



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

RONALDO CAMPOS E SILVA

Finanças Públicas Instrumentais.
Desenvolvimento, Igualdade e Justiça. Superando os mitos do neoliberalismo nas
finanças públicas brasileiras.

Rio de Janeiro

2021

Ronaldo Campos e Silva

**Finanças Públicas Instrumentais.
Desenvolvimento, Igualdade e Justiça. Superando os mitos do
neoliberalismo nas finanças públicas brasileiras.**



Tese de doutoramento apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Orientador: Professor Associado Ricardo Lodi Ribeiro

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

C198 Campos e Silva, Ronaldo.

Finanças públicas instrumentais. Desenvolvimento, igualdade e justiça.
Superando os mitos do neoliberalismo nas finanças públicas brasileiras/
Ronaldo Campos e Silva. - 2021.

207 f.

Orientadora: Prof. Dr. Ricardo Lodi Ribeiro.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1.Finanças públicas - Teses. 2.Neoliberalismo –Teses. 3.
Desenvolvimento econômico – Teses. I. Ribeiro, Ricardo Lodi. II.
Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 336.1(81)

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Finanças Públicas Instrumentais.
Desenvolvimento, Igualdade e Justiça. Superando os mitos do neoliberalismo nas
finanças públicas brasileiras.

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor ao Programa de Pós-
Graduação em Direito, da Universidade do Estado
do Rio de Janeiro. Área de Concentração:
Cidadania, Estado e Globalização.

Aprovada em 16 de dezembro de 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Lodi Ribeiro (Orientador)
Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Fábio Zambitte Ibrahim
Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Ivan Simões Garcia
Faculdade de Direito - UERJ

Prof.^a Dra. Caroline Proner
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Marciano Seabra de Godoi
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rio de Janeiro

2021

Para Dani e Manu.

AGRADECIMENTOS

O doutoramento exige um esforço muito grande. Foram quatro anos dedicados às disciplinas e seus seminários, aos trabalhos escritos, ao estágio docente, à pesquisa e leitura dos textos e à elaboração propriamente dita da tese. Poderia incluir aí mais um ano, em que precisei me dedicar à elaboração do projeto e ao processo seletivo, conduzido com imensa lisura pelos professores da linha de pesquisa de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Por isso, começo por agradecer aos membros da banca de examinadora do processo seletivo de 2017, composta pelos professores Carlos Alexandre de Azevedo Campos, Gustavo da Gama Vital de Oliveira, Luís Cesar Souza de Queiroz, Ricardo Lodi Ribeiro e Sérgio André Rocha Gomes da Silva

Eu não teria conseguido chegar até aqui se não fosse o imenso companheirismo e paciência da minha amada esposa Daniella. Sua ajuda foi fundamental, decisiva mesmo. Além da leitura atenta dos originais, foi ela que me ofereceu todo o suporte emocional para seguir adiante. A Dani consegue sempre deixar tudo mais leve e mais fácil. Qualquer desafio, por mais difícil que pareça, se torna possível ao seu lado. Também foi ela que me deu a maior razão para não desistir nunca, nossa filha Manuella. A Manu puxou a mãe. É linda, calma, inteligente e generosa. Está na adolescência e vive as angústias e dificuldades dos estudantes de sua idade. Sou muito grato pela família que formamos.

O doutorado é a qualificação máxima do estudante. É a linha de chegada. Jamais teria conseguido sem a abnegada dedicação e paciência dos meus pais, Claudio e Vera, que desde sempre apontaram o caminho do estudo e do trabalho. Não posso me esquecer de agradecer ao meu irmão Rodolfo. Jornalista, músico e escritor, Rodolfo adora polêmicas. Nenhum assunto passa por ele sem um contraponto. Enquanto eu escrevia a tese, inúmeras vezes ouvi a sua voz em minha mente, antecipando-me às suas críticas sempre argutas, o que muito me ajudou.

Preciso muito agradecer ao meu orientador Ricardo Lodi Ribeiro. Ele foi um orientador exemplar. Criticou, elogiou, motivou, ofereceu sua biblioteca, indicou

rumos, deu dicas e leu atentamente cada linha desse trabalho. Mais do que orientador, acho que posso dizer que ele foi uma inspiração. Sempre conversamos muito sobre os temas que estão nesta tese e que estão presentes também em seus livros, artigos e em sua própria vida. Ricardo vive a suas ideias e luta por elas. Nos últimos vinte e cinco anos acompanhei todas as suas batalhas. Vi como ele é gigante nas derrotas e imenso nas vitórias. A ele sou grato pela orientação e pelos exemplos que me deu durante todo esse tempo.

Agradeço também ao professor Fábio Zambitte Ibrahim, que participou da minha banca de qualificação, oferecendo um olhar menos apaixonado a muitos dos temas aqui tratados. O professor Fábio teve a generosidade de antecipar possíveis críticas, oferecer sua biblioteca, indicar alguns livros e sugerir temas e abordagens. Espero ter conseguido atender às suas sugestões.

A UERJ é transformadora. Ela faz parte da minha vida. Nessa universidade ingressei aos 17 anos na graduação em Direito. Na UERJ fiz também o meu mestrado. Durante o doutorado, tive a oportunidade de cursar as disciplinas de professores fantásticos, tanto no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), quanto no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). Agradeço muito aos meus professores do doutorado Carlos Alexandre de Azevedo Campos, Cesar Augusto Coelho Guimarães, Christian Edward Cyril Lynch, Marcus Abraham, Ricardo Lodi Ribeiro, San Romanelli Assumpção e Thais Florêncio de Aguiar.

Agradeço também à secretaria do PPGD-UERJ, na pessoa do sempre atento e prestativo chefe de secretaria Alessandro Fraga. Ninguém responde um e-mail mais rápido do que ele.

Na vida as vezes o acaso parece destino. Durante o período de pesquisa acabei descobrindo um novo amigo, o economista e professor Javier Walter Ghibaudi. Além de me dar inúmeras dicas de leitura e me oferecer várias lições de economia, ele também me convidou para assistir suas aulas no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, o que me ajudou muitíssimo e, por isso, a ele também expressei minha gratidão.

Agradeço também o companheirismo dos colegas que estiveram comigo durante o doutorado. Formamos um grupo fantástico. Não havia vaidades nem

disputas. Sobrava solidariedade e apoio. Agradeço especialmente aos colegas Aline de Faria, Daniel Alves, Julio Cesar Santiago, Laís Gramacho Colares, Lyvia de Moura Amaral Serpa, Maurine Morgan, Renata Cunha, Rodrigo Capone e Vanessa Benelli.

Sou também muito grato aos colegas do Centro Universitário IBMEC, onde leciono na graduação em Direito desde 2014. Faço esse agradecimento na pessoa da nossa competente e querida professora coordenadora Fernanda Paes Leme Peyneau Rito, que me deu todo o apoio necessário para que eu pudesse cursar o doutorado com um pouco mais de tranquilidade.

Não posso também deixar de agradecer a todos os meus colegas da Divisão de Defesa em 2ª Instância da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional da 2ª Região, que seguraram as pontas durante os três meses em que exerci o direito à licença capacitação. Faço esse agradecimento na pessoa do nosso competente procurador-chefe Dr. Julio Lopa.

Por fim, agradeço aos ilustres professores que aceitaram participar da minha banca examinadora, professora Carol Proner, professor Fabio Zambitte Ibrahim, professor Ivan Simões Garcia, professor Marciano Seabra de Godoi e professor Ricardo Lodi Ribeiro (orientador), e que atribuíram ao trabalho a nota dez.

O primeiro que, tendo cercado um terreno, pensou em dizer *isto é meu*, e encontrou gente simples o bastante para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinatos, quantas misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando os mourões ou tapando o fosso, houvesse gritado: não escutem este impostor; vocês estarão perdidos se esquecerem que os frutos são de todos e que a terra não é de ninguém!

Jean-Jacques Rousseau

RESUMO

SILVA, Ronaldo Campos e. *Finanças públicas instrumentais. Desenvolvimento, igualdade e justiça. Superando os mitos do neoliberalismo nas finanças públicas brasileiras*. 2022. 207f Tese. (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Tese de doutoramento que pretende desvendar o modo pelo qual a ideologia neoliberal orienta as finanças públicas brasileiras. A tese demonstra como certos consensos em torno de exigências de índole financeira como teto de gastos, equilíbrio orçamentário e metas de superávit primário estão vinculadas à ideologia neoliberal, produzindo ao longo das últimas décadas baixos níveis de crescimento econômico, déficits públicos e desigualdade. A tese pretende oferecer a perspectiva de que as finanças públicas devem ser instrumentais, de modo a viabilizar políticas fiscais que produzam desenvolvimento, igualdade e justiça. Para isso, a tese questiona o suposto princípio do equilíbrio orçamentário, que não deve ser perseguido em todos os momentos dos ciclos econômicos. A tese também investiga como a Teoria Monetária Moderna pode oferecer ferramentas úteis para a compreensão e administração das finanças públicas brasileiras. A tese propõe que sejam retomados os compromissos políticos com a progressividade tributária, o estímulo da demanda pelo gasto público e investimentos públicos em infraestrutura social como forma de conter o crescimento da desigualdade.

Palavras-chave: Finanças públicas. Estado. Capitalismo. Desenvolvimento econômico. Justiça social. Neoliberalismo. Desigualdade. Austeridade. Déficit público. Corrupção. Tributação progressiva. Equilíbrio orçamentário. Teoria monetária moderna. Recuperação econômica.

SILVA, Ronaldo Campos e. *Instrumental Public Finances. Development, Equality and Justice. Overcoming the myths of neoliberalism in Brazilian public finance.* 2021. 207f. Tese. (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Doctoral thesis that intends to reveal the way in which neoliberal ideology guides Brazilian public finances. The thesis demonstrates how consensus around financial requirements such as spending caps, balanced budgets and primary surplus targets are linked to neoliberal ideology, producing low levels of economic growth, public deficits and inequality over the last few decades. The thesis intends to offer the perspective that public finances must be instrumental, in order to make fiscal policies that produce development, equality and justice viable. The thesis questions the supposed principle of budget balance, which should not be pursued at all times in economic cycles. The thesis also investigates how the Modern Monetary Theory can offer useful tools for understanding and managing Brazilian public finances. The thesis proposes that political commitments to tax progressivity, stimulating demand for public spending and public investments in social infrastructure be resumed as a way to contain the growth of inequality.

Keywords: Public finances. State. Capitalism. Economic development. Social justice. Neoliberalism. Inequality. Austerity. Public deficit. Corruption. Progressive taxation. Budget balance. Modern monetary theory. Economic recovery.

LISTA DE FIGURAS

Fig. 1	Desigualdade em países ricos	84
Fig. 2	Índice de problemas sociais e de saúde	85
Fig. 3	Círculo vicioso do empobrecimento do país	89
Fig. 4	$r > g$ = desigualdade	124
Fig. 5	Progressividade alíquota IR	136
Fig. 6	Comparativo Brasil - Tributação sobre renda, patrimônio, consumo e folha de salário	142
Fig. 7	Comparativo Dinamarca - Tributação sobre renda, patrimônio, consumo e folha de salário	143
Fig. 8	Relação dívida pública/PIB 2021	181

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
ELETROBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
CIERL	Comitê Internacional de Estudo para a Renovação do Liberalismo
FED	Federal Reserve
FENAPREVI	Federação Nacional de Previdência Privada e Vida
FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
MMT	Modern Money Theory
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-AD	Índice de Desenvolvimento Humano - Ajustado à Desigualdade
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
OMS	Organização Internacional da Saúde
OPEP	Organização dos Países Produtores de Petróleo
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
SUS	Sistema Único de Saúde
TMM	Teoria Monetária Moderna
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	NEOLIBERALISMO: UM MUNDO PARA POUCOS.....	17
1.1	Ideologia e neoliberalismo.....	17
1.2	Sobre como o neoliberalismo conseguiu se expandir para todo o mundo.....	21
2	AS FUNDAÇÕES DO PENSAMENTO NEOLIBERAL.....	50
2.1	Do pensamento econômico do liberalismo clássico às formulações econômicas do neoliberalismo.....	50
2.2	Sobre como o liberalismo clássico desdobrou-se no liberalismo democrático e no neoliberalismo.....	54
3	NEOLIBERALISMO E DEMOCRACIA.....	68
3.1	Uma era de desdemocratização.....	68
3.2	O ressurgimento da extrema direita e o que isso tem a ver com o neoliberalismo.....	72
4	A TEORIA DO <i>TRICKLE-DOWN</i> COMO ARGUMENTO DE JUSTIFICAÇÃO DA DESIGUALDADE.....	76
5	<i>RENT SEEKING</i> E DESIGUALDADE.....	81
6	CORRUPÇÃO E AUSTERIDADE.....	95
6.1	O discurso da corrupção e o enfraquecimento do Estado.....	95
6.2	Austeridade e seu papel na reprodução das desigualdades.....	103
7	O SUPOSTO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E AS FINANÇAS PÚBLICAS INSTRUMENTAIS.....	110
8	A PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA E AS FINANÇAS PÚBLICAS INSTRUMENTAIS.....	121
8.1	Tributação progressiva: significado e fundamento.....	125
8.2	A progressividade na passagem do Estado social para o neoliberalismo.....	129
8.3	Uma proposta de ação política: restabelecer bases tributárias mais progressivas na tributação.....	138
9	A TEORIA MONETÁRIA MODERNA E AS FINANÇAS PÚBLICAS INSTRUMENTAIS.....	147

9.1	O mito do escambo e a crença na psicologia capitalista do homem primitivo.....	148
9.2	Superando os paradigmas do monetarismo pró-mercado.....	157
10	O ESTADO EMPREENDEDOR.....	169
11	RECUPERAÇÃO ECONÔMICA, AS FINANÇAS PÚBLICAS INSTRUMENTAIS E A MORTE DO NEOLIBERALISMO.....	174
	CONCLUSÕES FINAIS.....	187
	REFERÊNCIAS.....	197

INTRODUÇÃO.

Vivemos tempos estranhos. De um lado, nunca antes a humanidade conseguiu produzir tanta riqueza e conforto. Apesar disso, as desigualdades estão crescendo de forma assombrosa em todo o mundo. Ricos vão se tornando cada vez mais ricos, enquanto o contingente de pessoas pobres vai ficando cada vez mais numeroso. Ao mesmo tempo em que os níveis de riqueza e consumo no topo tornam-se a cada dia mais luxuriantes, a miséria cresce e vai ficando cada vez mais visível nas grandes cidades do mundo, tanto nos países centrais quanto nos periféricos. A desigualdade já é o grande mal-estar do nosso tempo, uma bomba relógio que precisa ser desativada antes da grande explosão da miséria e da violência.

No Brasil, o problema não é diferente. Na verdade, é ainda mais grave. Embora as diversas pesquisas sobre desigualdade que anualmente são divulgadas não apontem resultados sempre iguais, considerando as variadas metodologias possíveis, fato é que, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) divulgado pela ONU no ano de 2019, o Brasil figurou como o país com a segunda maior concentração de renda do mundo, ficando atrás apenas do Qatar, um emirado absolutista e hereditário onde praticamente toda a riqueza proveniente da exploração do petróleo se concentra nas mãos da mesma família e seus agregados.

De fato, falar de desigualdade por aqui não surpreende. Somos, desde sempre, uma nação acentuadamente desigual. Seria realmente espantoso se não fosse assim. Afinal, o regime jurídico que mais prosperou e perdurou em nosso país foi o regime jurídico da escravidão, sendo certo que sociedades escravocratas são a forma mais extrema e radical de sociedades desiguais. A desigualdade é a maior herança que a escravidão nos deixou. Sobre ela fixamos os alicerces da nossa civilização. Fomos constituídos como nação a partir de uma estrutura social que tinha, de um lado, ricos senhores de terras e de gente e, de outro, uma multidão de escravizados, expropriados dos elementos mínimos da dignidade humana.

Contudo, a escalada da desigualdade não é um problema que toca apenas países como o nosso ou que compartilham de uma história parecida. No século XXI, esse é um problema presente no cenário econômico global, seja nos EUA, na Europa

ou na Ásia, o que vem merecendo a atenção de economistas, cientistas políticos e também de juristas de todo o mundo.

A compreensão do fenômeno da desigualdade no século XXI pressupõe que se entenda como se estrutura o sistema de acumulação capitalista atualmente em vigor, pois o crescimento da desigualdade neste século é consequência direta dos consensos econômicos fixados em torno da ideologia neoliberal, não sendo possível compreender em plenitude as desigualdades dos nossos tempos sem que se entenda as perversas estruturas dessa variante profundamente antissocial do capitalismo, como também os meios pelos quais ela capturou a política, a economia e as finanças públicas. As extremas desigualdades de renda e de riqueza não são simples consequências dos diferentes esforços e méritos pessoais. Elas são uma escolha de economia política. As finanças públicas estão atualmente organizadas para deslocar a riqueza da base para o topo da pirâmide social.

Pretendo nesta tese desvendar os mecanismos pelos quais o neoliberalismo aprisionou as finanças públicas no Brasil e denunciar suas consequências. Os consensos econômicos e políticos que orientam a administração das finanças públicas brasileiras, em larga medida ligados ao estabelecimento de metas de *superávit* primário, teto de gastos, austeridade nas prestações sociais e redução da carga tributária dos mais ricos estão produzindo desigualdade, concentrando riqueza no topo e baixos níveis de crescimento econômico.

Quero me desincumbir da tarefa de propor uma forma de pensar as finanças públicas que esteja livre das amarras ideológicas do neoliberalismo. Acredito que as finanças públicas tenham um papel instrumental. Elas precisam servir de instrumento para uma sociedade melhor, que consiga produzir desenvolvimento econômico sustentável, riqueza compartilhada, igualdade e justiça social. Para isso, é preciso compreender o papel multiplicador do gasto público. Temos que aceitar a ideia de que o Estado empreendedor é aliado do mercado e ajuda na construção de um capitalismo avançado. Precisamos de uma vez por todas superar a fantasia de que a austeridade atrai investidores. Temos que acabar com a crença de que as finanças do Estado são como as finanças das famílias, que nas crises precisam cortar gastos. O Estado dispõe de um portfólio de instrumentos que devem ser mobilizados para a superação das crises e para a busca do desenvolvimento econômico, tais como a tributação

progressiva, a emissão e compra de títulos públicos, além da criação de moeda por meio do gasto público e utilização de reservas líquidas adicionadas.

As ideias que aqui serão desenvolvidas têm a pretensão de serem aplicadas a Estados monetariamente soberanos, isto é, Estados que emitem a sua própria moeda e que se endividam em sua própria moeda, como o Brasil. Tudo o que aqui for dito tem como pressuposto o reconhecimento de que moeda é crédito, exatamente como é o Real. Se o Estado não tem soberania monetária ou, por exemplo, se precisa converter a sua moeda em ouro ou em uma moeda estrangeira, então as ideias que aqui serão expostas não poderão ser aplicadas.

A tese está estruturada em capítulos que se articulam em quatro grandes eixos. Quero ajudar a desvendar o neoliberalismo, a partir de suas origens, sua história, suas influências teóricas e sua dinâmica. Pretendo mostrar como o sistema de crenças que sustenta o neoliberalismo se difundiu e como ele aprisionou as finanças públicas, valendo-se do fetichismo do *déficit* público, da suposta necessidade de se impor teto de gastos às ações governamentais na área social e perseguir a todo custo metas de *superávit* primário e equilíbrio orçamentário. Tentarei demonstrar as formas pelas quais é possível mobilizar a política fiscal na construção de uma sociedade mais justa e uma economia para todos. Concluirei tentando olhar para o futuro de modo a oferecer propostas de ação política que nos conduzam para novos e melhores tempos.

1. NEOLIBERALISMO: UM MUNDO PARA POUCOS.

1.1 Ideologia e neoliberalismo.

“O poder da ideologia é tão grande que consegue fabricar a história com facilidade”

Mariana Mazzucato.

Em uma de suas mais inspiradoras canções, Cazuza dizia que suas ilusões estavam todas perdidas e seus sonhos, todos vendidos. Em sua angústia, o artista suplicava por uma *“ideologia para viver”* como algo necessário a preencher o vazio ideológico e existencial em que dizia se encontrar naquele outono de 1988. Na capa do álbum, chamado *Ideologia*, uma suástica e também a foice e o martelo pareciam relíquias de um tempo já distante. Justamente no ano seguinte, em 1989, Francis Fukuyama decretava *“O fim da história”* em um célebre artigo, que depois virou livro, em que defendeu a tese de que a derrota definitiva das ideologias, em especial do nazismo e do comunismo, havia feito com que a humanidade erguesse a democracia liberal ao ponto culminante e definitivo da história.¹

Passados pouco mais de trinta anos, qualquer pessoa que hoje disponha de um smartphone e de uma conta no Facebook ou no Twitter poderá constatar que as coisas não se passaram exatamente como imaginou Fukuyama. As ideologias nunca morreram. Estão vivas, difundidas pelos quatro cantos e cada vez mais radicalizadas e extremadas. O que hoje parece estar em crise e inspirar cuidados é a própria democracia liberal.²

Paradoxalmente, uma coisa parece persistir. Me refiro a uma percepção difusa de que ideologia é algo que turva a consciência, restringe as ideias ou impede uma percepção racional e clara das coisas e dos fenômenos do mundo. Apesar da

¹ FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: Free Press, 1992.

² Conferir MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019; RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014 e LEVITSKY, Steven *et al.* *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

perenidade das ideologias, elas comumente são vistas como algo que distorce o pensamento, oculta contradições e inviabilizam soluções racionais.³

Em geral, gostamos de pensar que somos orientados pela razão e que a ideologia está no outro. Mesmo Karl Marx, fundador de uma das mais poderosas e influentes ideologias já produzidos no mundo, tinha um conceito negativo de ideologia, como algo que promove uma representação errônea das contradições e impede uma análise abrangente das distorções da realidade de modo a promover os interesses da classe dominante.⁴

Contudo, não pretendo aqui tratar das ideologias em geral, mas de uma ideologia em particular: a ideologia neoliberal, com ênfase para a forma como ela orienta a organização das finanças públicas em nosso país, produzindo desigualdade, pobreza e estagnação econômica. O neoliberalismo incide com enorme força sobre as concepções que temos do Estado, do mercado, da sociedade e até da nossa própria subjetividade. Como o neoliberalismo é uma ideologia hegemônica, todos nós, queiramos ou não, estamos imersos no sistema de crenças que compõe essa variante conservadora e excludente do liberalismo e, por isso, aceitamos, mesmo sem pensar, sua estrutura de conceitos.

É bastante interessante e fácil perceber que quando alguém mobiliza algum elemento ou conceito presente na estrutura discursiva do neoliberalismo, em geral para atacar algum instrumento de justiça distributiva do Estado, expressa uma

³ É claro que nem sempre a palavra ideologia é utilizada em sentido negativo. Por exemplo, quando Thomas Piketty emprega a noção de ideologia em seu livro *Capital e ideologia*, ele o faz de modo positivo e construtivo, enquanto um conjunto de ideias e discursos a priori plausíveis, que visam descrever o modo como a sociedade deve se estruturar. Uma tentativa mais ou menos coerente de trazer respostas a um conjunto de questões extremamente amplas envolvendo a organização desejável ou ideal da sociedade. PIKETTY, Thomas. *Capital e ideologia*. Rio de Janeiro. Intrínseca, 2020. p. 13.

⁴ Jorge Larrain, que colaborou com a obra "*Dicionário do pensamento marxista*" escrevendo sobre o verbete "*ideologia*", afirma que Marx considerava a ideologia *uma distorção das contradições da realidade*. BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988, p. 183 a 187. Marilena Chauí, cuidando da concepção marxista da ideologia, afirma que ideologia não é apenas um conjunto sistemático e encadeado de ideias. Ideologia tem a função de ocultamento da realidade, de forma a assegurar e manter a exploração econômica, a desigualdade social e a dominação política. A ideologia desempenha uma função de substituição da realidade material pelo conjunto sistematizado de ideias. Assim, a ideologia faz com que as ideias da classe dominante tornem-se ideias de todas as classes sociais, tornando-se ideias dominantes. Por isso, o marxismo não seria uma ideologia, mas um ideário. MARILENA, Chauí. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 2012. p. 7 et seq.

tendência de interdição do debate ideológico, como se suas concepções fossem puramente racionais, baseadas nos números ou inteiramente “*desideologizadas*”. É aquela velha mania que todos nós temos de pensar que a ideologia está no outro.

Trago exemplos ainda recentes disso que estou falando.

No dia 10 de outubro de 2016, o Ministro Luís Roberto Barroso proferiu decisão no Mandado de Segurança nº 34.448, em que deputados federais do PCdoB e do PT tentaram impedir a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/16. A decisão do ministro autorizou a tramitação da PEC que acabou resultando na Emenda Constitucional nº 95/16, que ficou conhecida como “*emenda do teto de gastos*”. Na ocasião, o ministro afirmou que sua decisão tinha base técnica e não ideológica, pois, segundo ele, “*a responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia*”. Para o ministro, desrespeitá-la significa “*predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos e desemprego*”. E mais, para ele, a proteção dos direitos fundamentais decorre da não realização de “*gastos superiores às possibilidades do Erário*”, o que acaba comprometendo as “*novas gerações*”.⁵

Porém, como veremos ao longo dessa tese, a referida “*emenda do teto de gastos*”, além de ser uma notável expressão da ideologia neoliberal, nada tem de salutar para as finanças públicas. Ao contrário do que foi dito pelo ministro, suas consequências são desastrosas, comprometendo, ela sim, o futuro das próximas gerações, produzindo desemprego e *déficit* público em nosso país, pois acabam retraindo a atividade econômica e reduzindo a arrecadação tributária.

Menos de dois anos depois, em 11 de maio de 2018, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5766, em que foram arguidas pelo Procurador-Geral da República diversas inconstitucionalidades na chamada reforma trabalhista do governo Michel Temer, o mesmo Ministro Luís Roberto Barroso, relator do processo, em tom manso, paciente e professoral, procurou explicar ao seu colega Ricardo Lewandowski que as premissas do seu voto *favorável* à supressão de garantias dos trabalhadores e seus sindicatos nada tinham de ideológicas, que “*a aritmética não é nem de esquerda nem de direita*”, que “*a*

⁵ <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34448.pdf>

matemática é indiferente a escolhas ideológicas”, que “*dois mais dois são quatro nos EUA, na China ou na Venezuela*”, que “*se a conta não fechar, ela não fecha nem à esquerda nem à direita*” e que suas ideias sobre a eficiência da reforma trabalhista não eram “*opções ideológicas*”, eram “*fatos*”.

No ano seguinte, no dia 4 de abril de 2019, o Ministro de Estado da Economia Paulo Guedes, naquela época ainda apelidado de superministro do governo Bolsonaro, foi à Câmara dos Deputados discutir a sua proposta de reforma da Seguridade Social brasileira. Valendo-se constantemente da retórica de que a economia brasileira estava à beira de um precipício, o ministro defendeu firmemente a necessidade urgente de supressão de diversos benefícios previdenciários e assistenciais, como algo que estava acima de qualquer *ideologia* ou fora de qualquer campo de escolhas ideológicas. Recolher imediatamente a rede de proteção social do Estado, para o ministro, seria a única solução possível para salvar a economia do abismo, bastando ver os números exatos de uma aritmética simples de adição e subtração. Durante a tensa sessão, sempre que o ministro sofria uma crítica mais ácida ou agressiva, com o dedo em riste e aparentando grande impaciência, acusava a crítica de ser “*mera ideologia*”, exigindo que o parlamento, logo ele, “*desideologizasse o debate*”.⁶

É verdade que as falas dos dois ministros confundem economia com matemática e matemática com simples aritmética. Mas isso é o que menos importa aqui. O mais importante é aquilo que une o pensamento de Paulo Guedes ao de Luís Roberto Barroso: a incrível fantasia de que é possível pensar, discutir e tomar decisões sobre temas como finanças públicas, seguridade social ou legislação que regula as relações entre capital e trabalho em alguma espécie de vácuo ideológico, no reino dos números, fora da política, onde as decisões são tomadas em estado de pura isenção ideológica.

De fato, sempre que alguém defende a supressão de alguma regulação estatal, como a que se deu no Brasil com a reforma trabalhista, ou postula a revogação ou enfraquecimento de mecanismos de proteção social do Estado, como as que

⁶ Para a compreensão da exploração do afeto do medo como ferramenta política nas democracias, confira AGUIAR, Thais Florencio de. *Demofobia e demofilia: dilemas da democratização*. Rio de Janeiro: Azougue, 2015.

ocorreram com a reforma da previdência e a emenda do teto de gastos, utiliza o disfarce ideológico de fingir que está tratando de uma imposição econômica objetiva, como se a economia não fosse, em si, um *exercício político*.⁷

Nessas horas, o recurso ao cientificismo serve para ocultar o caráter político da decisão e ajuda a evitar a embaraçosa confissão de que se está simplesmente rejeitando o direito antes protegido pela lei ou pela Constituição. O que se vê nas falas dos ministros Barroso e Guedes é apenas a clara estratégia argumentativa dos neoliberais típicos, sintetizada no slogan “*there is no alternative*”, largamente utilizado pela primeira-ministra britânica Margaret Thatcher no debate político em seu país para a implementação de decisões governamentais e políticas públicas de corte antissocial.

1.2. **Sobre como o neoliberalismo conseguiu se expandir para todo o mundo.**

Hoje, a agenda neoliberal é bastante clara: privatizações, financeirização e desregulamentação da economia, redução de direitos trabalhistas, austeridade nas prestações estatais nas áreas de saúde, educação e aposentadoria, substituição de uma base tributária progressiva por uma base tributária regressiva em benefício dos mais ricos e, por fim, globalização. Mas, para bem compreendermos essa agenda, precisamos voltar alguns anos no tempo.

Embora a estrutura discursiva neoliberal seja ainda mais antiga, o termo neoliberalismo apareceu pela primeira vez em 1939 durante o *Colóquio Walter Lippman*, uma conferência ocorrida em Paris que lançou as propostas específicas do neoliberalismo e durante a qual se decidiu formar o Comitê Internacional de Estudo para a Renovação do Liberalismo (CIERL), a fim de atuar na contenção das emergentes doutrinas comunitaristas e também na difusão da tese de que o governo não deve corrigir os efeitos do mercado na sociedade. O problema central do colóquio consistiu na investigação de como deveria ser regido o exercício global do poder

⁷ Quem muito bem demonstra que a “*economia é um exercício político*” é Ha-Joon Chang, acrescentando que “*quando os economistas que defendem o livre mercado dizem que uma certa regulamentação não deve ser introduzida porque restringiria a ‘liberdade’ de um certo mercado, eles estão meramente expressando a opinião política de que rejeitam os direitos que serão defendidos pela lei proposta. O seu disfarce ideológico é fingir que a sua política não é realmente política, mas sim uma verdade econômica objetiva, enquanto a política das outras pessoas é política. Não obstante, eles são tão politicamente motivados quanto os seus adversários*”. CHANG, Ha-Joo. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. São Paulo: Cultrix, 2013, p. 32-33.

político segundo os princípios de uma economia de mercado livre da regulação estatal.⁸

Algum tempo depois, mais precisamente em 1947, surge a *Société du Mont Pelerin*, um pequeno e seletivo grupo de intelectuais que se encarregou de denunciar os perigos que estavam sofrendo os “valores centrais da civilização”, em razão dos cotidianos ataques à “propriedade privada” e ao “mercado competitivo”. A Sociedade *Mont Pelerin*, cujo nome fazia referência ao luxuoso *spa* suíço que abrigou a primeira reunião do grupo, era composta por nomes como Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises e Milton Friedman, que viriam a ter um papel decisivo da construção da nascente ideologia neoliberal.⁹

As ideias defendidas pela *Société du Mont Pelerin*, no entanto, não mereceram em sua época muita atenção, permanecendo na periferia dos interesses do pensamento econômico de então. Afinal, com o fim da segunda guerra mundial as políticas econômicas convergiram em torno do pensamento de John Maynard Keynes e suas políticas contracíclicas de recuperação econômica e busca do pleno emprego, associadas ao incremento do gasto público expansionista.

Keynes escreveu sua grande obra no início dos anos 1930, quando o mundo estava mergulhado na depressão econômica causada pela crise de 1929. A primeira edição da sua monumental *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*¹⁰ ocorreu em fevereiro de 1936, antes mesmo do início da Segunda Grande Guerra, durante um tempo em que o consenso econômico era o de que o capitalismo falhara miseravelmente. Uma época de desemprego em massa, falências e sofrimento em larga escala. Eram tempos em que significativa parcela do pensamento econômico, outrora simpática ao livre mercado, começava a discutir se era chegada a hora de

⁸ FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. Lisboa: Edições 70, 2020. p. 175-177.

⁹ HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 29.

¹⁰ KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2007.

subministrar ao capitalismo doente uma boa dose de socialismo de Estado ou, pelo menos, uma tomada de controle de toda a economia por parte do governo.¹¹

Mas Keynes não era um socialista, tanto que dizia reconhecer justificativa social para grandes desigualdades de rendimentos e de riqueza, embora considerasse exagerada as disparidades do seu tempo.¹² Ele também foi um ardoroso combatente do comunismo, como se constata de seu livro *A short view of Russia*, em que pretendeu demonstrar que o leninismo era mais uma religião do que uma concepção política. Uma religião que deriva seu poder não da multidão, mas de uma pequena minoria de convertidos intolerantes, uma gente sem escrúpulos que persegue sem justiça ou piedade seus opositores.¹³

Contudo, Keynes também não via grandes virtudes morais na economia capitalista, muito menos supunha que a busca do interesse individual e do lucro fosse capaz de conduzir a humanidade a bom lugar. A grande contribuição de sua Teoria Geral foi justamente demonstrar que o livre mercado não é capaz de salvar espontaneamente as economias capitalistas de suas crises cíclicas. Portanto, suas ideias pretendiam, na verdade, salvar o capitalismo ou, pelo menos, domesticá-lo.

Keynes demonstrou que as economias capitalistas passam por ciclos involuntários de deficiência de demanda, o que provoca desemprego. A essa conclusão também chegou Michal Kalecki em sua *Teoria da dinâmica econômica*, na qual demonstrou que as economias capitalistas em geral se desenvolvem dentro de padrões cíclicos, nas quais se expandem em meio a flutuações periódicas.¹⁴

¹¹ KRUGMAN, Paul. Prefácio da *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Não paginado. Edição do Kindle.

¹² Sobre a desigualdade, Keynes afirmou em sua Teoria Geral o seguinte “Pessoalmente, creio haver justificativa social e psicológica para grandes desigualdades de rendimentos e de riqueza, embora não para disparidades tão grandes como as existentes na atualidade. Existem valiosas atividades humanas que requerem o móvel do ganho pecuniário e a envolvimento da propriedade privada de riqueza para poderem dar plenamente os seus frutos.” KEYNES. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Não paginado. Edição do Kindle.

¹³ KEYNES, John Maynard. *A short view of Russia*, 1925. <http://pombo.free.fr/krussia.pdf> (último acesso em 07/10/2021)

¹⁴ KALECKI, Michal. *Teoria da dinâmica econômica*. São Paulo: Abril Cultural, 1983; p. 19.

Embora o keynesianismo seja ainda hoje abominado pelos neoliberais e fanáticos do livre mercado, Keynes propôs políticas econômicas bem menos intrusivas do que tantas outras que estavam em pauta em sua época. Segundo Keynes, as forças livres do mercado não conseguem em breve tempo inverter a curva para corrigir as carências de demanda, razão pela qual políticas governamentais expansionistas baseadas no gasto público devem atuar para aumentar a demanda, o que é capaz de, rapidamente, reduzir o desemprego e dinamizar novamente a economia.¹⁵

Paul Krugman, no prefácio que escreveu a uma das centenas de edições da Teoria Geral, resumiu as conclusões de Keynes em quatro pontos fundamentais:

- *“As economias podem sofrer, e muitas vezes sofrem, de uma deficiência geral da demanda, que leva ao desemprego involuntário.*
- *A tendência automática da economia para corrigir as carências da demanda, se existe, opera lenta e dolorosamente.*
- *As políticas adotadas pelo governo para aumentar a demanda, pelo contrário, podem reduzir o desemprego rapidamente.*
- *Por vezes, expandir a oferta de dinheiro não será suficiente para convencer o setor privado a gastar mais, e as despesas públicas terão de preencher a lacuna”.*¹⁶

O pensamento de Keynes e também a experiência norte-americana do *New Deal*, que ajudou a superar a crise de 1929, contribuíram para formatar as bases da ordem econômica que foi estabelecida após o fim da Segunda Guerra Mundial. As três primeiras décadas do segundo pós-guerra foram em larga medida governadas pelos consensos firmados em torno de um sistema de recuperação da economia global baseado no papel do Estado e concentrado no atendimento das necessidades sociais e na geração de emprego.

A guerra ainda não havia acabado na Europa e no Pacífico quando, em julho de 1944, 730 delegados se reuniram na localidade de Bretton Woods, na pequena Carroll, New Hampshire, EUA. Pelo lado britânico, compareceu ninguém menos do que John Maynard Keynes. Representando o Brasil, dentre outros, o ultraliberal Roberto Campos.

¹⁵ KRUGMAN. Prefácio da *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Não paginado. Edição do Kindle.

¹⁶ Ibid. Não paginado. Edição do Kindle.

No discurso de abertura da conferência, o presidente Franklin Delano Roosevelt antecipou aquilo que viria a ser a síntese dos trabalhos da conferência: “*a saúde econômica de cada país é importante motivo de preocupação para todos os seus vizinhos, próximos e distantes*”. No centro das atenções da conferência estavam dois pontos: a reconstrução da Europa e do Japão e o estabelecimento de um novo sistema monetário, em que o dólar seria atrelado ao ouro e as demais moedas atreladas ao dólar. Esse novo arranjo monetário ficou conhecido como o “*sistema de Bretton Woods*”, um sistema de taxas de câmbio fixas, com o dólar no centro. Duas instituições foram criadas em *Bretton Woods*, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), hoje chamado de Banco Mundial.¹⁷

Os compromissos de *Bretton Woods*, a influência do pensamento de Keynes e a experiência acumulada com a recuperação econômica promovida pelo *New Deal* foram um sucesso no mundo capitalista, promovendo a recuperação dos países industrializados, enquanto a maioria dos países em desenvolvimento conseguiu experimentar níveis sem precedentes de crescimento econômico.¹⁸ Esse conjunto de políticas econômicas conseguiu erguer o que ficou conhecido como a “*era de ouro do capitalismo*” ou “*os trinta [anos] gloriosos*”, quando os países ricos e também os países em desenvolvimento experimentaram as mais elevadas taxas de crescimento já vistas.

Durante esses trinta anos gloriosos, o capitalismo conviveu com estabilidade monetária, crescimento econômico e aumento do poder de compra dos salários.¹⁹

¹⁷ VAROUFAKIS, Yanis. *O minotauro global. A verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016. p. 92-93.

¹⁸ RIBEIRO, Ricardo Lodi. A pandemia, a volta de Keynes e a MMT: a crise do princípio do equilíbrio orçamentário. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 153-186, jul./set. 2020.

¹⁹ Como nos conta Luiz Gonzaga Belluzzo, “*A arquitetura capitalista desenhada nos anos 1930 sobreviveu no pós-guerra e, durante um bom tempo, ensejou a convivência entre estabilidade monetária, crescimento rápido e ampliação do consumo dos assalariados e dos direitos sociais. O sonho durou trinta anos e, no clima da Guerra Fria, as classes trabalhadoras gozaram de uma prosperidade sem precedentes. Até meados dos anos 1970, é bom lembrar, o crescimento econômico foi acompanhado do aumento dos salários reais, da redução das diferenças entre os rendimentos do capital e do trabalho e de uma maior igualdade dentro da escala de salários*”. BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2021. p. 110.

Antes da Era de Ouro, a renda *per capita* das economias capitalistas mais ricas costumava ter um crescimento de não mais do que 1,5% ao ano. Durante a Era de Ouro, essa taxa dobrou nos EUA e na Grã-Bretanha. Na Europa ocidental, a economia cresceu de 4 a 5% ao ano. A economia japonesa experimentou taxas de crescimento da renda *per capita* de até 8% ao ano. Depois disso, esses países nunca mais conseguiram crescer dessa forma.²⁰

Visto em retrospecto, foi um período notável de crescimento econômico e de redução da desigualdade. O grande problema é que ninguém consegue enxergar a sua própria época como uma “*era gloriosa*”. Como diz Yanis Varoufakis, “*os inúmeros norte-americanos que tomaram as ruas para protestar contra o governo na década de 1960 sem dúvida não viam sua era como dourada*”.²¹ O mesmo pode ser dito em relação aos estudantes de Paris que promoveram as revoltas de maio de 1968, em meio a um período de crescimento econômico e fortalecimento do Estado social francês.

Talvez aqueles anos 1960 já não fossem tão gloriosos assim ou talvez a glória daqueles anos estivesse sendo sentida apenas “*de cima para baixo*”, pois as insurreições populares simplesmente não eram poucas, mesmo nos EUA, cuja economia crescia de mãos dadas com a redução da desigualdade. Como alertou o *The Wall Street Journal*, naquele início de 1969, o estado de tensão social já podia ser apontado como “*o pior que se conheceu na história americana*”. Logo no ano seguinte, o *New York Times* afirmou que a jovem geração que abalou as universidades já havia influenciado as fábricas, pois eram muitos os trabalhadores exigindo imediatas mudanças nas condições de trabalho, rejeitando as normas reguladoras das fábricas.²²

Permita-me o leitor abrir um breve parêntese para recordar que algo relativamente parecido ocorreu no Brasil décadas mais tarde, na verdade no início do século XXI. De 2003 a 2013, o Brasil experimentou pela primeira vez em sua história

²⁰ CHANG. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. p. 199.

²¹ VAROUFAKIS. *O minotauro global. A verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia*. p. 116.

²² CHAMAYOU, Grégoire. *Sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. São Paulo: Ubu Editora, 2020. p. 31-34.

a combinação de crescimento da renda *per capita* com redução da desigualdade e da pobreza. O país conseguiu equacionar a sua dívida externa, ao tempo em que desenvolveu uma política de valorização do salário-mínimo. Houve expansão do ensino superior, adoção de políticas de ação afirmativa, normalidade democrática e controle da inflação. Mesmo assim, em junho de 2013, o país assistiu a erupção de uma grande revolta popular que ficou conhecida como “*as jornadas de junho*”. Esse movimento popular, que parecia genuíno, chegou a reunir um milhão de pessoas em passeata no centro da cidade do Rio de Janeiro, sob pautas difusas de melhoria das condições de vida da população, inicialmente puxada pelo aumento de vinte centavos do transporte público.

Voltando agora para o início dos anos 1970, o mundo nessa época passou a testemunhar inúmeras crises do modelo de capitalismo até então praticado, gerando redução nos níveis de crescimento econômico, grande aumento do endividamento estatal, desaceleração do crescimento da renda das famílias, inflação e redução da lucratividade das empresas e da produtividade dos trabalhadores.²³

É bastante comum recordar, como exemplo dessas crises, a explosão dos preços do petróleo a partir do final de 1973, decorrente do embargo promovido pela Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) em protesto contra o apoio dos EUA à Israel na Guerra árabe-israelense do Yom Kippur. O embargo elevou o preço do barril em 400%, provocando uma grande recessão nos EUA e na Europa, o que acabou desestabilizando a economia mundial.²⁴

Também não se pode esquecer da grave crise cambial causada pela supressão unilateral pelos EUA da conversibilidade do dólar-ouro, em 1971, no governo Nixon, em plena guerra do Vietnã, rompendo com o sistema cambial de *Bretton Woods*. Segundo Noam Chomsky, a decisão Nixon partiu da percepção de que os Estados Unidos não podiam mais continuar a desempenhar o papel de “*banqueiro internacional*”, o que já não estava mais beneficiando as multinacionais

²³ Como diz Ricardo Lodi Ribeiro, *no final dos anos de 1960, o Estado do Bem-Estar Social começou a entrar em crise, com o desemprego e a estagflação aumentando em toda parte. A receita fiscal de vários países começou a cair, em virtude do desaquecimento da atividade econômica, enquanto os gastos sociais disparavam ainda embalados pelo crescimento dos anos anteriores*. RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Direito e política em tempos sombrios*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2020. p. 49.

²⁴ RIBEIRO. *Direito e política em tempos sombrios*. p. 49.

baseadas em território norte-americano. O movimento de Nixon debilitou o planejamento econômico dos países que estavam vinculados ao acordo de *Bretton Woods*, que foram compelidos a preservar a credibilidade de seus mercados financeiros, empurrando suas economias produtivas para um “*equilíbrio de baixo crescimento e forte desemprego*”.²⁵

Esses eventos, no entanto, foram apenas sintomas de uma grande crise *estrutural* pela qual estava passando o capitalismo naqueles anos e que resultou não apenas em sucessivas crises econômicas, mas também em uma grave crise de política econômica e de teoria econômica. Nos anos 1970, as crises econômicas se sucediam sem que os governos pudessem prevê-las, ao tempo em que os instrumentos estatais de superação dessas crises foram progressivamente perdendo eficácia, tornando-se impotentes diante dos acontecimentos, de modo que as recuperações econômicas não mais se desenvolviam no padrão esperado e os ritmos de crescimento, a inflação e o desemprego não mais retornavam aos níveis imediatamente anteriores a cada crise que eclodia.²⁶

Nesse ambiente, tornou-se politicamente viável atribuir os constantes insucessos dos programas de recuperação econômica a uma suposta superação da teoria macroeconômica keynesiana e suas políticas econômicas expansionistas e, assim, atender às constantes reclamações das elites econômicas que há muito se sentiam pressionadas por elevados impostos e variadas regulações estatais, em meio a um ambiente econômico de estagflação e redução da lucratividade.

Grégoire Chamayou explica que, antes mesmo do “*choque do petróleo*” de 1973, ainda nos anos 60, a taxa de lucro das grandes empresas norte-americanas já dava sinais de estrangulamento. Muito rapidamente, a imprensa econômica *mainstream* abraçou uma das teorias da “*crise de lucratividade*”. Em março de 1969, a revista *Fortune* aponta o grande culpado pela contração dos lucros das empresas:

²⁵ CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas: neoliberalismo e ordem global*. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021. p. 131.

²⁶ CARCANHOLO, Marcelo Dias e BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. *A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições*. in *Praia vermelha: estudos de política e teoria social/Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Vol. 21, n 1 (2011). Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós Graduação, 2011. p. 9-23.

os trabalhadores. Mais precisamente, a narrativa que se pretendeu estabelecer foi a de que a redução do lucro das empresas decorria da alta do custo da mão de obra, alimentada pelo crescente poder dos sindicatos, potencializado pelas políticas econômicas keynesianas de promoção do pleno emprego. O ponto central da preocupação passou a ser a busca da recuperação da lucratividade das empresas e da produtividade dos trabalhadores, cujas reivindicações precisavam ser contidas, o que, no entanto, parecia não ser possível em um ambiente de pleno emprego, onde a ameaça de demissão não parecia ser algo tão terrível.²⁷

Com isso, a teoria dominante da crise conseguiu erguer ideologicamente o senso comum de que a situação econômica demasiadamente propícia aos trabalhadores e seus sindicatos deveria ser revertida por meio da desconstrução de três pilares sobre os quais havia sido erguida a riqueza compartilhada dos países do capitalismo avançado, sendo fundamental (1) reverter o engajamento keynesiano de manutenção do pleno emprego, (2) desfazer os dispositivos de proteção do Estado de bem-estar social e (3) combater o poder dos sindicatos.²⁸

O objetivo a ser perseguido não era outro senão o de retroceder a classe trabalhadora ao estado de *insegurança social e privação econômica* em que vivia até o final do século XIX e início do século XX, de modo a aniquilar o poder de barganha dos trabalhadores, forçá-los a serem mais produtivos em razão do medo do desemprego e da miséria e ampliar a lucratividade e o poder das empresas, que poderiam passar a pagar salários menores e arcar com menos benefícios sociais.

Como diz Viviane Forrester,

*“Não é pouca coisa que aqueles que detêm o poder econômico [...] tenham a seus pés aqueles mesmos agitadores que ontem contestavam, reivindicavam, combatiam. Que delícia vê-los implorar para obter aquilo que vilipendiavam e que hoje consideram o Santo Graal. Mais uma vez, não é pouca coisa ter à sua mercê aqueles outros que, providos de salários, de empregos, não protestarão, com medo de perder conquistas tão raras, tão preciosas e precárias, e ter que se juntar ao bando poroso dos 'miseráveis'”.*²⁹

²⁷ CHAMAYOU. *Sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. p. 51-53.

²⁸ CHAMAYOU. *Sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. p. 51-53.

²⁹ FORRESTER, Viviane. *O horror econômico*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 16.

O neoliberalismo surge assim como uma resposta do capitalismo à sua própria crise estrutural, validando a implantação de uma versão profundamente excludente de capitalismo, na qual as liberdades econômicas refletem apenas os interesses dos proprietários, dos homens de negócios, das corporações e do capital financeiro improdutivo.

A ideia central, como diz Joseph Stiglitz, era substituir o “*governo do povo, pelo povo e para o povo*”, pelo governo da elite econômica, um governo “*do 1%, pelo 1% e para o 1%*”. Segundo Stiglitz, a desigualdade começou a subir justamente a partir do início do estabelecimento das pautas neoliberais, junto com a diminuição dos impostos para os mais ricos e o afrouxamento das regulamentações do setor financeiro, piorando ainda mais com o subinvestimento em infraestrutura, educação, assistência médica e redes de segurança social, o que ajudou a corroer o sistema político e a democracia. A desigualdade, portanto, não é uma coincidência ou um acidente, é uma escolha. A desigualdade existe porque o 1% do topo quer isso.³⁰

Dois ideias-base estavam no centro das atenções para a reconstrução da lucratividade: a redução dos custos salariais com os trabalhadores e a redução da tributação dos lucros e da riqueza. A implantação do neoliberalismo deveria se dar, portanto, como uma estratégia de recuperação da lucratividade, uma proposta de retomada estrutural do processo de acumulação do capital. Três grandes passos foram propostos. O primeiro passo consistiria na estabilização macroeconômica, com o controle da inflação e dos gastos públicos. O segundo passo consistiria na implantação de reformas estruturais pró-mercado de caráter liberalizante, viabilizando a construção de um ambiente econômico capaz de promover a livre iniciativa e os investimentos privados. O terceiro passo seria uma consequência natural dos dois anteriores, isto é, a retomada dos investimentos privados, promovendo crescimento e desenvolvimento econômico.³¹

³⁰ STIGLITZ, Joseph E., *O grande abismo. Sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016. p. 61-03.

³¹ CARCANHOLO e BARUCO. *A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições*, p. 9-23.

Em meio a tudo isso, no dia 11 de setembro de 1973, um golpe de Estado ocorreu na América Latina, dessa vez na República do Chile, provocando a destruição de uma longa tradição democrática do país. Com o apoio das elites locais, da CIA e do secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger, as forças golpistas ordenaram o bombardeio do Palácio *La Moneda*, sede do governo chileno, e causaram a morte do presidente socialista Salvador Allende. Pouco tempo depois, tem início a sangrenta e duradoura ditadura do general Augusto Pinochet.

Com o golpe, foi estabelecido no Chile um sistema institucionalizado de terror, resultando em cerca de 3.200 pessoas assassinadas e desaparecidas, centenas de milhares de exilados, frequentes prisões ilegais e torturas em campos de concentração, além de severas repressões policiais a protestos e o estabelecimento de uma enorme rede de espionagem e campanhas de intimidação.

As forças golpistas não tinham um projeto de governo definido, razão pela qual, em meio a um rastro de perseguições, sequestros, torturas e assassinatos,³² ofereceram o país para servir de laboratório para a primeira grande experiência do modelo econômico neoliberal no planeta, fazendo o Chile desfrutar de um tratamento bastante privilegiado por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI), que passou a apontar o país de Pinochet como o grande exemplo a ser seguido pelas demais nações latino-americanas.

Como os Estados Unidos, desde os anos 1950, já estavam financiando os estudos de diversos economistas latino-americanos na Universidade de Chicago, não foi difícil convocar os chamados “*the Chicago boys*”, como ainda hoje são conhecidos os discípulos do ideólogo neoliberal Milton Friedman, para a implantação de medidas econômicas voltadas à restauração da dimensão plutocrática e oligárquica do Estado chileno.

³² Como denunciou na época a Anistia Internacional, no Chile de Pinochet “*a tortura é uma prática corrente no interrogatório de presos políticos*” (...) “*Dezenas de milhares de trabalhadores perderam seus empregos por razão políticas, muitos deles provavelmente foram reduzidos à miséria*” (...) “*detenções arbitrárias, execuções, recurso sistemático à tortura e ao ‘desaparecimento’ de presos políticos*” (...) Desde setembro de 1973 “*cerca de 100 mil pessoas foram detidas e presas, mas de 5 mil foram executadas e dezenas de milhares tiveram de se exilar por razões políticas*”. Anistia Internacional: Chile: *An Ammesty Internacional Report*. London: AI Publications, 1974. Anistia Internacional. *Disappeared Prisoners in Chile*: AI Publications, 1977.

Perambulando entre esses acólitos da ditadura de Pinochet vindos de Chicago havia um jovem e despercebido brasileiro. Sem grande destaque entre os *Chicago Boys*, ele não conseguiu encontrar espaço relevante nos palácios governamentais chilenos, mas, mesmo assim, graças à sua fidelidade às ideias neoliberais, foi agraciado com uma cadeira na Faculdade de Economia e Negócios da Universidade do Chile, onde muitos professores já haviam sido mortos, presos e cassados. Seu nome, Paulo Guedes.

Nos anos que se seguiram o mercado de trabalho chileno foi liberado de restrições regulatórias. Foram privatizados ativos públicos e entregues à exploração privada os recursos naturais. A educação, a saúde e a seguridade social foram privatizadas e o país se abriu para investimentos estrangeiros em virtude da livre possibilidade de repatriação de lucros das companhias estrangeiras. Apenas a exploração estatal do cobre foi preservada, o que impediu o imediato colapso orçamentário do país.³³

Como relata Juan Gabriel Valdés, no livro *Los economistas de Pinochet: La escuela de Chicago en Chile*:

“Fue en este contexto que los Chicago Boys lanzaron su programa de “modernizaciones”, que buscó cambiar radicalmente la forma en que la sociedad funcionaba. Reformas en salud pública, educación y sistemas de pensiones, así como la revisión de la legislación laboral y la estructura de gremios y asociaciones profesionales, se orientaron a establecer un nuevo modelo de sociedad, concebido para expandirse y auto regularse por medio del libre juego de las fuerzas del mercado.”³⁴

Necessário reconhecer que o Chile usufrui ainda hoje do melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da América do Sul, o que é um grande mérito, considerando que o IDH é medido com base na renda, na saúde e na educação do povo. Contudo, o IDH é apenas uma média das conquistas de desenvolvimento básico de um país, de modo que, como todas as médias, também o IDH mascara a

³³ HARVEY, *O neoliberalismo: história e implicações*, p. 17-18.

³⁴ VALDÉS, Juan Gabriel. *Los economistas de Pinochet: La escuela de Chicago en Chile* (Spanish Edition) . Fondo de Cultura Económica, 2020. Não paginado. Edição do Kindle.

desigualdade na distribuição dos elementos que compõem o índice.³⁵ Quando se leva em consideração o IDH-AD, isto é, o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade, o Chile deixa de ocupar o topo na América do Sul, sendo ultrapassado pela Argentina e pelo Uruguai.³⁶

De fato, o impacto negativo das medidas econômicas implementadas no Chile foi mais fortemente sentido pelos mais pobres. Antes do golpe de 1973, a sociedade chilena era uma das mais igualitárias da América Latina. Infelizmente, a introdução do modelo neoliberal causou forte queda no salário real, aumento do desemprego e deterioração dos serviços sociais na saúde e na educação, ampliando o fosso que separa os ricos e os pobres do país.

A meta principal da política econômica dos *Chicago Boys* consistia em reduzir e reorientar a participação do Estado na economia e na sociedade chilena. Existiam três objetivos principais: (1) reduzir o setor público; (2) minimizar a influência reguladora do governo na economia e (3) reduzir ao máximo a atuação direta do Estado na produção. Como consequência, de 1973 a 1979, os gastos governamentais foram reduzidos de 40% para 26% do PIB.³⁷

A desnacionalização das atividades produtivas desindustrializou ainda mais o país. A economia chilena acabou concentrada em atividades que não tinham qualquer valor agregado, limitando-se à agricultura, ao setor florestal, mineração e pesca.³⁸

Em 1982, os calamitosos resultados dessa política econômica produziram a grande recessão chilena, o que forçou a saída do governo da maioria dos *Chicago Boys*. A crise de 1982 foi extremamente séria, em razão do fato de que o Chile havia acumulado uma enorme dívida externa. A balança comercial, que havia declinado 12,6% em 1981, declinou outros 12% em 1982. Em meio ao caos da crise financeira,

³⁵ <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>.

³⁶ https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_pa%C3%ADses_por_IDH_ajustado_%C3%A0_desigualdade

³⁷ VALDÉS. *Los economistas de Pinochet: La escuela de Chicago en Chile*. Não paginado. Edição do Kindle.

³⁸ *Ibid.* Não paginado. Edição do Kindle.

recessão doméstica e congelamento dos créditos internacionais, o Chile foi obrigado a negociar um novo acordo com o FMI.³⁹

Além dos custos extremamente negativos na área social, a supressão dos instrumentos de intervenção do Estado tornou a economia chilena extremamente instável. Em 1982, o Chile sofreu a maior queda do PIB de qualquer outra nação latino-americana, mas em 1989 logrou obter a maior taxa de crescimento, o que é, por si só, uma notável demonstração de instabilidade. Por outro lado, o prometido crescimento econômico ficou bastante longe do que se pode considerar um êxito. Durante o período da ditadura de Pinochet, o PIB cresceu anualmente na média de 2,6%, mas levando em conta o crescimento demográfico médio anual de 1,7%, o PIB *per capita* cresceu apenas 0,9%, um verdadeiro fracasso.⁴⁰

Paralelamente, a enorme concentração de renda e poder destruiu os vínculos de solidariedade e coesão social que caracterizavam o Chile antes do golpe de 1973. Ainda hoje a população chilena sofre as consequências sociais decorrentes da aplicação desse receituário autoritário e excludente, apesar dos esforços dos posteriores governos de *Concertación*, que empreenderam políticas públicas de redistribuição de renda e de fomento a programas sociais voltados à melhoria das condições de vida do povo. Mesmo assim, ainda hoje, dois de cada três filiados ao sistema previdenciário privado chileno jamais conseguirão acumular fundos necessários para o financiamento sequer de uma aposentadoria mínima que atualmente é de apenas 150 dólares mensais.⁴¹

Quando chegaram os anos 1980, o neoliberalismo conseguiu acessar o centro do poder político mundial nos governos Ronald Reagan (EUA), Margaret Thatcher (Reino Unido) e Helmut Kohl (Alemanha), viabilizando a difusão em nível global de suas principais críticas aos serviços públicos, ao peso dos impostos, aos gastos estatais com políticas públicas de caráter social, ao suposto excesso de regulação

³⁹ Ibid. Não paginado. Edição do Kindle.

⁴⁰ VALDÉS. *Los economistas de Pinochet: La escuela de Chicago en Chile*. Não paginado. Edição do Kindle.

⁴¹ ZURBRIGGEN, Cristina. *Estado, mercado e desigualdades: um estudo comparativo Uruguai-Chile*. In: CATTANI, David (org.), *Riqueza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: Zouk, 2019, p. 125-151.

dos mercados e ao poder dos sindicatos e corporações de servidores públicos supostamente “*inúteis*” e “*egoístas*”.⁴²

Nas palavras de Dardot e Laval,

“*esses governos conservadores questionaram profundamente a regulação keynesiana macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal progressivo, a proteção social, o enquadramento do setor privado por regulamentações estritas, especialmente em matéria de direito trabalhista e representação dos assalariados*”.⁴³

Foi nesse momento que se expandiu para o mundo o conjunto de políticas econômicas neoliberais, invariavelmente voltadas à alienação da propriedade pública e privatização dos serviços públicos, à redução do Estado social, à desarticulação dos mecanismos de proteção dos trabalhadores, à desregulamentação do capitalismo financeiro improdutivo e à produção de um clima tributário mais amigável aos mais ricos.⁴⁴

Joseph E. Stiglitz nos conta que, em 1987, o governo Reagan decidiu demitir Paul Volcker do cargo de presidente do conselho do *Federal Reserve* e nomear Alan Greenspan para substituí-lo. Volcker havia feito aquilo que os responsáveis pelos bancos centrais devem fazer. Durante o seu mandato, a inflação caiu de 11 para 4%. Entretanto, Volcker não acreditava que os mercados financeiros deveriam ser desregulamentados. Ocorre que a desregulamentação do capitalismo financeiro improdutivo era um imperativo da agenda neoliberal. Reagan queria uma pessoa que pensasse como ele e encontrou em Greenspan a devoção necessária no livre mercado. Greenspan agiu como Reagan esperava e desregulamentou o mercado financeiro. Durante a sua gestão, duas bolhas financeiras explodiram, a bolha da alta tecnologia em 2000-2001 e a bolha imobiliária de 2008, causando enormes prejuízos à economia norte-americana e mundial.⁴⁵

⁴² DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 189.

⁴³ DARDOT e LAVAL. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. p. 189.

⁴⁴ BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 28-29.

⁴⁵ STIGLITZ, *O grande abismo*. p. 33-34.

Como diz Tony Judt, “*muito do que parece natural hoje em dia data dos anos 1980: a obsessão pelo acúmulo de riqueza, o culto da privatização e do setor privado, a crescente desigualdade entre ricos e pobres*”, além da “*admiração acrítica pelos mercados livres de restrições*” e o “*desdém pelo setor público*”.⁴⁶

A partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a onda neoliberal foi tão forte que até os partidos socialistas e trabalhistas europeus passaram a patrocinar a busca do equilíbrio fiscal por meio da supressão de benefícios sociais, em meio à promoção do processo de globalização, o que acabou resultando em crescentes *déficits* fiscais e desemprego.⁴⁷ Partidos considerados de esquerda, como o Novo Partido Trabalhista da Grã-Bretanha, liderado por Tony Blair, e o Partido Democrata dos EUA, que ocupou a Casa Branca no governo Bill Clinton, passaram a defender esse tipo de estratégia. Bill Clinton chegou a declarar que queria “*acabar com o bem-estar social da maneira como o conhecemos*”.⁴⁸ Da Espanha de Felipe González à China de Deng Xiaoping, tais concepções se espalharam como uma pandemia.⁴⁹

Os mecanismos de bem-estar social e de redução das desigualdades, que formataram a economia nas décadas anteriores, passaram a ser atacados de forma frontal e totalmente desinibida. George Gilder chegava a dizer que o Estado de bem-estar social e seus programas sociais eram um perigo moral e civilizatório, pois dispensava os pobres de trabalharem duro e de se curvarem aos imperativos do capitalismo, onde prevaleceria a verdadeira virtude moral.⁵⁰

Na América Latina, embora um modelo experimental de neoliberalismo tenha sido implantado a partir de 1973 no Chile e, na sequência, no Uruguai (1974) e na

⁴⁶ JUDT, Tony. *O mal ronda a terra: um tratado sobre as insatisfações do presente*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. p. 16.

⁴⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Editora Contracorrente/Eduerj, 2020. p. 25.

⁴⁸ CHANG. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. p. 200.

⁴⁹ Sobre as influências do neoliberalismo na China de Deng Xiaoping, conferir HARVEY, David. *Neoliberalism 'with Chinese Characteristics'*, 2005, in <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780199283262.001.0001/isbn-9780199283262-book-part-9>

⁵⁰ GILDER, George. *Wealth and poverty*. New York: Basic Books, 1981. p. 68-69.

Argentina (1976), a agenda neoliberal foi reconfigurada e aprofundada a partir da redemocratização do continente e da ascensão ao poder de Carlos Menem (1989) na Argentina, de Fernando Collor de Mello (1990) no Brasil e de Alberto Fujimori (1990) no Peru.

Essa foi a segunda fase de implantação do neoliberalismo no continente, que se deu após o fracasso das experiências anteriores da década de 1970. Essa nova fase neoliberal veio a reboque das conclusões de uma famosa reunião ocorrida nos EUA, em 1989, entre diretores de organismos financeiros internacionais, economistas ortodoxos latino-americanos e estrategistas e funcionários do governo americano. Em síntese, as propostas estabelecidas no encontro realizado na capital americana objetivavam acentuar o papel do mercado na economia e apontavam para a necessidade de realização de reformas estruturais que proporcionassem *superávit* primário, corte de gastos, desregulamentação do capitalismo financeiro e do mercado de trabalho, além de privatizações de estatais. As conclusões dessa reunião ficaram conhecidas como o “*Consenso de Washington*”.⁵¹

No Brasil, as bases desse consenso neoliberal foram largamente exploradas na campanha vitoriosa de Collor de Mello à Presidência da República, para quem o Estado brasileiro era a imagem de um paquiderme, seus servidores eram “*marajás*” e a produção industrial brasileira era ineficiente porque fortemente beneficiada por políticas protecionistas.

Quando Collor ascendeu ao poder em 1990, o Estado brasileiro estava profundamente fragilizado diante da crise dos anos 1980. Para que se compreenda o atoleiro em que se encontrava o país em razão da crise dos anos 1980, basta lembrar que no período o Brasil contabilizou 8 planos econômicos de estabilização monetária, 4 diferentes moedas, 11 índices de cálculo da inflação, 5 congelamentos de preços e salários, 14 diferentes políticas salariais, 18 modificações nas regras de câmbio, 54 alterações nas regras de controle de preços e 21 propostas de negociação da dívida externa. Sem recursos econômicos e políticos para estabelecer um modelo de desenvolvimento autônomo, Collor se curvou docilmente ao modelo neoliberal

⁵¹ CARCANHOLO e BARUCO. *A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições*. p. 9-23.

estabelecido no Consenso de Washington, procurando caracterizar o setor público como naturalmente ineficiente e ineficaz, ao contrário do setor privado, que seria baseado na racionalidade e na vocação para o crescimento econômico.⁵²

Pari passu ao tresloucado “*confisco da poupança*”, o novo governo propôs desregulamentar a economia, em especial as relações capital-trabalho, e retirar do Estado o seu papel de agente econômico produtivo, por meio da privatização das empresas estatais que haviam sido criadas durante o período em que prevaleceu o modelo econômico de Estado desenvolvimentista. O modelo econômico proposto por Collor era baseado na redução do tamanho do Estado e na diminuição dos gastos públicos, o que se considerava necessário para a redução do *déficit* público e da inflação. A fim de situar o país no mercado global e tornar a indústria brasileira mais competitiva, o governo ainda estabeleceu uma radical política de “*liberalização das importações*”.

Ocorre que o governo Collor coincidiu com o início da vigência da Constituição de 1988, o que marcou uma grande contradição. Curiosamente, as reformas econômicas e a retórica neoliberal de Fernando Collor de Mello precisaram conviver com a necessidade de se implementar todo um conjunto de políticas públicas típicas do Estado social estabelecidas no texto constitucional. O governo Collor teve a obrigação de implementar o novo sistema de Seguridade Social, abrangendo previdência, assistência e saúde, assegurar proteção previdenciária aos trabalhadores rurais, instituir o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e estruturar o Sistema Único de Saúde (SUS).⁵³

Em meio a esses avanços impostos pela Constituição de 1988, a plataforma neoliberal de Collor fracassou completamente. As políticas neoliberais de redução do tamanho do Estado fragilizaram as políticas sociais de redução da desigualdade. Ao lado da violenta redução do gasto público, não houve eliminação do *déficit* público e muito menos queda da inflação. A liberalização indiscriminada das importações trouxe

⁵² SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 153-155.

⁵³ FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. *Políticas sociais frente à austeridade econômica brasileira*. in LACERDA, Antônio Corrêa de (coord.) *O mito da austeridade*. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 91.

o desmantelamento de segmentos inteiros da economia, com o consequente desengajamento de significativa parcela da nossa força de trabalho.⁵⁴

Desde então, apesar de sucessivas crises, a implantação da racionalidade neoliberal e a imposição de seu sistema normativo jamais foram verdadeiramente interrompidas. De fato, o fim da década de 1980 marcou o abandono do modelo econômico de Estado desenvolvimentista que perdurava entre nós desde os anos 1930, e que também jamais rompeu com os padrões de dominação e mandonismo privado estabelecidos desde a independência, em 1822.⁵⁵

No início do governo Fernando Henrique Cardoso, cujos dois mandatos ocorreram entre os anos de 1995 e 2002, realizou-se uma ampla reforma para a consolidação do Plano Real, instituído ainda no governo Itamar Franco. Foram adotadas políticas econômicas de juros altos e de ajuste fiscal, como forma de alcançar a estabilização dos preços e produzir um câmbio fixo, o que deteriorou a balança comercial e produziu forte retração econômica. A política de estabilização dos preços foi fortemente baseada no endividamento externo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que passou a exigir do país a adoção de medidas típicas do receituário neoliberal, dentre as quais a obtenção de *superávits* primários e indiscriminada contenção dos gastos públicos, o que *não* ajudou a reduzir a dívida pública e agravou o quadro recessivo.⁵⁶

A forte pressão para a adoção de políticas de austeridade nas ações do Estado conseguiu produzir, em 1993, o chamado Fundo Social de Emergência, que desvinculou as contribuições sociais de suas finalidades originárias de financiamento da seguridade social. Posteriormente, essa estratégia de subfinanciamento das ações

⁵⁴ SOARES. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. p. 153-155.

⁵⁵ SAAD FILHO, Alfredo e MORAIS, Lecio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018. Também nesse sentido conferir Maria da Conceição Tavares, para quem “*nem os projetos ‘nacional-desenvolvimentistas’, nem os sucessivos pactos oligárquicos liberais ou autoritários, encontraram tempo, dinheiro ou razão suficiente para levar adiante a reforma agrária e o ensino básico universal, que todos proclamaram serem indispensáveis ao desenvolvimento de uma nação moderna*”. TAVARES, Maria da Conceição. *Império, território e dinheiro*. In FIORI, José Luís (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 454.

⁵⁶ FERREIRA. *Políticas sociais frente à austeridade econômica brasileira*; p. 92-93.

sociais do Estado passou a ser chamada de Fundo de Emergência Fiscal (1997) e, mais tarde, de Desvinculação das Receitas da União (2001).

Também no governo Fernando Henrique Cardoso foi operado o maior programa de privatizações da história do Brasil, baseado no pressuposto tipicamente neoliberal de maior eficiência do setor privado e sob o pretexto de perseguir a redução da dívida pública. No bojo do chamado Plano Nacional de Desestatização, foram privatizadas empresas públicas do ramo das telecomunicações, distribuição de energia elétrica, instituições financeiras, empresas de transporte e mineradoras. Empresas que simbolizavam os tempos do Estado desenvolvimentista foram entregues à exploração privada, como a Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional.

O neoliberalismo brasileiro tem avançado, com maior ou menor ímpeto, consoante a quadra histórica, o contexto econômico e o partido no poder, sem que tenhamos tido qualquer *guinada* na lógica que orienta o capitalismo global desde os anos 1980, apesar de um notável período de implantação de políticas públicas que favoreceram a redução da desigualdade e o combate à miséria, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, como também um nítido arrefecimento no ímpeto da política de desestatização, tanto no governo Lula quanto no governo de Dilma Rousseff.⁵⁷

Convém lembrar que Lula ampliou a meta de *superávit* primário prevista no acordo que Fernando Henrique Cardoso firmou com o FMI, passando de 3,5% para 4,25% ao ano. Também no seu governo foi mantida uma taxa básica de juros bastante elevada, a fim de reaproximar a economia das metas de inflação, descumpridas no último ano do governo FHC.⁵⁸

Embora seja necessário reconhecer que nos dois governos Lula e no primeiro governo Dilma houve claramente uma política de Estado de inclusão social, fato é que não se conseguiu alcançar o marco estrutural excludente da economia brasileira, não tendo o país promovido, por exemplo, uma reforma tributária que fosse capaz de redistribuir riqueza e renda. Evidentemente que, apesar dos esforços e dos avanços,

⁵⁷ CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 1 ed., 2018.

⁵⁸ FERREIRA. *Políticas sociais frente à austeridade econômica brasileira*. p. 95.

o espaço de manobra era muito estreito e vigiado de perto por amplos e poderosos interesses políticos, financeiros e midiáticos.⁵⁹

Mesmo assim, o governo Lula conseguiu promover medidas de política econômica que romperam com o receituário neoliberal padrão. Houve expansão do crédito por meio do BNDES em benefício das grandes indústrias nacionais,⁶⁰ foram criados 15 milhões de empregos, em sua maioria formais, tendo havido também uma política de elevação do salário mínimo, que ascendeu em mais de 50% entre 2003 e 2010, o que favoreceu os trabalhadores urbanos e reduziu a desigualdade. Também não se pode esquecer do programa de transferência de renda conhecido como Bolsa Família, que passou a incluir 25% da população brasileira, ajudando a reduzir em 65% a pobreza extrema e a fome, ao custo de apenas 0,5% do PIB.⁶¹

Nesse período, a exemplo do que ocorreu no Brasil nos governos Lula e Dilma, outros governos na América Latina também adotaram uma posição discursiva menos atrelada à ortodoxia neoliberal, procurando desenvolver programas que aspiravam crescimento econômico em concordância com um modelo social mais redistributivo. É o caso dos governos de Ricardo Lagos (2000) e Michelle Bachelet (2006) no Chile, Tabaré Vázquez (2005) e José Mujica (2010) no Uruguai e Nestor Kirchner (2003) e Cristina Fernández (2008) na Argentina.⁶²

⁵⁹ DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo. A nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. p. 223-224.

⁶⁰ O ponto é bastante polêmico. Não queremos aqui defender ou criticar as escolhas específicas feitas pelos governos petistas e pelo próprio BNDES no que se refere aos investimentos que foram realizados. Quanto ao tema, ainda muito se debate no ambiente político. Há também ações de improbidade tratando desses investimentos, cujo conteúdo não podemos comentar. Sem dúvida que, em meio ao debate político, há muitas críticas sem sentido, como a de que tais investimentos serviam para financiar ditaduras comunistas. Isso é bobagem. Mas uma crítica razoável que pode ser feita é a de que os investimentos do BNDES foram direcionados a alguns setores econômicos que não se caracterizam pela inovação, pesquisa e tecnologia, como o setor de corte animal. A princípio, esse tipo de investimento estatal deve estar ligado a setores onde o risco é mais acentuado e onde se exige inovação e pesquisa, produzindo valor agregado nas exportações. Seja como for, reconhecemos que o investimento público em setores produtivos constitui uma boa prática, devendo, no entanto, ser bastante criteriosa a alocação dos recursos públicos, para evitar favorecimentos pessoais e desequilíbrios concorrenciais.

⁶¹ FERREIRA. *Políticas sociais frente à austeridade econômica brasileira*. p. 94-98.

⁶² ZURBRIGGEN, Cristina. *Estado, mercado e desigualdades: um estudo comparativo Uruguai-Chile*. p. 125-151.

Realmente, o Brasil não foi o único país latino-americano a conjugar crescimento econômico com redistribuição de renda nos anos 2000. Na primeira década do século XXI, o PIB *per capita* nos países da região teve um aumento real de 22%, o dobro da Europa ocidental, ao passo em que a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini caiu em 12 de 17 países latino-americanos entre 2000 e 2006.⁶³

Todavia, a partir de 2015, o início do segundo mandato de Dilma Rousseff foi marcado por uma reorientação da política econômica, representada pela nomeação para o Ministério da Fazenda de Joaquim Levy, um *Chicago Boy* de nova geração, cuja missão era promover um ajuste fiscal baseado em uma política de corte de gastos públicos. Se a primeira década do século XXI tinha sido marcada pelo aumento do compromisso do Estado com a provisão de bens e serviços públicos voltados à redução da desigualdade, o início do segundo mandato do governo de Dilma Rousseff trouxe consigo o discurso de austeridade, traduzido em políticas de contenção dos gastos públicos, o que ajudou a acelerar a crise socioeconômica que se agudizou nos governos que se seguiram.⁶⁴

No segundo mandato do governo de Dilma Rousseff, o Estado brasileiro também promoveu sucessivos aumentos da taxa SELIC. No meio do ano de 2015, em 29 de julho, a SELIC já havia sido elevada sete vezes seguidas, alcançando 14,25%, o maior patamar em nove anos.⁶⁵ A elevação dos juros, associada a uma política de corte de gastos públicos, fez com que, no ano de 2015, o montante de despesas com

⁶³ SOUZA, Pedro H.G. Ferreira. *Uma história de desigualdade. A concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec Editora Ampocs, 2018. p. 163.

⁶⁴ Como explica Luíza Nassif-Pires, “O século XXI no Brasil também é marcado por legados contraditórios, avanços e retrocessos no campo da seguridade social e com relação ao papel do Estado. Se por um lado a primeira década traz redução da pobreza, inserção das classes de renda mais baixas em um patamar de consumo mais elevado e um aumento do compromisso do Estado com a provisão de bens e serviços básicos para a população como um todo, a partir de 2014 o discurso de austeridade começa a ganhar ímpeto e se traduzir em políticas de contenção dos gastos do governo. A inserção da austeridade na Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 95, em 2016, conhecida como teto dos gastos, sinaliza um comprometimento do Estado em se abster desse papel tão importante. O Brasil dessa forma acelera de forma preocupante sua caminhada rumo a uma crise socioeconômica de modo geral e particularmente a uma crise do cuidado.” NASSIF-PIRES, Luíza. *Investimentos em infraestrutura de cuidado: considerações para um projeto de desenvolvimento igualitário para o Brasil*. in RONCAGLIA et al (Org.) *Bidenomics nos trópicos*. Rio de Janeiro: FGV Editora., 2021. Edição do Kindle. Não paginado.

⁶⁵ <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/03/na-4-alta-seguida-juros-sobem-para-1275-ao-ano-maior-nivel-em-6-anos.html>

juros fosse nove vezes maior do que o total de investimentos do governo federal. Em valores nominais, no ano de 2015, o Estado brasileiro gastou com juros a quantia de R\$ 501,8 bilhões, em meio a uma fortíssima retração do gasto público em investimentos. Ao associar taxas de juros elevadas com cortes de gastos públicos, o governo Rousseff promoveu a depreciação do consumo, o que resultou também na queda da produção e, conseqüentemente, do emprego e da arrecadação tributária. Esse quadro foi agravado pela instabilidade política que resultou no *impeachment* de 2016, além da retração econômica que a operação Lava Jato promoveu especialmente nas áreas de petróleo, gás e construção civil. A combinação desses fatores colapsou as contas públicas.⁶⁶

O *déficit* público também foi agravado pela política de desoneração tributária que já estava em curso desde o governo anterior. Como relata Laura Carvalho, no primeiro mandato de Dilma Rousseff, a política de desoneração tributária ganhou centralidade na política econômica. Rousseff promoveu a redução do IPI sobre máquinas e equipamentos, materiais de construção, caminhões e outros veículos, concedeu créditos tributários para exportadores e desonerou a folha de pagamentos das empresas.⁶⁷

O conjunto dessas medidas promoveu uma relevante queda de arrecadação do governo federal. Para os grandes empresários, tais benesses promoveram a redução do endividamento e recuperação da lucratividade, sem que tivesse havido qualquer incremento no investimento privado no período. De fato, esse tipo de política econômica, que pretende estimular a economia pelo lado da oferta, não é capaz de promover novos investimentos, quando não há qualquer expectativa de crescimento da demanda. Ainda que se reduza a carga tributária dos mais ricos, na falta de expectativa de crescimento da demanda, a economia produtiva não tem qualquer interesse em expandir seus investimentos, notadamente em tempos de juros altos, desemprego e retração dos gastos públicos. Para o empresário, não há qualquer razão para expandir a capacidade produtiva se não há perspectiva de crescimento das vendas, razão pela qual o setor produtivo prefere realizar o lucro decorrente da

⁶⁶ RAMOS et al. *A emenda constitucional (EC) 95 e o engodo do 'teto dos gastos'*, p. 61.

⁶⁷ CARVALHO. *Valsa brasileira. Do boom ao caos econômico*. p. 69-71.

desoneração tributária e buscar rentabilidade em produtos financeiros. Pode parecer estranho, mas Laura Carvalho compara a política de Dilma Rousseff às estratégias de Ronald Reagan e Donald Trump, ao situar sua política econômica na redução de impostos como forma de estímulo ao crescimento econômico.⁶⁸

Porém, a retomada radical da ortodoxia neoliberal no Brasil ocorreu mesmo a partir do ano de 2016, com a deposição de Dilma Rousseff e a assunção de Michel Temer à Presidência da República. Esse é o marco disruptivo da virada neoliberal no país, que se reapresenta em uma nova versão profundamente radical e autoritária. Como diz Cláudio Pereira de Souza Neto, nunca antes, desde o fim da República Velha, o Estado brasileiro abdicou tão claramente do *“propósito de promover a pacificação social por meio da conciliação de conflitos distributivos para se comprometer com a promoção unilateral dos interesses do mercado”*.⁶⁹

Assim que assumiu a Presidência da República, Michel Temer tratou de mostrar a face plutocrática de seu governo e o seu profundo compromisso com o receituário neoliberal encaminhando para o Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, que resultou na Emenda Constitucional nº 95/2016, impondo o congelamento dos gastos públicos primários pelo período de vinte anos, o que ficou conhecida como a *“emenda do teto de gastos”*. A partir de então, estavam constitucionalmente proibidos novos investimentos públicos em saúde, educação, previdência, assistência e infraestrutura, para além da inflação acumulada no ano anterior.

Com isso, um governo que sequer foi eleito conseguiu impedir por duas décadas que a soberania popular atuasse nas escolhas orçamentárias e na política fiscal no Brasil. A Emenda Constitucional nº 95/2016, além de equivocada do ponto de vista de política fiscal, pois desconsidera o papel multiplicativo do gasto público e a sua importância anticíclica, é também profundamente autoritária, pois impede que o povo, por meio da escolha de novos programas de governo, exerça seu soberano direito de atuar na alocação dos recursos públicos.

⁶⁸ CARVALHO. *Valsa brasileira. Do boom ao caos econômico*. p. 69- 86.

⁶⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Editora Contracorrente/Eduerj, 2020. p. 15.

Logo no ano seguinte, o governo Temer conseguiu aprovar a chamada “*reforma trabalhista*”, empreendida pela Lei nº 13.467, de 13 de setembro de 2017, que promoveu a mais ampla reforma já realizada na legislação trabalhista brasileira, permitindo que o “*acordo*” entre empregador e empregado prevalecesse sobre as normas da CLT, revogando a obrigatoriedade da contribuição sindical e desestimulando o acesso à justiça por meio da sucumbência na Justiça do Trabalho.

Ao sabotar as fontes de financiamento das ações sociais do Estado e fragilizar a posição do trabalhador na relação de emprego, Temer conseguiu implementar duas grandes medidas da agenda neoliberal em busca da desigualdade e da concentração de riqueza.⁷⁰

Ostentando um índice de reprovação de 62%,⁷¹ Michel Temer não conseguiu reunir apoio político suficiente para se lançar candidato em 2018 e prosseguir implementando a sua agenda, que fora apresentada dois anos antes como “*a ponte para o futuro*”. Quando faltavam apenas dois meses para as eleições de 2018, as pesquisas de intenção de voto indicavam um embaraçoso favoritismo de Lula, com chances reais de vitória ainda no primeiro turno.⁷²

Foi então que, no bojo de uma estratégia de *lawfare*⁷³ capitaneada pelo ex-juiz Sergio Moro, Lula é condenado criminalmente e, assim, é inabilitado a concorrer às eleições presidenciais de 2018. O indeferimento do registro da candidatura de Lula foi decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral na madrugada do dia 1º de setembro de 2018,

⁷⁰ Como já advertiram L. Randall Wray e Flávia Dantas, “*o congelamento dos gastos públicos por 20 anos e as ‘reformas’ trabalhistas e previdenciárias em curso, que destroem as políticas de proteção social, só aprofundarão a crise econômica e piorarão os conflitos sociais no Brasil*”. WRAY, Randal L. e DANTAS, Flávia in DALTO, Fabiano A.S. ... [et al.]. *Teoria monetária moderna - MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas*. Fortaleza: Nova Civilização, 2020. Não paginado. Edição do Kindle.

⁷¹ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/27/reprovacao-de-temer-recua-para-62-no-fim-do-governo-diz-datafolha.ghtml>

⁷² <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/22/pesquisa-datafolha-lula-39-bolsonaro-19-marina-8-alckmin-6-ciro-5.ghtml>

⁷³ Cf. o acórdão do Supremo Tribunal Federal proferido no Habeas Corpus n. 164.493/PR, Relator para o acórdão Min. Gilmar Mendes, paciente Luiz Inácio Lula da Silva. Cf. ainda FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; CITTADINO, Gisele e LIZIERO, Leonam. *Lawfare: O Calvário da Democracia Brasileira*. São Paulo: Meraki. 2020; SANTORO, Antônio Eduardo Ramires e TAVARES, Natália Lucero Frias. *Lawfare Brasileiro*. 2a ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido. 2019; e FONTES, Brenda Messias de Souza, *Lawfare - O uso do direito como arma para perseguições políticas no Brasil*. inédito, 2020.

mesmo dia em que teria início a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. O acórdão do TSE que indeferiu o registro da candidatura de Lula foi relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que na condução do processo suprimiu o prazo de alegações finais do candidato e solicitou à presidência do tribunal a realização de uma imediata sessão extraordinária, a tempo de evitar que Lula aparecesse como candidato na propaganda eleitoral naquele mesmo dia e durante toda a campanha.⁷⁴

Sem um concorrente popular, Jair Bolsonaro torna-se favorito e se recusa a participar dos debates, esquivando-se de dizer qual é a sua plataforma na área econômica e limitando-se a dizer que ela seria decidida pelo economista neoliberal, formado pela Escola de Chicago, Paulo Guedes, que, como vimos, anos antes havia passado por um estágio na ditadura de Pinochet.

O inevitável acontece. Jair Bolsonaro é eleito, Paulo Guedes assume o Ministério da Economia e Sérgio Moro larga a magistratura e é agraciado com o cargo de Ministro da Justiça. O novo governo brasileiro rapidamente consegue retomar no Congresso Nacional as discussões sobre a reforma do sistema de seguridade social brasileiro, que finalmente se concretiza com a aprovação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, a chamada “*reforma da previdência*”. Com a supressão de diversos dos seus direitos previdenciários originalmente consagrados no texto da Constituição de 1988, mais uma vez os trabalhadores foram sacrificados, tendo curso o desmonte do Estado social brasileiro, em atenção aos propósitos neoliberais de promoção da desigualdade.

Esse mesmo governo, em meio a arroubos autoritários, ataques ao ensino público, agressões aos povos indígenas e constante negação das desigualdades de gênero e de raça, consegue ainda avançar na concretização de outra pauta bastante cara ao neoliberalismo: a privatização de empresas estatais. A Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, aprovou a desestatização das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), estando caminhando a passos largos o Projeto de Lei nº 521/2021, que autoriza a privatização dos Correios. Convém registrar que no ano de 2020, em meio à profunda crise econômica causada pela epidemia de Covid-19, a Eletrobras

⁷⁴ <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/tse-indefere-pedido-de-registro-de-candidatura-de-lula-a-presidencia-da-republica>

registrou um lucro líquido de R\$ 6,4 bilhões⁷⁵ e os Correios lucraram R\$ 1,53 bilhão, o melhor resultado dos últimos dez anos.⁷⁶

A privatização dessas empresas lucrativas, além de agravar o déficit público e, assim, produzir a supressão de recursos que poderiam ser utilizados em políticas públicas de justiça social, provoca também a redução da capacidade do Estado de ingerir liquidez no mercado em períodos de crise, o que beneficia diretamente os grandes bancos e o capitalismo financeiro improdutivo e prejudica os estratos vulneráveis da população.⁷⁷

Esse mesmo governo encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, que pretende instituir a chamada “*reforma administrativa*”, de modo a enfraquecer o princípio do concurso público e restringir a estabilidade do servidor por meio da criação de cinco tipos de vínculos precários do servidor com o Estado. Na exposição de motivos da PEC, o Ministro da Economia Paulo Guedes mobiliza os tradicionais argumentos dos neoliberais, ligados aos mitos da escassez e do *déficit* público, aos elevados custos do Estado e a iminência de um colapso orçamentário. Segundo o ministro, “*o Estado custa muito, mas entrega pouco*”.⁷⁸

Ocorre que o Estado brasileiro não pode prescindir de mecanismos estáveis de promoção de justiça distributiva, de modo a corrigir as injustiças e contingências sociais na distribuição da riqueza e renda que resultam do livre mercado. Não configura escolha legítima do governante a pretensão de suprimir uma legislação que proteja o hipossuficiente da relação de emprego, tampouco é possível a supressão de

⁷⁵ <https://www.furnas.com.br/noticia/103/noticias/1632/eletrobras-registra-lucro-de-r-64-bilhoes-em-2020>

⁷⁶ <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/05/correios-registra-maior-lucro-dos-ultimos-10-anos#:~:text=O%20Conselho%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20dos,resultado%20nos%20%C3%BAltimos%2010%20anos.>

⁷⁷ Os prejuízos causados por tais programas de privatização também ocorrem em países desenvolvidos. Segundo Tony Judt, “*no decorrer da era Thatcher as privatizações na Grã-Bretanha, com os preços deliberadamente baixos com que os bens públicos foram entregues ao setor privado, resultaram numa perda líquida de 14 bilhões de libras do contribuintes, em benefício dos acionistas e outros investidores*”. JUDT. *O mal ronda a terra*. p. 108.

⁷⁸ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928153 (último acesso em 07/10/2021)

uma rede de proteção social que em sua trama assegure saúde, assistência e previdência para todos.

Não é difícil constatar que a Constituição brasileira estabelece como um dos fundamentos da República a livre iniciativa (art. 1º, IV), sendo a sua ordem econômica regida pelos princípios da propriedade privada e da livre concorrência (art. 170). Porém, dentre seus objetivos fundamentais está a construção de uma sociedade justa e solidária, que pretende erradicar a pobreza e a marginalização (art. 3º, I e III) e assegurar o bem-estar, a igualdade e a justiça (preâmbulo). Por isso, o debate político e as decisões governamentais devem sempre incorporar os princípios, objetivos e fundamentos escolhidos pela Constituição. Do mesmo modo que não se pode suprimir o livre mercado, a propriedade privada e a livre iniciativa, também não se pode abdicar da igualdade e da justiça, da solidariedade e do bem-estar social. Em seu íntimo, o governante eleito pode até achar que nada disso tem importância, mas a Constituição dispõe de um sistema de ideias e valores que deve ser respeitado e perseguido por todos.

Fato é que a América Latina precisa construir alternativas consistentes ao receituário neoliberal e reposicionar de uma vez o papel do Estado nos processos de desenvolvimento. A região cometeu um grande erro ao aceitar sem críticas um receituário concebido nos países ricos, supondo na centralidade do mercado desregulado como instrumento de desenvolvimento. É necessário que se desenvolva aqui um pensamento teórico e crítico próprio que rompa com as falsas premissas ideológicas de que há uma dicotomia ontológica de interesses entre o Estado e o mercado e que um capitalismo avançado e pujante tenha como pressuposto um Estado mínimo. Superar essas falsas premissas é fundamental para que a região possa construir um caminho de desenvolvimento sustentável e inclusivo, reabilitando as capacidades estatais que edifiquem uma economia robusta e uma sociedade justa.

Países periféricos não conseguem alcançar bons níveis de desenvolvimento econômico capitalista reduzindo o tamanho do Estado. Em especial quando as crises alcançam suas economias, é preciso que o governo esteja capacitado para oferecer respostas rápidas, o que jamais será possível sob o modelo de Estado mínimo. É preciso também aceitar que em países como o Brasil, o mercado possui restrições que tornam tímidas as capacidades produtivas, sendo reduzido o nível de

investimento privado em inovação e pesquisa. Tudo isso demanda a participação do Estado, que precisa estar devidamente estruturado não apenas para complementar as falhas do mercado, como também para ser um agente produtivo do capitalismo.

Um Estado bem estruturado é fundamental não apenas para os momentos de crise, mas também para os momentos de expansão do consumo e da renda. Nos momentos de crescimento econômico e expansão do consumo, a reduzida estrutura produtiva interna de países periféricos acaba provocando o crescimento das importações, o que desequilibra a balança comercial e pode resultar em crises cambiais. Também nos momentos de bonança, a ampliação repentina da demanda pode pressionar a capacidade instalada da economia, acarretando pressões inflacionárias, o que acaba forçando o Estado a promover políticas de juros altos.

O Estado mínimo, portanto, não contribuiu com os momentos de bonança, tampouco de crise. Por isso é que pensar em estratégias de desenvolvimento a partir de uma perspectiva latino-americana é fundamental para que a região supere o estado de constante dependência e subdesenvolvimento. O mercado não conseguirá jamais produzir isso sozinho, sendo necessário que o Estado exerça suas capacidades de criação, planejamento e implementação de políticas públicas desenvolvimentistas de curto, médio e longo prazos, conduzindo e coordenando os esforços da sociedade e do mercado na direção do crescimento econômico e na construção de uma sociedade com igualdade de oportunidades para todos.

2. AS FUNDAÇÕES DO PENSAMENTO NEOLIBERAL.

2.1 Do pensamento econômico do liberalismo clássico às formulações econômicas do neoliberalismo.

*Nossa visível desigualdade existe porque o
1% do topo da pirâmide quer isso.*

Joseph Stiglitz

Não é tarefa fácil apontar quando exatamente começaram a ser formulados os elementos estruturantes e discursivos da ideologia neoliberal, tampouco é fácil precisar a partir do que se originou o seu modelo econômico. Mas uma coisa é certa, o neoliberalismo não surgiu do nada, ainda que o dito popular insista na máxima de que “*filho feio não tem pai*”.

Seria o corpo de formulações do modelo econômico neoliberal não mais do que uma atualização dos princípios e premissas do pensamento econômico do liberalismo clássico de Smith e Ricardo? Realmente, como diz Noam Chomsky o termo "neoliberalismo" sugere um sistema e ideias que, ao mesmo tempo que se apresenta como novo, está baseado em ideias liberais clássicas. Todavia, para Chomsky, os pressupostos básicos do neoliberalismo estão muito distantes daqueles que animaram a tradição liberal desde o Iluminismo.⁷⁹

Também José Casalta Nabais afirma que não se pode confundir as duas coisas. Para o autor, a economia clássica do Estado liberal é baseada em um critério utilitarista de máxima felicidade para todos, suportando políticas redistributivas, sem qualquer renúncia à realização da justiça, enquanto o modelo econômico neoliberal está baseado em noções apenas eficientistas, negando qualquer medida redistributiva, supondo que eficiência e justiça são noções antagônicas.⁸⁰

⁷⁹ CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas: neoliberalismo e ordem global*. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021. p. 21.

⁸⁰ NABAIS, José Casalta. *Solidariedade social, cidadania e direito fiscal*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coord.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005., p. 138.

Assim se posiciona Casalta Nabais:

*“...ao contrário do que, com alguma dose de ingenuidade não raro se sugere, a concepção neoliberal que presentemente formata o nosso mundo está longe de apresentar sintonia perfeita com as premissas subjacentes à economia clássica do Estado liberal. Efetivamente, há assimiláveis diferenças entre a postura liberal clássica e a atual dita neoliberal. Pois, para além da radical diversidade de pontos de partida, há uma diferença fundamental entre o critério utilitarista de máxima felicidade para todos da postura liberal e o critério eficientista da postura neoliberal. Com efeito, enquanto a primeira suporta uma política redistributiva, não renunciando assim à ideia de realização da justiça, a segunda nega a possibilidade de qualquer medida redistributiva, considerando eficiente e justa como termos incompatíveis e dando primazia à primeira”.*⁸¹

Embora Nabais esteja certo ao afirmar existirem diferenças assimiláveis entre a economia clássica do Estado liberal e o modelo econômico neoliberal, é preciso reconhecer que há também inúmeros aspectos coincidentes. De fato, se formos observar como Aliomar Baleeiro descreve os elementos constitutivos do pensamento econômico do liberalismo clássico, poderemos identificar ali diversos aspectos coincidentes com o modelo econômico neoliberal, como a “*defesa da liberdade econômica*”, o “*individualismo*”, a “*emancipação dos freios do Estado*”, o “*imposto direto e único*”⁸² e a “*supressão das barreiras alfandegárias*”.⁸³

O primeiro formulador do pensamento econômico do liberalismo clássico foi Adam Smith [1723-1790], que publicou sua grande obra *A riqueza das nações* em 1776, em meio às grandes transformações do capitalismo denominadas de Revolução Industrial. O corpo de formulações constitutivas do pensamento econômico liberal clássico foi posteriormente desenvolvido por David Ricardo [1772-1823], que veio a ser conhecido como o grande sucessor de Adam Smith.

As ideias de Smith e Ricardo podem ser simplificadas a partir da formulação de dois grandes princípios. O primeiro princípio parte do pressuposto de que a busca do lucro e do interesse próprio são inclinações fundamentais do espírito humano, e o

⁸¹ Ibid. p. 138.

⁸² Embora os neoliberais não falem muito em “impostos diretos e únicos”, há uma constante reação a políticas fiscais baseadas em tributação progressiva.

⁸³ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19 ed. revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 19.

somatório das ações humanas assim orientadas produz uma ordem social harmônica que se constitui de forma automática e autônoma. O segundo princípio aponta para que as ações e relações econômicas dos indivíduos, desde que livres das regulações estatais, são capazes de proporcionar mais justiça, racionalidade, eficiência e progresso para as nações. Por isso, o Estado deve limitar suas atribuições à proteção da propriedade e à garantia do cumprimento dos contratos, à proteção da segurança interna e externa, além de se desincumbir de alguns poucos serviços essenciais de interesse comum.

Na teoria, essa concepção de Estado não interventor do liberalismo clássico é a de um Estado que preza pelos direitos naturais do homem, que seriam alcançados desde que os indivíduos pudessem tomar suas decisões em busca de seus interesses próprios de forma livre e racional, de modo que o resultado das interações econômicas desses indivíduos seriam capazes de levar ao bem-estar geral, constitutivo de uma ordem natural e harmônica, garantida pelo funcionamento do mercado livre de regulações estatais.⁸⁴

Esse modelo de Estado liberal corresponde ao Estado expectador das relações econômicas e sociais. Como definem Luciano Ferraz, Marciano Seabra de Godoi e Werther Botelho Spagnol, esse é um Estado cuja atividade financeira destina-se apenas a cobrir as necessidades essenciais à existência e sobrevivência de um diminuto aparato voltado exclusivamente a prover certas atividades que não poderiam ser desempenhadas pela iniciativa privada, como a justiça, a diplomacia e a defesa.⁸⁵

E no que esse modelo de economia política difere do modelo concebido pelo neoliberalismo? Segundo Carcanholo e Baruco, o papel que se atribui ao Estado no liberalismo clássico é o de um Estado mínimo que garanta a *liberdade individual* a partir de um *pacto social* que preza pelos *direitos naturais do indivíduo*, dentre eles e, fundamentalmente, o direito de propriedade.⁸⁶ Já o neoliberalismo prega o Estado

⁸⁴ CARCANHOLO e BARUCO. *A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições*. p. 9-23.

⁸⁵ FERRAZ, Luciano *et al.* *Curso de direito financeiro e tributário*. 3 ed. Belo Horizonte: Forum, 2020. p. 29.

⁸⁶ Não obstante do credo liberal de que o livre mercado advém de um contrato social, Karl Polanyi deixa claro que “o *laissez-faire* nada tinha de natural; os mercados livres nunca teriam chegado a existir por simples efeito da força das coisas (...) também o próprio *laissez-fair* foi imposto pelo Estado” (...) *A via*

mínimo não para a garantia da liberdade individual, mas para a garantia do *livre mercado*. Esse Estado mínimo do neoliberalismo, no entanto, não deriva de qualquer contrato social. Por mais paradoxal que pareça, o Estado mínimo do neoliberalismo é estabelecido pela força do próprio Estado, que nessa dimensão deve ser forte o suficiente para desmontar as conquistas dos *welfare states* e controlar os conflitos sociais daí resultantes. Um Estado que seja forte o bastante para desregular e reformar as estruturas sociais do próprio Estado, submetendo toda a sociedade à lógica do mercado, de modo a garantir não as liberdades individuais, mas a lucratividade e a acumulação.⁸⁷

É totalmente improcedente, portanto, a distinção por vezes encontrada entre "*neoliberalismo democrático*" e "*neoliberalismo autoritário*". Neoliberalismo democrático é uma contradição em termos e neoliberalismo autoritário é uma redundância. O neoliberalismo é ontologicamente autoritário e excludente, porquanto comprometido com a supressão de direitos do povo para a preservação dos interesses das elites econômicas. Já o liberalismo clássico, embora também manifeste a mesma fé secular na salvação do homem pelo livre mercado,⁸⁸ resguarda elementos democráticos em sua estrutura discursiva, pois supõe poder alcançar uma ordem natural harmônica de riqueza compartilhada, baseada na razão, na liberdade e na igualdade.

O modelo econômico de Smith e Ricardo está baseado em uma filosofia moral que busca a preservação de valores fundamentais ligados à liberdade, à igualdade e à razão. No neoliberalismo, todavia, as liberdades são reduzidas à liberdade econômica, a razão é substituída pela eficiência e pela análise de custo-benefício e a igualdade simplesmente desaparece, sendo substituída pela própria desigualdade, que, como veremos mais adiante, surge como meta de uma boa sociedade de mercado.

do mercado livre foi aberta e manteve-se aberta graças ao aumento constante de um intervencionismo organizado e controlado centralmente". in POLANYI, Karl. *A grande transformação. As origens políticas e econômicas no nosso tempo*. Lisboa: Edições 70, 2019, p. 308-310.

⁸⁷ CARCANHOLO e BARUCO. *A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições*. p. 9-23.

⁸⁸ POLANYI. *A grande transformação*. p. 303.

Também não se pode esquecer que o modelo econômico do liberalismo clássico nasce em meio à Revolução Industrial como instrumento teórico de combate à aristocracia e aos privilégios da nobreza, ao passo que o pensamento econômico neoliberal se instaura no mundo a partir da crise dos anos 1960/70 como alternativa ao keynesianismo e como mecanismo de resgate da lucratividade e da acumulação capitalista. Portanto, o modelo econômico do liberalismo clássico é, em si, revolucionário, enquanto o neoliberalismo é, por si, conservador, para não dizer reacionário.

Não surpreende em nada que tantas vezes o neoliberalismo tenha se associado a políticos conservadores ou reacionários, líderes de índole forte ou autoritária e até a ditadores sanguinários. Não há nisso qualquer contradição. Como vimos, o neoliberalismo, embora tenha como meta o Estado mínimo, precisa de um Estado forte para se estabelecer mediante a supressão de direitos sociais e para a contenção de possíveis reações populares.

Essa constatação pode ser facilmente ilustrada por meio das entusiasmadas visitas que Friedrich von Hayek fez ao Chile de Pinochet, em 1977 e 1981. Da segunda vez, quando retornou a Londres, Hayek afirmou para a revista *The Times* que não encontrou ninguém no Chile que não concordasse que o país vivia tempos de grande liberdade. Não será possível saber se Hayek falava sério ou se estava apenas fazendo chiste com as mortes, desaparecimentos e prisões dos opositores do regime que, com certeza, não conseguiu mesmo encontrar. Em uma famosa entrevista concedida ao jornal *El Mercurio*, quando perguntado sobre o que ele achava de “ditaduras”, o ideólogo neoliberal respondeu que elas são necessárias em períodos de transição para o liberalismo:

*HAYEK: Bem, eu diria que, como instituição de longo prazo, sou totalmente contra as ditaduras. Mas uma ditadura pode ser um sistema necessário durante um período de transição. Às vezes é necessário para um país ter, durante um certo tempo, uma forma de poder ditatorial. Como a senhora deve compreender, é possível para um ditador governar de maneira liberal. E é igualmente possível que uma democracia governe com total falta de liberalismo. Pessoalmente, eu prefiro um ditador liberal a um governo democrático sem liberalismo [...]*⁸⁹

⁸⁹ CALDWELL, Bruce, *Friedrich Hayek and his visits to Chile. The review of Austrian Economics*, v. 28, set, 2015, p. 261-309 apud CHAMAYOU, *Sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. p. 327-328.

Como afirma Grégoire Chamayou, com tais afirmações Hayek não está saindo de seu caminho ou traindo seus ideais. Esses “*posicionamentos estão em perfeita continuidade intelectual com que ele teorizava havia décadas*”.⁹⁰

Não apenas Hayek emprestou seu prestígio à ditadura de Pinochet. Muitos economistas, banqueiros e filósofos entusiastas do neoliberalismo faziam suas peregrinações ao Chile, em meio a uma enorme publicidade estatal. Friedman frequentava a TV estatal chilena, onde oferecia suas aulas magistrais de economia, e a própria *Société Mont Pelerin* realizou uma de suas convenções no balneário de Viña del Mar (1976).⁹¹

Por tudo isso, o neoliberalismo, que inicialmente surge como uma estratégia de conservação do capitalismo do pós-crise dos anos 1960/70, acaba se assumindo como uma doutrina conservadora, excludente e plutocrática, bastante distante dos compromissos assumidos nas formulações teóricas do liberalismo clássico de Smith e Ricardo.

2.2 Sobre como o liberalismo clássico desdobrou-se no liberalismo democrático e no neoliberalismo.

Vistas as relações entre o modelo econômico do liberalismo clássico e o modelo econômico do neoliberalismo, convém investigar o que afinal de contas a ideologia neoliberal tem a ver com o liberalismo na sua dimensão de filosofia moral e política.

Sabemos que nos séculos XVII e XVIII o mercantilismo promoveu a dissolução das relações feudais e criou as condições necessárias para o surgimento do liberalismo como doutrina moral e política, fundada na defesa da liberdade individual, da igualdade e na submissão do poder do Estado ao império da lei. Em meio aos

⁹⁰ CHAMAYOU. *Sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. p. 328.

⁹¹ VALDÉS. *Los economistas de Pinochet: La escuela de Chicago en Chile*. Não paginado. Edição do Kindle.

processos revolucionários de sua época e à influência de pensadores como John Locke, Voltaire e Montesquieu, o liberalismo rompe completamente com os modos de perceber o indivíduo, a sociedade e o poder político herdados da idade média.

No final do século XIX, por volta de 1870, a ampliação progressiva do eleitorado e a constante pressão promovida pelos movimentos da classe trabalhadora produziram uma reconfiguração no liberalismo clássico britânico, francês e norte-americano, que passaram a incorporar temáticas até então pouco exploradas, ligadas à promoção de um mínimo de igualdade social a partir de um grau maior de intervenção do Estado no domínio socioeconômico. É nesse momento que o liberalismo clássico se torna mais aberto ao pluralismo político, aos direitos fundamentais e ao papel do Estado na economia e na promoção da justiça social. Esse novo modelo de liberalismo, herdeiro do liberalismo clássico, é aquele que podemos chamar de liberalismo democrático ou liberalismo igualitário e que é encontrado no pensamento de Émile Durkheim (França), William Gladstone (Grã-Bretanha) e John Rawls (EUA).⁹²

Ocorre que, nessa mesma época, surge também uma outra variante do liberalismo clássico, de perfil conservador, extremamente preocupada com a preservação do livre mercado e que expressa grande oposição aos processos de adaptação à democracia que estavam reconfigurando o liberalismo. Essa dissidência apresentava-se como o “*verdadeiro liberalismo*”, embora fosse um híbrido de liberalismo e conservadorismo, muitíssimo apegada ao individualismo e ao fundamentalismo de mercado. Seus ideólogos reivindicavam um liberalismo primitivo e supostamente autêntico, rechaçando a busca do bem comum como objetivo imediato das escolhas governamentais. Alguns anos depois, essa variante do liberalismo clássico, que nasceu em oposição ao liberalismo democrático, viria a ser chamada de “*neoliberalismo*”.⁹³

O primeiro grande formulador dessa variante conservadora e profundamente individualista do liberalismo foi o filósofo britânico Herbert Spencer, cujo pensamento

⁹² LYNCH, Christian. *Nada de novo sob o sol: teoria e prática do neoliberalismo brasileiro*. In *Insight Inteligência*. Ano XXIII, n. 91, outubro/novembro/dezembro 2020. p. 17-34.

⁹³ LYNCH. *Nada de novo sob o sol: teoria e prática do neoliberalismo brasileiro*. p. 17-34.

guarda estreitas aproximações com as ideias anos depois defendidas por três proeminentes pensadores neoliberais: Ludwig von Mises, Friedrich August von Hayek e Milton Friedman.

Herbert Spencer nasceu em Derby, no leste da Inglaterra, no ano de 1820. Foi um dos mais importantes e influentes pensadores de sua época. Grande expoente do positivismo cientificista, seu pensamento ultraliberal foi fortemente marcado pelo evolucionismo de Charles Darwin, tanto que até hoje suas ideias são comumente marcadas pelo epíteto de “*darwinismo social*”.

Em 1884, Spencer publicou o livro *The men versus the State*⁹⁴, em que defendeu a sua “*concepção científica da sociedade*”. Spencer acreditava que a sociedade humana respondia às mesmas leis da natureza, de modo que seria inútil interferir na sua estrutura orgânica por meio de leis ou decisões governamentais. Para ele, os fenômenos sociais têm origem nos fenômenos naturais, daí porque seria contraproducente qualquer atividade legislativa ou governamental que interferisse na dinâmica da sociedade.

Spencer não acreditava na economia e na política como ciências morais, muito menos admitia que elas fossem vistas na perspectiva dos problemas reais dos mais vulneráveis. Em suma, a forma de pensar a economia em Spencer é exatamente oposta àquela defendida um século após por Amartya Sen, para quem não há margem para dissociar o estudo da economia do estudo da ética e da filosofia política.⁹⁵

Ao adaptar a teoria de Darwin à sociologia, à política e à economia, Spencer concluiu que o mercado livre e não-regulado reúne as condições ideais para a evolução da sociedade, pois filtra os melhores a partir de uma seleção natural dos mais aptos. Spencer esforçou-se em defender ideias deterministas, segundo as quais “*a sobrevivência do mais apto*” por meio da competição estabelecida pelas forças livres do mercado seria a principal força motora para o avanço da civilização e para o progresso da humanidade, de modo que seriam nocivas e geradoras de decadência social quaisquer iniciativas legislativas ou governamentais de combate à desigualdade

⁹⁴ SPENCER, Herbert. *The man versus the state*. Idaho: The Caxton printers, Ltd: 1960. Não paginado. Edição do Kindle.

⁹⁵ SEN, Amartya Kumar. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 19.

e à miséria, porquanto geradoras de uma artificial intervenção nos mecanismos naturais da evolução social na luta pela vida.

Já no prefácio de seu livro *The men versus the State*, Spencer expressa preocupação com o que chama de “*decrécimo de liberdade de fato*”, advindo de certas mudanças no comportamento político naquele quarto final do século XIX. Seu receio tinha duas bases fundamentais: o crescente número de regulamentações legislativas, que, segunda ele, restringiam as ações dos cidadãos em esferas onde antes eram livres, e o aumento de imposições tributárias, que, do mesmo modo, restringiam a liberdade pela diminuição da renda individual e do direito de escolher onde e com o que gastar as riquezas adquiridas com o esforço pessoal. Spencer propunha o resgate de um liberalismo primitivo, supostamente autêntico e diferente daquele do seu tempo, que fosse de fato capaz de voltar a proporcionar “*liberdade individual contra o Estado coercitivo*”.⁹⁶

Spencer acreditava que a busca do bem comum, ainda que legitimada pela vontade da maioria, não deveria ser o objetivo imediato das escolhas governamentais, e sim a liberdade. A liberdade é o fim a ser buscado, de modo que a política deveria se autoconter na atividade de dirigir as ações dos cidadãos, preservando suas liberdades fundamentais.⁹⁷

Spencer criticava fortemente aquilo que chamava de “*piedade aos pobres*”, que invariavelmente não levava em conta as suas “*faltas*”. Para Spencer, a simpatia com o homem que sofre impede que se pense que ele experimenta as consequências de suas próprias culpas. Assim, quando falamos da “*miséria dos pobres*”, pensamos no “*pobre virtuoso*”, em lugar de pensarmos, “*como em grande medida deveria ser*”, palavras de Spencer, como pertencente ao grupo dos “*pobres sem merecimento*”, que sofrem as consequências de suas más ações, de suas faltas, de suas vidas dissolutas, libertinas.⁹⁸

⁹⁶ SPENCER. *The man versus the state*. Não paginado. Edição do Kindle.

⁹⁷ Ibid. Não paginado. Edição do Kindle.

⁹⁸ Ibid. Não paginado. Edição do Kindle.

Além de culpar o pobre pela sua pobreza, Spencer acusa a legislação que o ampara de criar um “*corpo permanente de vagabundos*”. Sobre a tentativa de minorar os efeitos da miséria, Spencer diz que não se deve interferir no “*curso normal das coisas*”. Em seu libelo, Spencer não poupa sequer instituições filantrópicas que, em sua visão, ajudam “*os descendentes dos indignos, prejudicando a descendência dos dignos*”. Basicamente, ele criticava a ideia de que o sofrimento deve ser evitado, dizendo que “*o sofrimento é curativo*” e que não se deve tentar remover o mal, pois o mal é apenas um “*defeito da natureza humana*”.⁹⁹

O ponto fundamental de seu pensamento é o de que não se deve tentar salvar o homem das penas naturais de suas más ações, pois isso acaba impedindo o progresso social que a competição no mercado proporciona ao selecionar os mais aptos. Por isso, o Estado deve abster-se de interferir na vida social. Somente o absentéismo estatal contribui para o progresso social. Políticas de justiça distributiva são, no fundo, nocivas, pois, para Spencer, não se deve interferir naquilo que ele chama de “*desempenho e resultado de méritos pessoais*”, o que atrapalha a “*evolução social*”, favorecendo a “*multiplicação*” dos “*mais mal adaptados à existência*”.¹⁰⁰

A lógica de Spencer é a de que políticas públicas de ajuda aos necessitados devem ser abolidas, pois fornecem benefícios ilusórios, na medida em que impõem aos patrões e proprietários maiores ônus tributários, que acabam repercutindo no pagamento de salários ainda menores e preços mais elevados, retirando com uma das mãos a ajuda que é oferecida com a outra.

Nada do que é feito pelo Estado para o bem comum escapa da crítica de Spencer. Toda e qualquer regulação ou atividade direta ou indireta do Estado é combatida com a mesma veemência e sem qualquer inflexão. Sistemas de transferência de renda, acréscimos de salário por eficiência de professores, construção de moradias populares, fornecimento de alimento para crianças em estado de indigência, limites à jornada de trabalho, imposição de medidas sanitárias e padrões urbanísticos de construção, tudo isso, para Spencer, decorre de uma

⁹⁹ Ibid. Não paginado. Edição do Kindle.

¹⁰⁰ SPENCER. *The man versus the state*. Não paginado. Edição do Kindle.

equivocada concepção de “*socialismo de Estado*”, que tende à “*escravidão*” e ao “*totalitarismo*”.¹⁰¹

Essa suposta tendência à escravidão parece incidir em Spencer como um verdadeiro delírio, turvando suas habilidades cognitivas em projeções futuristas que beiram a ficção especulativa. Vamos a um exemplo. Para Spencer, na medida em que o Estado comece a construir moradias para os pobres, paralelamente ao exercício de uma atividade regulatória quanto ao modo de construir, haveria uma natural baixa nos preços dos imóveis, desestimulando o investimento privado, o que forçaria o Estado a ampliar cada vez mais a construção por conta própria de imóveis, de modo a suprir a baixa na oferta privada, forçando ainda mais os preços para baixo e assim por diante. Com o passar do tempo, o valor dos imóveis já construídos estaria de tal modo depreciado que o Estado passaria a adquiri-los em vez construir novos. Depois de mais algum tempo, o Estado tornar-se-ia, afinal, o único proprietário dos imóveis existentes, instituindo-se, dessa forma, o socialismo, operando-se o fim da propriedade privada. Em suma, Spencer supõe que prestações estatais positivas e um conjunto de leis regulamentadoras de atividades privadas tende ao aniquilamento do mercado e à absorção de tudo pelo Estado, fazendo com que cada membro da comunidade se torne um escravo de sua comunidade, restabelecendo, com isso, o despotismo decorrente da implantação do socialismo.¹⁰²

A aversão que Spencer tem pelo Estado não apenas projeta delírios, mas também o impede de ver com clareza o passado, cometendo indizíveis erros históricos. Ele acredita que todo o progresso experimentado pela humanidade ocorreu “*inteiramente*” em virtude de esforços pessoais e que os governos apenas atuaram para interromper ou dificultar, nunca para favorecer, esse progresso. Para ele, nenhuma manifestação de progresso científico ou tecnológico pode ser atribuída ao Estado. O Estado nada teve a ver com a ampliação das navegações, jamais ajudou no desenvolvimento do comércio, das ciências, da indústria, dos transportes. Tudo é

¹⁰¹ Ibid. Edição do Kindle. Não paginado.

¹⁰² SPENCER. *The man versus the state*. Edição do Kindle. Não paginado.

“*resultado de atividades espontâneas dos cidadãos*”. Se houve alguma atuação do Estado nessas áreas foi apenas para interromper ou dificultar, acusa Spencer.¹⁰³

Agora que as ideias de Herbert Spencer foram apresentadas, passemos à análise das influências que elas produziram no pensamento dos neoliberais Ludwig von Mises [1881-1973], Friedrich August von Hayek [1899-1992] e Milton Friedman [1912-2006]. Os dois primeiros, Mises e Hayek, foram os grandes expoentes da chamada Escola Austríaca de Pensamento Econômico. Friedman foi o grande líder da notória Escola de Economia de Chicago.

No círculo acadêmico, talvez o mais popular dos neoliberais tenha sido Milton Friedman, a quem Joseph E. Stiglitz, com humor, se refere como o “*sumo-sacerdote da religião conhecida como Escola de Economia de Chicago*”.¹⁰⁴ Ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1976, Friedman divulgou suas ideias para o grande público no livro “*Capitalismo e liberdade*”, lançado originalmente no ano de 1962 e ainda hoje editado no Brasil em língua portuguesa. Para Friedman, a liberdade econômica é um fim em si mesma, de modo que não pode haver democracia sem livre mercado, embora possa haver capitalismo sem democracia. Defensor radical do Estado mínimo, Friedman dizia que o papel do governo é o de preservar a lei, a ordem e a competição, de forma que deveriam ser extintos programas de habitação social, todo o sistema de ensino deveria ser privatizado e a previdência social deveria ser simplesmente extinta, como também o salário mínimo não deveria existir. No campo tributário, Friedman defendia uma tributação sobre a renda com alíquota única acima de um determinado limite de isenção, sem nenhum tipo de progressividade. Ele era, ao mesmo tempo e com igual zelo, um fervoroso combatente do comunismo, do socialismo e também do próprio “*welfare state*”, ideologias que tratava com igual desdém sob o rótulo de “*comunitarismos*”.¹⁰⁵

Não é possível encontrar nas obras de Mises, Hayek e Friedman uma reivindicação explícita do darwinismo social de Hebert Spencer, embora Ludwing von

¹⁰³ Ibid. Edição do Kindle. Não paginado.

¹⁰⁴ STIGLITZ, Joseph. *O preço da desigualdade*. Lisboa: Bertrand Editora, 2016, p.413.

¹⁰⁵ FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.

Mises recupere o cientificismo spenceriano ao dizer que o liberalismo “*é a aplicação dos ensinamentos da ciência à vida social do homem*”.¹⁰⁶

Tal qual Spencer, Mises e Hayek fantasiam incrivelmente os tempos do liberalismo do século XVIII e XIX, abstendo-se de qualquer crítica a respeito das enormes dificuldades vividas naquele período, como se nada de indevido tivesse ocorrido no campo da desigualdade da renda, do crescimento da miséria e das impronunciáveis condições a que eram submetidos os trabalhadores da indústria. Eles tinham uma visão quase idílica do liberalismo do século XVIII e XIX e acreditavam que houve grande avanço social nesse período.

Em sua obra, Hayek afirma que o início do século XIX testemunhou uma elevação generalizada no padrão de vida, tempo em que a classe trabalhadora foi alçada a um elevado patamar de “*conforto, segurança e independência*”.¹⁰⁷ Nessa mesma linha, Mises chega a dizer que no século XVIII e XIX o trabalhador da indústria “*vivia melhor e mais prazerosamente*” do que os nobres do antigo regime e que todos podiam finalmente “*comer e beber segundo seus desejos*”. Mises dizia que o trabalhador da indústria do século XIX “*podia, também, se o desejasse, fazer parte da vida cultural e intelectual de sua nação e, caso possuísse talento e energia suficientes, podia, até mesmo, sem dificuldade, alçar uma posição social mais alta*”. Para Mises, essa foi a “*Idade da Paz Eterna*”.¹⁰⁸

Como já vimos, Hebert Spencer acreditava que a atuação do Estado na economia causaria escravidão e totalitarismo. Hayek também mobiliza esse tipo de medo, profetizando que a ruptura dos princípios do liberalismo econômico conduziria o mundo para algo semelhante ao nazismo ou ao fascismo.¹⁰⁹ Tudo aquilo que se opõe ao seu “*verdadeiro liberalismo*”, Hayek denomina de socialismo ou coletivismo. E teriam sido essas tendências socialistas ou coletivistas vividas na Alemanha no primeiro pós-guerra que teriam produzido o nazismo, o que também estava em vias

¹⁰⁶ MISES, Ludwig von. *Liberalismo*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010. p. 35.

¹⁰⁷ HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. p. 42.

¹⁰⁸ MISES. *Liberalismo*. p. 33-34.

¹⁰⁹ HAYEK. *O caminho da servidão*. p. 30.

de acontecer na Inglaterra naqueles anos quarenta do século XX, em que, segundo ele, “*todas*” as pessoas politicamente influentes eram “*em certa medida socialistas*”.¹¹⁰

Por sua vez, Mises acreditava que o crescimento da esfera de ação do governo conduziria à “*abolição da propriedade privada*”,¹¹¹ o que Spencer também já havia imaginado. Para evitar isso, seria necessário que o mercado atuasse livre e soberanamente no estabelecimento dos padrões e modos de vida social.

Como os seus antecessores, Milton Friedman também reivindicava o termo liberal, buscando suas origens no liberalismo do início do século XIX, negando que fossem “*verdadeiramente liberais*” aqueles que priorizavam o bem-estar social e a igualdade em vez da liberdade.¹¹² Mises igualmente reivindicava o “*verdadeiro liberalismo*”, dizendo que a ação governamental na esfera econômica não deveria ir muito além da proteção da propriedade privada.¹¹³

De maneira muito próxima a Spencer, Friedman dizia que a atuação padronizadora do Estado em áreas como habitação, nutrição, vestuário, educação e saneamento tenderia a causar estagnação e mediocridade, fazendo com que predominassem no amanhã os retardatários de hoje.¹¹⁴

Mises não questionava a necessidade da máquina do Estado, do sistema jurídico e do governo, mas atribuía a tudo isso apenas a função de proteger a propriedade privada e garantir a paz, evitando a eclosão de revoluções e insurreições que pudessem promover ataques violentos à propriedade privada.¹¹⁵ A função do governo num sistema de economia de mercado seria o de proteger a vida e o patrimônio contra as investidas violentas e fraudulentas de bandidos, bem como

¹¹⁰ Ibid. p. 32.

¹¹¹ MISES, op. cit., nota 108. p. 66.

¹¹² FRIEDMAN, Capitalismo e liberdade, p.4-6.

¹¹³ MISES. *Liberalismo*. p. 34-66.

¹¹⁴ FRIEDMAN, op. cit., nota 112, p. 4.

¹¹⁵ MISES. op. cit., nota 113, p. 66-77.

defender o país contra inimigos externos. Tudo o mais, como por exemplo abrir estradas, seria equivalente a gastar dinheiro com inutilidades.¹¹⁶

Da mesma forma que pensava Spencer, para quem todo o progresso da humanidade havia sido resultado de atividades espontâneas dos cidadãos, sem nenhuma contribuição do Estado, Mises também acreditava que “*todo o progresso que a humanidade experimentou*” ocorreu apesar da “*resistência e da oposição do Estado*”. O Estado, para Mises, jamais atuou para o progresso da humanidade, ao contrário, só atrapalhou.¹¹⁷ O Estado é, na definição de Mises, um mero “*aparelho de compulsão e coerção*”.

Para Friedman, o governo deve ser “*limitado*” e “*descentralizado*”. Seus escopos devem ser (1) preservar a lei e a ordem, (2) definir direitos de propriedade e outras regras do jogo econômico, (3) arbitrar disputas sobre a interpretação das regras, (4) garantir a execução dos contratos, (5) promover a competição, (6) fornecer um arcabouço monetário, (7) combater os monopólios e (8) suplementar a filantropia privada e a família na proteção dos loucos e das crianças.¹¹⁸

Friedman reconhece que a existência do livre mercado não elimina a necessidade de governo como um fórum de determinação, interpretação e aplicação das “*regras do jogo*”, mas, para ele, o livre mercado contribui para reduzir em muito a variedade de questões a serem decididas pelos meios políticos, o que, na sua visão, seria algo bastante positivo.¹¹⁹

Portanto, embora Friedman também reivindique o emblema da democracia, há em suas ideias uma contraditória e indisfarçável aversão à política, dizendo textualmente que o uso de canais políticos para a tomada de decisões tende a “*tensionar a coesão social indispensável a uma sociedade estável*”, razão pela qual o mercado deve substituir-se à política. Para ele, “*o uso generalizado do mercado reduz a tensão sobre o tecido social ao tornar desnecessária a conformidade*”, de modo que,

¹¹⁶ MISES, Ludwig von. *As seis lições*. 9. ed. São Paulo: LVM, 2018, p. 81-82.

¹¹⁷ MISES. *Liberalismo*. p. 83.

¹¹⁸ FRIEDMAN. *Capitalismo e liberdade*. p. 37.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 17.

quanto maior for a extensão das atividades abrangidas pelo mercado, menos frequentes serão as questões a exigir decisões políticas explícitas, sobre as quais é necessário o acordo". A ideia central é a de que as razões de mercado devem prevalecer sobre os acordos políticos, pois a resolução de questões sociais divisivas pelos canais da política distende os delicados fios que mantêm a coesão social.¹²⁰

Ao longo de sua obra, Friedman procura desacreditar diversas medidas de bem-estar social, como já havia feito Spencer, Hayek e Mises. Mas em vez de repetir o mito de que tais medidas direcionam a sociedade para o comunismo ou para o totalitarismo, o autor prefere ressaltar ou superdimensionar supostas externalidades negativas, ainda que apresentadas sem a mínima comprovação. Suas críticas recaem sobre a habitação social, o salário mínimo, a assistência médica pública, a previdência social, dentre outras prestações estatais positivas. Para ele, os "*efeitos reais*" dessas medidas são sempre diferentes dos "*efeitos almejados*", apesar das boas intenções de seus proponentes.¹²¹ Ele diz, por exemplo, que programas de habitação social pioram as condições de moradia dos pobres, pois a construção de novas unidades residenciais importa na destruição das unidades que, em número maior, já existem.¹²² Sobre a política de salário mínimo, argumenta que ela faz aumentar a pobreza, em razão do fato de que amplia o número de desempregados.¹²³ Quanto à previdência social, diz que ela "*envolve invasão em grande escala na vida pessoal de enorme parcela do país, sem nenhuma justificativa convincente*".¹²⁴

Para mitigar a pobreza, Friedman confia na "*caridade privada*", dizendo que a filantropia é um "*recurso desejável*" que o estado de bem-estar social acabou desencorajando e substituindo-se,¹²⁵ embora também considere válido, sob a perspectiva da "*ajuda aos pobres*", algum arranjo de imposto de renda negativo, em

¹²⁰ Ibid. p. 27.

¹²¹ FRIEDMAN. *Capitalismo e liberdade*. p. 180.

¹²² Ibid. p. 180-182.

¹²³ Ibid. p. 183.

¹²⁴ Ibid. p. 185.

¹²⁵ Ibid. p.194.

que a entrega direta de dinheiro ao pobre substitua os serviços públicos de amparo aos necessitados, o que chama de “*saco de gatos de medidas destinadas ao mesmo fim*”.¹²⁶

Refletindo sobre o papel regulador do Estado, Hayek afirma que jamais o Estado pode controlar preços ou quantidades produzidas, embora seja perfeitamente possível o estabelecimento de “*métodos de produção*”. Assim, o Estado pode, validamente, “*proibir o uso de substâncias tóxicas*” ou “*exigir precauções especiais para a sua utilização*”, como também pode “*limitar as horas de trabalho*” ou estabelecer “*certas disposições sanitárias*”, com o que, certamente, Spencer jamais concordaria. Segundo Hayek, normas gerais e permanentes estabelecidas pelo Estado no campo da produção, como códigos de construção ou legislação fabril, podem ser sensatas ou insensatas, mas não conflitam *prima facie* com os princípios liberais, desde que sejam normas permanentes e não tenham sido estabelecidas para favorecer ou prejudicar alguém.¹²⁷

Afastando-se de Spencer, Hayek afirma também que o liberalismo não é “*incompatível com um amplo sistema de serviços sociais*”.¹²⁸ Nessa área, Hayek defende que um certo nível de segurança social deve ser oferecida pelo Estado, não devendo haver dúvida de que, “*no tocante à alimentação, roupas e habitação, é possível garantir a todos um mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho,*”¹²⁹ sendo também “*bastante justificável que o estado auxilie na organização de um esquema de previdência social*”.¹³⁰

Aquele que mais se preocupou em justificar a desigualdade foi Mises. Antes dele, Spencer explorou muito a imagem do “*pobre culpado de sua pobreza*”. Mises, por sua vez, mobilizou bastante o mito do “*rico merecedor*”. No “*verdadeiro liberalismo*” de Mises, as pessoas são desiguais em seus atributos físicos e mentais, razão pela

¹²⁶ Ibid. p. 196.

¹²⁷ HAYEK. *O caminho da servidão*. p. 96.

¹²⁸ Ibid. p. 59.

¹²⁹ Ibid. p. 128.

¹³⁰ Ibid. p. 128.

qual não procede a alegação de que tratamento igual é devido a todas elas. Assim, Mises alça a “*desigualdade de riqueza e de renda*” a um dos “*fundamentos*” da política econômica liberal, *rectius* neoliberal¹³¹

Mises dizia que a propriedade privada beneficia a todos, mesmo aqueles que nada têm. Para ele, o fato de haver pessoas muito ricas e pessoas muito pobres não seria algo com o que se devesse preocupar, pois a desigualdade seria um estímulo, fazendo com que as pessoas produzissem mais. Mises dizia ser “*bobagem*” a objeção de que não é justa a sociedade em que uns vivem com “*enorme abundância*” enquanto outros estão na “*penúria*”. Para ele, “*o consumo de bens de luxo executa uma função útil no sistema de cooperação social*”, de modo que o “*rico ocioso que passa sua vida gozando os prazeres sem ter trabalho algum*” cumpre uma importante “*função na vida do organismo social*”, pois o seu “*luxo faz despertar na multidão a consciência de novas necessidades e dá à indústria um incentivo para satisfazê-las*”.¹³²

Em suma, todos esses pensadores aproximam-se em muitos pontos, embora tenham também as suas divergências. Em geral eles têm uma visão imensamente equivocada da sociedade e das condições de vida do trabalhador da indústria na passagem do século XVIII para o século XIX. Todos eles reivindicam um liberalismo primitivo e supostamente autêntico, rechaçando a busca do bem comum como objetivo imediato das escolhas governamentais. Para todos eles o Estado deve ser fraco e submisso às forças livres do mercado, sob pena da sociedade ser conduzida a alguma forma de totalitarismo e escravidão. Alguns aceitam certas medidas de auxílio aos pobres, desde que não comprometam a posição de proeminência da lógica de mercado na estruturação da sociedade. Por fim, a crença no protagonismo do livre mercado descomprometido com a busca da justiça distributiva marca as ideias de todos.

¹³¹ MISES. *Liberalismo*. p. 57.

¹³² MISES. *Liberalismo*. p. 59-61.

3. NEOLIBERALISMO E DEMOCRACIA.

3.1. Uma era de desdemocratização.

“O progresso humano existe, mas é frágil e a qualquer momento pode se esfaquear nos desvios desiguais e identitários do mundo.”

Thomas Piketty.

Wendy Brown, em estudo denominado *“We are all democrats now”*, explora algumas causas da erosão causada pelo neoliberalismo nos princípios e valores sobre os quais se assentou a democracia ocidental a partir do segundo pós-guerra. A autora afirma que o neoliberalismo vem provocando uma intensa era de *“desdemocratização”*, e a primeira de suas causas é a constante penetração do poder corporativo nos espaços do poder estatal. Foi-se o tempo em que o poder corporativo comprava a política. Hoje, o poder corporativo exerce diretamente o poder político. Como se fosse normal, afamados especuladores financeiros tornam-se ministros da economia e presidem os bancos centrais, enquanto próceres do agronegócio e seus lobistas assumem os ministérios do meio ambiente e da agricultura. Nas democracias de hoje há uma indisfarçável fusão do poder corporativo e do poder estatal.¹³³

Mas não é só isso, segundo Wendy Brown, o neoliberalismo assaltou os fundamentos da democracia liberal, deslocando as suas bases principiológicas de constitucionalismo, igualdade jurídica, liberdade política e civil, autonomia e inclusão, para colocar em seu lugar critérios de mercado, como relação custo/benefício, eficiência e lucratividade. Dessa forma, a democracia foi reconfigurada, deixando de representar a vontade do povo para ser uma operação de gestão de negócios. Além do domínio da política pelo capital e a substituição da racionalidade democrática pela racionalidade neoliberal, para Wendy Brown, esse processo de *desdemocratização* também se alimenta da erosão da soberania popular decorrente da submissão dos Estados aos processos de globalização, onde as escolhas políticas são tomadas sem

¹³³ BROWN, Wendy. *We are all democrats now*. In AGAMBEN, G. et al. *Democracy in what state?* New York: Columbia University Press, 2009. p. 44-57.

qualquer deferência à vontade e interesses do povo e em constante atenção aos interesses das corporações que competem no mercado global.¹³⁴

Embora Alain Badiou reconheça, com razão, que a democracia é “o *emblema dominante da sociedade política contemporânea*” e, por ser o maior emblema de um sistema simbólico, é algo “*intocável*”,¹³⁵ parece fácil perceber que no neoliberalismo a democracia não é, de fato, um polo metodológico ou um objetivo a ser atingido, estando na periferia dos interesses e não no centro das atenções ou dos debates.

Como já vimos, a teoria e prática do neoliberalismo trabalha com uma escala de valores e interesses centrais diferente do liberalismo clássico e do liberalismo democrático. Suas atenções estão voltadas para a eficiência, a lucratividade, a eficácia da acumulação e a concorrência. Ocorre que os princípios e valores da democracia liberal continuam a ser dominantes na sociedade política como sistema simbólico. Justamente por isso, o neoliberalismo desenvolve o esforço de *não* se apresentar como uma ideologia, notadamente uma ideologia antidemocrática ou injusta, e sim como uma racionalidade supostamente transcendente às demais ideologias.

Como ideologia hegemônica, o neoliberalismo consegue atuar como um autêntico *sistema normativo*, que estende a lógica do capital para todas as relações sociais e esferas da vida, criando uma verdadeira *subjetivação neoliberal*, mercê do seu caráter sistêmico.¹³⁶ Como consequência dessa subjetivação neoliberal, as pessoas passam a se comportar e se organizar como empresas, exercendo sobre elas mesmas uma auto-exploração, uma auto-coerção. Como diz Ulrich Beck, a vida

¹³⁴ BROWN. *We are all democrats now*. p. 44-57.

¹³⁵ BADIOU, Alain. *The democratic emblem*. In AGAMBEN, G. et al. *Democracy in what state?* New York: Columbia University Press, 2009. Não paginado. Edição do Kindle.

¹³⁶ Nas palavras de Dardot e Laval, “o neoliberalismo antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. (...) O neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumindo como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência”. DARDOT E LAVAL, *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*, p. 17.

própria passa a ser projetada como uma empresa e, diante dela, é preciso se comportar como um capitalista, que organiza todos os aspectos da existência sob a ótica do mercado, da competitividade e da acumulação.¹³⁷

Esse sistema normativo que é o neoliberalismo estrutura e organiza as ações do Estado, das corporações e também dos indivíduos, impondo uma racionalidade que generaliza a lógica da concorrência como modelo de subjetivação, fazendo ruir os laços de solidariedade entre os indivíduos que disputam bens a serem conquistados por supostos méritos individuais.¹³⁸

Segundo Dardot e Laval, o neoliberalismo, ao substituir o capitalismo fordista pelo capitalismo financeiro, conseguiu aprisionar o Estado, o próprio mercado e os indivíduos, completando um poderoso ciclo de dominação. Como os Estados promoveram a liberação do câmbio, privatizaram o setor bancário e se abriram para os mercados financeiros, eles não conseguem mais prescindir de oferecer condições cada vez mais atrativas para a especulação, amoldando sua estrutura fiscal aos interesses dos investidores. Também as empresas acabaram reféns dos índices da bolsa e, portanto, do capitalismo financeiro, de modo que as escolhas dos gestores precisam refletir os interesses da especulação acima dos interesses do próprio negócio. Os indivíduos, as pessoas comuns, em geral da classe trabalhadora e média, também passam a crer que os interesses do capital financeiro refletem os seus próprios interesses, supondo que corte de gastos sociais, supressão de direitos trabalhistas ou crescentes vantagens tributárias concedidas aos mais ricos podem trazer vantagens para todos.¹³⁹

Como dizem Luiz Gonzaga Belluzzo e Gabriel Galípolo, na era do capitalismo financeiro,

“os frutos do crescimento se concentram nas mãos dos detentores de carteiras de títulos que representam direitos à apropriação da renda e da riqueza. Para os demais perduram a ameaça do desemprego, a

¹³⁷ BECK, Ulrich. *Liberdade ou capitalismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2003. p. 72.

¹³⁸ BENSÄID, Daniel. *Permanent Scandal*. In AGAMBEN, G. et al. *Democracy in what state?* New York: Columbia University Press, 2009. Não paginado. Edição do Kindle.

¹³⁹ DARDOT E LAVAL. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*, p. 189-215.

crescente insegurança e precariedade das novas ocupações, a exclusão social".¹⁴⁰

Como o neoliberalismo dispõe desse caráter sistêmico, as crises econômicas e sociais que o próprio neoliberalismo constantemente gera, como aquela que se deu em 2008, não impedem que ele mesmo se expanda numa trajetória ilimitada.

Naomi Klein, em seu livro *A doutrina do choque*, demonstra com riqueza de detalhes essa estratégia neoliberal de utilizar as crises do próprio neoliberalismo como o momento mais oportuno para o seu aprofundamento. Em meio à crise, ao tempo em que a população ainda está em choque, a doutrina neoliberal é oferecida como solução para os seus próprios problemas, induzindo todos ao erro de que tudo se resolve por meio de ainda mais austeridade, privatizações, desregulação da economia e redução do papel do Estado. Assim, as crises desse sistema geram para ele mesmo novas oportunidades de expansão. O caráter sistêmico do neoliberalismo consegue livrá-lo de qualquer deliberação sobre alternativas, inflexões ou correções de rumo, mesmo que pelo sufrágio universal, funcionando como um mecanismo de *desativação do jogo democrático*.¹⁴¹

Assim é que sucessivas crises, períodos recessivos ou instabilidades políticas geradas pelo neoliberalismo ou por fatores externos a ele não impedem a intensificação do próprio neoliberalismo. Ao contrário disso, cada vez que o neoliberalismo entra em crise, isso parece servir de estímulo para novos aprofundamentos do neoliberalismo, como na velha anedota do ébrio que, para evitar a ressaca, se mantém cada vez mais embriagado.

Nos últimos 30 anos, as economias de mercado enfrentaram mais de 100 crises. Ainda que se acredite que o neoliberalismo é a melhor opção para o capitalismo ou que o capitalismo é o melhor sistema econômico para as sociedades humanas, devemos aceitar de uma vez o papel da regulamentação e supervisão do Estado como algo essencial para uma economia funcional que construa riqueza compartilhada.

¹⁴⁰ BELLUZZO et al. *A escassez na abundância capitalista*, p. 13-14.

¹⁴¹ KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque - A ascensão do capitalismo do desastre*. Trad. Vania Cury. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008, passim.

Como diz o Nobel em economia Joseph Stiglitz, “o mercado, por si só, não é suficiente. O governo tem um papel a cumprir”.¹⁴²

3.2. O ressurgimento da extrema direita e o que isso tem a ver com o neoliberalismo.

A ascensão de uma “nova” extrema direita e a redução dos níveis de democracia em várias partes do mundo vêm causando toda sorte de perplexidade. No campo dos conceitos, as dificuldades começam pela forma como essa extrema direita pode ser definida. Democracia iliberal,¹⁴³ liberalismo antidemocrático,¹⁴⁴ fascismo neoliberal,¹⁴⁵ populismo autoritário,¹⁴⁶ democratura,¹⁴⁷ direita antidemocrática,¹⁴⁸ plutocracia de extrema direita¹⁴⁹ são algumas denominações possíveis e já exploradas na literatura e na arena política.

As dificuldades de compreensão e definição dessa extrema direita decorrem do fato de que ela combina elementos aparentemente antagônicos, assimilando aspectos familiares ao fundamentalismo de livre mercado com concepções típicas de um conservadorismo branco, masculino, cristão e autoritário. De um lado, nota-se um

¹⁴² STIGLITZ. *O grande abismo*. p. 51.

¹⁴³ A expressão tornou-se conhecida a partir da ascensão ao poder na Hungria de Viktor Orbán, que prega a construção de uma democracia iliberal.

¹⁴⁴ SANTANA, Janaina. *Liberalismo antidemocrático e a formação de elites regionais no Brasil: uma perspectiva faoriana*. <https://periodicos.uuff.br/index.php/csonline/article/view/17141>

¹⁴⁵ GIROUX, Henry. *Neoliberal fascism and the echoes of history* <https://www.truthdig.com/articles/neoliberal-fascism-and-the-echoes-of-history/> (último acesso em 30/7/2019).

¹⁴⁶ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia. Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

¹⁴⁷ ROSANVALLON, Pierre. *O século do populismo. História, teoria, crítica*. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades Editorial, 2021, p. 307 e SCHEPPELE, K. *Worst practices and the transnational legal order (or how to build a constitutional ‘democratorship’ in plain sight)*” Background paper: Wright Lecture, University of Toronto, 2016. Apud SOUZA NETO. *Democracia em crise no Brasil*, p. 29.

¹⁴⁸ BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Editora Filosofia Politeia, 2019, passim.

¹⁴⁹ Ibid. passim.

grande favorecimento ao capital improdutivo internacional, mas o discurso nacionalista está também sempre presente. Há no movimento uma notável oposição aos trabalhadores, seus direitos e seus sindicatos, sem que se abra mão de um discurso populista e antielitista.¹⁵⁰ O movimento atua no desmonte do Estado social, no combate à política e às instituições, mas expressa um enorme engajamento político e confia em líderes fortes para a solução de demandas econômicas e sociais. Há ainda outras incoerências discursivas. Essa nova direita conjuga um discurso de retidão moral com uma verdadeira celebração a comportamentos amorais, grosseiros e violentos. Além disso, batem-se contra o relativismo e o multiculturalismo, mas rejeitam a ciência e afirmações baseadas em fatos e argumentações racionais.¹⁵¹

Embora reconheça que as formulações originais do neoliberalismo tenham atuado contra o totalitarismo nazista e fascista, Wendy Brown demonstra que quatro décadas de ataques neoliberais à *sociedade*, à *democracia* e à *política* contribuíram decisivamente para o surgimento dessa nova direita totalitária e antidemocrática. Conquanto não fosse o “*rebento desejado pelo neoliberalismo*”, o extremismo autoritário de direita tornou-se a sua “*criação frankensteiniana*”.¹⁵²

Com o propósito de promover a hegemonia do mercado, o neoliberalismo procurou reduzir tudo a indivíduos e suas famílias, demonizando a ideia de sociedade e, assim, de justiça social. Quando Margaret Thatcher dizia que “*não existe isso de sociedade, mas apenas indivíduos e suas famílias*”, a mensagem que procurava passar era a de que não havia razão para acreditar em coisas como injustiça social, hierarquia social, estrutura social ou mesmo em políticas sociais redistributivas.¹⁵³

Segundo Wendy Brown, a mensagem de Thatcher de que “*sociedade não existe*” presta-se a tentar fazer com que se tornem invisíveis as desigualdades sociais

¹⁵⁰ Como diz Cláudio Pereira de Souza Neto, essa “*nova direita (...) apesar de populista é também elitista. O elitismo que fomenta é o que busca preservar hierarquias sociais assentes na cultura tradicional, que atribui ao homem branco de classe média posição de privilégio na família, no trabalho e na comunidade. A retórica da nova direita, anti-igualitária, sexista, racista e homofóbica, acaba sendo tida como tábua de salvação para um status perdido em algum momento no passado*”. SOUZA NETO. *Democracia em crise no Brasil*. p. 26.

¹⁵¹ BROWN, op. cit., p. 10.

¹⁵² BROWN. *Nas ruínas do neoliberalismo*. p. 19.

¹⁵³ Ibid. p. 53.

e as normas sociais geradas pelos legados da “*escravidão, do colonialismo e do patriarcado*”, legitimando a privação de direitos sociais como moradia, assistência médica e educação. A frase é um forte *slogan* de contestação à social-democracia e ao Estado de bem-estar social, dando base a crenças como a de que “*imposto é roubo*”. O ataque ao social serviu para “*legitimar a desigualdade e desencadear um novo e desinibido ataque aos membros mais vulneráveis da sociedade*”.¹⁵⁴

Ocorre que é na *sociedade* que experimentamos um destino comum e construímos a *democracia*. É no *social* que nós, como indivíduos ou como nação, praticamos ou falhamos em realizar justiça e promover *democracia*. É na sociedade que a igualdade política, fundamental para a *democracia*, é construída. Por isso, a liberdade sem *sociedade*, como pregada pelo neoliberalismo, não produz *democracia*, sendo puro instrumento de poder.¹⁵⁵

O ataque neoliberal à *sociedade* semeou a cultura antidemocrática e extremista que floresceu nessa primeira quadra do século XXI. Henry Giroux vai mais além e chega a dizer que o neoliberalismo nutre *ódio à democracia*,¹⁵⁶ em especial na sua fase atual, por ele denominada de “*fascismo neoliberal*”, em que o neoliberalismo se reconfigurou a partir de um passado fascista, em que a supremacia branca, o ultranacionalismo, a misoginia radical e o terror aos imigrantes se uniram a uma mistura tóxica de militarismo e violência estatal, a serviço do capital financeiro e da ampliação da desigualdade.¹⁵⁷

Mas o neoliberalismo também atua há décadas na demonização da *política*, talvez sabendo que apenas a política e seu teatro de deliberações resguardam a possibilidade da democracia e da existência comum com justiça. Democracia sem política é uma contradição, pois a partilha de poder que a democracia implica é um

¹⁵⁴ Ibid. p. 54.

¹⁵⁵ Ibid. p. 58

¹⁵⁶ A expressão não deve impressionar, pois, como lembra Jacques Rancière, o ódio à democracia é tão velho quanto à própria democracia, tendo sido a palavra concebida como insulto àqueles que, na Grécia Antiga, a viam como a ruína de toda ordem legítima diante do inominável governo da multidão. RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 8.

¹⁵⁷ GIROUX, Henry. *Neoliberal fascism and the echoes of history* <https://www.truthdig.com/articles/neoliberal-fascism-and-the-echoes-of-history/> (último acesso em 30/7/2019).

projeto exclusivamente político.¹⁵⁸ Mesmo assim, o neoliberalismo sempre atuou para limitar e conter o *poder político*, a fim de edificar o *poder corporativo*, cuja ascensão vem carregada de um discurso pós-ideológico, tecnocrata e economicista. Gestão no lugar de deliberação. Técnica no lugar de partilha.¹⁵⁹ O neoliberalismo sempre atuou para instalar o mercado onde se encontrava a sociedade e a democracia.

Por tudo isso, como conclui Wendy Brown, “*várias décadas de hostilidade multifacetada à vida política democrática geraram populações neoliberalizadas*” e uma enorme “*desorientação*” quanto ao “*valor da democracia*”, contribuindo para as “*rebeliões antidemocráticas de hoje*”. Foi a “*antipolítica neoliberal*” que produziu a “*onda de autoritarismo antidemocrático*” e a “*ascensão da direita antidemocrática*” que vai se espalhando pelo mundo.¹⁶⁰

¹⁵⁸ BROWN. *Nas ruínas do neoliberalismo*. p. 68-70.

¹⁵⁹ Nas palavras de Wendy Brown, “a versão excepcionalmente rarefeita da democracia que o neoliberalismo tolera é assim apartada da liberdade política, da igualdade política, do compartilhamento de poder entre cidadãos, da legislação voltada para o bem comum, das culturas de participação e de qualquer noção de interesse público que vá além da proteção da liberdade e da segurança individual”. *Ibid.* p. 77.

¹⁶⁰ BROWN. *Nas ruínas do neoliberalismo*. p. 71-73.

4. A TEORIA DO *TRICKLE-DOWN* COMO ARGUMENTO DE JUSTIFICAÇÃO DA DESIGUALDADE.

“Empregada doméstica estava indo para Disney, uma festa danada.”

Paulo Guedes.

Não é da noite para o dia que se consegue convencer a população de que reduzir os impostos dos mais ricos e economizar com serviços oferecidos para os mais pobres é algo proveitoso para todos. É claro que esse convencimento envolve inúmeras estratégias. Quero nesse momento me ater à ideia da “*economia do trickle-down*” ou “*economia do gotejamento*”, consoante a qual políticas de proteção aos mais ricos estimulam a economia, pois seria preciso criar a riqueza antes de compartilhá-la.

Para os adeptos dessa teoria é importante deixar os ricos cada vez mais ricos, pois são eles que poderão investir e criar empregos, de tal modo que a sua riqueza acaba gotejando para os estratos sociais que estão em posição mais baixa na pirâmide. É necessário deixar o bolo crescer para depois repartir seus pedaços. A riqueza criada no topo com o tempo coteja e beneficia os mais pobres, bastando que sejam deixadas livres as forças do mercado autorregulado.

Foi com base nessa teoria do *trickle-down* que se estabeleceu e se difundiu a crença de que, quando os ricos têm excesso de dinheiro eles investem mais e geram renda e emprego para todos; por isso que políticas que estimulam a desigualdade seriam mais do que justificáveis e sim necessárias para o crescimento das atividades econômicas. Parte-se da ideia, facilmente assimilável, de que somente os ricos poupam e que, sem eles, não haveria investimentos, pois os pobres gastam tudo o que ganham. Assim, se houvesse repartição de riqueza, se as pessoas compartilhassem de um nível de vida equivalente a uma situação de baixa desigualdade, não haveria poupança, investimento e crescimento econômico.¹⁶¹

¹⁶¹ Como explica Ricardo Lodi Ribeiro, “*Com isso, deixar os ricos cada vez mais ricos seria fundamental para que poupassem, multiplicassem o capital e fornecessem os meios para alimentar a máquina de*

Justamente essa teoria que o Ministro da Economia Paulo Guedes, do governo Jair Bolsonaro, quis mobilizar ao dizer, em uma entrevista ao jornal Folha de São Paulo, que “*os ricos capitalizam seus recursos e os pobres consomem tudo*”.¹⁶² Também era isso o que estava por trás da afirmação desse mesmo ministro dada ao jornal O Globo no sentido de que o dólar alto era algo bom para a economia, pois do jeito que estava “*empregada doméstica estava indo para Disney, uma festa danada*”.¹⁶³ Da mesma forma, foi essa ideia-força que fez o ministro expressar a hipótese de combater a fome e a insegurança alimentar da parcela mais pobre da população brasileira com os restos dos pratos de comida da classe média.¹⁶⁴

Essas frases, que parecem ditas de forma impensada, meros atos falhos ou simples gafes de um homem rico e insensível, são, na verdade, manifestações não inéditas de um dos elementos da estrutura discursiva do neoliberalismo.

A ideologia neoliberal jamais escondeu seu desprezo pelas políticas de redução da desigualdade. Já vimos que Ludwig von Mises sempre defendeu a ideia de que a propriedade privada beneficia a todos, mesmo aqueles que nada têm, pois a desigualdade seria um estímulo para que as pessoas produzissem mais, sendo uma “*bobagem*” criticar sociedades em que uns poucos vivem com “*enorme abundância*” enquanto outros estão na “*penúria*”.

Mises sempre mobilizou o mito do “*rico merecedor*” e combateu o ideal civilizatório de que as pessoas recebessem tratamento igual. Para Mises, as pessoas são desiguais em seus atributos físicos e mentais e, por isso, não merecem tratamento igual, razão pela qual a “*desigualdade*” de riqueza e de renda deve ser um “*fundamento*” de política econômica. Para ele, o rico ocioso, que passa a vida na luxúria e gozando dos prazeres que seu dinheiro pode comprar, executa uma “*função*

crescimento econômico. Esse argumento parte da ideia de que grandes fortunas, consolidadas pelas políticas não-igualitárias, serão investidas em atividades econômicas produtivas.” RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. p. 146.

¹⁶² <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/da-para-esperar-4-anos-de-um-liberal-democrata-apos-30-de-centro-esquerda-diz-guedes.shtml>

¹⁶³ <https://oglobo.globo.com/economia/guedes-diz-que-dolar-alto-bom-empregada-domestica-estava-indo-para-disney-uma-festa-danada-24245365>

¹⁶⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/06/guedes-diz-que-classe-media-exagera-no-prato-e-que-sobras-poderiam-alimentar-pobres.shtml>

útil no sistema de cooperação social”, na medida em que seu estilo de vida desperta na multidão desvalida novos desejos, o que acaba estimulando o mercado a produzir bens e serviços.¹⁶⁵

A política de desigualdade do neoliberalismo atua, na verdade, em duas pontas. De um lado, defende a preservação da concentração da renda e da riqueza no topo, por meio de teorias como a do *“trickle-down”*, justificando decisões governamentais e políticas públicas de suporte aos mais ricos, ao argumento de que tais medidas estimulam a economia como um todo. De outro lado, os neoliberais combatem os serviços públicos, as políticas de bem-estar e de proteção dos trabalhadores, ao argumento de que esse tipo de coisa desestimula o pobre a *“trabalhar duro”*, como afinal deve ser para o bem da economia e do capitalismo, como dizia George Gilder.¹⁶⁶

No campo tributário, os adeptos da teoria da economia *do trickle-down* defendem que benefícios fiscais devem ser oferecidos a indivíduos de alta renda e não aos mais pobres, pois isso cria um efeito benéfico para toda a economia, na medida em que, como vimos, estimula o investimento na atividade produtiva e gera crescimento econômico. Por isso, os adeptos dessa teoria combatem impostos progressivos, pois consideram que a riqueza no topo beneficia a base.

As ideias do economista Arthur Laffer foram largamente exploradas e manipuladas para justificar a *“economia do trickle-down”*. Laffer, que assessorou o governo Reagan, apenas sustentava a hipótese de existir um ponto ótimo de tributação, a partir do qual o aumento dos impostos acabaria reduzindo a arrecadação, pois estimularia a evasão e a sonegação.

A chamada *“curva de Laffer”* pretendia demonstrar que, a partir de determinado patamar de alíquota, as receitas fiscais passariam a cair, razão pela qual aumentar impostos às vezes poderia reduzir a arrecadação. Laffer dizia que, quando a alíquota é zero, obviamente não se arrecada nada. À medida em que a alíquota cresce, com ela cresce a arrecadação. Porém, conforme se prossegue elevando a alíquota, em

¹⁶⁵ MISES. *Liberalismo*. p. 57-61.

¹⁶⁶ GILDER, George. *Wealth and poverty*. New York: Basic Books, 1981. p. 68-69.

certo momento a arrecadação começa a cair. No momento que a alíquota alcança 100%, os ingressos voltam a ser zero. Assim, deveria haver alguma alíquota entre os extremos em que a arrecadação alcança um ponto ótimo.

A revolução neoliberal e os adeptos da “*economia do trickle-down*” manipularam em larga escala as ideias de Laffer para justificar a redução desmedida dos impostos progressivos incidentes sobre os mais ricos, transferindo as bases tributárias, que antes incidiam mais pesadamente sobre a renda e o patrimônio, para bases tributárias incidentes sobre o consumo, que, sabidamente, sacrificam de forma mais intensa os mais pobres, dada a sua estrutura regressiva.

Como já vimos, a partir dos anos 1980, o Reino Unido reduziu drasticamente as alíquotas incidentes sobre a renda auferida pelos mais ricos, o que também ocorreu, na sequência, nos EUA de Ronald Reagan, o que beneficiou de forma amplamente desproporcional as famílias de renda mais alta, no contexto do que Paul Krugman chamou de “*política de desigualdade*”.¹⁶⁷ As reformas tributárias britânica e norte-americana influenciaram reformas semelhantes ao redor do mundo, inclusive no Brasil, que em 1988, por força da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, reduziu pela metade a alíquota máxima do imposto sobre a renda.

Os efeitos dessa política de contenção da progressividade tributária foram péssimos para os países de capitalismo avançado e também para aqueles que estão na periferia do capitalismo global. Em geral, a revolução neoliberal e sua “*economia do trickle-down*” provocaram o crescimento da desigualdade e acarretaram no aumento do *déficit público*, reduzindo o ritmo de crescimento da economia. A riqueza não cotejou, ficou sim represada no topo. E a torta não foi repartida.

Nem mesmo ocorreu o prometido crescimento econômico. Ao contrário, a economia mundial, que vinha crescendo mais de 3% ao ano em termos *per capita* durante os anos 1960/80, passou a crescer a uma taxa de 1,4% ao ano, de 1980 até a grande crise de 2008. Como nos conta Ha-Joon Chang, o crescimento da desigualdade a partir da década de 1980 veio acompanhado de um decréscimo no coeficiente da produção nacional na maioria dos países em desenvolvimento e em

¹⁶⁷ KRUGMAN, Paul. *A consciência de um liberal*. Rio de Janeiro: Record, 2010. p. 189.

todas as economias do G7, bloco econômico das nações mais ricas, composto por Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, Itália, França e Canadá. ¹⁶⁸

A afirmação de que o rico investe e, portanto, seus investimentos podem ajudar a todos é, sem dúvida, um argumento intuitivo e atraente, parecendo mesmo como algo evidente. Mas, como diz Joseph Schumpeter, *“nada é tão enganoso quanto o óbvio”*.¹⁶⁹

É com acerto que Ricardo Lodi Ribeiro afirma que,

“as sociedades desiguais são mais suscetíveis ao uso das políticas públicas a favor de grupos privados que concentram muito poder e o utilizam em benefício próprio com a canalização de recursos públicos para fins privados, gerando um ambiente de ineficiência que faz com que as economias não sejam estáveis, nem sustentáveis a longo prazo”.¹⁷⁰

Na verdade, não há qualquer garantia de que grandes fortunas conquistadas em virtude de políticas de desigualdade serão investidas em atividades econômicas produtivas e geradora de empregos, em especial na era do capitalismo financeiro improdutivo, onde impera a fórmula do *“deixe o seu dinheiro trabalhar por você”*.

¹⁶⁸ CHANG. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. p. 202-203.

¹⁶⁹ SCHUMPETER. *Capitalismo, socialismo e democracia*. p. 318

¹⁷⁰ RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. p. 147.

5. **RENT SEEKING E DESIGUALDADE.**

“Onde há grande propriedade, há grande desigualdade. Para um muito rico, há no mínimo quinhentos pobres, e a riqueza de poucos presume a indigência de muitos”

Adam Smith

Walter Scheidel ilustra o crescimento da desigualdade nos nossos tempos dizendo que há dez anos, em 2010, se as 388 pessoas mais ricas do mundo juntassem todo o seu patrimônio, elas já conseguiriam suplantar o patrimônio de metade da população planetária. Se esses 388 milionários resolvessem fazer uma viagem juntos, eles precisariam fretar um daqueles aviões bem grandes, um Boeing 747, por exemplo. Cinco anos depois, em 2015, era necessário juntar apenas os 62 maiores bilionários do planeta para alcançar um patrimônio líquido equivalente à metade mais pobre das pessoas do mundo. Aí então a excursão desses bilionários exigiria apenas um confortável ônibus de dois andares.¹⁷¹ Apenas dois anos depois, em 2017, as estimativas já apontavam para a existência de apenas 8 pessoas cujo patrimônio seria equivalente à metade mais pobre do planeta.¹⁷² Finalmente esses oito super ricos poderiam viajar confortavelmente em apenas dois automóveis de passeio.

Do advento da modernidade aos nossos dias, de Rousseau a Rawls, questões morais e políticas relativas às origens e limites da desigualdade entre os homens - e mulheres¹⁷³ - estão presentes nas formulações do pensamento filosófico mundial,

¹⁷¹ SCHEIDEL, Walter. *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, Princeton: Princeton University Press, 2017. Não paginado. Edição do Kindle.

¹⁷² <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/uma-economia-para-os-99/#:~:text=Novas%20estimativas%20indicam%20que%20o,mais%20afetados%20pela%20pobreza%20%E2%80%93%20sofrem.>

¹⁷³ Sobre a questão da igualdade na modernidade sob a perspectiva da mulher, cf. WOLLSTONECRAFT, Mary. *Reivindicação dos direitos da mulher*. São Paulo: Boitempo, 2016, passim.

tema que também não escapou do interesse da filosofia clássica aristotélica e socrática.

Discursando sobre a origem da desigualdade entre os homens, Jean-Jacques Rousseau distinguiu dois tipos de desigualdade: a desigualdade *natural ou física* e a desigualdade *moral ou política*. A desigualdade *natural ou física* é aquela estabelecida pela natureza e consiste na diferença de idade, saúde, de forças do corpo e das qualidades do espírito ou da alma. A desigualdade *moral ou política* é aquela que depende de uma espécie de convenção e, por ser estabelecida ou autorizada, consiste nos diferentes privilégios de que alguns desfrutam em prejuízo de outros, como o de ser mais rico, mais honrado e mais poderoso.

Para Rousseau, a desigualdade é quase nula no estado de natureza, tirando sua força e seu crescimento no desenvolvimento das faculdades e dos progressos do espírito humano, tornando-se, de pouco em pouco, estável pelo estabelecimento da propriedade e das leis. Por isso, conclui Rousseau que a desigualdade *moral ou política*, autorizada pelo direito positivo, e somente por ele, torna-se imoral todas as vezes que não concorre na mesma proporção com a desigualdade *natural ou física*.

Dessa forma, Rousseau fixa um limite para a desigualdade de poder e riqueza entre os homens, que é justamente a proporção da desigualdade *natural ou física* que existe entre eles. Assim, é moralmente ilegítimo que um imbecil conduza os sábios ou que *“um punhado de gente transborde de superfluidades enquanto a multidão esfaimada carece do necessário”*.¹⁷⁴

Em sua Teoria da Justiça, John Rawls propôs um outro critério para a avaliação dos limites morais da desigualdade entre as pessoas. Para ele, as desigualdades sociais e econômicas são aceitáveis na medida em que essas desigualdades aumentem os padrões de vida dos membros mais vulneráveis da sociedade política em que ela ocorre. O limite moral da desigualdade de poder e riqueza está no benefício que ela pode produzir para os mais necessitados. Ultrapassado esse limite, a desigualdade é perniciosa e deve ser combatida pelos instrumentos de justiça

¹⁷⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *A origem da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2017. p. 33-34 e 105-106.

distributiva que o Estado possui, incluindo aí a tributação e políticas públicas de distribuição de renda e de ações afirmativas.¹⁷⁵

De toda forma, na introdução deste trabalho formulei algumas questões que talvez estejam a merecer uma atenção específica. Retoricamente, indaguei se a desigualdade social nos nossos dias é uma escolha de economia política, se as finanças públicas estão organizadas para deslocar a riqueza da base para o topo da pirâmide social, se as engrenagens do mercado estão deslocando renda dos trabalhadores para os mais ricos e se os consensos econômicos neoliberais estão concentrando riqueza no topo.

Talvez a resposta a todas essas indagações pressuponha desvendar uma outra questão muito mais básica. No segundo semestre de 2018, durante os seminários das disciplinas que compõem o programa de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, estava eu apresentando aos meus colegas de turma alguns dados que revelam a injusta estrutura social brasileira e suas profundas desigualdades. Foi então que um dos colegas presentes objetou minha fala com a afirmação de que a desigualdade não era um mal em si e que a raiz dos nossos problemas seria a pobreza e não a desigualdade. Por isso, disse ele, deveríamos nos concentrar em questões relacionadas com o crescimento econômico,

¹⁷⁵ Rawls pretendeu definir os princípios de distribuição de direitos, bens e riquezas na sociedade justa construindo uma teoria de justiça que chamou de *justiça como equidade*. A teoria de justiça de Rawls tem uma base categórica, baseado na ideia de que “*cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem o bem-estar de toda a sociedade pode desconsiderar*”. Rawls assume a existência de uma inviolabilidade fundada na justiça que está fora do jogo deliberativo. O que Rawls está querendo dizer é que há certos direitos que se impõem categoricamente e que eventual saldo líquido de maior satisfação para o conjunto dos indivíduos que compõem uma sociedade não é capaz de afastá-los. Rawls estabelece uma abstração denominada de “*situação inicial*”, em que são fixados alguns princípios de justiça que irão reger a atribuição de direitos e deveres “*na estrutura base da sociedade*”. Por isso, a teoria de Rawls busca os pontos de partida, as oportunidades iniciais, as desigualdades básicas. Segundo Rawls, há um acordo original, evidentemente hipotético, em que pessoas livres e racionais, em uma situação inicial de igualdade, definem princípios capazes de reger todos os acordos subsequentes e que irão orientar a atribuição de direitos e deveres fundamentais e determinar a divisão de benefícios sociais. Nesse acordo original ninguém conhece seu lugar na sociedade, sua classe, seu *status*, sua etnia, raça, habilidade natural, inteligência, nada! E nessa condição, sob o “*véu da ignorância*”. Segundo Rawls, as pessoas escolheriam dois princípios, que são denominados de princípio da igualdade e o princípio da diferença. O primeiro princípio impõe igualdade na atribuição de direitos e deveres fundamentais. O segundo princípio estabelece que as diferenças sociais e econômicas, como autoridade e riqueza, só serão justas e, portanto, só podem existir se resultarem em vantagens recompensadoras para todos e, em especial, para os membros menos favorecidos da sociedade. Por isso é que, como já adiantamos, em Rawls as desigualdades sociais e econômicas são aceitáveis na medida em que essas desigualdades aumentem os padrões de vida dos mais vulneráveis, de modo que o limite moral da desigualdade de poder e riqueza está no benefício que ela pode produzir para os mais necessitados. Ultrapassado esse limite, a desigualdade é imoral e deve ser combatida. RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 3-17.

porque, a partir daí, os problemas sociais ligados à pobreza cairiam naturalmente. O que importa se uma pessoa ganha e a outra perde? O que vale é o tamanho do bolo e não a sua divisão.

Esse tipo de pensamento não é original. Martin Feldstein, que foi conselheiro econômico de Ronald Reagan, já afirmava, em 1990, que a desigualdade era irrelevante e que a pobreza, essa sim, era o problema real, razão pela qual os EUA deveriam superar o que chamou de “*igualitarismo rancoroso*”.¹⁷⁶

É realmente muito grande a frequência com que certas elites tentam naturalizar a desigualdade, menosprezar suas consequências e justificar a sua existência, mobilizando na sociedade o medo de que mexer nas estruturas sociais estabelecidas pode causar imensas tragédias e colapsos econômicos. Fato é, no entanto, que diversas rupturas e processos revolucionários e políticos que possibilitaram a redução das desigualdades foram muito bem sucedidos e fizeram muito bem às sociedades e às suas instituições, como o sufrágio universal, a escola pública, os sistemas públicos de saúde, o imposto progressivo e as cotas raciais e sociais nas universidades.¹⁷⁷

A desigualdade é um mal em si e as políticas públicas que atuam na superação das desigualdades jamais produziram tragédias ou colapsos econômicos. Nenhuma sociedade perde por ser mais justa. Muito pelo contrário. Quanto mais amplas as igualdades de oportunidades, maior é o progresso da nação, a felicidade do seu povo e o crescimento de sua economia.

Resta então indagar se desigualdade e pobreza podem ser desvinculadas. O tamanho da desigualdade numa sociedade faz diferença nos seus problemas sociais ou tudo se resolve pelo índice de riqueza? O que contribui mais para a resolução dos problemas sociais: mais riqueza ou menos desigualdade?

Tendemos a achar que os problemas sociais são causados porque as sociedades não são suficientemente ricas, de modo que o crescimento econômico tende a reduzir os problemas sociais. Assim, uma vez que a economia cresça e, com ela, a renda média nacional por pessoa também avance, inevitavelmente os

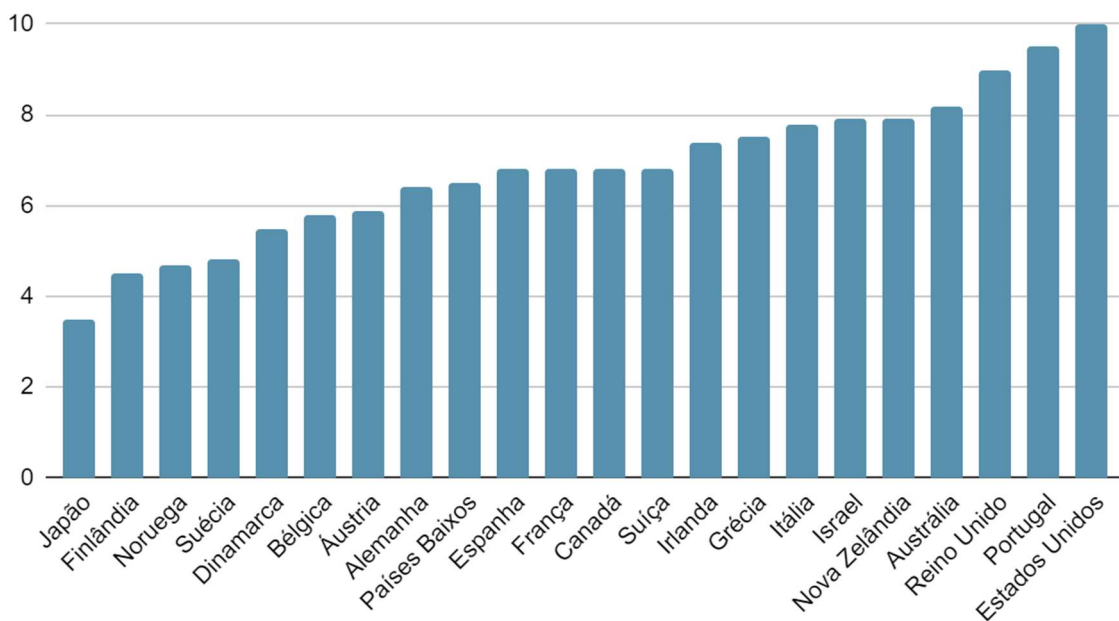
¹⁷⁶ SOUZA, Pedro H.G. Ferreira. *Uma história de desigualdade. A concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. p. 145.

¹⁷⁷ PIKETTY. *Capital e ideologia*. p. 16.

problemas sociais serão reduzidos. Como temos a tendência a pensar dessa forma, acabamos nos preocupando mais com o crescimento econômico e da riqueza do que com a redução da desigualdade.

Richard Wilkinson e Kate Pickett demonstraram que não é bem assim que as coisas acontecem. Os autores compararam dados obtidos em sociedades avançadas. Primeiro, catalogaram os países ricos em ordem crescente de desigualdade, começando pelo Japão, onde os 20% mais ricos são apenas quatro vezes mais ricos do que os 20% mais pobres. Logo atrás veio a Finlândia, Noruega, Suécia, Dinamarca, Bélgica etc, até chegar no Reino Unido, Portugal e nos EUA, onde os 20% mais ricos são quase nove vezes mais ricos do que os 20% mais pobres. (Fig. 1).¹⁷⁸

Desigualdade em países ricos



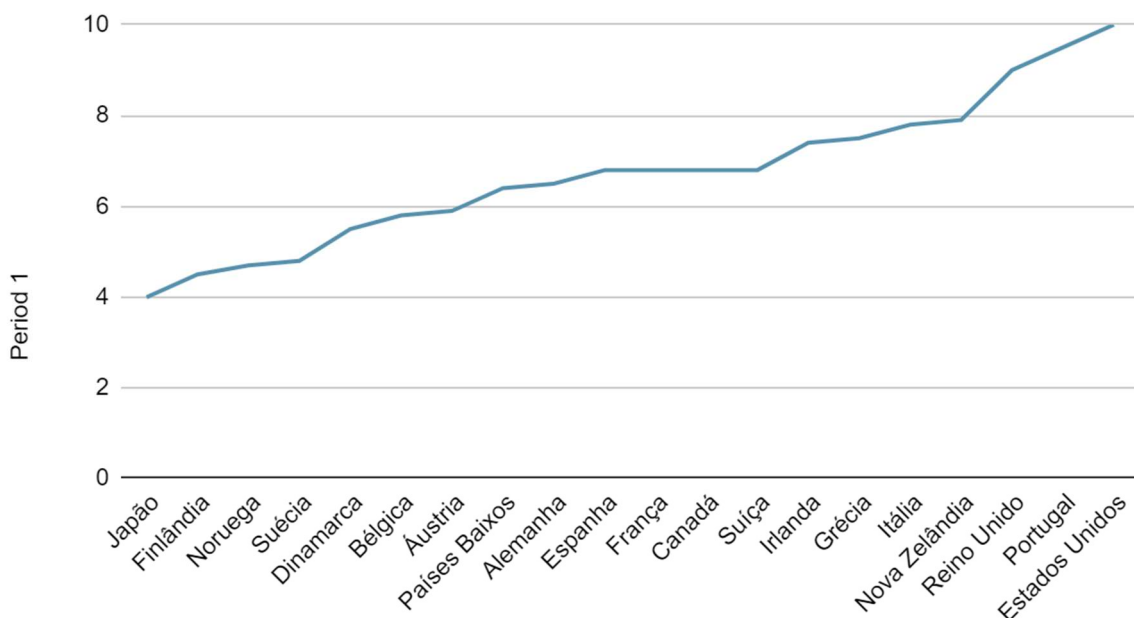
(Fig. 1)

Em seguida, os dois pesquisadores compararam os dados de crescimento da desigualdade (Fig. 1) com o Índice de Problemas Sociais e de Saúde (Fig. 2), tais

¹⁷⁸ WILKINSON e PICKETT *O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos.*, p. 57-66.

como doenças mentais, expectativa de vida, mortalidade infantil, obesidade, desempenho escolar, homicídios e taxas de encarceramento. A comparação demonstrou que esses problemas crescem praticamente na mesma proporção em que cresce o nível de desigualdade dentro dos países, ou seja, as más condições de saúde e os problemas sociais estão relacionados com a desigualdade, e não com a média dos padrões de vida e de riqueza nacional por pessoa.¹⁷⁹

Índice de problemas sociais e de saúde



(Fig. 2.)

O estudo conseguiu demonstrar que desigualdade e problemas sociais estão relacionados de modo extraordinariamente íntimo, independentemente do tamanho da riqueza do país e sua renda média nacional por pessoa. Assim, do mesmo modo que Japão, Finlândia, Noruega, Suécia e Dinamarca têm menos desigualdade, igualmente sofrem menos com problemas sociais e de saúde. Ao passo que no Reino

¹⁷⁹ WILKINSON e PICKETT. *O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos.*, p. 57-66.

Unido e nos EUA, onde o nível de desigualdade é maior, apesar do tamanho do PIB, também são maiores os problemas sociais e de saúde.¹⁸⁰

A conclusão dos autores é a de que “os problemas nos países ricos não são causados porque a sociedade não é suficientemente rica, mas porque a escala de diferenças materiais entre as pessoas dentro de cada sociedade é muito grande”. Por isso, reduzir a desigualdade é o melhor meio de melhorar o ambiente social e produzir qualidade de vida para todos.¹⁸¹

Isso demonstra que a desigualdade está, sim, na raiz dos nossos problemas sociais e que políticas públicas em áreas tão díspares como mortalidade infantil, gravidez na adolescência, alcoolismo e homicídios não podem ser formuladas sem a devida atenção para as questões voltadas à redução da desigualdade.

Níveis elevados de desigualdade entre as pessoas não apenas impedem a construção de uma sociedade justa e com qualidade de vida para todos. Eles também comprometem o crescimento econômico dos países e impedem a construção de um capitalismo local e regional avançados.

Uma economia em que a vida das pessoas piora a cada ano evidentemente não produzirá bons resultados a longo prazo, distorcendo a sociedade de todas as formas possíveis. Os problemas da comunidade não serão sentidos apenas no andar de baixo, mas também no comportamento da riqueza no topo, que cada vez mais será proveniente do exercício do poder monopolista, de vantagens obtidas pelo poder político acumulado ou da manipulação do mercado e de práticas abusivas.¹⁸²

Como já apontamos ao longo deste estudo, a riqueza compartilhada dos países europeu no século XX foi constituída em torno de um conjunto de decisões governamentais e políticas públicas de combate à desigualdade, fundamentalmente ligadas à universalização da educação e da saúde, ao oferecimento de direitos previdenciários aos idosos e incapazes, à regulação das relações de trabalho e ao

¹⁸⁰ WILKINSON e PICKETT. *O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. p. 57-66.

¹⁸¹ *Ibid.* p. 67-71.

¹⁸² STIGLITZ. *O grande abismo*. p. 76-89.

estabelecimento de impostos progressivos sobre a renda, o que promoveu uma taxa de crescimento dos salários acima da taxa de crescimento dos rendimentos provenientes da propriedade e da riqueza financeira acumulada.¹⁸³

Foi apenas a partir da revolução neoliberal conduzida por Reagan e Thatcher que tais consensos em torno do Estado social foram sendo desfeitos no ocidente, causando um enorme prejuízo para a classe média baixa norte-americana e europeia, ampliando a desigualdade e reduzindo o crescimento econômico desses países, frente a uma explosão de crescimento das economias asiáticas emergentes.¹⁸⁴

Branko Milanovic, em seu livro *A desigualdade no mundo: uma nova abordagem para a era da globalização* mostra que nove em cada dez pessoas que mais se beneficiaram dos consensos econômicos do neoliberalismo de Reagan e Thatcher não estão nos Estados Unidos ou na Grã-Bretanha. Os grandes beneficiários de tais políticas foram pessoas das economias asiáticas emergentes, predominantemente na China, mas também na Índia, Tailândia, Vietnã e Indonésia. E não são as pessoas mais ricas desses países asiáticos que mais lucraram, e sim aquelas situadas nos estratos intermediários, a chamada “*classe média mundial emergente*”.¹⁸⁵

Nos tempos áureos do neoliberalismo, entre 1988 e 2008, enquanto no ocidente os sindicatos eram enfraquecidos, as relações trabalhistas eram “*flexibilizadas*” e as estruturas do Estado social eram removidas, o rendimento *per capita* real na China urbana simplesmente triplicou, movimento que se manifestou também em outros países asiáticos que não aderiram docilmente à revolução neoliberal.

¹⁸³ PIKETTY. *O capital no século XX.*, p 468 e 480 e ROSANVALLON. *La sociedad de iguales*. Não paginado. Edição do Kindle.

¹⁸⁴ Nas palavras de Tony Judt, “*o Estado de bem-estar social foi discretamente desmontado para beneficiar um punhado de empresários e acionistas*”. JUDT. *O mal ronda a terra*. p. 112.

¹⁸⁵ MILANOVIC, Branko. *A desigualdade no mundo: uma nova abordagem para a era da globalização*. Coimbra: Actual, 2017. p. 29.

Como diz Milanovic, na insuspeita posição de professor da *University of New York* e economista-chefe do Departamento de Pesquisa do Banco Mundial “os grandes vencedores foram os pobres e as classes médias asiáticas; os grandes vencidos foram as classes médias baixas do mundo rico”.¹⁸⁶

Nesse mesmo período, no ocidente os muito ricos tornaram-se ainda mais ricos, beneficiados que foram por uma tributação mais amigável e pelo subfinanciamento das políticas de proteção aos vulneráveis e pela desregulamentação do capitalismo financeiro e das relações entre capital e trabalho.

Dos anos 1980 para cá, as maiores fortunas mundiais sofreram progressões em ritmo muito mais acentuado do que o crescimento econômico. O crescimento da riqueza no topo cresceu de três a quatro vezes mais rápido do que o crescimento da economia mundial desde a revolução neoliberal dos anos 1980, o que provocou os elevados níveis de desigualdade que nos mostra Thomas Piketty:

*“Constata-se em todas as partes do mundo, um aumento extremamente rápido dos maiores patrimônios, sejam eles os dos oligarcas russos ou dos magnatas mexicanos, dos bilionários chineses ou dos financistas indonésios, dos proprietários sauditas ou dos ricos americanos, dos empresários indianos ou dos acionistas europeus. Observam-se progressões em ritmos muito mais acelerados do que o crescimento da economia mundial, da ordem de três, quatro vezes mais rápidos do que o crescimento mundial no período de 1980 a 2019.”*¹⁸⁷

Medidas que promovem a desigualdade, como a austeridade nas prestações estatais de auxílio aos mais vulneráveis, resultam em estagnação econômica, isto é, em níveis baixos ou até negativos de crescimento econômico, o que acaba justificando novos cortes de gastos, que geram mais desigualdade e, assim, ainda mais

¹⁸⁶ “Esta afirmação arrojada pode não surpreender muitas pessoas nos dias de hoje, mas teria sido certamente surpreendente para muitos se tivesse sido feita no final da década de 1980. Os políticos do Ocidente que lutaram por uma maior confiança dos mercados, das suas economias e do mundo depois da revolução Reagan-Thatcher não esperariam que uma muito exultada globalização falhasse em trazer benefícios palpáveis para a maioria dos seus cidadãos - ou seja, precisamente aqueles a quem estavam a tentar convencer das vantagens das políticas neoliberais, comparadas com regimes de assistência social mais protecionistas”. Ibid. p. 30-31.

¹⁸⁷ PIKETTY. *Capital e ideologia*. p. 37.

estagnação econômica, formando um autêntico círculo vicioso de empobrecimento do país (Fig. 3).



(Fig. 3)

Além de prejudicar o crescimento econômico capitalista, a desigualdade também funciona como um elemento de desestabilização das democracias. A elevação dos níveis de desigualdade atua na proporção inversa dos níveis de democracia, porquanto amplia indefinidamente o poder dos mais ricos de ditar as agendas políticas e econômicas, assegurando uma ordem jurídica que legitima continuamente a desigualdade e a acumulação, degenerando as democracias em regimes oligárquicos ou simplesmente plutocráticos. Além de dividir a sociedade, a desigualdade enfraquece a economia e deteriora a democracia.¹⁸⁸

Elevados níveis de desigualdade acabam por constituir uma pequena e poderosa elite econômica, muito distante do resto do povo, que molda as regras do jogo e transborda seu poder sobre as elites intelectuais, artísticas e midiáticas, assim chegando à classe média e aos pobres em geral, que assimilam docilmente a

¹⁸⁸ STIGLITZ. *O grande abismo*. p. 191.

ideologia hegemônica e passam a defendê-la como se estivessem defendendo seus próprios interesses econômicos.

Como diz Tony Judt, “*a desigualdade é corrosiva*”, fazendo com que “*as sociedades apodreçam por dentro*”. Independentemente do crescimento da economia ou do tamanho do PIB, “*quanto maior a distância entre os poucos ricos e os numerosos pobres, piores os problemas sociais*”. Por isso, o crescimento econômico não é suficiente, devendo ser acompanhado de políticas públicas de redistribuição da riqueza produzida, sendo certo que “*o crescimento econômico beneficia a todos, mas privilegia desproporcionalmente uma pequena minoria em posição de explorá-lo*”.¹⁸⁹

Obviamente que riqueza é poder, e uma concentração extrema de riqueza leva a uma concentração extrema de poder, fragilizando a democracia, moldando as ideologias e degenerando a política em mera bajulação dos interesses dos mais ricos.¹⁹⁰ Em sociedades acentuadamente desiguais, essa concentração de poder nas mãos dos mais ricos produz um fenômeno de ordem política e econômica conhecido como *rent seeking* (ou “*busca da renda*”), que retroalimenta os mecanismos de reprodução da desigualdade e de concentração de riqueza.

Originalmente, as práticas de *rent seeking* foram identificadas por Gordon Tullock e, mais tarde, conceituadas por Anne Krueger, a partir da ideia de atuação de grupos de interesses junto ao governo para a manipulação do ambiente político, de modo a extrair vantagens competitivas que produzam o enriquecimento do grupo

¹⁸⁹ Sobre o ponto, acrescenta Tony Judt: “*A Suécia ou a Finlândia, dois dos países mais ricos do mundo em renda per capita e PIB, apresentam uma distância pequena entre os cidadãos mais ricos e os mais pobres - e portanto lideram de forma consistente os índices mundiais de bem-estar mensurável. Os Estados Unidos, por sua vez, apesar da imensa riqueza acumulada, apresentam sempre valores baixos para esses critérios. Gastamos grandes somas em saúde, mas a expectativa de vida dos EUA continua sendo inferior à da Bósnia e ligeiramente superior à da Albânia*”. JUDT. *O mal ronda a terra*. p. 30-33.

¹⁹⁰ Nas palavras de Gabriel Cucman e Emmanuel Saez, “*Wealth is power. An extreme concentration of wealth means an extreme concentration of power. The power to influence government policy. The power to stifle competition. The power to shape ideology. Together, they are the power to tilt the distribution of income to one’s advantage—in the marketplace, in governments, in the media. This is, and has always been, the core reason why extreme wealth owned by some can reduce what remains for the rest of us. Why the income of today’s super-rich can be gained at the expense of the rest of society. That’s what earned John Astor, Andrew Carnegie, John Rockefeller, and other Gilded Age industrialists their epithet of “robber barons.”* SAEZ, Emmanuel et al *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. p. 158.

interessado, sem qualquer contribuição produtiva.¹⁹¹ Originalmente, portanto, a expressão *rent seeking* tem um sentido genérico, podendo estar configurada a prática diante da atuação de qualquer grupo de interesses que pretenda extrair vantagens financeiras pela manipulação do ambiente político. Assim, associações de servidores públicos ou sindicatos de trabalhadores de determinado setor da economia poderiam, em tese, praticar o *rent seeking*.

Interessa-nos aqui, todavia, o *rent seeking* que é potencializado pela concentração da riqueza e que retroalimenta os mecanismos de reprodução da desigualdade. Empregamos a expressão *rent seeking* na perspectiva da criação de regras do jogo de acordo com os anseios dos mais ricos, que utilizam a regulação estatal para se tornarem ainda mais ricos e ainda mais capazes de produzir novos mecanismos de *rent seeking*. Esse mecanismo cria um círculo vicioso em que o domínio econômico alimenta o poder político que, por sua vez, amplia o domínio econômico e assim sucessivamente.¹⁹²

Nesse sentido, *rent seeking* consiste nos mecanismos urdidos em favor da classe dominante na manipulação do ambiente social e das políticas econômicas para a obtenção inercial de mais renda, sem qualquer valor agregado ou criação de riqueza nova. Por meio do *rent seeking*, o enriquecimento se dá não por força da criação de riqueza, mas simplesmente pela retirada da riqueza dos mais pobres e sua transferência para os mais ricos. Transfere-se a renda da base para o topo da pirâmide.¹⁹³

Como explica Joseph Stiglitz, vencedor do Prémio Nobel de Economia em 2001 e ex-vice-presidente sénior do Banco Mundial, o *rent seeking* viabiliza a “*obtenção de rendimentos não como recompensa por se ter criado riqueza mas por açambarcamento de uma fatia excessiva de riqueza que não se produziu*”. São medidas governamentais patrocinadas pela influência política dos mais ricos que

¹⁹¹ TULLOCK, Gordon. *Welfare cost os tariffs, monopolies and theft*. Western Economic Journal, 1967, p. 224-320 e KRUEGER, Anne. *The political economy of rent seeking society*. American Economic Review Vol. LXIV, n. 3, 1974, p. 291-303 Apud RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. p. 98.

¹⁹² RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. p. 94-95.

¹⁹³ Ibid. p. 91.

“fazem pender as regras do jogo de modo a favorecer os que estão no topo da pirâmide social”. Assim, os ricos do topo extraem dinheiro dos outros com métodos que esses nem conhecem. O efeito de cada uma dessas medidas pode parecer pequeno, mas, como adverte Stiglitz, *“o efeito cumulativo de um grande número de decisões tomadas para beneficiar os do topo, pode ser bastante significativo”*.¹⁹⁴

No âmbito das finanças públicas, uma das medidas mais evidentes de *rent seeking* foi empreendida pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que ficou conhecida como a *“emenda do teto de gastos”*. Por força dessa emenda, amplamente apoiada pelos meios de comunicação e por economistas ligados ao capitalismo financeiro improdutivo, foram congeladas por vinte anos as *despesas primárias* do Poder Executivo, de modo a impedir que eventual aumento da arrecadação tributária pudesse ser utilizado em benefício dos mais pobres ou no incremento de políticas públicas de saúde, educação, assistência social, habitação etc. A mesma emenda, no entanto, deixou de fora do *“teto de gastos”* as despesas financeiras com o pagamento de juros e de rolagem da dívida pública, em benefício evidente daqueles cujos rendimentos provêm de aplicações financeiras em títulos públicos.

As despesas primárias, que foram congeladas pela *“emenda do teto de gastos”*, são os gastos necessários à promoção dos serviços públicos à sociedade. As despesas primárias são aquelas que *não* são despesas financeiras. A emenda congelou apenas as despesas primárias, deixando livre as despesas financeiras, que existem para o pagamento de juros e encargos da dívida, empréstimos, financiamentos e amortizações da dívida pública.

Por força dessa emenda, os mais ricos conseguiram tirar vantagem do seu poder político para assegurar seus rendimentos às custas dos mais pobres. Por isso, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, é um caso clássico de *rent seeking*, na medida em que suprime o pobre do orçamento com o propósito de oferecer segurança e rentabilidade às aplicações financeiras dos mais ricos.¹⁹⁵

¹⁹⁴ STIGLITZ. *O preço da desigualdade*. p. 92-94.

¹⁹⁵ Com inteira razão Ricardo Lodi Ribeiro ao dizer que a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, determina o congelamento das receitas primárias da União por 20 anos e, assim, deixa de fora o pagamento da dívida pública, reservando *“para os credores do Estado todo o*

O *rent seeking* também atua fortemente no plano tributário, forjando mecanismos capazes de desconstruir o imperativo da progressividade tributária e conceder renúncias, benefícios e incentivos tributários¹⁹⁶ aos mais ricos, como a isenção da tributação de lucros e dividendos, de onde os ricos retiram a maior parte de suas rendas.

Como relata Ha-Joon Chang,

"Na maioria dos países, muitas políticas acabaram redistribuindo a renda dos pobres para os ricos. Houve redução tributária para os ricos - os impostos das faixas superiores de renda foram reduzidos. A desregulamentação financeira criou enormes oportunidades para ganhos especulativos, bem como para contracheques astronômicos para os alto-executivos e financistas. A desregulamentação em outras áreas também possibilitou que as empresas tivessem lucros maiores, em grande parte porque elas tiveram mais liberdade para explorar os seus poderes de monopólio, poluir mais livremente o meio ambiente e demitir mais rapidamente os trabalhadores. A crescente liberalização do comércio e o aumento do investimento estrangeiro - ou pelo menos a ameaça de que isso acontecesse - também pressionou os salários para baixo. Como resultado, a desigualdade da renda aumentou na maioria dos países ricos."¹⁹⁷

Por tudo isso, são muito sábias as palavras de Piketty ao afirmar que a conclusão mais evidente da pesquisa que realizou para o seu livro *Capital e ideologia* foi a de que a desigualdade não é só uma questão econômica, e sim ideológica e política. De fato, as construções sociais, incluindo aí a desigualdade, dependem

*crescimento econômico que o Brasil vier a conhecer no próximos 20 anos. (...) Se já não bastassem consumir atualmente cerca de 40% do orçamento federal, os rentistas nacionais serão brindados por todo o crescimento da arrecadação pelos próximos 20 anos. Tal solução trágica não tem precedentes na história das finanças públicas, seja no Brasil, seja no exterior (...) É evidente que tal iniciativa causa prejuízos gravíssimos às opções fundamentais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, decretando ferida de morte ao Estado Social em nosso país, e o abandono dos objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicação da pobreza e da marginalização, de redução das desigualdades sociais e regionais e da promoção do bem de todos (art. 3º, I, III e IV, da CF), a partir da impossibilidade de dar atendimento, nos já insuficientes patamares atuais, às despesas de saúde e educação, eleitas pelo constituinte originário como direito de todos e dever do Estado (art. 196 e 205, CF), e por isso merecedoras de percentual mínimo no orçamento definido na Constituição (art. 198, § 1º e 212, CF), que estão sendo flexibilizados pela EC nº 95/1, bem como de previdência e de assistências social, a que todos a Constituição dirigiu de forma irredutível (art. 194, parágrafo único, II e IV, CF)" RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. p. 120-121.*

¹⁹⁶ Sobre o conceito, os limites e o controle dos incentivos tributários no Brasil, conferir BOMFIM, Gilson. *Incentivos tributários: conceituação, limites e controle*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

¹⁹⁷ CHANG. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. p. 200-201.

inteiramente do sistema jurídico, tributário e político que se escolhe instituir a partir da ideologia que se torna hegemônica.¹⁹⁸

Como vimos ao longo desse trabalho, o neoliberalismo é uma ideologia que se baseia em um discurso de justificação da desigualdade, razão pela qual essa variante profundamente antissocial do liberalismo molda o sistema jurídico, tributário e político para ampliar o fosso que separa pobres e ricos, por meio do subfinanciamento dos serviços públicos, do enfraquecimento do Estado e dos trabalhadores e de um sistema tributário mais agressivo com o pobre do que com o rico. Por isso, o crescimento da desigualdade nos últimos quarenta anos não é fruto de qualquer erro na condução da economia. A nossa desigualdade é ideológica e política.

¹⁹⁸ PIKETTY. *Capital e ideologia*. p. 16-17.

6. CORRUPÇÃO E AUSTERIDADE

6.1. O discurso da corrupção e o enfraquecimento do Estado.

“Eu não vou pagar o pato”.

FIESP

Um ano antes da Organização Mundial da Saúde (OMS) anunciar a pandemia de COVID-19 e o Brasil começar a sentir seus reflexos econômicos, no mês de fevereiro de 2019, 12,2 milhões de brasileiros já estavam procurando emprego e 5,4 milhões já haviam desistido de procurar. Só no Brasil havia mais gente sem trabalho do que toda a população de Portugal.¹⁹⁹ Paradoxalmente, uma das principais medidas anunciadas pelo então novo governo brasileiro, eleito em 2018, foi a extinção do Ministério do Trabalho, desarticulando inúmeras políticas públicas de geração de emprego, renda e apoio ao trabalhador, fazendo desaparecer um importante palco de articulação e mediação entre capital e trabalho. Para justificar a medida, o então Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República Onyx Lorenzoni mobilizou o velho discurso da corrupção: *“ao longo dos anos esses lugares eram dados e usados para operações que eram desvio de dinheiro público. E isso não vai ter no governo Bolsonaro”*.²⁰⁰

Não apenas essa, mas muitas outras medidas de destruição do Estado Social vêm sendo implementadas a reboque do discurso da corrupção. Até a denominada *“reforma da previdência”* avançou sobre os interesses do povo acompanhada do discurso da corrupção. Segundo pesquisa de opinião da Federação Nacional de Previdência Privada e Vida (Fenaprevi), apresentada no XI Fórum

¹⁹⁹ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23465-desemprego-cai-para-11-6-mas-informalidade-atinge-nivel-recorde> (último acesso em 19/02/2019).

²⁰⁰ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/onyx-confirma-extincao-do-ministerio-do-trabalho> (último acesso em 19/02/2019)

Nacional de Seguro de Vida e Previdência, em 12 de junho de 2018, 75% dos brasileiros atribuíam o suposto *déficit* da previdência à corrupção no país.²⁰¹

Mas será que o principal e mais grave problema do Brasil é mesmo a corrupção ou será que o discurso da corrupção tem sido utilizado apenas para convencer segmentos populares da sociedade brasileira a aceitar decisões governamentais contrárias aos seus próprios interesses, impondo crescente austeridade aos pobres?

A consequência mais lembrada da corrupção costuma ser a *subtração das riquezas públicas* provenientes de tributos recolhidos da sociedade. Ainda que a consequência da corrupção fosse apenas a captura privada de recursos públicos, isso já seria algo inaceitável em um Estado comprometido com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que pretende garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos, como consta do artigo 3º da Constituição brasileira. A corrupção, sem dúvida, é algo terrivelmente nocivo, sendo fundamental que o Estado impeça e combata esse tipo de conduta criminosa com eficientes instrumentos preventivos e repressivos, dispondo de uma legislação adequada, de mecanismos de transparência e de instituições independentes, eficientes e bem aparelhadas, dotadas de recursos humanos e tecnológicos capazes de bem atuar nesse sentido.

Mas a subtração de recursos públicos não é o único malefício da corrupção. Há um outro aspecto poucas vezes lembrado. A corrupção também funciona como mecanismo de subversão da vontade estatal, afastando-a do interesse público e conformando-a aos interesses individuais ou de classe daqueles que possuem o poder de corromper, invariavelmente encontrados nos patamares mais elevados da pirâmide social. Se, como dizia Marx e Engels, o governo, por natureza, é um comitê de gestão dos negócios da classe burguesa,²⁰² mais ainda o é o governo que encontra na corrupção o seu principal *leitmotiv*.

Todavia, como esse segundo aspecto nunca é ressaltado, a sociedade desenvolve a equivocada impressão de que a corrupção existe porque “*peessoas más*”

²⁰¹ <https://www.valor.com.br/brasil/5589679/maioria-relaciona-deficit-na-previdencia-corrupcao-diz-pesquisa> (último acesso em 19/02/2019)

²⁰² MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *O manifesto comunista*. Edição Ridendo Castigat Mores, 1999.

estão exercendo funções públicas, deixando de perceber que a corrupção é apenas um dos vários mecanismos de conformação da vontade estatal aos interesses daqueles que mais se beneficiam dos sistemas de acumulação capitalista e estão no topo da pirâmide social. Obviamente que esse desvio de perspectiva é agravado pela manipulação midiática do combate à corrupção, transformado em um fabuloso espetáculo de heróis e vilões que a todos inebria em seriados televisivos travestidos de telejornais

Nesse sentido é que o discurso da corrupção articula aquilo que, *mutatis mutandis*, Lacan chamava de “a função do véu”.²⁰³ O véu é lançado sobre a corrupção, encobrindo a sua origem e a sua função de preservar os interesses daqueles que dominam as engrenagens da sociedade capitalista, mas sobre esse mesmo véu se projeta a imagem da corrupção, e essa imagem revela apenas a sua face moral, muito mais facilmente manipulável para que todos acreditem que a corrupção é algo típico do Estado, tendo pouco ou nada a ver com o mercado.²⁰⁴

Seja como for, é bastante presente a crença de que, se não fosse a corrupção, sobrariam recursos públicos para manter e até ampliar os serviços estatais. E mais, que esses recursos seriam de fato empregados no atendimento dos interesses dos mais pobres. Se as escolas estão caindo aos pedaços, os hospitais sucateados, se as estradas estão esburacadas e a polícia está desarmada, se há *déficit* da previdência ou alarmantes índices de desemprego, tudo é porque a corrupção sugou os recursos necessários à manutenção desses serviços e à higidez da nossa economia.²⁰⁵ Mas será que isso é mesmo verdade?

²⁰³ LACAN, Jacques. *A função do véu. O seminário, livro 4: a relação de objeto*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

²⁰⁴ Esse *insight*, que certamente precisa ser desenvolvido, se deu a partir da leitura de um texto de Ram Avraham Mandil, em que trata da cena teatral e a corrupção. MANDIL, Ram. *Teatro. in Corrupção: ensaios e críticas*. Leonardo Avritzer ... [et al.], (Org). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 281-285.

²⁰⁵ Essa lógica está claramente estampada no seguinte trecho da *Mensagem do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro ao Congresso Nacional por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos do ano de 2019*: “Os brasileiros, especialmente os mais pobres, conhecem o resultado da era que terminou: a pior recessão econômica da história nos foi legada. Treze milhões de desempregados! Isso foi resultado direto do maior esquema de corrupção do planeta, criado para custear um projeto de poder local e continental”. <http://legis.senado.leg.br/escriva-servicosweb/sessao/pdf/23564> (último acesso em 22/02/2019).

Em um artigo publicado no site Consultor Jurídico, Ricardo Lodi Ribeiro resgata um estudo realizado por Cláudio Frischtak, doutor em Economia pela Universidade de Stanford.²⁰⁶ Baseado em dados do Tribunal de Contas da União, o economista pretendeu estabelecer o “*custo da corrupção*”. Segundo os dados coletados pelo pesquisador, no período compreendido entre 1975 e 2015, estima-se que obras públicas de infraestrutura sofreram um superfaturamento de R\$ 100 bilhões a R\$ 300 bilhões. Assim, se dividirmos o maior valor pelos 40 anos pesquisados, chegaremos a uma média de R\$ 6,66 bilhões por ano.

Segundo Lodi, esse é, de fato, “*um valor muito expressivo, cuja manutenção nos cofres públicos possibilitaria o incremento das políticas sociais em nosso país, uma vez que o montante supera, por exemplo, em seis vezes o gasto federal anual com a educação infantil, ou equivale a um terço do montante reservado à assistência ao idoso*”. Todavia, prossegue Lodi, olhando ainda mais atentamente os números, precisaremos reconhecer que, “*dentro dos valores globais anuais de despesa da União, cerca de R\$ 3 trilhões no exercício de 2016, a cifra não traria maior equilíbrio às contas públicas, ou seria fonte relevante para novas necessidades públicas ou melhor cobertura para as demandas sociais*”.

Ainda que os números apresentados pelo estudo de Cláudio Frischtak não reflitam em plenitude o “*custo da corrupção*”, algo bastante difícil de ser aferido tendo em conta apenas os dados que o TCU dispõe, é ilusório pensar que é por causa de corrupção que não são atendidas as necessidades fundamentais da população ou que o desequilíbrio das contas públicas ou as crises econômicas são causadas, única ou principalmente, pela corrupção.

Não é de hoje que o discurso da corrupção é utilizado no Brasil como um pretexto para a derrubada de governos democraticamente eleitos, facilitando a ascensão de grupos políticos cujo verdadeiro compromisso não é com a moralidade, mas com o estabelecimento de políticas vocacionadas à implantação, ampliação ou

²⁰⁶ <https://www.conjur.com.br/2017-out-26/ricardo-lodi-corrupcao-nao-principal-ralo-dinheiro-publico> (último acesso em 19/02/2019)

preservação do sistema de acumulação capitalista predominante a que rendem seus serviços.²⁰⁷

O golpe de 31 de março de 1964 foi lançado não apenas com o pretexto de proteger o país de uma suposta “*ameaça comunista*”, mas também para “*livrar o país da corrupção*”,²⁰⁸ escopo que já se apresentava dez anos antes nos inflamados discursos em que o jornalista Carlos Lacerda denunciava o “*mar de lama*” em que estava afogado o governo do presidente Getúlio Vargas, cujo suicídio alterou o rumo da história.²⁰⁹

Foi também em nome do combate à corrupção que se permitiu a ascensão de Michel Temer à cadeira de Presidente da República. Mas o que se viu em seguida nada teve a ver com combate à corrupção.²¹⁰ Suas iniciativas foram todas ligadas à implementação de uma pauta neoliberal consistente em reduzir direitos trabalhistas, fragilizar a seguridade social, frear a política de aumento do salário mínimo e impor austeridade orçamentária aos gastos com saúde e educação.

Como dizem Alfredo Saad Filho e Lecio Morais, a verdade é que

*“Temer conseguiu cumprir sua principal missão: impor uma variedade excepcionalmente excludente de neoliberalismo no país. O conteúdo histórico do golpe de 2016 foi o ataque aos direitos dos trabalhadores; todo o resto - em particular a afamada luta contra a corrupção - foi acessório”.*²¹¹

²⁰⁷ Segundo Alfredo Saad Filho e Lecio Morais, o Brasil teve três “sistemas de acumulação” desde a independência, em 1982. O primeiro sistema de acumulação foi de crescimento primário-exportador, com um Estado oligárquico e diferentes regimes políticos, especialmente um Império centralizado, autoritário e excludente, e uma Primeira República descentralizada, mas similarmente autoritária e excludente, que foi derrubada em 1930. O segundo sistema de acumulação foi o de industrialização substitutiva de importações, com um estado desenvolvimentista, entre 1930 e 1980. Esse período incluiu ditaduras populistas e militares e também democracias populistas. O terceiro sistema de acumulação, a que estamos atualmente submetidos, é o neoliberal. SAAD FILHO, Alfredo e MORAIS, Lecio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 25.

²⁰⁸ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. p. 397.

²⁰⁹ BUENO, Eduardo. *Brasil: uma história*. Rio de Janeiro: LeYa, 2012. p. 359.

²¹⁰ Como diz Jessé Souza, “*Os golpes sempre foram por mais dinheiro para poucos, e nunca para combater a corrupção*”. SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016. p. 20.

²¹¹ SAAD FILHO, Alfredo e MORAIS, Lecio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 22. Mais adiante os autores retornam ao tema dizendo o seguinte: “*Nos meses seguintes, o novo governo golpista, liderado pelo ex-vice-presidente Michel Temer, se enveredou na*

A razão pela qual o discurso da corrupção é tão bem assimilado pela população brasileira nos momentos de fabricação de crises políticas é explicada por Jessé Souza em toda sua obra,²¹² marcadamente crítica aos clássicos de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Roberto DaMatta. Segundo Jessé Souza, a autoimagem do brasileiro foi construída a partir dos trabalhos acadêmicos desses autores, formando um senso comum hoje compartilhado dentro e fora dos ambientes acadêmicos, identificando o brasileiro a partir de um *tipo comum* miscigenado, eticamente maleável, malandro, avesso a rigores sociais e criativo na solução de seus problemas cotidianos.

Uma simples mas eloquente demonstração de como essa construção sociológica do tipo brasileiro passou a ocupar o senso comum, compartilhado para muito além dos ambientes acadêmicos, está no samba de enredo apresentado pela GRES Estácio de Sá no carnaval de 1992. Contando o enredo *Paulicéia desvairada - 70 anos de modernismo no Brasil*, a Escola conquistou o título de campeã do carnaval cantando os seguintes versos: “*Pintores, poetas e compositores/ Expoentes de um grande país/ Mostraram ao mundo o perfil do brasileiro/ Malandro, bonito, sagaz e maneiro/ Que pinta, borda e é feliz*”.

Esse tipo social genérico que *pinta e borda, é malandro, sagaz e também feliz*, independe de origem, raça ou classe, funciona como um biombo capaz de esconder

implacável imposição de uma estratégia de acumulação baseada em uma variante internacionalizada e altamente excludente do neoliberalismo. Suas principais iniciativas incluíram, em primeiro lugar, a mudança nos contratos de exploração do petróleo para privilegiar o capital transnacional (...) Em segundo lugar, foi aprovada, em dezembro de 2016, uma emenda constitucional que congelava os gastos primários do orçamento fiscal (corrigido apenas pela inflação) por até vinte anos, tendo por base o valor do orçamento executado em 2016 (...). Em terceiro lugar, aprovou-se em julho de 2017 uma reforma dos direitos trabalhistas que liberalizou amplamente o mercado de trabalho. Em quarto lugar, tentou-se fazer também uma dura reforma da previdência social, embora sem sucesso, em consequência da proximidade das eleições”. SAAD et al. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. p. 238.

²¹² SOUZA, Jessé. *Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro*. Rio de Janeiro, Leya, 2018; SOUZA, Jessé, *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. Rio de Janeiro, Leya, 2015; SOUZA, Jessé, *A radiografia do golpe: entenda como e porque você foi enganado*. Rio de Janeiro, Leya, 2016; SOUZA, Jessé, *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*, Rio de Janeiro, Leya, 2017. SOUZA, Jessé, *A classe média no espelho: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade*. Rio de Janeiro, Leya, 2018.

a nossa abissal desigualdade, nossa sangrenta luta de classes e a vergonhosa exploração herdada da escravidão.

Segundo Jessé Souza, a mitificação da *miscigenação*²¹³ do povo brasileiro acaba por esconder a exploração herdada da escravidão, disfarçando as marcantes distâncias entre indivíduos de diferentes classes sociais.²¹⁴ A ideia-força de que o brasileiro é um *tipo comum* presente em qualquer classe social esconde a origem de todos os privilégios individuais e as razões da desigualdade e da injustiça social no Brasil, tornando literalmente invisível o mandonismo dos proprietários rurais e, mais tarde, dos urbanos.²¹⁵ Para Jessé Souza, a ciência social brasileira produziu esse senso comum que atribui os nossos problemas, incluindo a corrupção, a uma suposta herança ibérica, deixando de enxergar que a raiz dos nossos problemas está em quase quatro séculos de escravidão e no processo de exclusão que se seguiu à “*abolição*”. Por força desse *culturalismo*, nós aceitamos resignadamente a tese do “*jeitinho brasileiro*”,²¹⁶ reconhecendo e normalizando nossa identidade malandra e desonesta como algo que nos identifica, independentemente de nossas origens ou classes sociais.

Por tudo isso, o discurso da corrupção é tão facilmente recepcionado quando ele precisa ser mobilizado para a justificação de golpes de Estado ou para legitimar a supressão de direitos ou a imposição de pautas voltadas à preservação dos interesses das classes dominantes. Isso só consegue ser assim porque o discurso da corrupção responde a algo que já acreditamos, que já está em nossa pré-compreensão, na nossa autoimagem. A noção de que somos caracterizados pelo patrimonialismo e que esse patrimonialismo está no Estado e não no mercado, permite a fácil manipulação do discurso da corrupção, como uma ideia-força a que se pode lançar mão sempre que preciso.

²¹³ FREYRE, Gilberto. *Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1961, passim

²¹⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, passim.

²¹⁵ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012, passim.

²¹⁶ DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, passim.

6.2. Austeridade e seu papel na reprodução da desigualdade.

“*Veste verde e amarelo com determinação, pra livrar nosso país dessa corrupção*”. Entre março de 2015 e abril de 2016, animados por esses versos e liderados por um imenso pato inflável instalado em frente à Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), milhares de pessoas da classe média brasileira ocuparam por várias vezes a Avenida Paulista com o firme propósito de dar um basta à corrupção e incentivar Eduardo Cunha na condução do *impeachment* de Dilma Rousseff, o que acabou levando Michel Temer à presidência da República. Diariamente os telejornais inflamavam as massas com novos escândalos de corrupção e lavagem de dinheiro, enquanto muitos protestavam batendo panelas em suas varandas.

Naquele período, o Brasil já estava vivendo uma grave crise fiscal. A economia havia entrado em recessão, de modo que as receitas públicas não mais conseguiam fazer frente às crescentes despesas estatais. O insólito pato amarelo da FIESP e o slogan “*eu não vou pagar o pato*” deixavam bem clara a mensagem de que a crise fiscal do Estado brasileiro não poderia ser solucionada com a intensificação de exigências tributárias sobre a parcela endinheirada da população. A solução só poderia vir na ponta das despesas, mediante a redução das prestações estatais destinadas aos mais pobres, que passaram a ser chamadas de “*gastança*”, fruto do “*populismo da esquerda*”, a reivindicar “*austeridade*” na condução da economia.²¹⁷

Na madrugada do dia 17 de abril de 2016, Dilma Rousseff foi afastada da Presidência da República e em seu lugar assumiu Michel Temer, que nomeou para o Ministério da Fazenda o ex-presidente internacional do Bank Boston Henrique Meirelles e, para o Banco Central, o ex-economista-chefe do Banco Itaú Ilan Goldfajn. O “*plano A*” para recuperar a economia não surpreendeu: controle de gastos. A austeridade foi apresentada como a solução fundamental para a crise fiscal brasileira. A golpe de frases feitas e platitudes, a população brasileira aceitou a crença de que “*a conta não fecha*” com tantas políticas sociais no orçamento e que, portanto, era

²¹⁷ Sobre a deterioração fiscal nesse período, demonstrando que o que causou a redução do resultado primário no governo Dilma não foi mito da gastança apoiado no suposto aumento de benefícios sociais, mas sim o aumento das despesas com subsídios e o crescimento menor das receitas, conferir CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. p. 86-95.

hora de “apertar o cinto”, pois, “*como sabe qualquer chefe de família, não se pode gastar mais do que se arrecada*”.

A aliança entre o capital financeiro, grandes veículos de comunicação e o novo governo conseguiu desviar o foco dos três itens que mais explicavam o quadro de deterioração fiscal, isto é, “*a falta de crescimento econômico, a queda de arrecadação tributária e o pagamento dos juros*”.²¹⁸ Para “*tirar o país do vermelho*” não haveria outro caminho senão a austeridade e seu controle de gastos.

Apenas oito meses após suceder Dilma Rousseff, o governo Michel Temer conseguiu aprovar a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, congelando por vinte anos as despesas primárias do Poder Executivo e impedindo que eventual aumento da arrecadação pudesse, no futuro, importar no incremento de políticas públicas na área da saúde, educação ou distribuição de renda.

Em detalhes, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, acrescentou os arts. 106 a 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A emenda criou o que chamou de Novo Regime Fiscal (art. 106²¹⁹), estabelecendo, para cada exercício, limites individualizados para as *despesas primárias* do Poder Executivo, de tribunais e outros órgãos do Poder Judiciário, do parlamento brasileiro e também do Ministério Público e da Defensoria Pública da União (art. 107²²⁰). Para os exercícios posteriores a 2017, as *despesas primárias* não poderiam ultrapassar o limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pelo IPCA (art. 107, § 1º, II²²¹).

²¹⁸ Ibid. p. 120.

²¹⁹ "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."

²²⁰ "Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: I - do Poder Executivo;

²²¹ Art. 107, § 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Muito mais do que substituir um presidente por outro, mudar a condução da política econômica ou alterar o eixo das decisões governamentais, o golpe de 2016²²² conseguiu produzir algo até então inimaginável, que foi a supressão do debate econômico e da vontade popular no conflito distributivo do orçamento, constitucionalizando o neoliberalismo no Brasil.

O seguinte alerta é de Laura Carvalho:

“Se o PIB brasileiro crescer nos próximos vinte anos no ritmo dos anos 1980 e 1990, a PEC do teto de gastos, se mantida, nos levará de um percentual de gastos públicos em relação ao PIB da ordem de 40% para 25%, patamar semelhante ao verificado em Burkina Faso ou no Afeganistão. E, se crescermos às taxas mais altas que vigoravam nos anos 2000, o percentual será ainda menor, da ordem de 19%, o que nos aproximará de países como o Camboja e Camarões”²²³.

É preciso reconhecer que, embora o discurso de austeridade tenha se intensificado no governo Michel Temer, o início do segundo governo de Dilma Rousseff já demonstrava certa adesão a esse tipo de orientação política contracionista. Ao iniciar o seu segundo mandato, Dilma Rousseff promoveu um fortíssimo “*ajuste fiscal*”, capitaneado por Joaquim Levy à frente do Ministério da Fazenda, com o declarado propósito de equilibrar as contas públicas diante de um *déficit* primário de 0,6% do PIB em 2014. Além de promover corte de gastos, o governo Dilma também aplicou uma política monetária restritiva, patrocinando constantes elevações na taxa SELIC em 2014 e também em 2015. A política contracionista de Rousseff não surtiu o efeito pretendido, resultando em uma significativa piora no quadro econômico. O PIB retraiu 7% no acumulado de 2015 e 2016 e a taxa de desocupação chegou a 12% da População Economicamente Ativa (PEA).²²⁴

²²² Para a compreensão da ilegitimidade do impeachment de Dilma Rousseff e o entendimento de que aquele movimento político foi equivalente a um golpe, conferir PRONER, Carol et al. *A resistência ao Golpe de 2016* (Projeto Editorial Praxis). Canal 6 Editora. Edição do Kindle e RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Direito e política em tempos sombrios*, p. 1-46.

²²³ CARVALHO. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. p. 159.

²²⁴ RAMOS, André Paiva et al. *A emenda constitucional (EC) 95 e o engodo do ‘teto dos gastos’*. In LACERDA, Antônio Corrêa (coord.) *O mito da austeridade*. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 53-54.

De fato, a austeridade não é capaz de recuperar a economia produtiva, elevar os índices de emprego ou a renda das famílias. Não passa de mito a crença de que, mesmo não havendo demanda, possa haver incremento de investimentos privados nos setores produtivos de economias comprometidas com a austeridade e o controle de gastos.²²⁵

Na verdade, a austeridade tem servido mais para agravar as crises, frustrar receitas governamentais e ampliar *déficits* fiscais, provocando, a longo prazo, colapsos sociais imensos, em benefício apenas do capital financeiro especulativo, a quem sempre se reserva generosa fatia do orçamento para o pagamento dos seus rentáveis juros. A austeridade não passa de uma estratégia neoliberal de supressão do pobre do orçamento, de modo a oferecer segurança e rentabilidade à especulação financeira, banindo o debate econômico, sabotando a justiça distributiva e enfraquecendo as democracias.²²⁶

Antes mesmo da crise econômica causada pela epidemia de Covid-19, em 2020, os indicadores econômicos já demonstravam o fracasso da política de austeridade simbolizada pela EC nº 95/2016. Em todos os sentidos, a aposta na austeridade foi um fracasso. Nos anos de 2017 e 2018, os números do desempenho fiscal e do mercado de trabalho continuaram piorando e a economia registrou uma retomada bastante fraca e instável. Em 2017, o PIB cresceu apenas 1,1%, número que se repetiu em 2018.²²⁷

É necessário desfazer a crença de que governos são como famílias com orçamentos limitados, que em momentos de crise precisam reduzir seus gastos. Esse insistente lugar comum de que em momentos de crise é necessário ao Estado apertar o cinto e colocar ordem na casa por meio de corte de gastos busca estabelecer uma

²²⁵ SCHUI, Florian. *Austeridade: breve história de um grande erro*. Lisboa: editorial presença, 2014. BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Lisboa: Quetzal, 2018. STIGLITZ, Joseph. *O fim das desigualdades: sociedades desiguais e como as mudar*. Lisboa: Bertrand Editora, 2018.

²²⁶ Segundo Gustavo Galvão, o “arcabouço de política econômica conhecido por “Finanças Saudáveis”, a velha “austeridade” fiscalista dos neoliberais, ao invés de funcional à sociedade são, de fato, uma camisa de força ideológica que busca convencer as pessoas e os governos que o Estado não deve interferir na economia, nem para acabar com o desemprego e as recessões.” GALVÃO, Gustavo. *Finanças Funcionais e a Teoria da Moeda Moderna - MMT*. Brasília: Edição do Kindle, 2020. p. 20.

²²⁷ RAMOS et al. *A emenda constitucional (EC) 95 e o engodo do ‘teto dos gastos’*. p. 54.

simplificação extrema do funcionamento da economia e do papel das políticas fiscais, reduzindo tudo a um argumento moral associado a virtudes humanas de rigor, disciplina e parcimônia. Esse discurso é mais do que uma *simplificação* do funcionamento da economia, é uma verdadeira *falsificação*, pois transpõe para a economia e para o governo, sem as adequadas mediações, supostas virtudes dos indivíduos e das famílias.²²⁸

Como explica Vladimir Safatle, o uso cada vez mais extenso do termo “*austeridade*” aparece apenas com a hegemonia neoliberal, que consegue habilmente transpor para a teoria econômica um termo de fácil assimilação vindo diretamente da filosofia moral. Ao denominar “*políticas de supressão de direitos sociais*” como “*políticas de austeridade*”, o neoliberalismo pretende mobilizar nossos valores morais e projetar o sentimento de que, se você é contra a “*austeridade*”, é porque lhe falta rigor e disciplina e sobra desrespeito ao bem comum. Quando as pessoas são convencidas de que “*em tempos de crise o governo deve fazer aquilo que qualquer dona de casa faz quando falta dinheiro*”, o debate econômico e político acaba sendo reduzido a uma expressão da sociabilidade familiar, onde impera a fantasia de que as relações são baseadas no amor e na devoção, em meio a um contexto naturalmente hierárquico, natural e não problemático.²²⁹

Explicando por que é imprescindível revogar o “*teto de gastos*”, Esther Dweck pontifica que o grande objetivo da Emenda Constitucional nº 95/2016 é nada menos do que reduzir o tamanho do Estado brasileiro por meio da contração das despesas públicas federais, de modo a impossibilitar a provisão de serviços públicos e a promoção de direitos sociais. Por isso, diz Dweck:

“Precisamos, urgentemente, rever as regras fiscais brasileiras, em especial, revogar o Teto de Gastos, para evitar a drástica redução da participação do Estado na economia. A manutenção da EC 95 irá impor um outro projeto de país. Trata-se de um novo pacto social, que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência e assistência social. Nesse novo pacto social, transfere-se a responsabilidade para o mercado no fornecimento de bens sociais. Trata-se de um processo

²²⁸ CARVALHO, Laura e ROSSI, Pedro. *Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado*. in DWECK, Esther et alia. (org) *Economia pós-pandemia*, 2020. p. 23.

²²⁹ SAFATLE, Vladimir. *Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 18-23.

*que transforma direitos sociais em mercadorias e agrava a brutal desigualdade da sociedade brasileira”.*²³⁰

A extraordinária pesquisa realizada por David Stuckler e Sanjay Basu, ainda sob as ruínas da crise financeira de 2008, demonstrou que “*as recessões ferem, mas a austeridade mata*”.²³¹

Os pesquisadores realizaram uma vasta e detalhada pesquisa nos dados de saúde pública dos países que mais sofreram com a grande recessão causada pela explosão da bolha imobiliária de 2008. Curiosamente, a pesquisa demonstrou que em muitos países que foram afetados fortemente pela crise, como a Islândia, Suécia, Noruega e Canadá, os dados de saúde pública simplesmente melhoraram. A Noruega, por exemplo, alcançou a mais elevada taxa de esperança de vida em sua história.²³²

Todavia, em outros países, a mesma pesquisa revelou números sombrios. Em alguns condados dos EUA a esperança de vida decaiu pela primeira vez em quatro décadas. Somente a cidade de Londres presenciou um número adicional de dois mil ataques cardíacos. Com o aumento do número de desabrigados, Londres viu um aumento de 8% nos índices de tuberculose em 2011. Em 2012, suicidaram-se mais de 600 cidadãos gregos, sendo que, antes da grande recessão, a Grécia apresentava a mais baixa taxa de suicídio da Europa. Em Atenas, a privação de habitação criou as condições necessárias para o aumento da promiscuidade e do abuso de drogas, contribuindo para a elevação da propagação do HIV e do vírus do Nilo Ocidental.²³³

²³⁰ DWECK, Esther. *Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos?* in DWECK, Esther et alia. (org) *Economia pós-pandemia*, 2020, p. 65. Mesmo aqueles economistas que defendem a emenda do teto de gastos, como Fabio Giambiagi, reconhecem que em futuro não muito distante será fundamental rever a regra contida na EC 95 e fixar outro tipo de limitação ao crescimento do gasto público. GIAMBIAGI, Fabio. *Tudo sobre o deficit público*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021. p. 215-235.

²³¹ STUCKLER, David et al. *A economia desumana. Porque mata a austeridade*. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2014.

²³² Ibid. p. 23.

²³³ Ibid. p. 23 e 195-196.

O que estaria por trás dessa disparidade? Por que os números de saúde pública eram promissores em alguns países e em outros não? Será que alguns povos são mais resilientes ou tendem a assumir hábitos mais saudáveis durante as crises, enquanto outros se entregam aos vícios e aos descuidos pessoais? A conclusão a que Stuckler e Basu chegaram, no entanto, não estava no comportamento pessoal das pessoas, mas nas diferentes escolhas políticas que os Estados haviam assumido antes da crise. Os dados que os pesquisadores recolheram conduziram à conclusão de que *“as sociedades que puderam evitar epidemias em períodos de recessão tinham, quase sempre, redes eficazes de segurança e proteção social”*. Os suicídios, os enfartes, as mortes, em suma, as tragédias humanitárias que muitos países enfrentaram naqueles anos não decorreram propriamente da recessão econômica, mas de suas escolhas políticas anteriores, na aposta que muitos países fizeram na austeridade, na destruição do Estado social, no enfraquecimento e subfinanciamento de suas redes de proteção social.²³⁴

Na conclusão dos pesquisadores, a austeridade, além de provocar o enfraquecimento da economia e agravar o desemprego, afetando negativamente a confiança dos investidores, é também uma das *“mais mortíferas políticas sociais”*, em suas palavras, a *“austeridade mata”*, *“o preço da austeridade é calculado em vidas humanas”*²³⁵

Por tudo isso, tão logo se consiga interromper o processo de desdemocratização do Brasil, será preciso revogar a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, para que em momentos de crise o Estado possa dinamizar a economia por meio de investimentos públicos, como também para que o Estado possa recuperar sua dimensão ética de proteção e assistência a quem mais precisa dele.

²³⁴ STUCKLER et al. *A economia desumana. Porque mata a austeridade*. p. 24-25.

²³⁵ *Ibid.* p. 24-25.

7 O SUPOSTO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E AS FINANÇAS PÚBLICAS INSTRUMENTAIS.

O Supremo Tribunal Federal possui precedentes que tratam da existência de um suposto “*princípio do equilíbrio orçamentário*”. No julgamento do Mandado de Segurança nº 34.448, o Ministro Luís Roberto Barroso defendeu a constitucionalidade da “*emenda do teto de gastos*” ao argumento de que economias saudáveis não comprometem o futuro com *déficits*, não podendo ser admitido o gasto público em patamar superior às possibilidades do Erário, sob pena de produzir desemprego, inflação, juros altos, em prejuízo das novas gerações.²³⁶

A ideia por trás do suposto “*princípio do equilíbrio orçamentário*” é bastante simples. Se o Estado dispõe de receitas limitadas para custear suas despesas, ele não pode gastar mais do que arrecada. O Estado não deve atuar em *déficit*, pois isso irá ampliar o endividamento público e espantar quem queira investir no país. Parte-se do pressuposto de que o Estado financia seus gastos por meio da tributação. Assim, como a riqueza privada financia o Estado por meio dos tributos, as contas públicas precisam estar equilibradas. Em geral, o Estado precisa atuar em constante *superávit primário*, economizando recursos advindos dos tributos e gastando menos do que arrecada. Nos momentos de crise, em que ocorre a queda da arrecadação tributária, a ordem é cortar gastos, apertar os cintos, aplicar austeridade para recuperar o almejado equilíbrio orçamentário e atrair investidores.

Esse tipo de percepção é uma enorme simplificação de como funcionam as finanças públicas, notadamente em relação aos Estados que emitem e se endividam em sua própria moeda. Essa visão não compreende o modo pelo qual as finanças públicas podem verdadeiramente atuar como instrumento do desenvolvimento econômico, promovendo igualdade e justiça. Mais do que equilibradas, as finanças públicas precisam ser instrumentais. Elas devem constantemente mobilizar políticas fiscais que persigam o pleno emprego e interfiram positivamente nos ciclos econômicos recessivos, estimulando a demanda sempre que for necessário.

²³⁶ <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34448.pdf>

Os Estados que possuem soberania monetária, isto é, que emitem a própria moeda e se endividam também na própria moeda, não estão sujeitos a perseguir o equilíbrio das contas públicas em todos os momentos dos ciclos econômicos. A busca de *superávit* primário por meio de corte de gastos e de austeridade em tempos de retração econômica produz um efeito contracionista e pró-cíclico, que agrava os quadros recessivos e deprecia ainda mais a demanda, o que afugenta os investimentos privados, reduz a arrecadação e compromete a saúde financeira do Estado.

Todavia, qualificada literatura jurídica afirma existir entre nós o denominado “*princípio do equilíbrio orçamentário*”. Sobre isso, Diogo de Figueiredo Moreira Neto dizia que a imagem de segurança e equilíbrio financeiro de um país no cenário global produz um estado de confiança que atrai e mantém investimentos privados. Por isso, a má gestão das finanças públicas produz a fuga de capitais. Para evitar que isso ocorra, o país precisa combater o “vilão” do *déficit* público. Com essa imagem, o autor retratou a ideia do “*princípio do equilíbrio orçamentário*”. Um princípio que, embora não esteja escrito em lugar nenhum, mesmo assim existe e se manifesta quando, por exemplo, as leis de diretrizes orçamentárias impõem *superávit* primário nas contas públicas, impedindo que nos exercícios financeiros as despesas sejam maiores do que as receitas.²³⁷

Adilson Abreu Dallari também já defendeu a existência do aludido “*princípio do equilíbrio orçamentário*”, implicitamente contido na Lei de Responsabilidade Fiscal e capaz de gerar a responsabilização do governante que se atreve a “*gastar desbragadamente, comprometendo as administrações futuras*”.²³⁸

Marcus Abraham reconhece que o “*princípio do equilíbrio orçamentário*” não está expresso na Constituição, mas estaria previsto na legislação infraconstitucional. Para o autor, tal princípio representa a verdadeira estabilidade financeira do Estado,

²³⁷ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos*. Revista de Direito Administrativo. RJ 221: 71-93, jul/set 2000.

²³⁸ DALLARI, Adilson Abreu. *A responsabilidade do agente político*. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, v. 6, n. 1, 28 ago. 2015.

pilar de crescimento sustentado, recomendando que para toda despesa haja uma receita a financiá-la, a fim de evitar o surgimento de *déficits* fiscais.²³⁹

Ricardo Lobo Torres considerava o equilíbrio orçamentário um princípio constitucional de legitimação dos demais princípios do direito financeiro, embora não proclamado explicitamente na Constituição. Segundo o autor, equilíbrio orçamentário consistiria na “*equalização de receitas e gastos*”, o que promoveria a harmonia entre “*redistribuição de rendas e desenvolvimento econômico*”. Para Lobo Torres, os princípios de legitimação são aqueles que dão sentido a todos os demais princípios e valores constitucionais. O equilíbrio orçamentário seria então um dos mais importantes princípios de legitimação do constitucionalismo brasileiro, ao lado, por exemplo, da igualdade e da razoabilidade.²⁴⁰

Apesar de atribuir tamanha importância ao “*princípio do equilíbrio orçamentário*”, Lobo Torres não recomendava ao constituinte estampar esse princípio no texto da Constituição, pois, na prática, o equilíbrio orçamentário dependeria mais da conjuntura econômica do que de preceitos jurídicos, não estando sujeito a qualquer controle jurisdicional. Também dizia o autor que, caso a Constituição determinasse expressamente o equilíbrio orçamentário em seu corpo de normas, estaria por romper o princípio da neutralidade ideológica, “*pela adoção de ponto de vista neoliberal e pela proibição de eventual retorno à política deficitária que viesse a ser recomendada pelos keynesianos*”.²⁴¹

As lições de Ricardo Lobo Torres revelam grande honestidade intelectual ao reconhecer que o suposto “*princípio do equilíbrio orçamentário*” tem por base um “*ponto de vista neoliberal*”. Porém, o equívoco de Lobo Torres foi supor que estava ultrapassada a doutrina keynesiana de gastos públicos expansionistas, o que, para ele, equivaleria à “*utopia da inesgotabilidade de recursos públicos*”.²⁴²

²³⁹ ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Edição do Kindle, p. 612-613.

²⁴⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário*. Vol V. O orçamento na Constituição 3 ed. Rio de Janeiro, 2008, p. 173-179.

²⁴¹ *Ibid*, p. 177-178.

²⁴² TORRES. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário*. Vol V. O orçamento na Constituição, p. 136.

Embora não esteja correta a afirmação de que o keynesianismo defende uma utópica “inesgotabilidade de recursos públicos”, está certa a vinculação que Ricardo Lobo Torres fez do “*princípio do equilíbrio orçamentário*” com o neoliberalismo. Igualmente atentos a essa vinculação teórica do equilíbrio orçamentário com o neoliberalismo, Luciano Ferraz, Marciano Seabra de Godoi e Werther Botelho Spagnol afirmam que o modelo econômico predominantemente instalado no mundo a partir dos anos 1970/80 proporcionou que voltassem à cena os ideais teóricos do equilíbrio orçamentário, preconizando a limitação dos gastos estatais para o equilíbrio das finanças públicas. Com acerto, dizem os autores que a base teórica dessa orientação foi estabelecida pelo monetarismo da Escola de Chicago, capitaneada por Milton Friedman.²⁴³

De fato, Milton Friedman já dizia que a teoria keynesiana de expansão do gasto público para eliminar o desemprego era uma simples desculpa para o governante gastar mais. A ideia por trás do “*princípio do equilíbrio orçamentário*” está presente no pensamento de Friedman. Em seu *Capitalismo e liberdade*, Friedman defendeu uma política fiscal neutra, na qual fossem planejados programas de despesas compatíveis com o que a comunidade deseja do governo, “*sem nenhuma consideração quanto a problemas de estabilidade econômica ano a ano*”. Assim, para o líder da Escola de Chicago, deveria o Estado estabelecer orçamentos equilibrados, eximindo-se de interferir nos ciclos econômicos por meio da ampliação das despesas públicas.²⁴⁴

Como vimos, Lobo Torres considerava o equilíbrio orçamentário um princípio constitucional implícito, embora não recomendasse que ele fosse estampado no texto da Constituição, pois, na prática, o equilíbrio orçamentário dependeria mais da conjuntura econômica do que de preceitos jurídicos, não estando sujeito a qualquer controle jurisdicional. Não nos parece fazer sentido que possa existir na Constituição um princípio implícito que simplesmente não possa ser explicitado. Nada do que está implícito na Constituição escapa da possibilidade de vir a ser explicitado. Qualquer princípio implícito, ainda que de legitimação, pode ser positivado. Se o equilíbrio

²⁴³ FERRAZ, Luciano *et al.* *Curso de direito financeiro e tributário*. 3 ed. Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 31

²⁴⁴ FRIEDMAN. *Capitalismo e liberdade*. p. 80 a 83.

orçamentário não pode ser positivado, é porque ele efetivamente não é um princípio jurídico. Muito claramente, o equilíbrio orçamentário não foi explicitado na Constituição porque ele simplesmente não é um princípio jurídico, sequer implícito. O equilíbrio orçamentário é apenas uma escolha de política econômica, que se baseia em uma determinada teoria econômica e que depende, sem dúvida, de determinadas conjunturas econômicas. Mas, infelizmente, acabou se tornando um dogma que penetrou fortemente no senso comum.

Embora não exista verdadeiramente um “*princípio do equilíbrio orçamentário*”, não há como negar que o direito financeiro brasileiro acabou capturado por essa opção ideológica. Ricardo Lodi Ribeiro aponta alguns exemplos disso em artigo em que trata da “*crise do princípio do equilíbrio orçamentário*”, no qual afirma que “*o equilíbrio financeiro entre receita e despesa é uma opção ideológica determinada pela ortodoxia neoliberal*”, o que, na visão de André Lara Resende, tem causado o colapso dos investimentos públicos, uma infraestrutura subdimensionada e níveis desprezíveis de crescimento econômico.²⁴⁵

A noção de que a despesa estatal não deve jamais transpor a receita está por trás do art. 169 da Constituição, que impede estímulos financeiros e estruturais aos servidores públicos sem uma prévia dotação orçamentária que atenda às projeções de despesas.²⁴⁶

A mesma ideia-força está claramente presente no art. 167, incisos II e V, da Constituição, ao proibir a realização de despesas que excedam os créditos

²⁴⁵ RIBEIRO, Ricardo Lodi. A pandemia, a volta de Keynes e a MMT: a crise do princípio do equilíbrio orçamentário. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 153-186, jul./set. 2020.

²⁴⁶ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020) I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

orçamentários e também ao vedar a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.²⁴⁷

Também de modo a conter a expansão do gasto público e restringi-lo às receitas tributárias, o art. 164, § 1º, da Constituição proíbe o Banco Central de conceder empréstimos ao Tesouro Nacional.²⁴⁸

A Lei de Responsabilidade Fiscal promove inúmeras outras restrições ao gasto público em prol do almejado equilíbrio orçamentário. Como ensina Marcus Abraham, “*um dos principais focos da LRF foi a despesa pública, estabelecendo limites e condições para a sua realização*”, de modo a garantir “*o equilíbrio fiscal e evitar déficit orçamentário*”.²⁴⁹

O ideal de equilíbrio orçamentário está expresso nos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao considerar não autorizada e lesiva ao patrimônio público a despesa pública que não tenha a devida adequação orçamentária e financeira.²⁵⁰ Também está presente no art. 24, quando estabelece que nenhum serviço de seguridade social pode ser criado sem a indicação da fonte de custeio.²⁵¹

Não quero com isso passar a impressão de que esteja defendendo a revogação imediata desses dispositivos ou que o equilíbrio orçamentário não seja uma escolha política em tese legítima ou possível. Quero apenas dizer que o equilíbrio

²⁴⁷ Art. 167. São vedados: II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; e V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;.

²⁴⁸ Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central. § 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

²⁴⁹ ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021 Edição do Kindle. p. 743.

²⁵⁰ Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17. Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

²⁵¹ Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

orçamentário não é um princípio jurídico e que a equalização de receitas e despesas não deve ser perseguida em todo e qualquer momento dos ciclos econômicos.

No momento em que afirmo a inexistência de um “*princípio do equilíbrio orçamentário*”, preciso fazer um registro de modo a tornar as coisas bem claras e evitar visões caricatas de ideias sérias. Não se trata aqui de combater todo e qualquer corte de gasto público, tampouco defender que governos jamais devam buscar *superávits* primários ou que se possa gastar como se não houvesse amanhã. Jamais foi ou será dito aqui que as contas públicas devam sempre ser *deficitárias* ou, ainda, que os orçamentos não devam ser levados a sério. Lógico que não se trata de nada disso.

Os Estados precisam ter receitas capazes de financiar seus compromissos, razão pela qual os orçamentos precisam ser estabelecidos e cumpridos com seriedade. Se, por exemplo, o Estado pretende desincumbir-se de funções que proporcionem um ambiente social de mais igualdade, emprego e justiça ou queira incentivar o capitalismo local por meio do financiamento à pesquisa e à inovação, ele precisará instituir correlatos instrumentos capazes de financiar essas atividades. E essa equação deve estar representada no orçamento.

É também plenamente legítimo que o governante eleito possa estabelecer políticas públicas que, em certos momentos, produzam cortes de determinados gastos públicos, em especial para o incremento de outros. Determinados gastos públicos podem ser perdulários, luxuriantes, inúteis e prejudiciais à busca da igualdade e do desenvolvimento econômico, razão pela qual devem ser suprimidos do orçamento. Evidentemente que nem todo gasto público é expansionista. Nesse particular, estamos inteiramente de acordo com Roberto Wagner Lima Nogueira ao afirmar que é nocivo à sociedade o gasto público indevido, desnecessário, sendo imperioso exigir transparência no gasto público e na gestão da coisa pública, de modo que as despesas estatais atendam a critérios de eficiência e representem escolhas justas e promotoras do desenvolvimento social.²⁵²

²⁵² NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. *Direito financeiro e justiça tributária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 70-71.

Há momentos dos ciclos econômicos que podem perfeitamente justificar a redução dos gastos públicos. Por exemplo, quando a economia está aquecida, o mercado está operando em plenitude, há pleno emprego e a demanda já está pressionando a oferta, o crescimento do gasto público pode gerar inflação, e, assim, deve ser contido. Caso contrário, a pressão inflacionária acabará conduzindo o Estado a adotar uma política de elevação de juros, em benefício dos rentistas e da desigualdade.

Portanto, as finanças públicas instrumentais compreendem perfeitamente que há espaço para cortes de gastos e *superávit* primário, desde que isso ocorra no momento certo, de forma racional e inteligente. Buscar equilíbrio orçamentário mediante corte de gastos em períodos de retração econômica é um equívoco que agrava ainda mais o estado das contas públicas. Por isso, o equilíbrio orçamentário não é um princípio e sim uma estratégia de política fiscal que precisa ser adotada em determinados momentos dos ciclos econômicos.

Não se pode admitir que se proíba o Estado de promover políticas fiscais expansionistas e contracíclicas. É um erro exigir equilíbrio orçamentário quando o Estado precisa gerar liquidez no mercado por meio do gasto público, atuando diretamente nos ciclos econômicos recessivos para dinamizar a demanda e reduzir os níveis de desemprego, a fim de reaquecer a economia, com naturais efeitos positivos sobre arrecadação.²⁵³

São inteiramente fantasiosas as crenças de que finanças públicas saudáveis são aquelas superavitárias em todo e qualquer tempo ou que possa haver austeridade expansionista. Esses são mitos que o neoliberalismo conseguiu difundir. Quando a economia entra em crise e a demanda se retrai, conseqüentemente o desemprego aumenta e, por isso, a arrecadação tributária também despenca. Nessas horas é necessário que o Estado amplie seus gastos expansionistas, atuando, se for o caso,

²⁵³ Com razão Ricardo Lodi Ribeiro ao afirmar que "*não há razões de ordem financeira que determinem que as despesas públicas só possam ser custeadas pelos tributos, e que os gastos do governo devem ser limitados pela arrecadação dos impostos. Esse equilíbrio financeiro entre receita e despesa é uma opção ideológica determinada pela ortodoxia neoliberal herdeira do vetusto metalismo superado em meados do século XX. Se não há limitações financeiras ou operacionais, o que existem são limitações autoimpostas pelo Estado a partir da positividade pelo ordenamento jurídico da ideia de equilíbrio financeiro do orçamento*". RIBEIRO, Ricardo Lodi. A pandemia, a volta de Keynes e a MMT: a crise do princípio do equilíbrio orçamentário. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 153-186, jul./set. 2020.

em *déficit* público. Essa não será uma atitude irresponsável. Muito pelo contrário, o que a boa administração das finanças públicas recomenda é que na bonança o governante cogite reduzir o gasto público e, nos períodos em que a economia se retrai, ele promova a expansão dos gastos expansionistas e contracíclicos.

A ideia de que se deve a todo custo buscar o equilíbrio orçamentário, cortando gastos em tempos de crise, parte da noção de que mesmo o Estado que emite a sua própria moeda possui restrições financeiras e, por isso, está vinculado a gastar na proporção do que arrecada. Porém, como veremos mais adiante, as despesas públicas não são custeadas apenas pelos tributos. O Estado possui outros instrumentos que podem financiar seus gastos, como a emissão e compra de títulos públicos, dividendos advindos de empresas públicas, além da criação de moeda por meio da utilização de reservas líquidas adicionadas. Além do mais, o gasto público bem direcionado, mesmo decorrente do endividamento, pode ter efeito multiplicativo, o que promove o aumento da arrecadação a médio e longo prazo.

O que os adeptos do “*princípio do equilíbrio orçamentário*” não compreendem é que o Estado primeiro precisa gastar para que, só então, possa tributar. O gasto público antecede a arrecadação tributária. A afirmação de que o *déficit* público é um “*vilão a ser combatido*”, além de apelar para uma retórica infantilizada, desconsidera o caráter contracíclico e expansionista do gasto público. Na crise, o *déficit* público está mais para “*herói*” do que para “*vilão*”, bastando que se compreenda que *déficits* públicos são *superávits* privados. O gasto público gera renda para o setor privado, pois a soma dos *déficits* do setor público é igual ao *superávit* do setor privado.

Michal Kalecki já afirmava que “*um déficit orçamentário tem efeito semelhante ao de um saldo positivo na balança comercial*”, permitindo a recuperação da lucratividade dos capitalistas acima do nível do investimento privado, pois a “*existência de um déficit orçamentário significa um aumento do valor devido pelo setor público ao setor privado da economia*”.²⁵⁴

Por isso, se a economia capitalista entra em crise, a demanda se retrai e os investimentos privados idem, uma vez que também não seja positiva a balança comercial, será necessário que o setor público atue em *déficit*, de modo a estimular a

²⁵⁴ KALECKI. *Teoria da dinâmica econômica*. p. 40.

demanda e recuperar os empregos e a lucratividade. Repito, é totalmente incorreto associar o *déficit* público à imagem de um “vilão” da economia capitalista. Também não está correto o entendimento de que o equilíbrio orçamentário e a austeridade devem ser perseguidos a todo custo, inclusive nos momentos de retração da atividade econômica. As economias capitalistas desenvolvem-se dentro de um padrão cíclico, em meio a flutuações. Nos momentos em que surge a crise de demanda, a não ser que a balança comercial seja extremamente positiva, se a opção de política econômica for em prol do equilíbrio orçamentário e da austeridade, isso irá aprofundar ainda mais a crise, gerando mais desemprego, falências e queda da arrecadação tributária.

Embora essas noções estejam desenvolvidas nos próximos capítulos, quero desde logo ilustrar o que estou dizendo valendo-me da “*metáfora da porta giratória*”, de que trata Andrea Terzi em seu livro *Salviamo L'Europa dall'austerità*. Procurando demonstrar porque não é uma boa ideia conter a despesa pública em período de grande desemprego, Andrea Terzi imagina a economia como uma cidade em que as empresas usam o dinheiro para remunerar o trabalho, realizar o lucro dos capitalistas e também para vender seus produtos a quem tenha dinheiro para pagar por eles. Nessa cidade, há o palácio do governo, no qual há uma porta giratória. Por essa porta giratória o dinheiro entra e sai constantemente. Quando o dinheiro sai, ele serve para pagar as despesas públicas, remunerar os servidores, pagar os aposentados e todos os bens e serviços que fazem o governo funcionar. Os cidadãos aceitam esse dinheiro que o governo oferece, até porque eles sabem bem que o governo mais cedo ou mais tarde exigirá deles o pagamento de tributos, que deverão ser pagos com esse mesmo dinheiro. Quando os tributos são pagos, o dinheiro retorna para o palácio do governo pela mesma porta giratória que no momento anterior saiu.²⁵⁵

Assim, a circulação do dinheiro na cidade aumenta ou diminui de acordo com a quantidade de dinheiro que sai e retorna pela porta giratória. Por isso, conclui Andrea Terzi, (1) *quando o setor público gasta mais do que arrecada, o dinheiro em circulação aumenta e (2) quando o setor público gasta menos do que arrecada, o dinheiro em circulação diminui*. Se no final do ano a quantidade de dinheiro que saiu do palácio for

²⁵⁵ TERZI, Andrea. *Salviamo L'Europa dall'austerità*. Milano: Vita e Pensiero, 2012. p. 44-47

igual à que entrou, então a cidade não disporá de um centavo a mais do que tinha no início. Se, em vez disso, no final do ano houver *superávit* governamental, isto é, se tiver o governo arrecadado mais do que veio a gastar durante o ano, significará que os cidadãos terão em suas mãos menos dinheiro do que no início do ano. Por fim, se o setor público registrar *déficit*, a coletividade no fim do ano terá mais dinheiro no bolso do que tinha no início.²⁵⁶

Por isso, é uma falácia a ideia de um princípio do equilíbrio orçamentário. O governo precisa identificar quais são os seus objetivos e utilizar as finanças públicas como instrumento de sua atuação, regulando a quantidade de dinheiro em circulação. A administração das finanças públicas não pode responder a um mesmo princípio independentemente dos objetivos que pretende atingir. Se o objetivo for reduzir a quantidade de dinheiro em circulação ou combater a inflação, a estratégia deve ser conter gastos públicos. Se o objetivo for promover o crescimento econômico, buscar pleno emprego, reanimar a economia ou criar infraestrutura, será preciso ampliar o fluxo de dinheiro. Significa que é totalmente arbitrário e sem sentido fixar metas de *superávit* primário sem levar em consideração o momento econômico e o objetivo governamental a ser perseguido.

²⁵⁶ Ibid, p. 44-47.

8. A PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA E AS FINANÇAS PÚBLICAS INSTRUMENTAIS.

A desigualdade é a escravidão de hoje, o novo cancer que impede a constituição de uma sociedade democrática.

José Murilo de Carvalho.

Tornou-se célebre a frase do bilionário Warren Buffett, constantemente citado entre as pessoas mais ricas do mundo, de que os impostos que paga são menores do que os de sua secretária. Segundo a revista Forbes, no ano de 2015, a riqueza de Buffett cresceu U\$ 65,3 milhões de dólares. Considerando uma taxa de retorno da riqueza de 5% e levando em conta a afirmação do próprio Buffett de que, naquele exercício, pagou a título de imposto de renda algo em torno de U\$ 1,8 milhões, isso equivale a uma alíquota efetiva de imposto de renda de míseros 0,055%, o que torna um dos homens mais ricos do planeta praticamente isento. Mas como exatamente isso é possível? A riqueza de Buffett consiste principalmente em participações em sua empresa *Berkshire Hathaway*. Por ordens do próprio “*sr. Buffett*”, a empresa não paga a ele dividendos. Todo o lucro é reinvestido, de modo que Buffett leva décadas acumulando riqueza em sua firma, totalmente livre de impostos sobre a renda individual. Quando Buffett precisa de dinheiro para alguma despesa, ele simplesmente vende umas quantas ações, transferindo o dinheiro para a sua conta bancária pessoal e, assim, paga modestos impostos apenas sobre a pequena fração correspondente ao ganho de capital, que não ultrapassa a alíquota de 20%, bastante inferior, portanto, aos 37% pagos por sua secretária, que recebe salário.²⁵⁷

No Brasil, Buffett sequer precisaria dessa estratégia, pois aqui a distribuição de lucros e dividendos já é isenta de imposto de renda. Mecanismos assim funcionam como instrumentos de reprodução da desigualdade, fazendo com que a base da pirâmide financie aqueles que estão no topo. Quando construímos um sistema tributário que beneficia os ricos em detrimento dos mais pobres e, além disso, deixamos de prestar serviços públicos de qualidade àqueles que mais necessitam,

²⁵⁷ SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. W. W. Norton & Company. Edição do Kindle, 2019, p. 128-129.

quem perde é a coletividade em geral, pois estamos construindo uma sociedade que, além de injusta, não consegue render bons níveis de democracia e erguer um capitalismo que construa riqueza compartilhada.

O Estado social estabelecido nos países ricos ao longo do século XX foi construído em torno de um conjunto de direitos fundamentais ligados à educação, à saúde e à aposentadoria. Foram as bases do Estado social que construíram a riqueza dos países europeus no século XX, o que só foi possível por conta de um sistema tributário compatível com esse objetivo, baseado, entre outras coisas, nos impostos progressivos.²⁵⁸

Foi a partir da progressividade tributária, amplamente difundida no século XX, que se conseguiu erguer o Estado social e a riqueza compartilhada das nações europeias. O desenvolvimento dos impostos progressivos em grande escala e a ascensão do Estado social foram fenômenos históricos complementares que ajudaram a construir a riqueza compartilhada das nações europeias, desempenhando um papel fundamental na redução da concentração extrema da propriedade e do poder econômico herdadas dos séculos XVIII e XIX.²⁵⁹

De fato, o século XX experimentou uma espetacular redução das desigualdades, impulsionada pelo estabelecimento do Estado social.²⁶⁰ Segundo Pierre Rosanvallon, três grandes reformas foram o vetor dessa transformação: a criação da seguridade social, a regulação das relações de trabalho e a instituição dos impostos progressivos, em especial sobre a renda.²⁶¹

Como veremos a seguir, a tributação progressiva implica na elevação da exigência do tributo à medida que cresce a capacidade de contribuir e diminui a

²⁵⁸ PIKETTY, Thomas, *O capital no século XXI*, Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 468.

²⁵⁹ Ibid. p. 480 e PIKETTY, *Capital e ideologia*, p. 411.

²⁶⁰ Como diz Tony Judt, nessa época “as sociedades ocidentais avançadas estavam todas se tornando um pouco menos desiguais. Graças a impostos progressivos, subsídios governamentais para os pobres, oferta de serviços sociais e garantias contra os infortúnios mais sérios, as democracias modernas estavam reduzindo os extremos entre riqueza e pobreza”. JUDT. *O mal ronda a terra: um tratado sobre as insatisfações do presente*. p. 24.

²⁶¹ ROSANVALLON, Pierre. *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial, 2014. Edição do Kindle. Não paginado.

utilidade marginal da riqueza, elevando-se a alíquota do tributo na medida em que aumenta a base de cálculo.

No final do século XIX e em especial no início do século XX, formou-se um consenso de que a progressividade era algo fundamental para o estabelecimento de um limite às desigualdades produzidas pelo capitalismo industrial. Esse consenso em torno da progressividade foi essencial para o surgimento e sucesso do Estado social, tendo desempenhado um “*papel fundamental em seu desenvolvimento e na transformação da estrutura da desigualdade no século XX*”.²⁶²

Ocorre que o avanço da agenda neoliberal a partir dos anos 1980 impôs a redução da tributação dos mais ricos e a progressividade tributária passou a ser desmontada, ao passo em que a globalização iniciou o processo de sacrifício da classe trabalhadora ocidental, que passou a sofrer também com a perda de direitos trabalhistas, informalidade e cortes de salários. Nesse contexto, a classe média, em vez de se voltar contra os ricos e exigir mais progressividade tributária e mais atuação do Estado, dirigiu sua revolta contra os mais pobres e os alicerces do Estado social, dando espaço para o discurso da austeridade e o fetichismo do *déficit* público.²⁶³

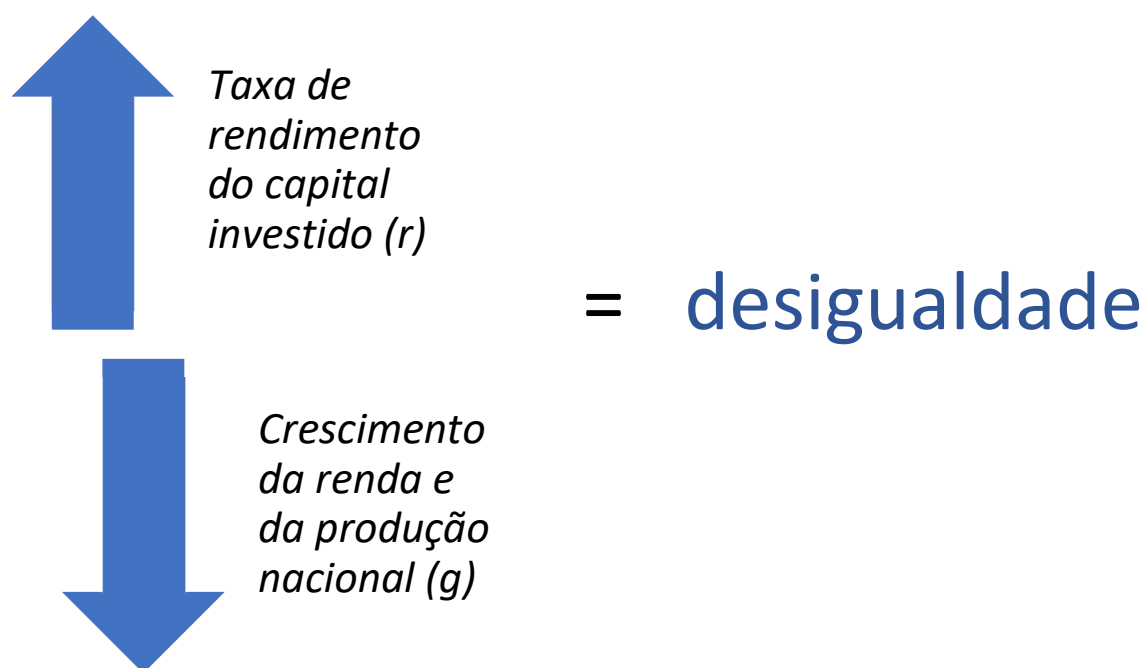
Piketty demonstra que, nos dias de hoje, a concentração de renda tornou-se simplesmente inercial, ampliando o fosso que separa ricos e pobres por meio de um instrumento automático de apropriação e acumulação da riqueza. Em seu livro *O capital no século XXI*, Piketty demonstra que a desigualdade (**d**) aumenta na medida em que a taxa de rendimento do capital investido no sistema financeiro (**r**) é maior do que o crescimento da renda e da produção nacionais (**g**).²⁶⁴ (Fig. 4)

$$r > g = \text{desigualdade.}$$

²⁶² PIKETTY. *O capital no século XX*. p. 484-485.

²⁶³ Ibid. p. 484.

²⁶⁴ Ibid. p. 475-479.



(Fig. 4.)

Significa que, se o índice de remuneração do dinheiro aplicado é maior do que o índice de crescimento do produto interno bruto, ricos tornam-se cada vez mais ricos, bastando direcionarem suas fortunas para o setor financeiro e esperar que seus rendimentos cresçam mais do que a economia do seu país. Essa perversa equação obviamente produz o desmonte dos setores empresariais produtivos, gera desemprego e fortalece exponencialmente o capitalismo financeiro improdutivo, que se beneficia de uma hiper-lucratividade.

Infelizmente, não existe qualquer mecanismo natural ao mercado que seja capaz de evitar o crescimento constante da desigualdade, em especial no capitalismo financeiro improdutivo. Na ausência de um meio endógeno ao mercado que consiga inibir a curva de crescimento da desigualdade é necessária uma intervenção externa, que há de vir do Estado, da sua ordem jurídica²⁶⁵ e de suas políticas públicas sociais

²⁶⁵ DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana. A teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 10.

e fiscais.²⁶⁶ Cabe ao Estado administrar a medicação capaz de reverter a tendência natural de desigualdade que decorre das forças livres do mercado. E um dos seus principais remédios é a tributação progressiva.

8.1. Tributação progressiva: significado e fundamento.

A tributação orientada pela progressividade aponta no sentido de que os impostos sejam instituídos com base em alíquotas que ascendam na proporção em que cresce a base de cálculo, de tal modo que, quanto maior for a riqueza, maior deverá ser o peso da incidência do tributo.

A progressividade tributária encontra respaldo moral no dever de “*sacrifício igual*”. Como o sacrifício da tributação deve ser igual para todos, é necessário que a fração imposta ao rico seja maior, de modo que lhe seja causado o mesmo sentimento de perda sentido pelo pobre, mesmo que este esteja submetido a uma alíquota menor.

Aliomar Baleeiro, com imensa clareza, explica:

“O sacrifício deveria ser, então igual para todos. Ora, não há essa igualdade se o Estado retira mensalmente 10%, ou R\$ 50,00 de quem ganha R\$ 500,00, e os mesmos 10%, ou R\$ 12.000,00, de quem ganha R\$ 120.000,00. Aquele, por essa alíquota, é privado de alimentos, roupa, e fica na impossibilidade de atender a necessidades indispensáveis, já que nestas se consome todo o seu parco salário. O segundo, perdendo os mesmos 10%, priva-se quando muito de algum luxo supérfluo ou da possibilidade de acumular uma poupança, capitalizando-a. Para que ambos experimentem sacrifício igual, é necessário que a fração a ser cobrada ao opulento seja maior, causando-lhe a mesma intensidade psicológica do sentimento de perda”²⁶⁷.

A teoria do *sacrifício igual* recebeu uma das mais conhecidas formulações pelo liberal utilitarista John Stuart Mill, a partir da ideia de *utilidade marginal da renda*, segundo a qual, a partir de determinado patamar elevado, a riqueza começa a perder utilidade social, razão pela qual ela pode e deve ser limitada por meio de instrumentos

²⁶⁶ RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. p. 169.

²⁶⁷ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19 ed. revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 269.

como a tributação progressiva.²⁶⁸ Assim, a tributação progressiva implica na elevação da exigência do tributo à medida que cresce a capacidade de contribuir e diminui a utilidade marginal da renda, elevando-se a alíquota dos impostos na proporção em que aumenta a base de cálculo.

Na medida em que iguala o sacrifício do rico e do pobre, a progressividade atua na consagração do princípio constitucional da isonomia tributária (arts. 5º e 150, II) . Além disso, a progressividade atua na realização do princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º), sendo certo que, em se tratando especificamente do imposto de renda, a progressividade busca fundamento específico de validade no art. 153, § 2º, I, da Constituição.²⁶⁹

José Casalta Nabais, porém, afirma que a fundamentação dos impostos progressivos não advém do princípio da capacidade contributiva, mas do *princípio do Estado social* e da ideia de “*solidariedade social*” que esse princípio traz consigo. *Solidariedade social*, para Nabais, consiste no sentimento de pertença ao grupo ou à formação social em que se está inserido. É esse sentimento de pertença que desenvolve as noções de partilha e de co-responsabilidade que ligam cada um dos indivíduos da comunidade à sorte e às vicissitudes dos seus demais membros, projetando na comunidade uma relação recíproca de ajuda e sustento nas dificuldades e necessidades da existência em comum.²⁷⁰

A consagração constitucional dos direitos sociais decorre justamente dessa ideia de solidariedade que, por sua vez, compõe a noção de “*cidadania solidária*”,

²⁶⁸ MILL, John Stuart. *Princípios de economia política*. São Paulo: LeBooks, 2019. Edição do Kindle. Não paginado.

²⁶⁹ DERZI, Misabel Abreu Machado. *Notas de atualização*. in BALLEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*, 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 408 e ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito tributário brasileiro*, 2 ed, Rio de Janeiro: Forense, 2020. Edição do Kindle. Não paginado.

²⁷⁰ Nas palavras de Casalta Nabais, “*independentemente da fundamentação que se defenda para suporte dos impostos progressivos, seja ela remetida para o princípio da capacidade contributiva, como defendem alguns, seja ela sustentada pelo princípio do Estado social, como entendemos nós, do que não há dúvidas é que a existência de impostos com taxas ou alíquotas progressivas se traduz num fator importante de realização da solidariedade social*”. NABAIS, José Casalta. *Solidariedade social, cidadania e direito fiscal*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coord.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 132. Ainda sobre a relação entre solidariedade e tributação progressiva, conferir SANTIAGO, Julio Cesar. *Solidariedade. Como legitimar a tributação?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 104 a 111.

assim definida por Nabais como a qualidade dos indivíduos que, enquanto membros de um Estado-nação, são titulares de um determinado número de direitos e deveres universais e, assim, são detentores de um específico nível de igualdade, razão pela qual devem contribuir para a vida pública. A *cidadania solidária* é, portanto, a dimensão solidária da cidadania e implica na permanente inclusão de todos os membros da comunidade política, de modo que todos partilhem do mesmo “chão”, do mesmo denominador, do mesmo nível de igualdade.²⁷¹

Por isso, conclui Nabais, “o Estado na sua configuração de Estado social não pode deixar de garantir a cada um dos membros da sua comunidade um adequado nível de realização dos direitos à saúde, à educação, à habitação, à segurança social, etc”,²⁷² do que resulta que a ninguém é dado o direito de eximir-se do dever de contribuir para o suporte financeiro da comunidade.²⁷³

Sem embargo de aceitarmos totalmente a concepção de que a progressividade da tributação sobre a renda advém do “*princípio do Estado social*”, também abraçamos a ideia de que a progressividade da tributação tem fundamento jurídico no princípio da capacidade contributiva, pois, como vimos, a progressividade intensifica o peso da tributação consoante ocorre o acréscimo da riqueza, não havendo como adotar a progressividade da tributação sem levar em conta a capacidade econômica do sujeito passivo da obrigação tributária. Na verdade, o princípio da capacidade contributiva tem total harmonia com o princípio do Estado social e ambos oferecem suporte moral e jurídico à progressividade.

Convém, a propósito, recordar que, na visão de Marco Aurélio Greco, solidariedade social é algo inerente à capacidade contributiva,²⁷⁴ com o que concorda

²⁷¹ NABAIS. *Solidariedade social, cidadania e direito fiscal*. p. 115-117.

²⁷² *Ibid.* p. 115.

²⁷³ *Ibid.* p. 134.

²⁷⁴ GRECO, Marco Aurélio. *Planejamento tributário*, 4 ed., São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 325-326.

Ricardo Lobo Torres quando afirma que “*é no campo da capacidade contributiva que se torna mais importante a solidariedade*”.²⁷⁵

Marciano Seabra de Godoi também busca estabelecer as relações entre a solidariedade social e a figura do tributo. Reconhecendo o sentido plurívoco do termo, Godoi aproxima a noção jurídica de *solidariedade* do ideal de *justiça social*. Após demonstrar a presença do princípio da solidariedade em diversos textos constitucionais produzidos no pós-guerra, o autor conclui que o valor solidariedade social é algo que hoje está totalmente gravado no ideal político das sociedades ocidentais contemporâneas, o que começou a ser estabelecido com um caráter orgânico mais nítido na passagem do século XIX para o século XX, no contexto da crise do capitalismo liberal. Desse modo, como o tributo é uma instituição central no Estado contemporâneo, notadamente no Estado fiscal, o dever de pagar impostos conforme a capacidade contributiva decorre exatamente do ideal de solidariedade social, delineando-se, assim, a relação direta da solidariedade com o tributo, que deve responder a critérios de progressividade.²⁷⁶

Nada disso, porém, exclui o fato de que a progressividade é, antes de tudo, uma escolha política de natureza econômica, pois atua como elemento inibidor da desigualdade social, contribuindo com o esforço de evitar que se amplie indefinidamente o fosso que separa ricos e pobres de uma mesma comunidade política.²⁷⁷ A progressividade da tributação é um importante instrumento de distribuição de renda e um elemento estruturante do compromisso que o Estado brasileiro assumiu de reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza e a marginalização (art. 3º, III, da CF/88).

²⁷⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Existe um princípio estrutural da solidariedade?* In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coord.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 200.

²⁷⁶ GODOI, Marciano Seabra de. *Tributo e solidariedade social*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coord.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 141-167.

²⁷⁷ Justamente por isso, como afirma Ricardo Lodi Ribeiro, “*em uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais como a nossa, maior importância ainda é conferida à progressividade que, em vários impostos, notadamente no imposto de renda, traduz-se no instrumento mais adequado à aplicação do princípio da capacidade contributiva, baseando-se na solidariedade e na justiça social*”. in RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. p. 184.

8.2. O desponte da progressividade na passagem do Estado social para o neoliberalismo.

Segundo Aliomar Baleeiro, há notícias de impostos progressivos desde a Grécia antiga, técnica que, segundo os registros históricos, também foi aplicada na república florentina nos séculos XV e XVI e na Basileia em 1429²⁷⁸. Transcrevo:

“Há cerca de cinco séculos, eram compreendidos e conhecidos os efeitos da tributação sobre redistribuição da fortuna e da renda entre os indivíduos, pois, Guicciardini, por essa época, resumiu em dois arrazoados os argumentos pró e contra a ‘décima scalata’, proposta em Florença para a Guerra de Pisa. Tratava-se de imposto na escala progressiva de 10%, 12,5%, 15%, 17,5%, 20,%... até 30%, crescendo 2 ½ 0/0 em cada cinco ducados. No rol dos argumentos favoráveis, já se encontra o de reduzir os cidadãos ao mesmo grau econômico, ‘como razoavelmente deveriam ser’, além de cárias considerações sobre a situação de ricos e pobres dentro da república florentina, que já experimentara a influência da plutocracia no poder imenso dos Médicis e nas reações que lhes moviam outras famílias poderosas”²⁷⁹.

Mas foi só no final do século XIX e em especial no início do século XX que os impostos progressivos foram percebidos como possíveis instrumentos de reforma social e relacionados com ideias redistributivas entre classes sociais,²⁸⁰ impulsionando reformas tributárias em diversas nações avançadas de governos com variadas e até antagônicas orientações políticas, dentre as quais Dinamarca (1870), Japão (1887), Prússia (1891), Suécia (1903), Reino Unido (1909), EUA (1913) e França (1914).²⁸¹

Logicamente que esse consenso em torno da progressividade foi precedido de um violento e penoso debate político, em que seus detratores mobilizaram toda sorte de afetos ligados ao medo de instauração do comunismo, de destruição dos mercados e de aniquilação dos princípios típicos da sociedade liberal, dentre os quais o princípio

²⁷⁸ BALEEIRO. *Uma introdução à ciência das finanças*. p. 267.

²⁷⁹ Ibid. p. 235.

²⁸⁰ ROSANVALLON. *La sociedad de iguales*. Edição do Kindle. Não paginado.

²⁸¹ RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. p 184-185.

da igualdade, porque a progressividade apontava unicamente para uma classe social, a dos ricos.

O espectro do comunismo foi acionado com grande intensidade nos EUA por ocasião da reforma de 1894, posteriormente declarada inconstitucional pela Suprema Corte, em que setores da imprensa identificavam a progressividade como uma “*medida socialista*”, “*digna de um clube jacobino*”, de notável “*espírito comunista*”. Reações similares ocorreram no Reino Unido (1909) e na França (1914), onde os adversários da progressividade nela enxergavam o “*vírus da redistribuição*”, capaz de destruir os fundamentos de sociedades que, por tradição, garantiam a inviolabilidade da propriedade privada e a igualdade de todos perante a lei.²⁸²

Felizmente, as coalizões comprometidas com políticas redistributivas venceram o debate, que não tinha apenas uma dimensão eleitoral ou partidária, mas, principalmente, intelectual e ideológica. Como diz Thomaz Piketty, a verdadeira tomada de poder foi ideológica, o que permitiu programas de redução das desigualdades em patamares profundos no sistema jurídico, social e tributário.²⁸³

Vencidas as reações iniciais, fato é que a difusão da técnica da progressividade tributária foi essencial para a desarticulação das estruturas de desigualdade herdadas do liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX, impondo uma verdadeira revolução silenciosa que modificou profundamente as sociedades capitalistas ocidentais. Os Estados europeus dos séculos XVIII e XIX eram ricos do ponto de vista fiscal, mas o povo estava mergulhado na pobreza e no abandono produzidos pelos elevados índices de desigualdade, que se baseavam na recusa do imposto progressivo e em receitas tributárias totais relativamente baixas.

Apesar das reações iniciais e dos temores daqueles que não se conformavam com o estabelecimento de políticas públicas igualitárias, o Estado fiscal que se ergueu não apenas promoveu justiça social, como também ajudou a promover crescimento econômico, no bojo de um processo de modernização da economia e qualificação da

²⁸² ROSANVALLON. *La sociedad de iguales*. Edição do Kindle. Não paginado.

²⁸³ PIKETTY, *Capital e ideologia*, p. 45. De fato, como afirma Ricardo Lodi Ribeiro em seu livro *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*, a distribuição de riquezas de uma sociedade tem profunda relação com as normas fiscais, previdenciárias e políticas. RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. p. 167.

mão de obra, impulsionados por estratégias governamentais de desenvolvimento na Europa e nos Estados Unidos ao longo do século XX.²⁸⁴

O imposto progressivo foi uma das mais importantes ferramentas em matéria fiscal na passagem do século XIX para o século XX, sem a qual não seria possível erguer o Estado social, tampouco a riqueza compartilhada das nações europeias. O Estado social, em parte financiado por impostos progressivos e estabelecido nos países ricos ao longo do século XX, foi, segundo Thomas Piketty, construído em torno de um conjunto de direitos fundamentais ligados à educação, à saúde e à aposentadoria, sem o que não teria sido possível erguer a riqueza dessas nações.²⁸⁵

Muitas décadas antes da pesquisa de Piketty, que resultou no célebre livro *Capital no Século XXI*, Aliomar Baleeiro já observava que a tributação enérgica e progressiva havia se tornado “*uma rotina em todos os países amadurecidos*”, o que contribuiu para “*o desaparecimento dos grandes contrastes de riqueza e pauperismo*”.²⁸⁶

Porém, a partir dos anos 1970/80, as bases desse consenso político e econômico começaram a ruir fortemente, o que viabilizou o avanço de uma nova agenda econômica influenciada pela ideologia neoliberal, que, entre outras coisas, defendia uma tributação sobre a renda *sem nenhum tipo de progressividade*.²⁸⁷

A partir dos anos 1980, no Reino Unido, a redução da tributação sobre a renda dos mais ricos foi acelerada no governo de Margaret Thatcher, que reduziu de 83% para 60% a alíquota sobre a renda auferida da parcela do topo. Tempos depois, em

²⁸⁴ LINDERT, Peter. *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 40-93.

²⁸⁵ PIKETTY. *O capital no século XXI*. p. 484-485.

²⁸⁶ BALEEIRO. *Uma introdução à ciência das finanças*. p. 237.

²⁸⁷ FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002. Outras duas importantes referências do pensamento neoliberal podem ser acessadas em HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010 e SPENCER. *The man versus the state*. Idaho. Edição do Kindle. Não paginado.

1988, o Reino Unido reduziu ainda mais a alíquota do imposto de renda dos mais ricos, que chegou a 40%.²⁸⁸

Nos EUA, em 22 de outubro de 1986, o governo Ronald Reagan conseguiu aprovar a sua reforma fiscal, introduzindo as taxas marginais máximas de imposto de renda mais baixas de todo o mundo industrializado, apenas 28%, com amplo apoio das elites políticas e intelectuais do país. Finalmente, a pregação da Sociedade *Mont Pelerin* havia se impregnado no pensamento dominante norte-americano, difundindo a crença de que o governo deve limitar-se à defesa dos direitos de propriedade, pois o crescimento econômico depende de empresas livres que maximizam seus lucros por meio da minimização dos impostos. Para Reagan, a progressividade tributária precisava ser derrotada, pois seus princípios eram “*antiamericanos*” e “*golpeavam vida econômica do indivíduo*”. Para Reagan, a reforma fiscal de 1986, que decretou a morte da progressividade tributária nos EUA, era o “*maior programa de criação de emprego que jamais havia saído do Congresso dos Estados Unidos*”.²⁸⁹

Essa redução abrupta das alíquotas do imposto de renda da pessoa física, somada a um pronunciado corte na alíquota efetiva do imposto sobre o lucro das empresas, segundo o nobel de economia Paul Krugman, “*resultaram em benefícios amplamente desproporcionais a favor das famílias de renda mais alta*”, no contexto da implantação de uma orquestrada “*política de desigualdade*”.²⁹⁰

Segundo Anthony N. Atkinson, isso significou uma elevação da chamada “*taxa de retenção marginal*” de 30% para 65%,²⁹¹ isto é, o rico que no final do período, após a incidência do tributo, mantinha em seu patrimônio, por exemplo, U\$ 1.000.000,00, passou a manter mais do que o dobro, U\$ 2.166.000,00. Em suma, houve um aumento da renda pessoal dos estratos mais ricos da população, às custas do incremento dos

²⁸⁸ ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?* São Paulo: LeYa, 2015, p.221.

²⁸⁹ SAEZ et al. *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, p. 44-46.

²⁹⁰ KRUGMAN, Paul. *A consciência de um liberal*. Rio de Janeiro: Record, 2010. p. 189.

²⁹¹ ATKINSON. *Desigualdade: o que pode ser feito?* p. 221.

déficits fiscais, de um crescimento econômico mais lento e da ampliação da desigualdade.

As reformas tributárias britânica e norte-americana acabaram influenciando reformas ideologicamente semelhantes ao redor do mundo, inclusive no Brasil. Apesar do que já naquela época dispunha o art. 153, §2º, da Constituição de 1988, consoante o qual o imposto sobre a renda deve ser orientado pela progressividade, a Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, revogou a anterior tabela progressiva do IRPF que dispunha de dez alíquotas que ascendiam de 5 a 50%, para confinar a tributação da renda em apenas duas alíquotas, de 10 e 25%.

A verdade é que a Constituição brasileira de 1988, no que prioriza a atenção às políticas sociais e estabelece um modelo tributário compatível, nasce em aberta antinomia com a ideologia neoliberal que, naquele final dos anos 1980, já estava em franca implantação no globo. Exemplo claro dessa antinomia, como adiantamos acima, está no fato de que, apenas dois meses após a Constituição de 1988 estabelecer a progressividade do imposto sobre a renda (art. 153, §2º), surge a Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, fazendo justamente o contrário do que pretendeu o constituinte, instituindo uma tabela com apenas duas alíquotas, de 10 e 25%.

Atualmente, a tabela progressiva do imposto de renda brasileiro dispõe de quatro alíquotas, sendo a alíquota máxima de 27,5%, incidente sobre rendimentos mensais acima de R\$ 4.664,68.²⁹²

²⁹² Cfr. <https://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica-old>

Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)
Até 1.903,98	-
De 1.903,99 até 2.826,65	7,5
De 2.826,66 até 3.751,05	15
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5
Acima de 4.664,68	27,5

Disso resulta que, a partir de rendimentos equivalentes a R\$ 4.664,68, não há mais nenhuma progressividade, de tal modo que a alíquota do imposto de renda será a mesma quer o contribuinte pertença aos estratos intermediários da Classe C,²⁹³ quer pertença ao seletor grupo do 0,1% do topo da pirâmide, cujos rendimentos são estimados na média de R\$ 88.000,00,²⁹⁴ isso para não falar dos paroxísticos rendimentos daqueles que estão no grupo do 0,01%, igualmente tributados, em tese, à alíquota de 27,5%.

Por isso, como diz Ricardo Lodi Ribeiro, o Brasil possui uma “*progressividade para os trabalhadores e não para os ricos*”, sendo urgente que se empreenda uma reforma na legislação do IRPF que estabeleça uma progressividade pelo menos

²⁹³ Segundo a FGV, a classe C brasileira possui rendimentos entre R\$ 2.005,00 e 8.640,00. Cfr. <https://cps.fgv.br/qual-faixa-de-renda-familiar-das-classes>

²⁹⁴ Cf. <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/tempo-de-cuidar>

compatível com os padrões de sociedades menos desiguais e que alcance aqueles que estão no topo da pirâmide social (Fig. 5).²⁹⁵

Realmente, embora seja recorrente a reclamação dos mais ricos quanto ao peso dos impostos no Brasil, é forçoso reconhecer que, no passado, já tivemos uma distribuição tributária de alíquotas progressivas de imposto de renda mais justa e progressiva, com reflexos positivos na economia.

Entre 1946 e 1947, o percentual máximo de alíquota do imposto de renda brasileiro subiu de 20% para 50%, tendo registrado o recorde histórico entre 1962 e 1964, quando a alíquota máxima chegou a 65%, seguindo os padrões mundiais da época. É conveniente registrar que, de 1945 a 1964, enquanto mantivemos o recorde histórico de alíquota máxima de imposto de renda, não apenas usufruímos de estabilidade democrática, crescimento econômico, urbanização e industrialização, como também tivemos uma clara redução da concentração de renda no topo. Nessas duas décadas, a fração de renda recebida pelo centésimo mais rico despencou de 30% para 20%.²⁹⁶

Com o golpe de Estado de 1964 e a instauração da ditadura militar no Brasil, a alíquota máxima foi trazida de volta para os 50%, dando-se início a uma trajetória de concentração de renda no topo. A fração de renda destinada ao centésimo mais rico, que havia chegado a 17-19% às vésperas do golpe de 64, foi aumentando continuamente durante a ditadura, atingindo 26% em 1971.²⁹⁷

É curioso notar que o golpe militar que destituiu João Goulart em 1964 e o golpe parlamentar que levou à deposição de Dilma Rousseff em 2016 foram ambos antecidos de ciclos históricos de redução da desigualdade, no que se seguiram de

²⁹⁵ RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. p. 221.

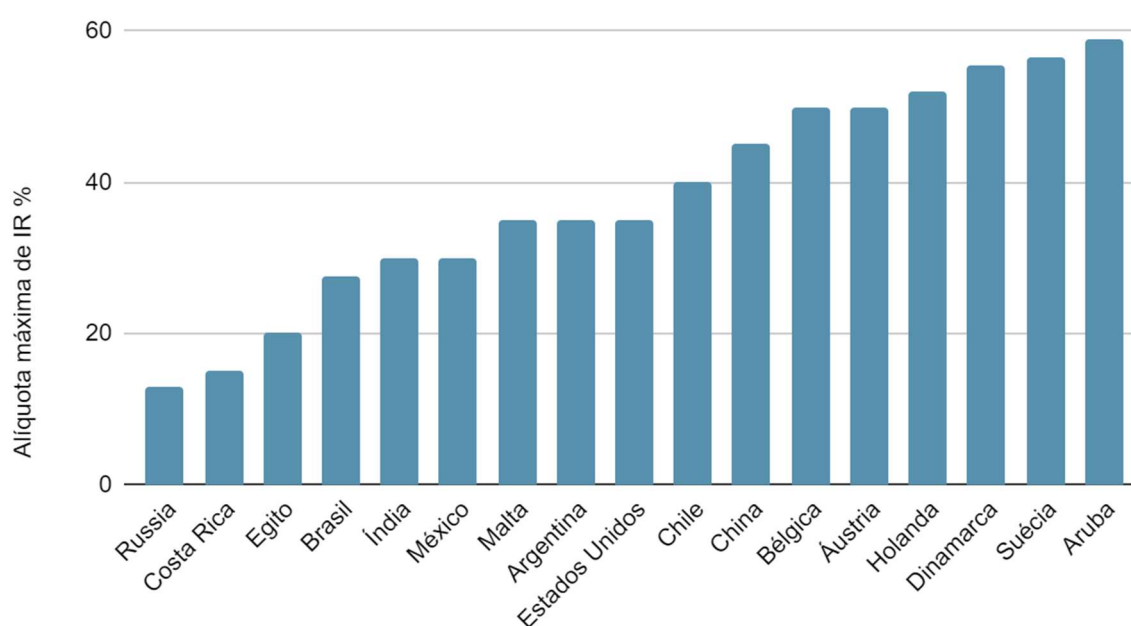
²⁹⁶ SOUZA, Pedro H.G. Ferreira. *Uma história de desigualdade. A concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. p.193-299.

²⁹⁷ SOUZA. *Uma história de desigualdade. A concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. p. 312.

governos que produziram o aumento da concentração da renda nos estratos mais ricos da sociedade brasileira.²⁹⁸

Em 1985, em meio à redemocratização e já sob a influência da revolução neoliberal, a alíquota máxima do IRPF foi reduzida pela metade, tendo sido fixada em 25%, passando para os atuais 27,5% em 1998, no governo Fernando Henrique Cardoso. Esse processo de redução da alíquota máxima de imposto de renda fez-se acompanhar de baixos níveis de crescimento econômico e alargados períodos de aprofundamento da desigualdade. Fato é que, a alíquota máxima atual é comparativamente baixa, ficando atrás das alíquotas marginais máximas de países como EUA, Austrália, Alemanha, Chile, França, Itália, México e Turquia.²⁹⁹ (Fig. 5).

Progressividade alíquota IR



²⁹⁸ Embora isso mereça uma reflexão cuidadosa e específica, também a proclamação da República, em 1889, que muitos historiadores consideram ter sido um golpe de Estado, ocorreu após a adoção de uma medida que teve caráter igualitário: a abolição da escravatura, em 1888. Após a proclamação da República, as decisões governamentais e políticas públicas que se seguiram foram no sentido de estimular a imigração europeia e criminalizar a denominada vadiagem (desemprego), como também os usos, costumes e atividades culturais de raiz africana, o que teve um nítido caráter de marginalização da população negra e promoção da desigualdade. O império decadente foi sucedido pela velha república, composta por oligarcas e militares igualmente descomprometidos com os interesses do povo.

²⁹⁹ SOUZA. *Uma história de desigualdade. A concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. p. 193-312.

(Fig. 5.)

Segundo Ricardo Lobo Torres, a redução da progressividade ocorrida no Brasil e no resto do mundo ocorreu porque se constatou que alíquotas progressivas levavam à obesidade do Estado fiscal, que se tornava cada vez mais gastador, provocando também o aumento dos casos de elisão abusiva e transferência de recursos financeiros para países com tributação mais atraente, com a queda final de arrecadação e transferência da carga tributária para os assalariados, que não tinham a possibilidade de elidir o tributo. Para Lobo Torres, um sistema de tributação sobre a renda *menos progressivo* conseguiria *“maior grau de justiça fiscal, necessariamente acompanhada da diminuição do tamanho do Estado.”*³⁰⁰

Apesar de reivindicar os interesses dos assalariados e da justiça fiscal, os argumentos apresentados por Lobo Torres sobre os efeitos da progressividade estão em linha com o pensamento neoliberal, ideologicamente orientado para oferecer aos mais ricos um sistema tributário mais amigável, em sacrifício daqueles que mais precisam das prestações estatais. Sobre isso, sem meias palavras, Misabel Derzi já afirmou:

*“... a propaganda dos mais ricos tem difundido a ideia de que a alíquotas mais elevadas são danosas e excessivas, quando elas somente existem para possibilitar que os economicamente menos favorecidos (a grande massa dos brasileiros) tenham sua situação juridicamente contemplada”*³⁰¹.

Efetivamente, ao contrário do que se propagandeava, a redução da carga tributária e da progressividade promovida por Reagan deu início a *“uma era de enormes déficits fiscais, crescimento mais lento e maior desigualdade”*, em que *“a renda média de 90% dos americanos quase não mudou, ao passo que a renda média do 1% no topo disparou”*, como demonstra Joseph E. Stiglitz em *Povo, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento.*³⁰²

³⁰⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário. Valores e princípios constitucionais tributários*. 2. ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 327-329.

³⁰¹ DERZI, Misabel. *Notas de atualização in* BALEEIRO, Aliomar, *Direito Tributário Brasileiro*, 11 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 202.

³⁰² STIGLITZ, Joseph E., *Povo, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento*. Rio de Janeiro: Record, 2020. Edição do Kindle. Não paginado.

Se, no século XX, a elevação da progressividade tributária contribuiu para a construção de uma sociedade mais igualitária, a reversão dessa escolha de política fiscal, a partir da ascensão do neoliberalismo de Thatcher e Reagan dos anos 1980, produziu o aprofundamento da desigualdade e uma queda brutal da parcela da renda nacional apropriada pelas faixas mais baixas da sociedade, acarretando no sentimento de abandono, de xenofobia e de reação às pautas identitárias e progressistas que levaram ao *Brexit* e à eleição de Donald Trump,³⁰³ o que acabou desaguando na decomposição da política e da democracia em outras partes do mundo, inclusive no Brasil, com a eleição de Jair Bolsonaro.

8.3. Uma proposta de ação política: restabelecer bases tributárias mais progressivas na tributação.

Como já vimos, a Constituição brasileira de 1988, no que prioriza a atenção às políticas sociais e estabelece um modelo tributário compatível, nasce em aberto confronto com as bases da ideologia neoliberal que, naquele final dos anos 1980, já estava sendo implantada em todo o mundo. Exemplo claro dessa antinomia, como também adiantamos acima, está no fato de que, apenas dois meses após a Constituição de 1988 estabelecer a progressividade do imposto sobre a renda (art. 153, §2º), surge a Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, fazendo justamente o contrário do que pretendeu o constituinte, instituindo uma tabela com apenas duas alíquotas, de 10 e 25%.

Ocorre que a ordem constitucional de 1988 simplesmente não admite como uma escolha política legítima a supressão do Estado social e a aniquilação de um dos seus principais instrumentos: a progressividade tributária.

Embora não seja simples definir a concepção de justiça adotada pela Constituição de 1988, é fácil constatar que o texto constitucional estabelece, dentre seus objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade justa e solidária, que deve atuar na erradicação da pobreza e da marginalização, promovendo a redução

³⁰³ PIKETTY. *Capital e ideologia*, p. 42.

das desigualdades sociais (art. 3º, I e III) e assegurando o bem-estar, a igualdade e a justiça (preâmbulo).

Como dizem Daury César Fabríz e Ademilson Lima de Souza,

“a Constituição acolhe a constante axiológica da solidariedade social (...) quando afirma o objetivo fundamental da República de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (...) projeto que depende de deveres recíprocos, ou seja, dos particulares em contribuir para a manutenção dos gastos públicos e do Estado em promover adequada destinação das receitas orçamentárias”³⁰⁴.

Conquanto seja necessário preservar o Estado social fundado pela Constituição de 1988, precisamos igualmente reconhecer que ele protege mais especialmente aqueles trabalhadores que já estão no mercado formal, por meio de instrumentos de justiça distributiva como o salário-mínimo, a previdência social e o seguro-desemprego. Esse tipo de proteção social reflete um modelo de capitalismo industrial que se baseia na elevada utilização da força de trabalho empregada e sindicalizada. No entanto, essa não é a realidade dos nossos dias, em que a força de trabalho está amplamente precarizada, em larga medida presente do setor informal ou mesmo desempregada ou desalentada, o que afasta esse contingente populacional de diversos mecanismos estabelecidos no século XX de bem-estar social.³⁰⁵

Essa dificuldade não passou despercebida por Fábio Zambitte Ibrahim quando traçou as linhas gerais do que poderia vir a ser um novo modelo de previdência social. Segundo o autor, os modelos tradicionais de seguro social foram fundados em um tipo de sociedade industrial que, aos poucos, foi deixando de existir, o que expõe a fragilidade do modelo de cobertura tradicional, baseado em contribuições sobre folhas de salários. Esse tipo de modelo restringe a proteção social a assalariados e servidores públicos, em detrimento dos trabalhadores autônomos e informais. Por isso, Ibrahim propõe um modelo de financiamento não mais fundado na solidariedade

³⁰⁴ SOUZA, Ademilson Lima de; e FABRIZ, Daury César, *O dever fundamental de promover a sustentação dos gastos públicos e a solidariedade social tributária. A cidadania contributiva como forma de realização dos direitos sociais. Revista Tributária e de Finanças Públicas*, vol 108/2003, p. 59 - 85, Jan - Fev /2013, DTR/2013/427.

³⁰⁵ FAGNANI, Eduardo. *O Estado de bem estar social para o século XXI. in DWECK, Esther et alia. (org) Economia pós-pandemia*, Edição do Kindle, 2020, p. 205.

de grupo, mas na solidariedade social, isto é, baseado na participação de todo o corpo social, ultrapassando as barreiras da relação de emprego e propiciando cobertura razoável a qualquer um, independentemente de sua situação no mercado de trabalho.³⁰⁶

A proposta de Fábio Zambitte Ibrahim é a de que a previdência social afaste-se do modelo de proteção restrita a grupos, agregando toda a sociedade, no bojo de um projeto cooperativo de financiamento mais abrangente do que aquele que se funda em contribuições sociais, de modo que a previdência social passe a ser financiada por impostos. Transcrevo:

“A sociedade de risco demanda financiamento que promova formas de proteção social eficazes, o que implica dizer que a previdência social, ao menos nos ramos públicos e obrigatórios, deve afastar-se da proteção restrita a grupos, agregando toda a sociedade, em projeto cooperativo de cobertura, permitindo custeio abrangente, por meio de impostos, mais sólido e adequado a variações econômicas e populacionais”.³⁰⁷

Ainda que não venhamos a ter exatamente o modelo concebido por Ibrahim, o Estado brasileiro não pode prescindir de mecanismos de justiça distributiva, tanto na tributação quanto no gasto público, de modo a corrigir as injustiças e contingências sociais na distribuição da riqueza e da renda que resultam dos desequilíbrios naturais de uma economia de livre mercado. É necessário que o país combine tributação progressiva e instrumentos de justiça social que abarquem abrangentemente a população mais pobre.

Não configura escolha legítima ao legislador ou ao governante estabelecer uma tributação que não cumpra seu papel de garante dos direitos fundamentais, tampouco é possível suprimir a rede de proteção social que em sua trama assegure boa saúde, educação, assistência e previdência à população. As escolhas políticas devem sempre incorporar os princípios, objetivos e fundamentos estabelecidos pela

³⁰⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no estado contemporâneo. Fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói: Impetus, 2011. p. 1-8.

³⁰⁷ IBRAHIM. *A previdência social no estado contemporâneo. Fundamentos, financiamento e regulação*. p. 278.

Constituição, não se podendo abdicar da busca da igualdade, da justiça, da solidariedade e do bem-estar social.

Um sistema tributário justo e que atenda aos objetivos definidos pela Constituição para o Estado brasileiro passa necessariamente pela tributação progressiva, desempenhando assim um papel de correção dos mecanismos de acumulação e de desigualdade típicos da economia de livre mercado. Em paralelo, as finanças públicas devem ser geridas de forma comprometida com o crescimento da economia produtiva, com a busca do pleno emprego e implementação dos direitos fundamentais.

Como diz Joseph Stiglitz, uma política de impostos progressivos e correlatos investimentos públicos na constituição de um bom sistema de proteção social atuam na limitação da desigualdade social e de renda e aumentam a igualdade de oportunidades,³⁰⁸ razão pela qual esses devem ser elementos essenciais de ação política no Brasil, que não pode mais prescindir de um sistema de tributação progressiva que incida mais fortemente sobre os estratos economicamente dominantes da nossa pirâmide social.

Embora sejam ressonantes as vozes que se queixam do peso excessivo dos tributos no Brasil, fato é que a nossa carga tributária é compatível com a média da OCDE e dos países desenvolvidos. O nosso grande problema está mais associado à regressividade do sistema, na medida em que tributamos muito mais o consumo e muito menos a renda e o patrimônio, ao contrário do que ocorre em sociedades mais igualitárias (Fig. 6 e Fig. 7). Os impostos indiretos sobre o consumo têm a desvantagem de desconsiderar as características pessoais dos consumidores sobre os quais o imposto repercute, o que deteriora a justiça do sistema tributário que privilegia esse tipo de imposto.³⁰⁹ Como diz, Marciano Seabra de Godoi, o peso maior dado à *tributação indireta* provoca a regressividade do sistema fiscal brasileiro, onerando mais os contribuintes com rendimentos menores.³¹⁰

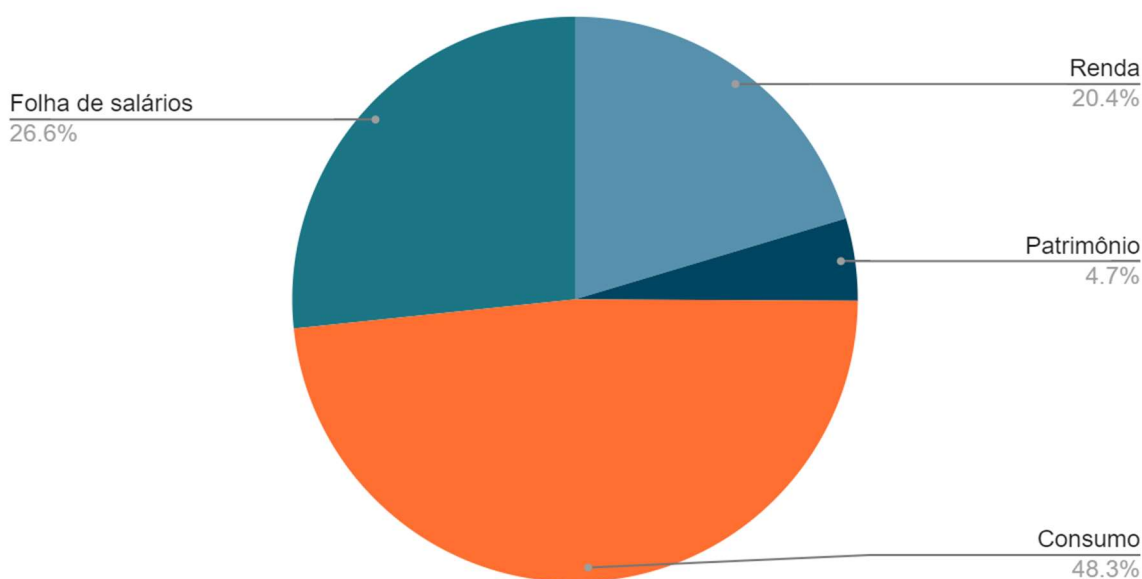
³⁰⁸ STIGLITZ, Joseph. *O preço da desigualdade*. Lisboa: Bertrand, 2016, p. 92-93

³⁰⁹ TIPKE, Klaus et al. *Direito tributário*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2009, v. 1., p. 220.

³¹⁰ GODOI, Marciano Seabra de. *Tributo e solidariedade social*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coord.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 162.

Apenas 20,4% da tributação brasileira incide sobre a renda, enquanto na Dinamarca, por exemplo, esse percentual é de 62,5%. Por sua vez, no Brasil, a tributação sobre o consumo corresponde a 48,3% da carga tributária.³¹¹ Na medida em que tributamos pouco a renda e muito o consumo, acabamos por estabelecer um sistema tributário regressivo, cujo ônus da tributação incide proporcionalmente muito mais pesadamente sobre o pobre do que sobre o rico, pois o pobre utiliza toda a sua renda no consumo de bens e serviços necessários à sua subsistência. Na singela porém precisa explicação de Fernando Facury Scaff, “*um quilo de feijão receberá a mesma carga tributária caso venha a ser consumido por uma pessoa que esteja no topo da pirâmide socioeconômica ou por quem esteja em sua base*”.³¹²

Comparativo Brasil - tributação sobre renda, patrimônio, consumo e folha de salários

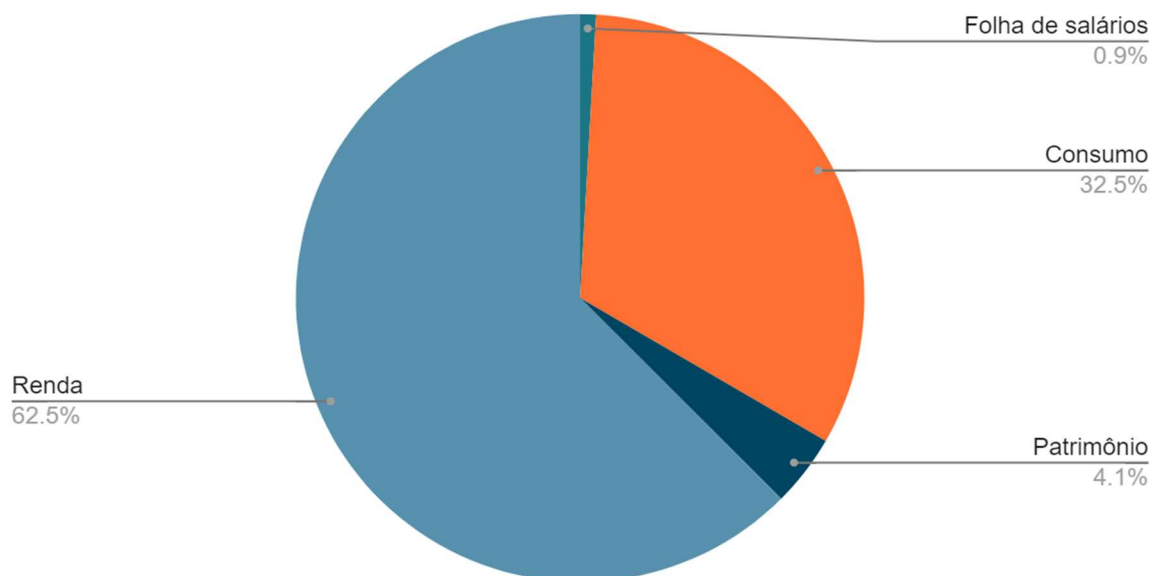


(Fig. 6.)

³¹¹ Como demonstra Eduardo Fagnani, “*Somos um dos países mais desiguais do mundo, e o nosso sistema tributário é um dos mais regressivos do mundo. Tributamos pouco a renda e o patrimônio. Na Dinamarca, esses dois itens, em conjunto, representam 67% da arrecadação total de impostos; nos EUA, 60%; na média dos países da OCDE, 40%; no Brasil, apenas 23%. Por outro lado, somos vice-campeões mundiais em tributação do consumo. No Brasil, a participação relativa dos impostos que incidem sobre o consumo, na arrecadação total, atinge 50%; a média da OCDE é de 32,4%; e nos EUA, 17%.*” FAGNANI, Eduardo. *O Estado de bem estar social para o século XXI*. in DWECK, Esther et alia. (org) *Economia pós-pandemia*, Edição do Kindle, 2020, p. 208.

³¹² SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual - Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 393.

Comparativo Dinamarca - tributação sobre renda, patrimônio, consumo e folha de salários.



(Fig. 7.)

A regressividade da nossa tributação funciona como um mecanismo de reprodução da desigualdade e da concentração de renda, o que acaba por produzir uma sociedade injusta, em prejuízo também do crescimento econômico.

A injustiça do nosso sistema tributário ainda é agravada por muitos outros mecanismos que beneficiam os mais ricos, como, por exemplo, a isenção da tributação de lucros e dividendos. Como afirma Mariano Seabra de Godoi, embora a tributação sobre a renda devesse atender ao critério da generalidade (art. 153, § 3º, CF/88), ela, na prática, é muito pouco efetiva entre nós, “*pois estão isentos desde 1996 os lucros e dividendos distribuídos pelas pessoas jurídicas a seus sócios e acionistas*”.³¹³

Ajunte-se a esse ambiente de injustiça fiscal os constantes programas de refinanciamento de dívidas tributárias, a ineficiência dos instrumentos de recuperação de créditos tributários e de combate à sonegação, a já trintenária omissão legislativa

³¹³ GODOI, Marciano Seabra de. *Tributo e solidariedade social*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coord.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 161.

na regulamentação do imposto criado pela Constituição que deveria incidir sobre as grandes fortunas (IGF), as injustificáveis não incidências tributárias, como a que impede a cobrança do IPVA sobre aviões, helicópteros e iates e uma amigável alíquota de não mais do que 8% sobre heranças.

Mas, nos dias de hoje, em que a riqueza é cada vez mais volátil, deslocando-se facilmente de um continente para outro ao apertar de alguns botões, seria de fato possível voltar a estabelecer bases tributárias mais progressivas sem que isso importe na tão ameaçada fuga de capitais, aumento da elisão e queda de arrecadação? De fato, essa é uma objeção que sempre se apresenta quando se cogita de um sistema tributário mais justo e, portanto, menos amigável aos ricos.

Sempre que são apresentadas propostas em torno de uma tributação que incida progressivamente sobre o patrimônio, grandes fortunas e elevadas rendas, invariavelmente alguém recorda que o grande e milionário ator Gérard Depardieu, orgulho da França, naturalizou-se russo em 2012 para escapar da elevação da carga tributária proposta pelo governo socialista de François Hollande. Curiosamente, o que ninguém se recorda é que Depardieu foi o terceiro filho de um pobre e analfabeto operário francês, um menino que fugiu de casa e abandonou a escola aos 12 anos de idade, tendo vivido como delinquente entre as prostitutas da periferia de Paris até os 16 anos, quando então o Serviço Social Francês, financiado pelos impostos que mais tarde ele mesmo se recusou a pagar, o resgatou das ruas, recuperou sua saúde e o encaminhou na carreira de ator, com a qual fez a sua fortuna.³¹⁴

Mas, sem “fulanizar” o debate ou apelar para argumentos meramente intuitivos, o que é preciso deixar claro é que *não* existem estudos conclusivos que demonstrem que medidas igualitárias que tributem mais os ricos para financiar serviços públicos aos mais pobres provocam queda de arrecadação.³¹⁵ Muito pelo contrário, o que os estudos demonstram é que a riqueza compartilhada das nações que possuem um capitalismo avançado foi erguida por meio de uma tributação progressiva que contribuiu para reduzir as desigualdades e financiar saúde, educação e aposentadoria

³¹⁴ https://pt.wikipedia.org/wiki/G%C3%A9rard_Depardieu

³¹⁵ IRVIN, George. *Super Rich. The rise os inequality in Britain and the United States*. Cambridge: Policy Press, 2008 .p. 92-95 apud RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. p. 188.

para todos. Os dados e pesquisas demonstram, à saciedade, que é a redução do peso da tributação sobre os mais ricos, em especial pela redução da progressividade empreendida a partir dos anos 1980, que vem ocasionando a queda de arrecadação tributária, o que tem provocado ciclos de *déficits fiscais*, pressionado o endividamento público, reduzido os níveis de crescimento econômico e produzido ainda mais desigualdade e miséria.³¹⁶

Seja como for, mesmo levando a sério a lógica de que o aumento da tributação sobre os mais ricos a partir de determinado patamar acarreta redução dos níveis de arrecadação, o que se impõe não é o abrupto desfazimento da progressividade e sim o desenvolvimento de uma cuidadosa, séria e permanente avaliação e reavaliação dessa taxa ótima de tributação, que sem dúvida nenhuma variará de acordo com o momento econômico e o conjunto de políticas públicas de estímulo à produção e aos investimentos. Simplesmente não há como traçar um limite a partir do qual a progressividade deve ser interrompida. Não se pode achar que é possível definir com base em critérios apriorísticos uma alíquota máxima de tributação sobre os mais ricos sem levar em consideração as inúmeras variantes da complexidade econômica no local e no momento.³¹⁷

O que se impõe é o estabelecimento de um consenso político que responda adequadamente à seguinte pergunta: por que tributar mais os ricos? Emmanuel Saez e Gabriel Zucman, no livro *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* respondem a essa questão de maneira muito direta: “*para ajudar os mais pobres*”. Mobilizando os princípios de justiça de John Rawls,³¹⁸ dizem os autores que o objetivo não deve ser “*fazer os ricos pagarem a sua parte justa*”, mas

³¹⁶ STIGLITZ. *O preço da desigualdade*, p. 92-93; ATKINSON. *Desigualdade: o que pode ser feito?* p. 221; RIBEIRO. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*, pp 184-185; PIKETTY, Thomas, *O capital no século XXI*, Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 468.

³¹⁷ Sobre a questão envolvendo a existência de uma taxa ótima de tributação progressiva, a partir da qual a arrecadação começa a cair, é conhecida a chamada curva de Laffer. Laffer dizia que, à medida em que a alíquota cresce, com ela cresce a arrecadação, mas a partir de determinado patamar, a arrecadação começa a cair. No momento que a alíquota alcança 100%, os ingressos chegam a zero.

³¹⁸ Em sua Teoria de Justiça, John Rawls propôs que as desigualdades sociais e econômicas são aceitáveis na medida em que essas desigualdades aumentem os padrões de vida dos membros mais vulneráveis da sociedade política em que estão inseridos. RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 3-17.

garantir que a grande riqueza de alguns beneficie os menos favorecidos. Assim, enquanto o aumento da alíquota do imposto gerar receita, a alíquota deve continuar a ser elevada, pois receitas mais altas seriam do interesse dos mais desfavorecidos. Por isso, a taxa ótima de imposto sobre os ricos é simplesmente a taxa que aumenta a receita máxima possível.³¹⁹

³¹⁹ “The first question to ask concerns the objective—what is the ideal tax rate to apply to the wealthy? There are several ways to think about this problem, but a good starting point is the theory of social justice formalized by philosopher John Rawls, which has broad support among social scientists. It is acceptable, according to Rawls, to have social and economic inequalities if these inequalities increase the living standards of the most vulnerable members of society.² When applied to tax policy, this perspective suggests we should not concern ourselves with the monetary interests of the rich. We should care only about how taxing them affects the rest of the population. The goal should not be to “to make the rich pay their fair share” (a somewhat nebulous concept), but to ensure that the great wealth of some benefits the least well off. Concretely, this means that if raising the top tax rate reduces taxes collected (for instance, because it makes the wealthy work less), the tax rate should be cut. In this case a reduction in taxes on the rich would increase the amount of revenues that governments can spend on health, child care, and other social services that improve the living conditions of the poor. Conversely, as long as increasing the tax rate generates additional revenue, the rate should continue to be raised, for higher revenues would be in the interest of the most disadvantaged members of society. The optimal tax rate on the rich is simply the rate that raises the maximum possible revenue. It’s not a controversial objective among economists”. in SAEZ et al. *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, p. 130-131.

9. A TEORIA MONETÁRIA MODERNA E AS FINANÇAS PÚBLICAS INSTRUMENTAIS.

“É raro que duas pessoas do mesmo ramo de negócios se encontrem, ainda que num âmbito recreativo, sem que daí resulte uma conspiração contra o público ou um acordo de subida de preços”.

Adam Smith

É enganosa a ideia de que, mesmo não havendo demanda, o equilíbrio orçamentário, a austeridade ou o controle das contas públicas seriam capazes de estimular investimentos privados produtivos em razão de um suposto “estado de confiança” decorrente das contas públicas superavitárias. Esse é um dos principais mitos que o neoliberalismo tem nos oferecido: o mito da “fada da confiança”, que recompensa o bom comportamento. O mito da “fada da confiança” está baseado na fantasia de que o subfinanciamento das despesas públicas de cunho social, isto é, a famigerada política de austeridade, seria capaz de restaurar a confiança dos agentes privados, que passariam a investir e, assim, produzir crescimento econômico. Os dados demonstram, todavia, o contrário disso.³²⁰

Já demonstramos que o controle de gastos e a austeridade não são capazes de recuperar uma economia em crise, tampouco gerar empregos, aumentar a renda das famílias ou atrair investimentos privados. Ao contrário disso, como dissemos, a fixação da maioria dos formuladores de políticas públicas com o controle de gastos tem agravado as crises, frustrado receitas governamentais e expectativas de crescimento do PIB, além de estar ampliando continuamente o desemprego e agravando nossas históricas desigualdades.

Por isso, como também já afirmamos, é preciso superar o dogmatismo da austeridade e do controle de gastos e revogar a armadilha ideológica imposta pela

³²⁰ KRUGMAN, Paul. *The Austerity Delusion*. The Guardian, 29 abr. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2015/aug/23/jeremy-corbys-opposition-to-austerity-is-actually-mainstream-economics> >. Acesso em: 20/11/2021

Emenda Constitucional nº 95, de 2016, para que, sobretudo em momentos de crise, com alto desemprego e baixa demanda agregada, o Estado possa dinamizar a economia por meio de investimentos públicos.

Para isso, é fundamental combater a crença de que governos são como famílias, que precisam apertar os cintos e colocar ordem na casa em momentos de crise. As diferenças entre as finanças públicas e as finanças das famílias são imensas, a começar pelo fato de que o governo é *emissor* da moeda e a família e também o mercado são *usuários* da moeda emitida pelo governo.

9.1. O mito do escambo e a crença na psicologia capitalista do homem primitivo.

A moeda não é uma geração espontânea dos mercados, mas uma unidade de conta que o Estado dispõe para contabilizar seus créditos e débitos, cuja aceitação no mercado deriva da possibilidade de usá-la para pagar tributos. Moeda e mercado são criações do Estado. O Estado cria a moeda e ao mesmo tempo aceita a moeda que criou como meio de pagamento de tributo. Entre esse sistema de criação da moeda pelo Estado e pagamento do tributo ao Estado com a mesma moeda que o Estado criou, situa-se o mercado e suas relações comerciais de crédito e débito, que são denominadas e contabilizadas com a moeda estatal, que assim atua como unidade de conta.³²¹

Aceitação dessa ideia envolvendo a origem estatal da moeda e do mercado pressupõe a destruição do secular e romântico *mito do escambo*, segundo o qual, há muito tempo atrás, em terras muito distantes, o homem criou formas primitivas de moeda para facilitar uma economia que, em tempos ainda mais remotos, havia se

³²¹ Esclareça-se desde logo, com as palavras de Gustavo Galvão, que “As tão celebradas criptomoedas não são moedas, pois não possuem os três atributos mínimos para tal: (a) não são meios de pagamentos amplamente aceitos, (b) não são unidades de conta e (c) não são reserva de valor. As criptomoedas são ativos financeiros especulativos, nada mais.” GALVÃO. *Finanças Funcionais e a Teoria da Moeda Moderna - MMT*. p. 37-38.

constituído espontaneamente por meio de permutas, isto é, de trocas livres de excedentes de produtos, caças, coisas e serviços em busca de lucratividade.³²²

Embora o grande divulgador do *mito do escambo* tenha sido Adam Smith, ele já aparece na *Política* de Aristóteles. Aristóteles dizia que o comércio e a vontade de enriquecer surgiram *naturalmente* após um tempo em que a economia era baseada nas permutas. Nesses tempos primitivos, as permutas só podiam ser feitas na proporção exata das necessidades de cada pessoa. Na família tudo era comum a todos, mas quando surgem as primeiras comunidades bárbaras, começam a ocorrer as primeiras permutas. Aí então “*se trocam os objetos por outros objetos úteis. Por exemplo: dá-se e recebe-se vinho por trigo, assim acontecendo com outros artigos*”. À medida que as interações e trocas foram se desenvolvendo e se intensificando, afirmou Aristóteles, o uso da moeda foi “*naturalmente*” introduzido, porque os objetos que eram necessários nessas sociedades primitivas nem sempre eram facilmente

³²² Segundo Mitchell Innes, as teorias fundamentais não comprovadas nas quais se baseia a ciência da economia política são estas: “- *That under primitive conditions men lived and live by barter; - That as life becomes more complex barter no longer suffices as a method of exchanging commodities, and by common consent one particular commodity is fixed on which is generally acceptable and which therefore, everyone will take in exchange for the things he produces or the services he renders and which each in turn can equally pass on to others in exchange for whatever he may want; That this commodity thus becomes a "medium of exchange and measure of value."* - *That a sale is the exchange of a commodity for this intermediate commodity which is called "money;"* - *That many different commodities have at various times and places served as this medium of exchange—cattle, iron, salt, shells, dried cod, tobacco, sugar, nails, etc.;* - *That gradually the metals, gold, silver, copper, and more especially the first two, came to be regarded as being by their inherent qualities more suitable for this purpose than any other commodities and these metals early became by common consent the only medium of exchange;* - *That a certain fixed weight of one of these metals of a known fineness became a standard of value, and to guarantee this weight and quality it became incumbent on governments to issue pieces of metal stamped with their peculiar sign, the forging of which was punishable with severe penalties;* - *That Emperors, Kings, Princes and their advisers vied with each other in the middle ages in swindling the people by debasing their coins, so that those who thought that they were obtaining a certain weight of gold or silver for their produce were, in reality, getting less, and that this situation produced serious evils among which were a depreciation of the value of money and a consequent rise of prices in proportion as the coinage became more and more debased in quality or light in weight;* - *That to economize the use of the metals and to prevent their constant transport a machinery called "credit" has grown up in modern days, by means of which, instead of handing over a certain weight of metal at each transaction, a promise to do so is given, which under favorable circumstances has the same value as the metal itself. Credit is called a substitute for gold. So universal is the belief in these theories among economists that they have grown to be considered almost as axioms which hardly require proof, and nothing is more noticeable in economic works than the scant historical evidence on which they rest, and the absence of critical examination of their worth. Broadly speaking these doctrines may be said to rest on the word of Adam Smith, backed up by a few passages from Homer and Aristotle and the writings of travelers in primitive lands. But modern research in the domain of commercial history and numismatics, and especially recent discoveries in Babylonia, have brought to light a mass of evidence which was not available to the earlier economists, and in the light of which it may be positively stated that none of these theories rest on a solid basis of historical proof—that in fact they are false.”* INNES, Mitchell. *What is Money? Banking Law Journal*. v. 30, n. 5. 1913, p. 151-168.

transportáveis. A moeda então passa a representar as coisas no mercado de trocas. A equivocada noção de que moeda é mercadoria parte dessa concepção.³²³

Essa história de que um dia o dinheiro foi criado “*naturalmente*” a partir do desenvolvimento do mercado de trocas, sem qualquer interferência estatal, foi amplamente aceita pelos economistas liberais, pois os ajudou a justificar que o Estado deve se autoconter na definição de políticas monetárias e na regulação da economia, que atenderia a leis e princípios próprios e naturais, distintos de escolhas políticas e morais.

David Graeber, professor na *London School of Economics*, aborda o tema com refinada ironia, dizendo que, para os economistas, a história do dinheiro sempre começa no *reino da fantasia do escambo*, sendo que, para ele, cuja formação é na antropologia, o problema “*é onde situar essa fantasia no tempo e no espaço*”. Afinal, “*estamos falando dos homens das cavernas, dos nativos das ilhas do Pacífico, das primeiras colônias norte-americanas?*”.³²⁴

De fato, embora o mito do escambo tenha alcançado bases profundas no senso comum, não há qualquer indício de que um dia tenha existido essa lendária terra do escambo.³²⁵ O que de fato se tem notícia é que, por séculos, missionários, colonizadores, aventureiros, antropólogos viajaram o mundo e jamais encontraram em sociedades primitivas nada parecido com a terra do escambo. A verdade é que ninguém nunca a encontrou:

“*Até hoje, ninguém conseguiu localizar nem uma parte do mundo sequer onde o modo comum de transação econômica entre vizinhos seja na forma de troca de ‘vinte galinhas por uma vaca’. A obra antropológica definitiva sobre o escambo, escrita por Caroline Humphrey, da Universidade de Cambridge, não poderia ser mais enfática em suas conclusões: ‘Nunca foi descrito nenhum exemplo puro e simples da economia do escambo, muito menos de que o dinheiro tenha surgido do escambo; toda a etnografia existente sugere que esse tipo de economia nunca existiu’*”.³²⁶

³²³ ARISTÓTELES. *A Política*. Livro Primeiro. São Paulo: Lafonte, 2020. p. 21.

³²⁴ GRAEBER, David. *Dívida. Os primeiros 5.000 anos*. São Paulo: Três Estrelas, 2016. p. 37-42.

³²⁵ *Ibid.* p. 37 a 42.

³²⁶ GRAEBER. *Dívida. Os primeiros 5.000 anos*. p. 43.

Mas voltemos ao mito do escambo e ao suposto surgimento natural da moeda nas formulações de Adam Smith e como isso contribuiu para a lógica de que o Estado deve afastar-se da regulação da economia, pois ela estaria sujeita a leis e princípios próprios, distantes de escolhas morais da política.

Adam Smith nunca aceitou que o dinheiro fosse uma criação do governo. Não só o dinheiro, mas também a propriedade e os mercados teriam surgido antes das instituições políticas. Dissertando sobre a origem e o uso do dinheiro, Adam Smith, em *A riqueza das nações*, especula sobre uma certa tendência ou propensão natural do homem para o intercâmbio de mercadorias, o que o distinguiria dos outros animais. Após dizer que jamais foi visto um cachorro permutando ossos, Smith sentencia que se os seres humanos fossem deixados por conta própria, inevitavelmente teria início um sistema de trocas e, a partir disso, eles tentariam extrair vantagens, buscando lucrar com esse sistema de escambo.

Para Smith, todo homem “*vive pela troca, ou se torna, até certa medida, mercador, e a sociedade cresce até ser uma sociedade comercial propriamente dita*”. Assim, como no sistema de trocas não se pode prever as necessidades imediatas dos demais negociantes e nem sempre é fácil transportar as mercadorias intercambiáveis, o homem teria criado a moeda para representar a mercadoria (ainda em formas primitivas, como conchas, o sal ou o bacalhau seco) como instrumento comum do comércio e das trocas.³²⁷

Teria Adam Smith evitado o embaraçoso equívoco se consultasse o relato dos primeiros europeus que chegaram nas Américas, onde jamais foi visto um índigena que, bem alimentado em virtude de um dia produtivo de caça ou pesca, se lançasse à laboriosa atividade de regular estoques de excedentes de peixes, frutas ou mandiocas para mais tarde planejar sua logística e as estratégias de permuta, de modo a ampliar sua lucratividade no mercado de escambo.

³²⁷ SMITH, Adam. *A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017. p. 589-590.

Partindo do pressuposto equivocado que foi difundido por Adam Smith, segundo o qual, em dado momento da nossa história a moeda surgiu naturalmente como facilitador do sistema de trocas, a chamada *teoria clássica da moeda* afirma que o valor do dinheiro ou, se preferirem, o poder de compra da moeda, é *assegurado e regulado* pelo *mercado*, isto é, pela quantidade de oferta e de procura dos bens que ela pode comprar.

Para os adeptos da *teoria clássica da moeda*, na medida em que a moeda deriva do sistema de escambo, ela seria simplesmente um outro nome dado à *mercadoria* intercambiável que ela pode comprar. De acordo com essa concepção, a moeda é *criada e valorada* espontaneamente pelo mercado, com vistas a facilitar a troca de *mercadorias*, sem qualquer participação definitiva do Estado, em razão da propensão humana de lucrar.³²⁸

Essa crença na *psicologia capitalista do homem primitivo* foi inteiramente desconstruída por Karl Polanyi na sua valiosíssima obra *A grande transformação*. Como dizia Polanyi, ainda que ao longo da história grupos sociais tenham se lançado ao escambo, as trocas nunca desempenharam de fato um papel importante na economia humana, sendo falsa a interpretação dada por Adam Smith acerca de um passado cuja divisão do trabalho dependia da existência de mercados e da vontade de enriquecer, o que jamais foi possível observar em qualquer comunidade primitiva.³²⁹

Polanyi demonstrou que, à luz das investigações históricas e antropológicas, a economia humana primitiva existiu envolvida pelas relações sociais e os sistemas econômicos primitivos eram dirigidos por motivações não-capitalistas. Assim, o interesse econômico egoísta do indivíduo raramente prevalecia, *uma vez que a comunidade assegurava a todos os seus membros a proteção contra a fome*, a menos que uma catástrofe se abatesse sobre ela, em razão do que de nada adiantaria soluções individualistas.

³²⁸ POLANYI. *A grande transformação*, p. 299.

³²⁹ *Ibid.* p. 175-180.

Por isso, na comunidade tribal não há a ideia de lucro. Como diz Marcel Mauss, o “valor atribuído à generosidade é tão grande em termos de prestígio social que faz com que qualquer outro comportamento que se afaste do altruísmo não seja compensador”,³³⁰ de modo que, complementa Karl Polanyi, “o que prevalece no comportamento social não é a propensão para a troca, mas a reciprocidade”.³³¹

De maneira muito distante do que pensou Adam Smith, Polanyi demonstra a que os etnógrafos contemporâneos se põem de acordo sobre os seguintes pontos que caracterizam em geral as economias primitivas: “ausência de motivação do lucro; ausência do princípio do trabalho contra remuneração; ausência do princípio do menor esforço e, em particular, a ausência de qualquer instituição separada e distinta baseada em motivações econômicas”.³³²

Conclui assim Polanyi:

“Generalizando, podemos sustentar que todos os sistemas econômicos de que temos conhecimento até o fim da época feudal na Europa Ocidental se organizavam segundo os princípios da reciprocidade ou da redistribuição ou da administração doméstica... o lucro não era o que prevalecia. Os costumes e as leis, a magia e a religião cooperavam para induzir o indivíduo a observar regras de comportamento que, em seguida, presidiam o modo como agia no interior do sistema econômico.

*O período greco-romano, apesar do seu enorme desenvolvimento comercial, não representou uma ruptura deste ponto de vista: caracterizou-se pela redistribuição de trigo a grande escala praticada pela administração romana no quadro de uma economia que se mantinha doméstica, e não foi uma exceção à regra que fez com que, até o fim da Idade Média, os mercados não desempenhassem um papel importante no interior do sistema econômico, dado o primado de outros modelos institucionais”.*³³³

Desfeita, assim, a mitologia artificialmente construída em torno de uma suposta propensão humana para comportamentos egoístas voltados ao lucro, contra a qual

³³⁰ POLANYI. *A grande transformação*. p. 180.

³³¹ MAUSS, Marcel. *Ensayo sobre el don: forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Madrid: Katz Editores, 2009. p. 81 a 91.

³³² POLANYI, op. cit., nota 330, p. 181.

³³³ *Ibid.* p. 191-192.

nada se poderia fazer a não ser aceitar que a sociedade contemporânea seja regida pelo livre mercado, resta indagar sobre como surgiu a moeda, sendo certo que já foi dito que ela não surgiu espontaneamente a partir do escambo, tendo sido criada pelo Estado como unidade de conta para o registro de seus créditos e débitos, cuja aceitação no mercado derivou da possibilidade de ser usada para o pagamento de tributos.

A moderna *teoria do dinheiro como crédito*, cujo grande expoente foi Mitchell Innes, aponta para o fato de que dinheiro não é mercadoria ou uma coisa, mas uma unidade de conta, uma ferramenta de contabilidade. Segundo Mitchell Innes, dinheiro “*é crédito e nada mais que crédito. O dinheiro de A é a dívida de B com ele e, quando B paga sua dívida, o dinheiro de A desaparece. Essa é toda a teoria do dinheiro*”, afirma Innes.³³⁴

Geoffrey Ingham define dinheiro como uma medida de valor abstrato e como meio de armazenar e transportar esse valor abstrato.³³⁵ Essas unidades monetárias que chamamos de dinheiro são unidades abstratas de medidas, estabelecidas por meio de sistemas contábeis abstratos criados pelo Estado. Ao contrário do que se pensava, esses sistemas contábeis abstratos surgiram nas sociedades antigas antes mesmo das práticas sistemáticas de escambo. O dinheiro não surgiu espontaneamente do mercado de trocas. Ele foi introduzido pelo Estado e antecedeu o mercado.³³⁶

O dinheiro é uma unidade abstrata que mede uma dívida. Ele é um mecanismo de registro de dívida criado e regulado pelo Estado e não uma unidade criada pelo mercado que representa uma mercadoria.

Os estudos de antropologia econômica já desvendaram o predomínio do dinheiro como uma unidade de medida para registro de dívida na Mesopotâmia de 3500 a.C., a mais antiga civilização urbana de que se tem conhecimento e berço da

³³⁴ INNES, Mitchell. *What is Money? Banking Law Journal*. v. 30, n. 5. 1913, p. 151-168. Disponível em <https://www.community-exchange.org/docs/what%20is%20money.htm> (último acesso em 26.9.2021).

³³⁵ INGHAM, Geoffrey. *The nature of money*. Cambridge: Polity Press, 2004, p. 70.

³³⁶ GRAEBER. *Dívida. Os primeiros 5.000 anos*. p. 62.

civilização ocidental, situada entre os rios Tigre e Eufrates, onde hoje se situa parcelas dos territórios do Iraque, Kuwait, além da Turquia, Síria e Irã.

Nessa época, o dinheiro já servia como uma unidade de conta, que passava de mão em mão em virtude de acordos de créditos e débitos. Esses acordos eram exteriorizados na forma física de tabuletas de argila, nas quais constava a obrigação de pagamento futuro. Tais tabuletas registravam não só a promessa de pagar. Nelas também era assinalada a expressão “ao portador”. Assim, a tabuleta com o registro de uma dívida podia circular como autêntico “*dinheiro*” há mais de cinco mil anos.³³⁷

Do mesmo modo que reis e imperadores preocupam-se em estabelecer sistemas uniformes de pesos e medidas em seus reinos e impérios, eles também se ocupam com as questões monetárias, pois a eles interessa a existência de uma sistema uniforme que meça créditos e débitos, em especial quando isso é aceito como forma de pagamento de tributos.³³⁸ Portanto, o dinheiro não é uma criação do mercado. O dinheiro e os mercados não surgiram espontaneamente, eles foram criados pelo Estado.

Graeber oferece o seguinte exemplo hipotético. Um imperador precisa manter em marcha um exército permanente de 50 mil homens. É certo que alimentar uma força desse tamanho não é tarefa fácil, pois os soldados consumiriam todos os víveres que encontrassem no caminho, espalhando a miséria por onde passassem dentro do império. Assim, se simplesmente fossem entregues moedas para os soldados e fosse exigido que os súditos devolvessem uma quantidade dessas moedas para o imperador na forma de tributos, toda a economia nacional seria transformada em uma máquina gigantesca de provisão de soldados, pois todos os súditos precisariam conseguir encontrar uma maneira de prover os soldados com aquilo que eles necessitam para obterem em troca as moedas necessárias ao pagamento de seus tributos. Com isso, o imperador não apenas conseguiria alimentar o seu exército. Ele também estaria criando mercados.³³⁹

³³⁷ MAUSS, Marcel. *Ensayo sobre el don: forma y funcion del intercambio en las sociedades arcaicas*. Madrid: Katz Editores, 2009, p. 81 a 91 e GRAEBER. *Dívida. Os primeiros 5.000 anos*. p. 275.

³³⁸ GRAEBER. *Dívida. Os primeiros 5.000 anos*. p. 65.

³³⁹ GRAEBER. *Dívida. Os primeiros 5.000 anos*. p. 67.

Historicamente, a imposição de tributo com a finalidade de impor o uso da moeda foi o sistema utilizado por diversas potências coloniais para obrigar a população local a trabalhar para o Estado invasor e para criar um mercado local antes inexistente ou incipiente.

A Palestina em 30 d.C. era um protetorado, uma colônia romana. A população local simplesmente não se interessava pela moeda de *Caesar*, tampouco tinha interesse em trabalhar para o império romano. Roma então impôs à população um tributo. Esse tributo deveria ser pago com a moeda emitida pelo próprio Estado ocupante, que obviamente monopolizava a sua emissão. Por meio do pagamento do tributo, a moeda que Roma emitia para Roma retornava. Obviamente que, se Roma emitia a moeda, ela não tinha propriamente necessidade de se financiar pela moeda que ela mesma havia criado. Qual era então a intenção, o interesse de Roma? Criar mercados, fazer os palestinos trabalharem em troca daquela moeda que deveriam usar para o pagamento do tributo.³⁴⁰

Como diz Mariana Mazzucato, o *“poder da ideologia é tão grande que consegue fabricar a história com facilidade”*.³⁴¹ Com o propósito de justificar que o Estado se afastasse da economia, deixando livre o mercado para estabelecer todos os elementos da vida social, o liberalismo econômico fabricou a história de que o mercado surgiu espontaneamente antes da moeda e do Estado, como consequência natural da suposta natureza capitalista do homem primitivo em busca do lucro. Como vimos, os estudos de antropologia econômica registram exatamente o contrário disso. O mercado foi uma criação do Estado e a moeda surgiu antes do próprio mercado, tendo sido criada pelo Estado como uma unidade de conta aceita como pagamento de tributos.

Como já afirmamos, a moeda não é uma geração espontânea dos mercados, mas uma unidade de conta que o Estado dispõe para contabilizar seus créditos e

³⁴⁰ BASCIU, Daniele. *Uccidere il dio dell’Austerità. Introduzione alla moderna teoria della moneta* (Me-MMT). Áquila: Edizioni Sì, 2013. Livro eletrônico, posição 150. Como explica Daniele Basciu, *“L’imposizione di una tassa al fine di imporre l’uso della moneta è stato storicamente il sistema utilizzato da diverse potenze coloniali per obbligare la popolazione locale a lavorare per lo Stato invasore(7), ed è ampiamente riscontrabile in Africa nel corso del periodo coloniale dell’800”*.

³⁴¹ MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. p. 43.

débitos, cuja aceitação no mercado deriva da possibilidade de usá-la para pagar tributos. Moeda e mercado são criações do Estado. O Estado cria a moeda e ao mesmo tempo aceita a moeda que criou como meio de pagamento de tributo. Entre esse sistema de criação da moeda pelo Estado e pagamento do tributo ao Estado com a mesma moeda que o Estado criou, situa-se o mercado e suas relações comerciais de crédito e débito.

Ao contrário, portanto, do que orienta uma certa propensão ideológica liberal, é inteiramente artificial a crença de que o Estado não deve se ocupar de planejar a economia e atuar na gestão da moeda, como também não parece fazer sentido que o Estado necessite da sua própria moeda para financiar os seus gastos.

9.2. Superando os paradigmas do monetarismo pró-mercado.

A ortodoxia monetarista prescreve que a expansão da base monetária não pode superar o crescimento da renda da sociedade. Segundo esse pensamento, há um limite para a expansão da base monetária, e esse limite é a renda real. Em palavras mais simples, não pode haver mais moeda circulando do que a renda produzida pela economia. Ultrapassado esse limite, que é dado pela atuação livre dos agentes econômicos, haverá inflação e a economia ficará desregulada. Assim, o Estado deve abster-se de gastar, pois gastando o Estado amplia a base monetária, o que não pode ocorrer para além da renda real. Essa lógica estabelece limites para o endividamento público e para a emissão de moeda, submetendo a política monetária e fiscal do Estado às forças livres do mercado e à sua capacidade de produção de riqueza.

De acordo com a visão ortodoxa, como na época do padrão-ouro, em que a emissão da moeda estava vinculada ao lastro metálico, hoje a moeda estaria supostamente vinculada ao limite da renda. Ultrapassado esse limite, vaticinam os monetaristas, surge a inflação e os mercados se desregulam. Por isso, o pensamento monetarista orienta que a base monetária não pode crescer acima da renda.

Essa lógica mais do que restringe o poder do Estado na gestão da moeda, ela afasta completamente o Estado da sua gestão. Esse, aliás, sempre foi um dos declarados objetivos dos formuladores do neoliberalismo. Hayek defendeu mesmo a

desestatização do dinheiro, forte na crença de que não deveria haver política pública monetária, tampouco deveria o Estado buscar por meio dela o bem comum.³⁴² Menos impetuoso, mas igualmente comprometido com essa ideologia, Friedman dizia que, em sede de política monetária, o grande objetivo era estabelecer arranjos que capacitem o governo a exercer suas funções em relação à moeda, mas, ao mesmo tempo, que sejam capazes de limitar o poder outorgado ao governo, de modo a não superar a proeminência do mercado.³⁴³

Enquanto aprisiona o Estado, o monetarismo deixa livre o sistema financeiro para a emissão da sua própria moeda, que, como se sabe, é o crédito privado (o crédito privado é a “moeda” criada pelo sistema financeiro). Na medida em que o Estado perde o poder de gestão da moeda, prosseguem os pregadores do monetarismo, sua tarefa deve ser a de reduzir o *déficit* público por meio do controle de gastos e do cumprimento de metas de *superávit* primário, abstendo-se de gastar mais do que arrecada, impondo austeridade no gasto público e buscando reformas que substituam a lógica da garantia de direitos pela lógica do corte de gastos sociais.

Ocorre que, para a surpresa de muitos pregadores do monetarismo, os países ricos, para combater os efeitos da crise financeira de 2008, romperam o dogmatismo monetarista e adotaram o chamado “*afrouxamento quantitativo*” ou “*quantitative easing*”. Para salvar a economia e o sistema financeiro dos países ricos, o *Federal Reserve*, o Banco da Inglaterra e o Banco Central Europeu promoveram a estratégia de simplesmente criar moeda por meio da aquisição em massa de títulos podres privados, injetando quase dez trilhões de dólares na economia, para muito além da renda produzida, multiplicando a base monetária circulante em mais de quinze vezes.

A crise impôs aos governos manobras de transformação de passivos privados em débitos públicos. Diariamente, os bancos centrais absorviam ativos privados em seus balanços, enquanto os Tesouros ampliavam a base monetária para dar liquidez ao sistema financeiro. A política de inundação de liquidez proporcionou uma ampliação desmesurada de moeda na economia dos países afetados pela crise, sem

³⁴² HAYEK, Friedrich A. *Desestatização do dinheiro*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2011, p.116-119.

³⁴³ FRIEDMAN. *Capitalismo e liberdade*. p. 44.

que nenhuma economia salva pela emissão monetária tenha tido qualquer experiência inflacionária.³⁴⁴

A superação do colapso causado pela crise de 2008 apenas foi possível graças a políticas fiscais e monetárias altamente expansionistas. Para a completa incompreensão dos economistas do *mainstream* neoliberal, no período pós-crise constatou-se que a inundação de liquidez no mercado e o aumento desmesurado do gasto público promoveu a redução dos níveis de desemprego, ao tempo em que a inflação diminuiu e os juros caíram.³⁴⁵

Embora a crise financeira de 2008 tenha sido provocada pelo excesso de crédito privado, a economia global foi salva pelo gasto *público*.³⁴⁶ Essa é, sem dúvida alguma, uma das lições mais relevantes que a crise de 2008 nos legou. A crise de 2008 ocorreu em virtude do acúmulo desordenado do endividamento privado, para muito além do que o mundo poderia suportar. O banco americano Lehman Brother simplesmente emprestou 31 vezes mais dinheiro do que tinha em caixa. Enquanto o monetarismo neoliberal impunha aos Estados corte de gastos públicos e austeridade, o crédito privado, que é a moeda emitida pelo sistema financeiro, ampliava-se de maneira totalmente descontrolada e desregulada. Somente nos EUA, o endividamento privado havia aumentado dos já consideráveis 22% do PIB, em 1981, para 117%, em 2008. O índice de alavancagem médio dos bancos alemães era de € 52 emprestados para cada € 1 de fundos próprios. Foi então que, em setembro de 2008, a bolha estourou, causando um rastro de desaparecimento de cerca de U\$ 40 trilhões de patrimônios globais, U\$ 14 trilhões de riquezas das famílias norte americanas e 700.000 empregos por mês só nos EUA.³⁴⁷

³⁴⁴ BELLUZZO E GALÍPOLO. *A escassez na abundância capitalista*. p. 181.

³⁴⁵ GALVÃO. *Finanças Funcionais e a Teoria da Moeda Moderna - MMT*. p. 24.

³⁴⁶ Vale aqui recordar as palavras de John Eatwell e Murray Milgate: “*Listening to the laments of those who spend sleepless nights worrying over the deficit and the debt, it is almost as if the fact that the international economy was brought to the edge of an abyss by a dangerously out-of-control global financial system (one in need of fundamental reengineering)—and that we were saved the pain of an even deeper recession by countercyclical loan expenditure by governments—has been forgotten.*” EATWELL, John e MILGATE, Murray. *The fall and rise of keynesian economics*. Oxford University Press, 2011, p. 153.

³⁴⁷ VAROUFAKIS. *O minotauro global. A verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia*, p. 31-34 e 241.

Mas, como dissemos, embora a bolha imobiliária que causou a crise de 2008 tenha sido provocada pelo excesso de endividamento privado, o que salvou a economia global foi o gasto *público*. Com um único golpe, o “*afrouxamento quantitativo*” salvou as economias avançadas e implodiu a ortodoxia monetária neoliberal. Como diz André Lara Resende, “*não poderia haver evidência mais acachapante de que a emissão de base monetária não está sempre associada à inflação*”.³⁴⁸

O que efetivamente foi demonstrado com essa experiência é que o governo que emite a sua própria moeda não tem realmente restrições *financeiras*, não estando submetido à lógica a todos os outros imposta de gastar menos do que arrecada. Indivíduos, famílias, empresas e também unidades da federação ou Estados que não emitem a sua própria moeda precisam gastar menos do que arrecadam e evitar o endividamento, mas o Estado que emite e se endivida na sua própria moeda não está aprisionado no equilíbrio entre receitas e despesas, como supõe o senso comum e orienta o monetarismo neoliberal.³⁴⁹

Como dizem L. Randall Wray e Flávia Dantas, “*em que o governo gasta pode ser tão importante como o quanto ele gasta*”, pois o Estado deve gastar para “*atingir metas de pleno emprego, prosperidade compartilhada e crescimento sustentável*”.³⁵⁰ A questão que há de ser colocada no centro das atenções é, portanto, a seguinte: se foi possível gastar em proporções até então jamais vista para salvar o sistema financeiro do colapso, sem provocar inflação, como demonstrou a prática do “*afrouxamento quantitativo*” pós-crise de 2008, por que não é possível também emitir moeda e ampliar o gasto público para promover investimentos em saúde, educação, saneamento e na busca do pleno emprego, reduzindo assim as nossas terríveis desigualdades?

³⁴⁸ RESENDE, André Lara. *Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020, p. 22-27.

³⁴⁹ RESENDE, *Consenso e contrassenso.*, p. 100.

³⁵⁰ WRAY, Randal L. e DANTAS, Flávia in DALTO, Fabiano A.S. ... [et al.]. *Teoria monetária moderna - MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas*, Edição do Kindle. Não paginado.

Pois bem, formuladores da chamada a *Modern Money Theory* (MMT) ou, em português, Teoria Monetária Moderna (TMM) dizem que é sim possível mobilizar instrumentos de política monetária e fiscal “*para financiar outros tipos de gastos, inclusive sociais, como a garantia de emprego, sem provocar inflação*”.³⁵¹ O Estado que possui soberania monetária dispõe de um portfólio de instrumentos para atingir esses objetivos, que são os impostos (receitas fiscais), as emissões de títulos e também as reservas líquidas adicionadas, que equivalem à emissão de moeda.³⁵²

Essa teoria parte do pressuposto de que o dinheiro é uma unidade de conta criada pelo Estado. Portanto, o governo que emite e se endivida em sua própria moeda não sofre restrições ou limites financeiros e nem pode, conseqüentemente, quebrar.

Logicamente que o Estado pode tornar-se insolvente se ele não tem a gestão de sua moeda ou se o seu endividamento se dá em moeda estrangeira. O mesmo pode ocorrer quando se adota a denominada conversibilidade, isto é, quando a moeda local tem o seu valor ancorado em moeda estrangeira, como se deu na Argentina de Carlos Menem em 2001. Todavia, a mesma lógica não se aplica para o Estado que tem soberania monetária, isto é, que emite a sua própria moeda e se endivida em sua própria moeda.

De acordo com a Teoria Monetária Moderna, os governos não necessitam de receitas tributárias para financiar seus gastos, embora logicamente possam também utilizar o dinheiro arrecadado com os tributos para essa finalidade. A lógica tradicional de que o Estado extrai da sociedade recursos para financiar seus gastos não leva em conta que governos são emissores de suas próprias moedas e os agentes privados são apenas seus usuários.³⁵³

Como diz Warren Mosler, o estado gasta antes de tributar, pois o gasto público cria o dinheiro que, posteriormente, será usado para o pagamento do tributo.³⁵⁴ O

³⁵¹ RESENDE, op. cit., nota 349. p. 27-28.

³⁵² WRAY, op. cit., nota 350, Edição do Kindle. Não paginado.

³⁵³ Fabiano A.S. ... [et al.]. *Teoria monetária moderna - MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas*, Edição do Kindle. Não paginado.

³⁵⁴ MOSLER, Warren. *The seven deadly innocent frauds of economic policy*. Texas: Valance Co, 2010. p. 25 a 30 (disponível em <http://moslereconomics.com/wp-content/powerpoints/7DIF.pdf> - último acesso em 4/10/2021).

mesmo é dito por Andrea Terzi, para quem “*per poter spendere, lo Stato no ha bisogno che i cittadini paghino prima le tasse, ma é vero semmai il contrario*”.³⁵⁵ Numa tradução livre, “*para poder gastar, o Estado não precisa que os cidadãos paguem primeiro os impostos, mas sim o contrário*”. Essa é uma teoria contraintuitiva, pois, em geral, nossa lógica formal está orientada a entender que precisamos obter dinheiro para depois gastar e, por isso, também o Estado precisaria arrecadar dinheiro pela tributação para então poder gastar esses recursos. A TMM deixa de ponta cabeça a lógica com a qual pensamos as finanças públicas.³⁵⁶

O gasto público gera renda para o setor privado produtivo. *Déficits* públicos são *superávits* privados.³⁵⁷ Por isso, os gastos do governo injetam reservas bancárias no mercado e pressionam as taxas de juros para zero, pois se há mais dinheiro em circulação os juros tendem a cair. Em outras palavras, uma vez que os juros são o custo do dinheiro, havendo mais dinheiro em circulação, esse custo fica menor. Assim é que o gasto público pressiona a taxa de juros para baixo, em prejuízo dos bancos, que em larga medida retiram seus lucros das dívidas e dos juros. A austeridade e redução do gasto público em momentos de crise não interessam à economia produtiva, não geram emprego, não produzem crescimento econômico. Esse tipo de política fiscal beneficia os bancos, o capitalismo financeiro improdutivo, a turma do “*deixe o seu dinheiro trabalhar para você*”.

Embora o governo que emite a sua própria moeda não tenha restrições *financeiras*, é necessário muito cuidado e gestão no gasto público. Enquanto os limites financeiros são inexistentes, *os limites reais existem*.³⁵⁸ Reconhecer a ausência de

³⁵⁵ TERZI, *Salviamo L'Europa dall'austerità*, p. 54.

³⁵⁶ RIBEIRO, Ricardo Lodi. A pandemia, a volta de Keynes e a MMT: a crise do princípio do equilíbrio orçamentário. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 153-186, jul./set. 2020.

³⁵⁷ WRAY, Randal L. e DANTAS, Flávia in DALTO, Fabiano A.S. ... [et al.]. *Teoria monetária moderna - MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas*. Edição do Kindle. Não paginado.

³⁵⁸ DALTO, Fabiano A.S. ... [et al.]. *Teoria monetária moderna - MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas*. Edição do Kindle. Não paginado.

restrições financeiras não significa dizer que tudo é permitido ou que se possa gastar como se não houvesse amanhã.³⁵⁹

Se é assim, quanto dinheiro o Estado pode criar? Qual é o limite real do gasto público? A resposta que Daniele Basciu oferece a tais questões é surpreendente e coloca em xeque ideias como as de que o Estado deve perseguir *superávits* primários em suas finanças. Diz Basciu que o Estado pode gastar até o limite que exista quem aceite o dinheiro que ele emite. Mas o que isso quer dizer? Quer dizer que até que existam recursos físicos e intelectuais disponíveis, incluindo força de trabalho, o Estado sempre terá o dinheiro necessário para pagar por sua fruição, pois o Estado monetariamente soberano não é potencialmente sujeito à falta de dinheiro.³⁶⁰

Essa perspectiva tem o pressuposto de que a riqueza real do Estado não é o dinheiro que ele pode criar, mas os recursos físicos e intelectuais que estão disponíveis a ele em troca do dinheiro que ele emite. Por exemplo, se o *Estado X* necessita de um cirurgião, mas não existe um cirurgião que tenha interesse em trabalhar em troca do dinheiro por ele criado, esse *Estado X* será sempre mais pobre do que o *Estado Y*, se este consegue encontrar um cirurgião disponível a trabalhar em troca do dinheiro que ele emitiu. Assim, a riqueza não é o dinheiro, é o cirurgião e a sua disponibilidade de empregar a sua mão de obra, os seus recursos físicos e intelectuais, em troca do dinheiro emitido pelo Estado.³⁶¹

Por outro lado, quando se trata de criar dinheiro é preciso ter em conta que a expansão do crédito, seja público ou privado, estimula a demanda agregada, acarretando no aumento do consumo e dos investimentos. É verdade que isso favorece o crescimento da economia e promove o pleno emprego, mas pode também pressionar a capacidade instalada, que é a capacidade de oferta da economia. Uma vez que a demanda pressiona a oferta, a inflação pode sair do controle, com graves efeitos sobre os mercados externo e interno. Ou seja, não é a expansão do crédito que provoca inflação, mas sim a pressão que o súbito crescimento da demanda

³⁵⁹ RESENDE, *Consenso e contrassenso*. p. 119-120.

³⁶⁰ BASCIU. *Uccidere il dio dell'Austerità*. Edição do Kindle. Não paginado.

³⁶¹ *Ibid.* Edição do Kindle. Não paginado.

agregada provoca na capacidade instalada. Para o governo que emite a sua própria moeda, o limite para o gasto não é a receita que ele capta, mas a capacidade instalada, que, pressionada pela demanda agregada, gera inflação.³⁶² O gasto público inflacionário é aquele que ocorre para além do limite dos recursos reais disponíveis para serem empregados na produção de riqueza real da sociedade.³⁶³

Por isso, o governo pode e deve usar as políticas monetárias e fiscais para manter a economia no pleno emprego e estimular o crescimento. A preocupação deve ser, como vimos, não pressionar a capacidade instalada, isto é, a capacidade de oferta da economia, o que pode provocar desequilíbrios internos e externos e gerar inflação. Sem meias palavras, afirma Lara Resende que, “*desde que não haja pressão sobre a capacidade de oferta, é possível criar qualquer quantidade de moeda sem provocar inflação*”.³⁶⁴

Por isso que o Estado monetariamente soberano, embora não tenha restrições financeiras, não está autorizado a gastar livremente, tampouco pode direcionar o gasto público para onde bem entender. A crise financeira de 2008 é um bom exemplo disso. Vejamos. Em 2001, o governo Bush, seguindo parte do receituário neoliberal, promoveu cortes de impostos para as corporações e americanos de alta renda, apostando na panaceia do estímulo da economia pelo lado da oferta. Os cortes de impostos, no entanto, não estimularam a economia, promovendo ainda mais desigualdade. Com isso, o estímulo à economia coube ao *Federal Reserve (Fed)*, que baixou os juros e promoveu intenso afluxo de liquidez no mercado. A enxurrada de liquidez deixou o dinheiro francamente disponível nos mercados de empréstimos hipotecários para pessoas que não tinham condições de assumir esses empréstimos,

³⁶² Kaio Pimentel e Norberto M. Martins, do Grupo de Economia do Setor Público do Instituto de Economia da UFRJ igualmente sustentam que o financiamento monetário e o correspondente aumento do gasto público não geram inflação se não chegar ao ponto de gerar excesso de demanda (inflação de demanda). Conferir <https://fpabramo.org.br/coronavirus/2020/05/17/financiamento-do-gasto-publico-controle-das-taxas-de-juros-e-a-divida-publica/>

³⁶³ DALTO, Fabiano A.S. ... [et al.]. *Teoria monetária moderna - MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas*, Edição do Kindle. Não paginado.

³⁶⁴ RESENDE. *Consenso e contrassenso*. p. 98.

o que acabou gerando a bolha imobiliária que acarretou no colapso financeiro de 2008.³⁶⁵

De outra parte, é também necessário evitar que a injeção de liquidez no mercado por meio do gasto público promova a ampliação da desigualdade e da concentração de renda, o que pode vir a acontecer caso instrumentos de *rent seeking* sejam utilizados pelos mais ricos para a captura do excedente de moeda emitido.

Por isso, como já foi dito, “*em que*” o Estado gasta pode ser tão importante quanto “*o quanto*” ele gasta. É necessário saber gastar, planejar adequadamente o gasto público, o que não significa dizer que o Estado que emite sua própria moeda tenha restrições de ordem financeira.

A percepção de que o governo que emite a sua própria moeda não tem restrições financeiras e, portanto, não está sujeito a equilibrar receitas e despesas, promove a perturbadora conclusão de que os gastos públicos não são na verdade financiados por tributos, desmontando a “*ficção*” de que aquilo que o Estado gasta é pago com “*seu, o meu, o nosso dinheiro*”.³⁶⁶

Segundo a Teoria Monetária Moderna, no Estado que emite a sua própria moeda, a função do tributo não é a de financiar o Estado e sim retirar moeda da economia, de modo a reduzir desigualdades, inibir o crescimento da demanda agregada e abrir espaço para que o gasto público promova o bem comum sem pressionar a capacidade instalada da economia. Em suma, “*se o governo gastar mais do que retira da economia via impostos estará aumentando a demanda agregada. Quando a economia estiver perto do pleno emprego, corre o risco de causar desequilíbrios e provocar pressões inflacionárias*”.³⁶⁷

Para a Teoria Monetária Moderna, como o governo que emite a sua própria moeda não tem restrições financeiras, então o tributo não funciona como fonte de financiamento das ações do Estado, mas como mecanismo para retirar de circulação dinheiro da economia, de modo a controlar a pressão sobre a capacidade instalada,

³⁶⁵ STIGLITZ. *O grande abismo*. p. 36-37 e 52.

³⁶⁶ RESENDE. *Consenso e contrassenso*. p. 100.

³⁶⁷ *Ibid.* p. 100.

evitando que o excesso de demanda agregada gere distorções internas e externas, além de inflação. Dessa forma, “o governo gasta criando moeda estatal e drena moeda estatal por meio do recolhimento de impostos e da venda de títulos públicos”.³⁶⁸

Para que se compreenda esse novo paradigma da Teoria Monetária Moderna é preciso aceitar o fato de que a moeda não é uma geração espontânea do mercado, mas uma unidade de conta que o Estado dispõe para contabilizar seus créditos e débitos, cuja aceitação no mercado deriva da possibilidade de usá-la para pagar tributos. Então, para a TMM, a tributação não financia o Estado. A tributação aniquila a riqueza financeira, retirando liquidez do mercado, isso porque o gasto público ocorre antes da tributação, ao contrário do que tradicionalmente se pensa. Quando o volume da despesa pública é maior do que o volume da tributação, haverá *déficit* público, o que significa que haverá mais dinheiro circulando no mercado. A despesa do setor público é a riqueza do setor privado, podendo o Estado gastar sem que antes precise necessariamente tributar.

Se, de fato, como diz a Teoria Monetária Moderna, o Estado não precisa financiar seus gastos com tributos, se a despesa pública é a riqueza privada e se o Estado monetariamente soberano não possui restrições financeiras, é necessário então indagar se há alguma teia de interesses ocultos por trás de tanta insistência na tese da austeridade, do *superávit* primário e do corte de gastos governamentais mesmo em tempo de desemprego e capacidade ociosa?

Tentaremos, adiante, explorar algumas possibilidades de respostas a tais questões.

Pois bem, a expansão do crédito estimula a demanda agregada, que pressiona a capacidade instalada e provoca inflação. Esse fenômeno ocorre diante da desmedida expansão do crédito público, mas também decorre da ampliação do crédito privado, que é oferecido pelo sistema financeiro. Portanto, há uma autêntica disputa entre o crédito público e o crédito privado. Quanto menor o crédito público, maior pode

³⁶⁸ DALTO, Fabiano A.S. ... [et al.]. *Teoria monetária moderna - MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas*. Edição do Kindle. Não paginado.

ser o crédito privado. A convivência dos dois não pode explodir a demanda e, por isso, um dos dois precisa ceder.

Trocando em miúdos, a expansão do crédito público simplesmente concorre com o crédito privado, de modo que a expansão monetária por iniciativa do Estado inibe a hegemonia do sistema financeiro, reduzindo também o seu poder de expansão monetária. Como diz André Lara Resende, os mitos da austeridade e do controle de gastos cumprem o papel de assegurar que a expansão do crédito privado não sofra a competição do crédito público:

“A expansão do crédito público efetivamente concorre com a do crédito privado se a economia estiver a plena capacidade. Nesse caso, a expansão monetária por iniciativa estatal reduz espaço para a expansão monetária pelo sistema financeiro privado”³⁶⁹

Há ainda uma segunda razão escondida por trás do discurso do corte de gastos e da austeridade. Para compreendê-la, precisamos insistir em uma bastante simples lição macroeconômica: a de que para todo ativo ou crédito financeiro existe um correspondente passivo ou dívida de igual montante. É por isso que o gasto público gera renda para o setor privado. *Déficits* públicos são *superávits* privados. A soma dos *déficits* de um setor é igual ao *superávit* do outro, de modo que é impossível que todos os dois setores estejam simultaneamente em *superávit* ou em *déficit*.³⁷⁰

Por isso, quando o Estado equilibra as suas contas e atua em *superávit*, o setor privado produtivo estará em *déficit*, o que reduz a sua riqueza líquida. Sendo assim, o setor produtivo privado terá que financiar seu *déficit* de alguma forma. Ele poderá vender a riqueza líquida que acumulou nos períodos anteriores ou poderá aumentar seu endividamento, recorrendo a empréstimos bancários, o que não apenas irá ampliar os lucros dos bancos, mas fazer aumentar a sua importância na definição da política econômica.³⁷¹ Em resumo, o *superávit* do Estado equivale ao *déficit* do setor

³⁶⁹ RESENDE. *Consenso e contrassenso*. p. 51.

³⁷⁰ DALTO, Fabiano A.S. ... [et al.]. *Teoria monetária moderna - MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas*, Edição do Kindle. Não paginado.

³⁷¹ DALTO, Fabiano A.S. ... [et al.]. *Teoria monetária moderna - MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas*. Edição do Kindle. Não paginado.

produtivo privado, que necessitará financiar suas despesas pelo endividamento perante os bancos, produzindo riqueza para o capitalismo financeiro improdutivo.

Há mais uma outra razão oculta na pregação do corte de gastos públicos. Uma razão que tem uma dimensão política mais forte do que estritamente econômica. Já sabemos que o gasto público é expansionista, que ele dinamiza a economia, gera emprego e amplia a renda da comunidade. No entanto, precisamos reconhecer que o gasto privado gera um efeito bastante parecido. Quando aqueles que dominam os meios de produção capitalista gastam, os seus gastos também produzem um efeito dinamizador da economia. Assim, quando o Estado abstém-se de gastar, quem irá monopolizar o controle da renda na sociedade serão aqueles que dominam os meios de produção e de crédito. Será então o gasto privado que irá definir o tamanho da riqueza monetária circulante, isto é, a renda da comunidade. Será o gasto privado que irá definir o nível de emprego e renda do povo. Dessa forma, o destino da economia passa a depender da disposição de gastar daqueles que dominam os meios de produção e acumularam ao longo do tempo riqueza monetária.

Já está claro, portanto, que a insistente pregação da austeridade e do controle de gastos, que nos dizem ser uma imposição técnica, puramente econômica e acima de disputas ideológicas, é apenas mais uma decisão política de preservação dos interesses dos mais ricos. A exigência de que o Estado equilibre receitas e despesas e privatize empresas públicas não são decisões técnicas, senão puramente políticas.

10 O ESTADO EMPREENDEDOR.

“O importante para o governo não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo, mas fazer aquelas coisas que no momento não são feitas de forma alguma”.

John M. Keynes.

Após quatro décadas de hegemonia da ideologia neoliberal, acostumamo-nos com a ideia de que uma economia dinâmica, competitiva e inovadora pressupõe um Estado tímido e enxuto, que não ocupe os espaços que devem ser ocupados pelas forças livres e criadoras do mercado. O Estado seria necessário para o básico. Para tudo o mais deve o mercado se encarregar.

A reboque desse discurso, inúmeros países do capitalismo periférico promoveram grandes programas de privatização, sepultando ideologicamente a noção de Estado empreendedor. Dentre tantas outras, o Brasil privatizou sua indústria siderúrgica, mineradora e até sua empresa de fabricação de aviões comerciais e militares, acatando docilmente a ideia de que, quando muito, deveria o Estado desempenhar um papel macroeconômico de correção das distorções do mercado, desincumbindo-se de atividades de regulação e fiscalização, sem comprometer jamais a primazia do livre mercado, conduzido por empresários inovadores e arrojados na busca de novos mercados e novas tecnologias.

Conquanto amplamente difundida, é falsa a ideia de que o mercado é ontologicamente um empreendedor mais arrojado e inovador do que o Estado. Especuladores não gostam de investimentos a longo prazo, quanto mais se tais investimentos envolvem riscos elevados. Investidores privados tendem a recusar investimentos arriscados de longo prazo e sem perspectiva concreta de retorno financeiro. Como afirma Ha-Joon Chang, economista e professor na *University of Cambridge*, os acionistas podem ser os donos das corporações, mas com frequência eles não se interessam com o futuro a longo prazo da empresa, dando preferência a

estratégias corporativas que maximizem os lucros a curto prazo, em detrimento de investimentos a longo prazo.³⁷²

Realmente, a enorme maioria das inovações revolucionárias que alimentaram o capitalismo e enriqueceram as corporações e as nações aponta para o Estado na origem dos investimentos. O empreendedorismo estatal esteve por trás das grandes navegações, do desenvolvimento das ferrovias, da criação e comercialização da internet, da nanotecnologia e dos fármacos modernos que salvam a vida de milhões e enchem os bolsos das nações desenvolvidas e das grandes corporações multinacionais.

Como bem resume Mariana Mazzucato, consultora do governo britânico e titular da cadeira de economia da inovação da *University College London*, *“todas as tecnologias que tornaram o iPhone de Jobs tão “inteligente” [smart] foram financiadas pelo governo (internet, GPS, telas sensíveis ao toque [touch-screen] e até o recente comando de voz conhecido como SIRI)”*. E prossegue dizendo:

“Tais investimentos radicais - que embutiam uma grande incerteza - não aconteceram graças a investidores capitalistas ou “gênios de fundo de quintal”. Foi a mão visível do Estado que fez essas inovações acontecerem. Inovações que não teriam ocorrido se fôssemos esperando que o “mercado” e o setor comercial fizessem isso sozinhos - ou que o governo simplesmente ficasse de lado e fornecesse o básico”.³⁷³

De fato, embora as noções de Estado mínimo e o imperativo das privatizações tenham se difundido tão fortemente nos países que estão na periferia do capitalismo global, os dados coletados no estudo de Mariana Mazzucato apontam para o fato de que os Estados Unidos, maior economia do mundo, têm um dos governos mais intervencionistas do planeta no que diz respeito à inovação, apesar de ser apontado como referência máxima dos benefícios de uma sociedade de livre mercado.

Se ainda formos observar a zona do euro, será possível perceber que países como Portugal e Itália, cujos problemas econômicos são usualmente atribuídos a um

³⁷² CHANG, Ha-Joo. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. São Paulo: Cultrix, 2013. p. 35.

³⁷³ MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. p. 26.

suposto setor público *perdulário*, na verdade fizeram poucos investimentos estatais estratégicos nas últimas décadas, ao contrário do que ocorreu na Alemanha, que experimentou um crescimento econômico muito mais sustentável e atrelado ao crescente investimento público direcionado à ciência, tecnologia e inovação.³⁷⁴

O desenvolvimento econômico e tecnológico do Japão nos anos 1980 e Sul-Coreano nos anos 1990 não surgiu espontaneamente a partir das trocas livres do capitalismo local, senão foi decorrente de um consistente planejamento central e de largos investimentos estatais em pesquisa e inovação.

Por isso, as sucessivas crises vividas nos últimos quarenta anos, o crescente *déficit* público, os modestos índices de crescimento econômico e o aprofundamento do desemprego e da desigualdade impõem um novo olhar sobre o papel do Estado brasileiro na economia. O Estado não pode continuar a ser visto apenas como coadjuvante no capitalismo, pois nenhum outro agente econômico consegue ser mais ousado e disposto aos riscos e incertezas do que o próprio Estado. Pela mesma razão, devemos superar de vez o mito da oposição entre Estado e mercado, na linha do que já defendia Karl Polanyi ao demonstrar que a *via do mercado livre foi aberta e manteve-se aberta graças ao aumento constante do intervencionismo estatal*.³⁷⁵

A superação de crises como a de 2008 e a que decorreu da pandemia de Covid-19, como também o crescimento sustentável e de longo prazo da economia, exigem a atuação do Estado empreendedor, capaz de assumir riscos e investir em inovação, de modo a extrair e articular o que de melhor o mercado pode produzir para o progresso da nação.

Como já afirmamos ao longo deste trabalho, a austeridade não traz o crescimento de volta, não estimula a demanda e não gera empregos. Como dizem Laura Carvalho e Pedro Rossi,

“Quando a economia opera abaixo de sua capacidade, com desemprego, o gasto público pode melhorar a eficiência do sistema e aumentar os recursos do conjunto da sociedade. O desemprego é um desperdício de recursos sociais, além da violação do direito humano

³⁷⁴ MAZZUCATO. *O estado empreendedor*. p. 27.

³⁷⁵ POLANYI. *A grande transformação*. p. 308-310.

ao trabalho e de um fator de agravamento das desigualdades sociais pré-existentes”.

(...)

*Sempre usada, a ideia de que cortes de gastos gera aumento da confiança carece de aderência com a realidade. Empresários não investem porque o governo fez ajuste fiscal, mas quando há demanda por seus produtos e expectativas de lucro. Se o governo corta gastos no momento de crise contribui para a queda da demanda no sistema”.*³⁷⁶

Portanto, o Estado é um agente econômico fundamental e deve ser trazido de volta à economia dos países periféricos, não apenas para promover sistemas de saúde, educação e aposentadoria adequados a sociedades desiguais, mas também para financiar pesquisa, desenvolvimento humano e novas tecnologias capazes de dinamizar o capitalismo e a competitividade por meio da inovação. Desmontar os serviços públicos e enfraquecer o Estado são coisas que não devem ser feitas se os nossos objetivos são construir um capitalismo avançado, um mercado pujante e uma sociedade justa e com igualdade de oportunidades para todos.

O coração do capitalismo produtivo é a inovação. Como defendia Joseph A. Schumpeter, o impulso fundamental *“que põe e mantém em movimento a máquina capitalista é dado pelos novos bens de consumo, os novos métodos de produção ou transporte, os novos mercados e as novas formas de organização industrial”*.³⁷⁷ Sem inovação não há capitalismo arrojado. E nenhum outro investidor aceita mais os riscos inerentes às pesquisas inovadoras do que o Estado. Por isso, pensa mal quem, no projeto de construção de um capitalismo produtivo e de uma nação rica, contrapõe o mercado ao Estado. Um mercado pujante, competitivo e inovador não tem como pressuposto um Estado enxuto e tímido. Muito pelo contrário, ele depende de um Estado empreendedor, consistente e suficientemente arrojado para direcionar recursos públicos para a inovação e pesquisa.

Todavia, como muito bem lembra Laura Carvalho, nem todo desenvolvimento produtivo é compatível com melhores índices de distribuição de renda e redução da

³⁷⁶ CARVALHO e ROSSI. *Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado*. p. 24-26.

³⁷⁷ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Unesp, 2017. p. 119.

desigualdade.³⁷⁸ A forte presença do Estado na economia industrial durante os anos da ditadura militar brasileira rendeu elevados índices de crescimento econômico, que não se refletiram na redução dos níveis de desigualdade. Muito pelo contrário, a economia cresceu de mãos dadas com a concentração da renda e em prejuízo da competitividade da indústria nacional. Por isso, não se deve outra vez esquecer que o crescimento econômico decorrente de uma necessária política de desenvolvimento produtivo e tecnológico deve estar associado a uma constante atuação estatal na qualificação de mão de obra por meio de investimentos em educação e proteção dos vulneráveis com saúde pública e aposentadoria.

Na construção de um capitalismo avançado, o Estado não é importante apenas para regular, tributar, fiscalizar e corrigir as injustiças que naturalmente decorrem do processo de acumulação capitalista, tampouco o seu papel deve estar circunscrito às costumeiras razões contracíclicas keynesianas de estímulo à demanda em períodos de crise³⁷⁹ ou ao oferecimento de serviços públicos de amparo aos vulneráveis. A atuação do Estado deve ocorrer em todos os momentos dos ciclos econômicos por meio do fomento à pesquisa e inovação, onde o elevado nível de incerteza costuma afastar investidores privados.

³⁷⁸ CARVALHO, Laura. *Curto-circuito. O vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020. p.119-120.

³⁷⁹ EATWELL, John e MILGATE, Murray. *The fall and rise of keynesian economics*. Oxford University Press, 2011. p. 41-68.

11. RECUPERAÇÃO ECONÔMICA, AS FINANÇAS PÚBLICAS INSTRUMENTAIS E A MORTE DO NEOLIBERALISMO.

No meio da tarde do dia 11 de março de 2020, uma quarta-feira, o diretor geral da Organização Mundial da Saúde, Tedros Adhanom, ingressou na sala de imprensa da organização, em Genebra, com a difícil missão de anunciar ao planeta que a OMS havia acabado de elevar para o estágio de pandemia a doença respiratória causada pelo novo coronavírus, que havia sido detectada há menos de três meses na cidade de Wuhan, na China central. Adhanom foi bastante preciso nas suas palavras. Os países deveriam ativar e intensificar os mecanismos de respostas epidemiológicas, buscar suspeitos, isolar, testar e tratar todo e qualquer episódio de Covid-19. *“Preparem-se, detectem, protejam, tratem, reduzam o ciclo de transmissão, inovem e aprendam”*.³⁸⁰ Poucos entenderam que aquela tarde marcava o início de um novo, difícil e possivelmente inesquecível capítulo da história da humanidade. Alguns não entenderam até hoje.

A verdade é que, muito antes da pandemia, o mundo já vivia em uma espécie de *“isolamento social”* causado pela difusão global da subjetividade neoliberal, que se baseia no individualismo e na competição, em detrimento da solidariedade e da coesão social. A classe média e os mais ricos viviam a crença de que a solução dos seus problemas poderia ser alcançada pela supressão dos mais pobres do orçamento do Estado, reservando-se para eles as periferias, as favelas e o sistema prisional.

Todavia, como diz Ricardo Lodi Ribeiro, diante do vírus, foi desfeita a ilusão de que seria possível a cada um construir seu éden individual em meio ao caos social, tendo sido descortinado que o desmonte dos serviços públicos e a desigualdade não são problemas que se relacionam apenas aos mais pobres. Afinal, ricos, remediados e pobres seriam salvos pelo Sistema Único de Saúde, pelos centros de pesquisa financiados pelo Estado e pelas universidades públicas.³⁸¹

³⁸⁰ <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>

³⁸¹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. A pandemia, a volta de Keynes e a MMT: a crise do princípio do equilíbrio orçamentário. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 153-186, jul./set. 2020.

A percepção de que só seria possível vencer o vírus e também salvar a economia por meio de uma ação conjunta da sociedade e do Estado escancarou a fragilidade da alheação neoliberal fundada no individualismo. Logo ficou evidente que ninguém sairia dessa por meio de soluções individuais, salvando a si e à sua família. A derrota do vírus exigiria imunidade coletiva decorrente da vacinação da população, impondo a atuação do Estado no financiamento de pesquisas, compra de vacinas e efetivo fornecimento do fármaco para todos.

Também a recuperação da economia não dependeria de soluções individuais advindas das forças livres do mercado, do empreendedorismo ou do *mindset* de executivos arrojados. A economia capitalista estava inteiramente à mercê do Estado e das suas capacidades institucionais de injetar liquidez no mercado, transferir renda aos mais pobres e socorrer pequenas, médias e grandes empresas.³⁸²

Como afirmou Mariana Mazzucato na mesma semana em que a OMS reconheceu a pandemia de COVID-19, a crise que estava por vir iria demonstrar que as sociedades necessitavam de um Estado muito diferente daquele que desde os anos 1980 era apontado como o ideal, pois governos de Estados mínimos não conseguem oferecer respostas rápidas aos momentos de crise e de emergência.³⁸³

No Brasil, pouco tempo antes da pandemia e da enorme crise econômica que ela causou, mais precisamente no trimestre imediatamente anterior ao seu anúncio

³⁸² Embora tenha se formado o consenso, inclusive entre os governos mais conservadores do mundo, de que era preciso socorrer pequenas e médias empresas para que se mantivesse de pé a atividade econômica e o emprego, o Ministro da Economia do Brasil, Paulo Guedes, parece que não pensava assim. Pelo menos foi o que transpareceu de sua fala em uma reunião ministerial realizada no Palácio do Planalto no dia 22 de abril de 2020, em que defendeu que o Estado brasileiro não socorresse pequenas empresas, mas apenas as grandes companhias. Na oportunidade, o ministro tomou a palavra e disse: "Nós vamos botar dinheiro, e vai dar certo e nós vamos ganhar dinheiro. Nós vamos ganhar dinheiro usando recursos públicos pra salvar grandes companhias. Agora, nós vamos perder dinheiro salvando empresas pequeninhas". <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/22/guedes-vamos-usar-recurso-publico-com-grandes-empresas-e-ganhar-dinheiro.htm?cmpid=copiaecola>

³⁸³ "The intervention needed requires a very different framing from the one that governments have chosen. Since the 1980s, governments have been told to take a back seat and let business steer and create wealth, intervening only for the purpose of fixing problems when they arise. The result is that governments are not always properly prepared and equipped to deal with crises such as Covid-19 or the climate emergency. By assuming that governments have to wait until the occurrence of a huge systemic shock before they resolve to take action, insufficient preparations are made along the way." <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/18/the-covid-19-crisis-is-a-chance-to-do-capitalism-differently> (último acesso em 19/10/2021)

(dezembro de 2019 a fevereiro de 2020), os números do mercado de trabalho já eram dramáticos. O contingente que compunha a nossa força de trabalho, que reúne pessoas ocupadas e também as desocupadas, totalizava 106,1 milhões de pessoas. Desse montante, 59,6 milhões estavam desempregados ou precarizados, fora o contingente de 4,7 milhões de desalentados. Pouco tempo depois, já em maio de 2020, pela primeira vez em nossa história, mais da metade da População Economicamente Ativa (PEA) estava simplesmente desempregada.³⁸⁴

Não sabemos quando, mas sabemos que em algum momento a pandemia irá passar, com reflexos positivos sobre a economia e o emprego. Todavia, não retornaremos talvez jamais aos tempos da utilização massiva da mão de obra no mercado de trabalho e do emprego formal generalizado. Ainda que a economia volte a crescer, a força de trabalho humana, sobretudo a de baixa qualificação, continuará cada vez mais a encontrar na globalização, nos mecanismos de automação e na inteligência artificial uma enorme concorrência, tornando-se a cada dia mais descartável.

Precisamos estar preparados para esses novos tempos e não podemos nos preparar para isso com as mesmas fórmulas concebidas no passado. Não podemos confinar o bem-estar social apenas aos trabalhadores empregados,³⁸⁵ muito menos podemos continuar a pensar a economia e as finanças públicas com base no modelo excludente do neoliberalismo. A economia e as finanças públicas precisam estar preparadas para um tempo de desemprego estrutural de longa duração.

A não ser que estejamos dispostos a viver em breve tempo a grande explosão da miséria e da violência, precisamos reestruturar o Estado social para oferecer proteção efetiva à imensa massa humana que passará toda a sua vida em estado de grave insegurança social e desemprego, o que não será possível fazer se não estivermos dispostos a construir um sistema tributário mais justo e solidário, fundado na tributação progressiva, que incida mais fortemente sobre a renda e o patrimônio do que sobre o consumo e a folha de salários.

³⁸⁴ FAGNANI, Eduardo. *O Estado de bem estar social para o século XXI*. in DWECK, Esther et alia (org) *Economia pós-pandemia*, Edição do Kindle, 2020. p. 206.

³⁸⁵ Cf. IBRAHIM. *A previdência social no estado contemporâneo. Fundamentos, financiamento e regulação*. p. 3.

É necessário enterrar de uma vez a “*era Friedman*” e superar em definitivo a cartilha do crescimento econômico pelo lado da oferta. Se a demanda é alta, a oferta não precisa de estímulo. Precisamos reconhecer que o neoliberalismo foi um delírio e que não conseguiremos jamais produzir um crescimento econômico sustentável que seja capaz de produzir riqueza compartilhada em meio a mecanismos de reprodução da desigualdade, como a tributação regressiva, a redução de direitos dos trabalhadores e o subfinanciamento do aparato de proteção social do Estado.

Não sairemos dessa se não pensarmos em curto, médio e longo prazo. Precisamos também estar integrados às estratégias globais de recuperação econômica, sem deixar de pensar nas necessidades e características específicas da comunidade latino-americana e no interesse nacional.

Os ventos parecem que já começaram a soprar em uma nova direção. Em outubro de 2020, ocorreu a 6ª Reunião de Alto Nível do Conselho de Administração do Centro de Desenvolvimento da OCDE. Na ocasião, discutiu-se a necessidade de um novo e ambicioso plano de recuperação econômica global, que foi chamado de “*New deal for development*”. Inspirado nos programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do presidente Franklin Delano Roosevelt, a OCDE propôs que seja projetado um ambicioso programa de desenvolvimento e recuperação econômica do planeta no pós-pandemia, que incorpore a perspectiva dos países em desenvolvimento e das economias emergentes.³⁸⁶

Na reunião, foram enfatizados os graves impactos da crise do COVID-19, tendo sido acordado que uma recuperação resiliente, sustentável e inclusiva exige um esforço global que mobilize políticas com efeitos imediatos e também prolongados. As recomendações da OCDE parecem jogar uma pá de cal sobre neoliberalismo. Segundo a OCDE, os países em desenvolvimento e as economias emergentes devem (1) assumir uma perspectiva inclusiva dos mais vulneráveis, (2) fortalecer os sistemas de saúde e proteção social, especialmente para a grande força de trabalho informal; (3) estabelecer reformas tributárias que estimulem a progressividade; (4) abdicar no curto prazo do equilíbrio orçamentário e buscar nos instrumentos de política monetária e fiscal o financiamento das ações do Estado; e (5) elaborar políticas públicas de

³⁸⁶ <https://www.oecd.org/dev/HLM-DEV-CoChairs-Summary-2020-EN.pdf>

estímulo ao emprego, industrialização e infraestrutura, canalizando recursos para reduzir a vulnerabilidade dos mais pobres.

Nos EUA, o governo Biden lançou um ambicioso programa de recuperação econômica que se baseia em três grandes objetivos de política fiscal focados na atuação do Estado. A primeira medida, denominada de “*American Rescue Plan*”, consiste na transferência de renda às famílias mais pobres. A segunda iniciativa está baseada num plano de geração de empregos chamado de “*American Jobs Plan*”, focado em investimentos em infraestrutura e inovação, cuidados sociais e transição para fontes sustentáveis de energia. A terceira iniciativa consiste num plano de auxílio às famílias americanas, denominado de “*American Families Plan*”, baseado no gasto social com educação, saúde e redução de tributos para famílias de baixa renda.³⁸⁷

Somente o “*American Families Plan*” compreende investimentos públicos de US\$ 1,8 trilhão nas áreas de educação, seguridade social e cuidado infantil. Ao todo, o plano Biden reivindica gastos públicos de US\$ 6 trilhões, que virão do endividamento público, da tributação progressiva, do combate à evasão tributária e do efetivo aumento do imposto de renda das famílias mais ricas. A ideia-força é estimular a economia a partir da demanda e da inclusão, fazendo a economia crescer de “*baixo para cima*”. A proposta representa a ruptura de tudo o que o neoliberalismo já projetou para a economia capitalista. A agenda de Biden se afasta inteiramente da política de desigualdade do neoliberalismo, rechaça completamente a teoria do *trickle down*, ignora o fetiche da austeridade expansionista e descarta completamente a ideia de recuperação econômica por meio do “*equilíbrio orçamentário*”. Tudo aquilo que os EUA e os organismos internacionais propuseram para os países em crise desde o “*Consenso de Washington*” foi simplesmente jogado na lata do lixo.

O eixo da política econômica foi inteiramente invertido. A ordem do dia passou a ser gastar hoje e tributar depois (*spend and tax*). É a ressurreição de Keynes e a morte de Friedman. Os EUA voltam defender uma política industrial fundada na complementaridade Estado-mercado, uma política de bem-estar social e combate à desigualdade como instrumento de crescimento econômico. O plano pretende

³⁸⁷ CARVALHO, André Roncaglia de, BARBOSA, Nelson. (Orgs.). *Bidenomics nos trópicos*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021, Edição do Kindle. Não paginado.

recuperar a economia dos EUA por meio de gastos expansionistas com forte presença em políticas de redução da desigualdade, financiadas pela dívida pública e pela mais enérgica tributação dos mais ricos, o que rompe com todo o discurso econômico *mainstream* que se estabeleceu desde os anos 1980

O plano Biden propõe a elevação da dívida pública para 130% do PIB, muito além dos ditos "*insustentáveis*" 86,7% brasileiros, embora bem abaixo do padrão japonês, que em 2021 ultrapassou os 260%. O projeto norte-americano é promover esse conjunto de estímulos para acelerar o crescimento econômico, de modo a reduzir mais adiante a relação dívida/PIB. A equalização da relação dívida/PIB virá pelo crescimento do PIB e não pela redução nominal da dívida.

Mais do que romper com o discurso neoliberal da austeridade, o plano Biden tem a grande virtude de compreender e demonstrar para o mundo o quanto a desigualdade prejudica a economia. Como explica Débora Freire Cardoso, o "*Plano Biden coloca a redução da desigualdade como eixo central para o êxito futuro da economia norte-americana*", apostando na relação igualdade/progresso. Sociedades mais iguais ampliam as oportunidades e não desperdiçam talentos, o que produz bons frutos para o crescimento econômico e a ampliação do mercado, além disso:

*"Mudanças na estrutura distributiva trazem consigo o potencial de promover alterações importantes no consumo das famílias, tendo em vista a incorporação de famílias de menor renda ao mercado consumidor e a ascensão de segmentos de baixa renda à classe média. Alterações importantes na composição do consumo geram, por sua vez, impactos sobre a estrutura produtiva, modificando a distribuição de fatores produtivos e seus preços relativos."*³⁸⁸

A recuperação da economia exigirá ousadia, caso o mundo queira mesmo superar o legado de desdemocratização e desigualdade que o neoliberalismo nos legou e a pandemia agravou. Precisaremos transformar utopias em projetos; projetos, em realizações. Quando em 2013 Thomas Piketty lançou o seu livro "*O capital no século XXI*", uma das ideias mais polêmicas foi a do "*imposto mundial sobre o capital*". Antevendo as dificuldades de implementação dessa ideia, o próprio Piketty antecipou que se tratava de uma utopia, pois ele mesmo não acreditava que as nações do

³⁸⁸ CARDOSO, Débora Freire. *Redistribuição como racionalidade social e econômica*. RONCAGLIA, André et al. *Bidenomics nos trópicos*. Rio de Janeiro: FGV Editora. Edição do Kindle. Não paginado.

mundo pudessem concordar com a sua proposta de um imposto mundial e progressivo sobre o capital, acompanhado de uma significativa transferência financeira internacional, de modo a impedir o progresso da inquietante dinâmica de concentração mundial da riqueza. Mais precisamente, a utopia de Piketty envolvia uma tributação a ser aplicada a todas as fortunas do mundo, sendo distribuído o produto dessa arrecadação de forma harmoniosa entre todas as nações.³⁸⁹

Mais do que nunca, agora parece fazer sentido a conhecida definição de Eduardo Galeano de que as utopias existem não para serem alcançadas, mas para nos fazer caminhar em sua direção. Embora não possamos dizer que a proposta de Piketty foi consagrada, afinal ela é uma utopia, no dia 8 de outubro de 2021, a OCDE anunciou um acordo envolvendo 136 países, incluindo todos do G20, para a criação de um imposto global de 15% sobre os lucros das multinacionais a partir do ano de 2023. Segundo Mathias Cormann, secretário-geral da OCDE, o acordo prevê a redistribuição para países de todo o mundo de mais de US\$ 125 bilhões arrecadados das 100 maiores e mais lucrativas empresas multinacionais, independentemente de onde realizam suas atividades e geram seus lucros.³⁹⁰

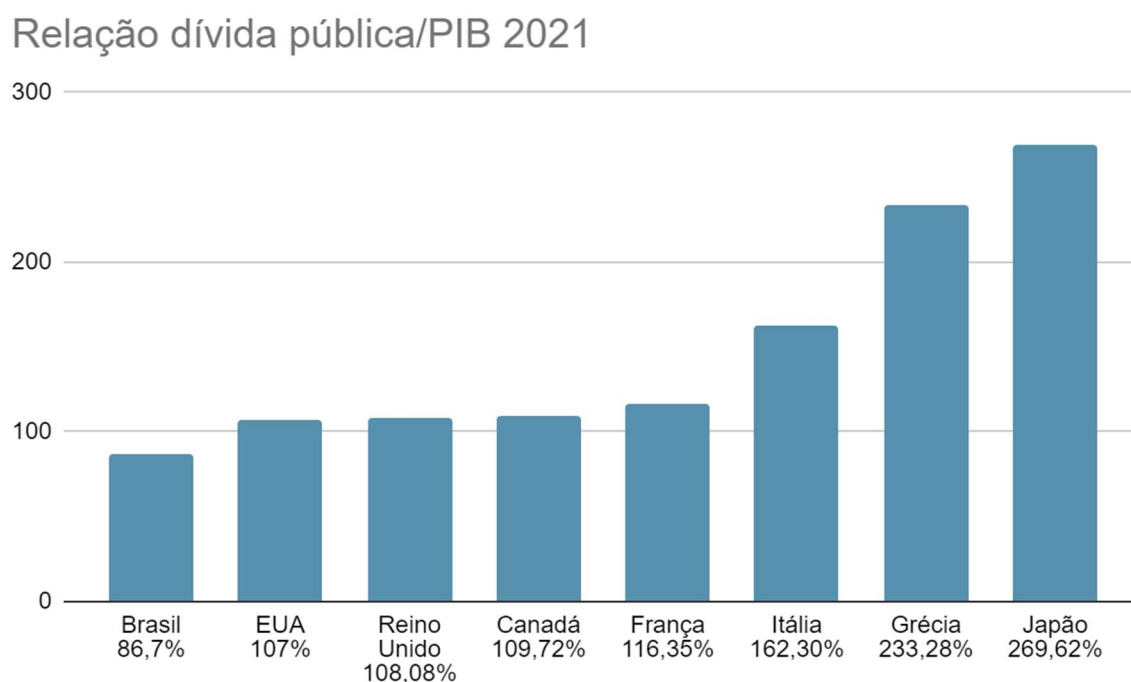
É preciso que estejamos atentos às mudanças das políticas econômicas praticadas nos países centrais e também precisamos levar a sério as recomendações da OCDE. Temos que construir um plano de recuperação da economia brasileira que se dê de forma inclusiva e que enxergue o papel das finanças públicas no desenvolvimento econômico e na promoção da igualdade e da justiça. Enquanto não deixarmos de figurar na lista dos países mais desiguais do mundo não conseguiremos apresentar bons níveis de crescimento econômico. A equivocada política de austeridade e de corte de gastos não pode continuar atrasando o desenvolvimento do país, que precisa acionar com urgência os corretos instrumentos de política fiscal capazes de produzir inclusão e crescimento econômico.

³⁸⁹ PIKETTY. *O capital no século XXI*. p. 501.

³⁹⁰ Porém, segundo a Oxfam International a decisão não passa de um “arranjo dos países ricos”, pois segundo a ONG para os 52 países em desenvolvimento, o acordo significará apenas um aumento de 0,02% do PIB em receitas tributárias. Conferir: <https://brasil.elpais.com/economia/2021-10-08/ocde-fecha-acordo-com-136-paises-para-definir-um-imposto-global-minimo-de-15-para-as-multinacionais.html>

Temos um grande espaço fiscal para implementarmos uma política consistente de redução da desigualdade. O Brasil não possui endividamento externo e sua relação dívida pública/PIB, de 86,7%, é relativamente baixa, considerando países como Japão (269,62%), Grécia (233,28%), Reino Unido (108,08%), França (116,35%), Itália (162,30%), Canadá (109,72%) e EUA (107%). (Fig. 8.)

Por outro lado, temos espaço de sobra para o financiamento de políticas sociais igualitárias pela via da tributação, desde que estejamos dispostos a desmontar todo o esquema de privilégios que caracteriza o nosso sistema tributário. Ainda que seja recorrente o discurso da elevada carga tributária brasileira, sabemos que o seu maior problema é de distribuição do peso dos impostos, na medida em que não tributamos a distribuição de lucros e dividendos, não dispomos de um IRPF que seja progressivo no topo da pirâmide, somos extremamente generosos na tributação de heranças, concedemos desonerações fiscais em demasia, não tributamos grandes fortunas e somos largamente tolerantes com a sonegação fiscal e ineficientes com a cobrança da Dívida Ativa.



(Fig. 8)

Sabemos que o crescimento econômico que caracterizou os dois primeiros mandatos do governo Lula foi impulsionado por políticas redistributivas que incentivaram o consumo das classes populares, aquecendo a demanda e, assim, a economia produtiva. Uma vez superado o grave momento sanitário e político que estamos vivendo, será preciso avançar para a construção de um modelo econômico que se dê não só por meio da ampliação do acesso aos bens de consumo aos mais pobres, atuando também pela via da expansão da infraestrutura social do país, em especial nas áreas de saúde e educação.

O Brasil ainda é bastante carente em infraestrutura social. O gasto público direcionado a esse setor, além de produzir seus típicos efeitos multiplicadores e contracíclicos, atuando diretamente na geração de emprego e renda, produzirá um legado redistributivo de longo prazo, melhorando a qualidade de vida de todos, qualificando a mão de obra e a produtividade da classe trabalhadora.

A ideia de articular um modelo econômico de desenvolvimento produtivo baseado na distribuição da renda e na oferta de infraestrutura social é defendida por diversos economistas brasileiros que não estão vinculados à ortodoxia *mainstream*, como Pedro Rossi, Marco Antônio Rocha, Esther Dweck, Ana Luiza Matos de Oliveira e Guilherme Melo. De acordo com essa corrente de pensamento, diante do grau de desigualdade brasileira e da carência de oferta pública de bens e serviços sociais, um modelo econômico fundado na construção de uma infraestrutura social que atenda aos mais pobres pode não apenas produzir crescimento econômico rápido, mas também igualdade de oportunidades e garantia de direitos, refletindo positivamente nos indicadores sociais, nas condições de trabalho, na distribuição da riqueza, na preservação ambiental e na melhoria da qualidade de vida para todos.³⁹¹

O modelo de desenvolvimento produtivo que se propõe está baseado em dois motores: (1) distribuição de renda e (2) investimento em infraestrutura social.³⁹²

O primeiro motor (distribuição de renda) parte do pressuposto de que a ampliação da renda das famílias em estado de vulnerabilidade fomenta o mercado

³⁹¹ ROSSI, Pedro *et al.* *Uma agenda econômica para todos* in DWECK, Esther *et alia* (org) *Economia pós-pandemia*, Edição do Kindle, 2020. p. 230-234.

³⁹² *Ibid.* p. 230-234.

interno e o consumo, induzindo investimentos privados pelo lado da demanda e gerando emprego. A ideia correspondente a esse primeiro motor é reproduzir a estratégia de crescimento econômico desenvolvida nos dois mandatos do governo Lula, que conseguiu construir um mercado de consumo de massas, o que só foi possível por meio de estratégias redistributivas, como políticas de aumento do salário mínimo, de transferência direta de renda e de ampliação do sistema de seguridade social para trabalhadores precarizados, como ocorreu com as empregadas domésticas. Tais políticas redistributivas promovem a inclusão no mercado de consumo, o que amplia a demanda, promovendo o aumento do volume de vendas, estimulando a atividade empresarial, aumentando a arrecadação e produzindo crescimento econômico.³⁹³

O segundo motor (investimento em infraestrutura social) pretende que se invista na ampliação da oferta de bens, serviços e aparelhos sociais. Escolas e hospitais, em vez de estádios de futebol. Esse investimento direto dinamiza em curto prazo a economia e gera empregos, produzindo também efeitos positivos de longo prazo na redução da desigualdade, na qualificação da mão de obra e no crescimento econômico.³⁹⁴ Como vimos acima, um modelo de recuperação econômica que esteja baseado no fornecimento de uma infraestrutura social que atenda aos mais pobres, além de proporcionar, no curto prazo, emprego e renda e, assim, estimular a demanda, no longo prazo proporciona igualdade de oportunidades e garantia de direitos, combatendo a desigualdade e, assim, proporcionando crescimento econômico sustentável.

Obviamente que, para isso, é necessário estabelecermos o consenso político de que investimento social não deve ser visto como um peso para as contas públicas, sobretudo em razão dos estímulos ao crescimento econômico que ele produz. Segundo estudo do IPEA, no Brasil, o incremento de 1% do PIB nos gastos com

³⁹³ ROSSI *et al.* *Uma agenda econômica para todos*. p. 230-234.

³⁹⁴ *Ibid.* p. 230-234.

educação gera crescimento do PIB de 1,85% e o incremento dos mesmos 1% nos gastos com saúde projeta um crescimento no PIB de 1,70%.³⁹⁵

Esse objetivo não será alcançado sem a revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que impôs o congelamento dos gastos públicos primários pelo período de vinte anos. Pelas diversas razões que já foram expostas ao longo desta tese, essa medida é um imenso equívoco de política fiscal, não fazendo qualquer sentido que se estabeleça um vintenário teto de gastos sem qualquer relação com o ciclo econômico pelo qual se está passando.

A ideia de que o gasto público seja mantido no mesmo patamar (ou ajustado apenas pela inflação), independentemente do tamanho da arrecadação e das contingências econômicas, suprime o poder do Estado na promoção de políticas fiscais capazes de atenuar os momentos de crise. Supor que o gasto público deve ser mantido em determinado teto, independentemente do momento vivido pela economia e do estado da arrecadação, é um absurdo lógico sem precedentes no mundo. A medida é também autoritária, pois suprime a mediação da política nos conflitos orçamentários, estando baseada na fantasia de que haverá investimento em atividades econômicas produtivas mesmo que não exista demanda, desde que as finanças públicas estejam “*saudáveis*”.

Também não alcançaremos esse objetivo se nos mantivermos ideologicamente atrelados à busca acrítica e constante do equilíbrio orçamentário e de metas de *superávit* primário, sobretudo em momentos de crise econômica, quando o Estado precisa mobilizar políticas anticíclicas cujo pressuposto é mesmo o de *déficit* público.

Como já vimo, o *superávit* primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros, compondo aquilo que ficou conhecido no Brasil como tripé macroeconômico.³⁹⁶ A exigência de

³⁹⁵ IPEA. *Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: Perspectivas da Política Social*. Brasília: IPEA, 2010. IPEA. *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicado n. 75. Brasília: IPEA, 2011.

³⁹⁶ O tripé macroeconômico consiste em três medidas que norteiam as políticas macroeconômicas ajustadas ao projeto neoliberal: câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário nas contas públicas. O controle da inflação costuma ser atribuído à utilização desse celebrado tripé. Ver BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2021. p. 110-111.

que o Estado busque *superávit* primário decorre do princípio do equilíbrio orçamentário consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal, estando constantemente presente nas leis de diretrizes orçamentárias.

Embora pareça natural que o Estado não possa gastar mais do que arrecada, é preciso entender que esse tipo de exigência promove um efeito *pró-cíclico* na economia, como adverte Laura Carvalho. Ao estabelecer que o Estado a cada ano *não* gaste mais do que arrecada, a exigência impõe corte de gastos quando a economia vai mal e a arrecadação está em queda, o que acaba aprofundando os ciclos de crise. Já quando a economia vai bem, a demanda está aquecida e a arrecadação está elevada, o governo recebe carta branca para gastar, injetando liquidez no mercado e pressionando a inflação.³⁹⁷

Por isso, ao contrário do que parece, essa vinculação ideológica a metas de *superávit* primário constitui uma imprudência do ponto de vista fiscal, pois estimula que o Estado gaste quando não precisa gastar e, por outro lado, impede que o Estado gaste quando o que se espera é que ele socorra a economia pela via do gasto público. Como bem resume Ricardo Lodi Ribeiro, “*a meta de superávit fiscal reduz o gasto público nos momentos em que ele é mais necessário e o libera quando o seu aumento não é recomendável*”.³⁹⁸

É necessário que estejamos preparados para empreender políticas fiscais e monetárias de estímulo à economia, mobilizando o portfólio de instrumentos que o Estado dispõe para a distribuição de renda e injeção de liquidez no mercado, o que envolve a tributação progressiva das rendas mais elevadas, a emissão e compra de títulos e também a utilização de reservas líquidas adicionadas, que equivale à emissão de moeda.³⁹⁹

³⁹⁷ CARVALHO. *Curto-circuito. O vírus e a volta do Estado*. p. 21.

³⁹⁸ RIBEIRO, Ricardo Lodi. A pandemia, a volta de Keynes e a MMT: a crise do princípio do equilíbrio orçamentário. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 153-186, jul./set. 2020.

³⁹⁹ Bastante próximo disso, Ricardo Lodi Ribeiro afirma que “*Essa discussão central no campo das finanças públicas passa pelo debate do nosso sistema institucional, em que o Governo Federal tem a exclusividade dos mecanismos necessários ao enfrentamento da crise, sejam eles tributários, monetários ou creditícios. Na esfera tributária, vale lembrar que a competência federal é bem mais ampla, indo muito além das matrizes sobre o consumo, a que Estados e Municípios estão, na prática, restritos, bastante abaladas pelo isolamento social. Engloba também a renda e as grandes fortunas.*”

A construção desse cenário mais promissor da economia pressupõe a superação da crença de que o equilíbrio orçamentário é positivo independentemente do momento do ciclo econômico. As finanças públicas instrumentais podem contribuir para o estabelecimento desse novo paradigma baseado no desenvolvimento, na igualdade e na justiça, o que apenas será possível desde que consensos políticos sejam estabelecidos em favor da superação dos mitos do neoliberalismo nas finanças públicas brasileiras.

Além disso, a União pode ainda emitir títulos públicos e aumentar a base monetária do país, sem o risco da elevação da inflação, em razão da retração da demanda agregada pela quase paralisação das atividades econômicas no contexto de isolamento social.” RIBEIRO, Ricardo Lodi. A pandemia, a volta de Keynes e a MMT: a crise do princípio do equilíbrio orçamentário. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 153-186, jul./set. 2020.

CONCLUSÕES FINAIS.

Os enormes níveis de desigualdade que caracterizam a sociedade brasileira são uma assombrosa herança de quase quatro séculos de escravidão. No entanto, a desigualdade não é um problema que toca apenas o Brasil. O final do século XX e início do século XXI testemunharam o aumento da desigualdade em todo o mundo, o que decorreu dos consensos econômicos fixados em torno da ideologia neoliberal.

No final do século XIX, o liberalismo clássico passa a incorporar temáticas ligadas à promoção da igualdade social a partir de um grau maior de intervenção do Estado no domínio socioeconômico. É nesse momento que o liberalismo clássico se torna mais aberto ao pluralismo político, aos direitos fundamentais e ao papel do Estado na economia e na promoção da justiça social. Esse novo modelo de liberalismo é aquele que conhecemos como liberalismo democrático ou liberalismo igualitário. Nessa mesma época surge também uma outra variante do liberalismo clássico, de perfil conservador, extremamente preocupada com a preservação do livre mercado e que expressa grande oposição aos processos de adaptação à democracia que estavam reconfigurando o liberalismo clássico. Essa dissidência do liberalismo é um híbrido de liberalismo e conservadorismo, muitíssimo apegada ao individualismo e ao fundamentalismo de mercado. Seus ideólogos reivindicavam um liberalismo primitivo e supostamente autêntico, rechaçando a busca do bem comum como objetivo imediato das escolhas governamentais. Em geral, seus adeptos a chamam de “*verdadeiro liberalismo*” e seus críticos de “*neoliberalismo*”.

O neoliberalismo é uma variante conservadora, excludente e plutocrática do liberalismo que conseguiu se constituir como ideologia hegemônica, razão pela qual incide com enorme força sobre as concepções que temos do Estado, do mercado, da sociedade e até da nossa própria subjetividade.

A agenda econômica neoliberal está baseada na redução do tamanho do Estado por meio das privatizações e do subfinanciamento das prestações estatais nas áreas de saúde, educação e previdência, a fim produzir um ambiente de constante superávit primário que ofereça segurança para o capitalismo financeiro improdutivo. A agenda econômica neoliberal também propõe a substituição de uma base tributária progressiva por uma base tributária regressiva em benefício dos mais ricos,

globalização e desregulamentação da economia, das relações trabalhistas e do sistema financeiro.

Embora a estrutura discursiva do neoliberalismo seja mais antiga, sua implantação começa a partir dos anos 1970/80 como estratégia de recuperação da lucratividade capitalista, procurando fazer retroceder a classe trabalhadora ao estado de insegurança e privação em que vivia até o final do século XIX e início do século XX.

Com idas e vindas, a agenda neoliberal vem sendo implantada no Brasil ao longo de pelo menos quatro décadas. Porém, a retomada radical da ortodoxia neoliberal ocorreu a partir do golpe de 2016, sendo representativo dessa retomada a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que ficou conhecida como a "*emenda do teto de gastos*". A medida é um erro do ponto de vista de política fiscal, pois desconsidera o papel multiplicativo do gasto público e a sua importância anticíclica. É também profundamente autoritária, pois impede que novos governos eleitos possam atuar na alocação dos recursos públicos.

Ao perseguir a redução do tamanho do Estado por meio do seu subfinanciamento, a "*emenda do teto de gastos*" quer impedir que futuros governos populares se desincumbam dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição, voltados à construção de uma sociedade justa e solidária, que pretenda erradicar a pobreza e a marginalização (art. 3º, I e III) e assegurar o bem-estar, a igualdade e a justiça (preâmbulo).

O Brasil e a América Latina precisam construir alternativas consistentes ao receituário neoliberal e reposicionar de uma vez o papel do Estado nos processos de desenvolvimento. É um erro imaginar que um capitalismo avançado tenha como pressuposto um Estado mínimo. O país e a região latino-americana precisam restabelecer as capacidades estatais que edifiquem uma economia robusta e uma sociedade justa, pois países periféricos não conseguem alcançar bons níveis de desenvolvimento econômico e social reduzindo o tamanho do Estado.

Paradoxalmente, o Estado mínimo do neoliberalismo é estabelecido pela força do próprio Estado, que nessa dimensão deve ser forte o suficiente para desmontar as conquistas do Estado social e controlar os conflitos sociais daí resultantes,

submetendo toda a sociedade à lógica do mercado, de modo a garantir a lucratividade capitalista baseada na ampliação da desigualdade.

É incorreta a distinção entre "*neoliberalismo democrático*" e "*neoliberalismo autoritário*". Neoliberalismo democrático é uma contradição em termos e neoliberalismo autoritário é uma redundância. O neoliberalismo é ontologicamente autoritário e excludente, razão pela qual não pode ser democrático.

Nesse início de século, a redução dos níveis de democracia em várias partes do mundo é fruto de quatro décadas de ataques neoliberais à sociedade, à democracia e à política, o que semeou a cultura antidemocrática e extremista que estamos hoje inseridos.

O neoliberalismo desenvolveu inúmeras estratégias de justificação da desigualdade, dentre as quais a teoria da "*economia do trickle-down*", segundo a qual é importante deixar os ricos cada vez mais ricos, pois são eles que poderão investir e criar empregos, de tal modo que a sua riqueza acaba gotejando para os estratos sociais que estão em posição mais baixa na pirâmide. No campo tributário, os adeptos da teoria da economia *do trickle-down* defendem que benefícios fiscais devam ser oferecidos a indivíduos de alta renda, com o que foi possível desmontar os sistemas tributários progressivos que foram estabelecidos ao longo do século XX.

Os efeitos dessa política de contenção da progressividade tributária foram péssimos, provocando redução da arrecadação tributária, ampliação dos *déficits públicos*, baixos índices de crescimento econômico e, sobretudo, crescimento da desigualdade.

A progressividade da tributação advém do "*princípio do Estado social*" e do princípio da capacidade contributiva. Além disso, é uma escolha política de natureza econômica, pois atua como elemento inibidor da desigualdade social. A progressividade da tributação é um importante instrumento de distribuição de renda e um elemento estruturante do compromisso que o Estado brasileiro assumiu de reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza e a marginalização (art. 3º, III, da CF/88). A ordem constitucional de 1988 simplesmente não admite como uma escolha política legítima a supressão do Estado social e a aniquilação de um dos seus principais instrumentos: a progressividade tributária. As escolhas políticas devem

sempre incorporar os princípios, objetivos e fundamentos estabelecidos pela Constituição, não se podendo abdicar da busca da igualdade, da justiça, da solidariedade e do bem-estar social.

Um sistema tributário justo e que atenda aos objetivos definidos pela Constituição para o Estado brasileiro passa necessariamente pela tributação progressiva, desempenhando assim um papel de correção dos mecanismos de acumulação e de desigualdade típicos da economia de livre mercado. Em paralelo, as finanças públicas devem ser geridas de forma comprometida com o crescimento da economia produtiva, com a busca do pleno emprego e implementação dos direitos fundamentais.

A regressividade da nossa tributação funciona como um mecanismo de reprodução da desigualdade e da concentração de renda, o que acaba por produzir uma sociedade injusta, em prejuízo também do crescimento econômico. A injustiça do nosso sistema tributário ainda é agravada por muitos outros mecanismos que beneficiam os mais ricos, como, por exemplo, a isenção da tributação de lucros e dividendos, constantes programas de refinanciamento de dívidas tributárias, a ineficiência dos instrumentos de recuperação de créditos tributários e de combate à sonegação, a já trintenária omissão legislativa na regulamentação do imposto sobre as grandes fortunas e injustificáveis não incidências tributárias, como a que impede a cobrança do IPVA sobre aviões, helicópteros e iates e uma amigável alíquota de não mais do que 8% sobre heranças.

A desigualdade é um mal em si. Quanto mais ampla, menor é o progresso da nação, a felicidade do seu povo e o crescimento de sua economia. O tamanho da desigualdade numa sociedade faz uma enorme diferença nos seus problemas sociais. Os problemas sociais crescem praticamente na mesma proporção em que cresce o nível de desigualdade dentro dos países. Desigualdade e problemas sociais estão relacionados de modo extraordinariamente íntimo, independentemente do tamanho da riqueza do país, de modo que políticas públicas em áreas como mortalidade infantil, gravidez na adolescência, alcoolismo, favelização e homicídios não podem ser formuladas sem a devida atenção para as questões voltadas à redução da desigualdade.

Níveis elevados de desigualdade entre as pessoas não apenas impedem a construção de uma sociedade justa e com qualidade de vida para todos. Eles também comprometem o crescimento econômico dos países e impedem a construção de um capitalismo local e regional avançados.

Medidas que promovem a desigualdade, como a austeridade nas prestações estatais de auxílio aos mais vulneráveis, resultam em estagnação econômica ou recessão, o que acaba justificando novos cortes de gastos, que geram mais desigualdade e, assim, ainda mais estagnação econômica ou recessão, formando um autêntico círculo vicioso de empobrecimento do país.

Além de prejudicar o crescimento econômico capitalista, a desigualdade também funciona como um elemento de desestabilização das democracias, pois amplia indefinidamente o poder dos mais ricos de ditar as agendas políticas e econômicas, assegurando uma ordem jurídica que legitima continuamente a desigualdade e a acumulação, degenerando a política em mera bajulação dos interesses dos mais ricos.

Essa concentração de poder promove o que se conhece como *rent seeking* (ou “*busca da renda*”), que retroalimenta os mecanismos de reprodução da desigualdade e de concentração de riqueza e poder. *Rent seeking* consiste na criação de regras do jogo de acordo com os anseios dos mais ricos, que utilizam a regulação estatal para se tornarem ainda mais ricos e ainda mais capazes de produzir novos mecanismos de *rent seeking*. Em suma, o *rent seeking* consiste nos mecanismos urdidos em favor da classe dominante na manipulação do ambiente social e das políticas econômicas para a obtenção inercial de mais renda, sem qualquer valor agregado ou criação de riqueza nova.

A “*emenda do teto de gastos*” é um exemplo de *rent seeking*, pois impede que eventual aumento da arrecadação tributária possa ser utilizado em benefício dos mais pobres, deixando de fora do teto as despesas financeiras com o pagamento de juros e de rolagem da dívida pública, em benefício evidente daqueles cujos rendimentos provêm de aplicações em títulos públicos. A medida suprime o pobre do orçamento com o propósito de oferecer segurança e rentabilidade às aplicações financeiras dos mais ricos.

O *rent seeking* também atua fortemente no plano tributário, forjando mecanismos capazes de desconstruir o imperativo da progressividade tributária e conceder renúncias fiscais aos mais ricos, como a isenção da tributação de lucros e dividendos.

No desenvolvimento de sua política de desigualdade e de subfinanciamento do Estado, o neoliberalismo construiu a crença de que políticas de austeridade e de controle de gastos têm efeito expansionista. Todavia, a austeridade não é capaz de recuperar a economia produtiva, elevar os índices de emprego ou a renda das famílias, não passando de mito a crença de que, mesmo não havendo demanda, possa haver incremento de investimentos privados nos setores produtivos com base apenas na “*confiança*” dos mercados. Na verdade, a austeridade tem servido mais para agravar as crises, frustrar receitas governamentais e ampliar *déficits* fiscais, provocando, a longo prazo, colapsos sociais imensos, em benefício apenas do capital financeiro improdutivo.

É necessário desfazer a crença de que governos são como famílias com orçamentos limitados, que em momentos de crise precisam reduzir seus gastos. Isso é uma simplificação extrema do funcionamento da economia e do papel das políticas fiscais, razão pela qual é imprescindível revogar a “*emenda do teto de gastos*”, para que em momentos de crise o Estado possa dinamizar a economia por meio de investimentos públicos, como também para que o Estado possa recuperar sua dimensão ética de proteção e assistência a quem mais precisa.

As finanças públicas devem atuar como instrumento do desenvolvimento econômico, promovendo igualdade e justiça. Mais do que equilibradas, as finanças públicas precisam ser instrumentais. Elas devem constantemente mobilizar políticas fiscais que persigam o pleno emprego e interfiram positivamente nos ciclos econômicos recessivos, estimulando a demanda sempre que for necessário.

Os Estados que possuem soberania monetária, isto é, que emitem a própria moeda e se endividam também na própria moeda, não estão sujeitos a perseguir o equilíbrio das contas públicas em todos os momentos dos ciclos econômicos. A busca de *superávit* primário por meio de corte de gastos e de austeridade em tempos de retração econômica produz um efeito contracionista e pró-cíclico, que agrava os quadros recessivos e deprecia ainda mais a demanda, o que afugenta os

investimentos privados, reduz a arrecadação e compromete a saúde financeira do Estado.

O suposto “*princípio do equilíbrio orçamentário*” é uma invenção do neoliberalismo. Na verdade, ele não é um princípio jurídico. O equilíbrio orçamentário é apenas uma escolha de política econômica, que se baseia em uma determinada teoria econômica e que depende de determinadas conjunturas econômicas. É lógico que há momentos dos ciclos econômicos que podem perfeitamente justificar a redução dos gastos públicos, o que não significa que isso deva ocorrer sempre, em especial nos momentos de crise.

As finanças públicas instrumentais compreendem perfeitamente que há espaço para cortes de gastos e *superávit* primário, desde que isso ocorra no momento certo, de forma racional e inteligente. Buscar equilíbrio orçamentário mediante corte de gastos em períodos de retração econômica é um equívoco que agrava ainda mais o estado das contas públicas. Não se pode admitir que se proíba o Estado de promover políticas fiscais expansionistas e contracíclicas. É um erro exigir equilíbrio orçamentário quando o Estado precisa gerar liquidez no mercado por meio do gasto público, atuando diretamente nos ciclos econômicos recessivos para dinamizar a demanda e reduzir os níveis de desemprego, a fim de reaquecer a economia com naturais efeitos positivos sobre arrecadação.

As despesas públicas não são custeadas apenas pelos tributos. O Estado possui outros instrumentos que podem financiar seus gastos, como a emissão e compra de títulos públicos, dividendos advindos de empresas públicas, além da criação de moeda por meio da utilização de reservas líquidas adicionadas. O gasto público bem direcionado, mesmo decorrente do endividamento, pode ter efeito multiplicativo, o que promove o aumento da arrecadação a médio e longo prazo.

O Estado primeiro precisa gastar para que, só então, possa tributar. O gasto público antecede a arrecadação tributária. O gasto público gera renda para o setor privado, pois a soma dos *déficits* do setor público é igual ao *superávit* do setor privado, permitindo a recuperação da lucratividade dos capitalistas e gerando emprego.

As economias capitalistas desenvolvem-se dentro de um padrão cíclico, em meio a flutuações. Nos momentos em que surge a crise de demanda, a não ser que a

balança comercial seja extremamente positiva, se a opção de política econômica for em prol do equilíbrio orçamentário e da austeridade, isso irá aprofundar ainda mais crise, gerando mais desemprego, falências e queda da arrecadação tributária.

Por isso, é uma falácia a ideia de um “*princípio do equilíbrio orçamentário*”. O governo precisa identificar quais são os seus objetivos e utilizar as finanças públicas como instrumento de sua atuação, regulando a quantidade de dinheiro em circulação. A administração das finanças públicas não pode responder a um mesmo princípio independentemente dos objetivos que pretende atingir. Se o objetivo for reduzir a quantidade de dinheiro em circulação ou combater a inflação, a estratégia pode ser conter gastos públicos. Se o objetivo for promover o crescimento econômico, buscar pleno emprego, reanimar a economia ou criar infraestrutura, será preciso ampliar o fluxo de dinheiro. Significa que é totalmente arbitrário e sem sentido fixar metas de *superávit* primário sem levar em consideração o momento econômico e o objetivo governamental a ser perseguido.

Ao contrário do que orienta o monetarismo neoliberal, o Estado deve se ocupar de planejar a economia e atuar na gestão da moeda. A superação do colapso causado pela crise de 2008 apenas foi possível graças a políticas fiscais e monetárias altamente expansionistas, o que promoveu a redução dos níveis de desemprego, ao tempo em que a inflação diminuiu e os juros caíram.

O gasto público gera renda para o setor privado produtivo. *Déficits* públicos são *superávits* privados. Os gastos do governo injetam reservas bancárias no mercado e pressionam as taxas de juros para zero. Todavia, quando se trata de criar dinheiro pelo gasto público é preciso ter em conta que a expansão do crédito, seja público ou privado, estimula a demanda agregada, o que pode pressionar a capacidade instalada e gerar inflação e descontrole da economia. O governo pode e deve usar as políticas monetárias e fiscais para manter a economia no pleno emprego e estimular o crescimento. A preocupação deve ser não pressionar a capacidade instalada.

O Estado monetariamente soberano, embora não tenha restrições financeiras, não está autorizado a gastar livremente, tampouco pode direcionar o gasto público para onde bem entender. É necessário evitar que a injeção de liquidez no mercado por meio do gasto público promova a ampliação da desigualdade e da concentração

de renda, o que pode vir a acontecer caso instrumentos de *rent seeking* sejam utilizados pelos mais ricos para a captura do excedente de moeda emitido.

As sucessivas crises vividas nos últimos quarenta anos, o crescente *déficit* público, os modestos índices de crescimento econômico e o aprofundamento do desemprego e da desigualdade impõem um novo olhar sobre o papel do Estado brasileiro na economia. O Estado não pode continuar a ser visto apenas como coadjuvante no capitalismo. Devemos superar de vez o mito da oposição entre Estado e mercado. O crescimento sustentável e de longo prazo da economia exigem a atuação do Estado empreendedor, capaz de assumir riscos e investir em inovação, de modo a extrair e articular o que de melhor o mercado pode produzir para o progresso da nação.

O Estado é um agente econômico fundamental e deve ser trazido de volta à economia para financiar pesquisa, desenvolvimento humano e novas tecnologias capazes de dinamizar o capitalismo e a competitividade por meio da inovação. Desmontar os serviços públicos e enfraquecer o Estado são coisas que não devem ser feitas se os nossos objetivos são construir um capitalismo avançado, um mercado pujante e uma sociedade justa e com igualdade de oportunidades para todos.

Precisamos estar preparados para tempos muito difíceis que estão por vir. A economia e as finanças públicas precisam estar preparadas para um tempo de desemprego estrutural de longa duração. Precisamos reestruturar o Estado social para oferecer proteção efetiva à imensa massa humana que passará toda a sua vida em estado de grave insegurança social e desemprego, o que não será possível fazer se não estivermos dispostos a construir um sistema tributário mais justo e solidário, fundado na tributação progressiva, que incida mais fortemente sobre a renda e o patrimônio do que sobre o consumo e a folha de salários.

Precisamos reconhecer que o neoliberalismo foi um delírio e que não conseguiremos jamais produzir um crescimento econômico sustentável em meio a mecanismos de reprodução da desigualdade, como a tributação regressiva, a redução de direitos dos trabalhadores e o subfinanciamento do aparato de proteção social do Estado. Precisamos estar integrados às estratégias globais de recuperação econômica, sem deixar de pensar nas necessidades e características específicas da comunidade latino-americana.

A recuperação da economia exigirá ousadia, caso queiramos mesmo superar o legado de “*desdemocratização*” e desigualdade que o neoliberalismo nos legou e a pandemia de Covid-19 agravou. Temos que construir um plano de recuperação da economia brasileira que se dê de forma inclusiva e que enxergue o papel das finanças públicas no desenvolvimento econômico e na promoção da igualdade e da justiça. A equivocada política de austeridade e de corte de gastos não pode continuar atrasando o desenvolvimento do país, que precisa acionar com urgência os corretos instrumentos de política fiscal capazes de produzir inclusão e crescimento econômico.

Uma vez superado o grave momento sanitário e político que estamos vivendo, será preciso avançar para a construção de um modelo econômico que se dê não só por meio da ampliação do acesso aos bens de consumo aos mais pobres, atuando também pela via da expansão da infraestrutura social do país, em especial nas áreas de saúde e educação.

Estamos inteiramente de acordo com propostas que sugerem um modelo de desenvolvimento produtivo baseado em dois grandes motores: (1) distribuição de renda e (2) investimento em infraestrutura social. Distribuindo renda, conseguiremos fomentar o mercado e o consumo, induzindo investimentos privados pelo lado da demanda, o que irá gerar emprego. Investindo em infraestrutura social, além de dinamizarmos a economia e gerarmos emprego, estaremos também produzindo legados positivos de longo prazo na redução da desigualdade e na qualificação profissional da população economicamente ativa.

Nada disso será possível sem que nos esforcemos para desconstruir os mitos do neoliberalismo nas finanças públicas brasileiras e para construir a percepção de que as finanças públicas devem atuar sob um novo paradigma, comprometido com o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito tributário brasileiro*, 2 ed, Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito financeiro brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- AGUIAR, Thais Florencio de. *Demofobia e demofilia: dilemas da democratização*. Rio de Janeiro: Azougue, 2015.
- ARISTÓTELES. *A Política*. Livro Primeiro. São Paulo: Lafonte, 2020.
- BASCIU, Daniele. *Uccidere il dio dell'Austerità. Introduzione alla moderna teoria della moneta (Me-MMT)*. Áquila: Edizioni Sì, 2013.
- ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?* São Paulo: LeYa, 2015.
- BADIOU, Alain. *The democratic emblem*. In AGAMBEN, G. *et al Democracy in what state?* New York: Columbia University Press, 2009.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19 ed. revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BECK, Ulrich. *Liberdade ou capitalismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga et al. *A escassez na abundância capitalista*. São Paulo: Contracorrente, 2019.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2021.
- BENSAÏD, Daniel. *Permanent Scandal*. In AGAMBEN, G. *et al. Democracy in what state?* New York: Columbia University Press, 2009.
- BOMFIM, Gilson. *Incentivos tributários: conceituação, limites e controle*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.
- BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Lisboa: Quetzal, 2018.

BROWN, Wendy, *We are all democrats now*. In AGAMBEN, G. et al. *Democracy in what state?* New York: Columbia University Press, 2009.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BUENO, Eduardo. *Brasil: uma história*. Rio de Janeiro: LeYa, 2012..

CALDWELL, Bruce, *Friedrich Hayek and his visits to Chile. The review of Austrian Economics*, v. 28, set, 2015.

CARCANHOLO, Marcelo Dias e BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. *A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições*. in *Praia vermelha: estudos de política e teoria social/Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Vol. 21, n 1 (2011). Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós Graduação, 2011.

CARDOSO, Débora Freire. *Redistribuição como racionalidade social e econômica*. RONCAGLIA, André et al. *Bidenomics nos trópicos*. Rio de Janeiro: FGV Editora. Edição do Kindle, 2021.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: todavia, 1ª ed., 2018.

CARVALHO, Laura. *Curto-circuito. O vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO, Laura e ROSSI, Pedro. *Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado*. in DWECK, Esther et alia (org) *Economia pós-pandemia*, 2020.

CARVALHO, André Roncaglia de, BARBOSA, Nelson. (Orgs.). *Bidenomics nos trópicos*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021, p. 7-8.

CHANG, Ha-Joo. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. São Paulo: Cultrix, 2013.

CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas: neoliberalismo e ordem global*. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

DALLARI, Adilson Abreu. *A responsabilidade do agente político*. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, v. 6, n. 1, 28 ago. 2015.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DALTO, Fabiano A.S. *et al. Teoria monetária moderna - MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas*. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Notas de atualização*. in BALLEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro, 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

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

DWECK, Esther. *Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos?* in DWECK, Esther *et alia*. (org) *Economia pós-pandemia*, 2020.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana. A teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

EATWELL, John e MILGATE, Murray. *The fall and rise of keynesian economics*. Oxford University Press, 2011.

FAGNANI, Eduardo. *O Estado de bem estar social para o século XXI*. in DWECK, Esther *et alia*. (org) *Economia pós-pandemia*, Edição do Kindle, 2020.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; CITTADINO, Gisele e LIZIERO, Leonam. *Lawfare: O Calvário da Democracia Brasileira*. São Paulo: Meraki. 2020.

- FERRAZ, Luciano et al. *Curso de direito financeiro e tributário*. 3 ed. Belo Horizonte: Forum, 2020.
- FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. *Políticas sociais frente à austeridade econômica brasileira*. in LACERDA, Antônio Corrêa de; (coord.). *O mito da austeridade*. São Paulo: Contracorrente, 2019.
- FONTES, Brenda Messias de Souza, *Lawfare - O uso do direito como arma para perseguições políticas no Brasil*. Inédito, 2020.
- FORRESTER, Viviane. *O horror econômico*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997, p. 16.
- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. Lisboa: Edições 70, 2020.
- FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: Free Press, 1992.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro: LCT, 2019.
- FREYRE, Gilberto. *Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1961.
- GALVÃO, Gustavo. *Finanças Funcionais e a Teoria da Moeda Moderna - MMT*. Brasília: Edição do Kindle, 2020.
- GIAMBIAGI, Fabio. *Tudo sobre o déficit público*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.
- GILDER, George. *Wealth and poverty*. New York: Basic Books, 1981.
- GIROUX, Henry. *Neoliberal fascism and the echoes of history*, 2019.
- GODOI, Marciano Seabra de. *Tributo e solidariedade social*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coord.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.
- GRAEBER, David. *Dívida. Os primeiros 5.000 anos*. São Paulo: Três Estrelas, 2016.
- GRECO, Marco Aurélio, *Planejamento tributário*, 4 ed., São Paulo: Quartier Latin, 2019.

HARVEY, David. Neoliberalism 'with Chinese Characteristics', 2005.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HAYEK, Friedrich A. *Desestatização do dinheiro*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no estado contemporâneo. Fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói: Impetus, 2011.

INGHAM, Geoffrey. *The nature of money*. Cambridge: Polity Press, 2004.

INNES, Mitchell. *What is Money? Banking Law Journal*. v. 30, n. 5. 1913.

JUDT, Tony. *O mal ronda a terra: um tratado sobre as insatisfações do presente*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

IPEA. Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: *Perspectivas da Política Social*. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicado n. 75. Brasília: IPEA, 2011.

KRUGMAN, Paul. *A consciência de um liberal*. Rio de Janeiro: Record, 2010.

KRUGMAN, Paul. *The Austerity Delusion*. The Guardian, 29 abr. 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

KALECKI, Michal. *Teoria da dinâmica econômica*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KEYNES, John Maynard. *A short view of Russia*, 1925.

KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2007.

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

LACAN, Jacques. *A função do véu. O seminário, livro 4: a relação de objeto*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

LINDERT, Peter. *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LYNCH, Christian. *Nada de novo sob o sol: teoria e prática do neoliberalismo brasileiro*. In *Insight Inteligência*. Ano XXIII, n. 91, outubro/novembro/dezembro 2020.

MANDIL, Ram. *Teatro. in Corrupção: ensaios e críticas*. Leonardo Avritzer ... [et al.], (Org). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MAUSS, Marcel. *Ensayo sobre el don: forma y funcion del intercambio en las sociedades arcaicas*. Madrid: Katz Editores, 2009.

MARILENA, Chauí. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 2012.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich, *O manifesto comunista*. Edição Ridendo Castigat Mores, 1999.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. *The Covid-19 crisis is a change to do capitalism differently*. The Guardian, 18.mar.2020.

MILANOVIC, Branko. *A desigualdade no mundo: uma nova abordagem para a era da globalização*. Coimbra: Actual, 2017.

MILL, John Stuart. *Princípios de economia política*. São Paulo: LeBooks, 2019

MISES, Ludwig von. *Liberalismo*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010.

MISES, Ludwig von. *As seis lições*. 9. ed. São Paulo: LVM, 2018.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

NABAIS, José Casalta. *Solidariedade social, cidadania e direito fiscal*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coord.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

NASSIF-PIRES, Luiza. *Investimentos em infraestrutura de cuidado: considerações para um projeto de desenvolvimento igualitário para o Brasil*. in RONCAGLIA et al (Org.) *Bidenomics nos trópicos*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos*. Revista de Direito Administrativo. RJ 221: 71-93, jul/set 2000.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. *Direito financeiro e justiça tributária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

PIKETTY, Thomas, *O capital no século XXI*, Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas. *Capital e ideologia*. Rio de Janeiro. Intrínseca, 2020.

POLANYI, Karl. *A grande transformação. As origens políticas e econômicas no nosso tempo*. Lisboa: Edições 70, 2019.

PRONER, Carol et al. *A resistência ao Golpe de 2016* (Projeto Editorial Praxis) . Canal 6 Editora. Edição do Kindle.

RAMOS, André Paiva et al. *A emenda constitucional (EC) 95 e o engodo do ‘teto dos gastos’*. In LACERDA, Antônio Corrêa (coord.) *O mito da austeridade*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

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

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Direito e política em tempos sombrios*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2020.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. A pandemia, a volta de Keynes e a MMT: a crise do princípio do equilíbrio orçamentário. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 153-186, jul./set. 2020.

ROSANVALLON, Pierre. *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial, 2014.

ROSANVALLON, Pierre. *O século do populismo. História, teoria, crítica*. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades Editorial, 2021.

ROSSI, Pedro *et al.* *Uma agenda econômica para todos in* DWECK, Esther *et alia.* (org) *Economia pós-pandemia*, Edição do Kindle, 2020

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *A origem da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2017.

SAAD FILHO, Alfredo e MORAIS, Lecio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual - Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. W. W. Norton & Company, Edição do Kindle, 2019.

SAFATLE, Vladimir. *Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

SANTANA, Janaina. *Liberalismo antidemocrático e a formação de elites regionais no Brasil: uma perspectiva faoriana*, 2020.

SANTORO, António Eduardo Ramires e TAVARES, Natália Lucero Frias. *Lawfare Brasileiro*. 2a ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido. 2019.

SANTIAGO, Julio Cesar. *Solidariedade. Como legitimar a tributação?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SCHEIDEL, Walter. *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, Princeton: Princeton University Press, 2017.

SCHEPPELE, K. *Worst practices and the transnational legal order (or how to build a constitutional 'democratorship' in plain sight)*” Background paper: Wright Lecture, University of Toronto, 2016.

SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Unesp, 2017.

SEN, Amartya Kumar. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Editora Contracorrente/Eduerj, 2020.

SOUZA, Jessé. *Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro*. Rio de Janeiro, Leya, 2018.

SOUZA, Jessé, *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. Rio de Janeiro, Leya, 2015.

SOUZA, Jessé, *A radiografia do golpe: entenda como e porque você foi enganado*. Rio de Janeiro, Leya, 2016.

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

SOUZA, Jessé, *A classe média no espelho: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade*. Rio de Janeiro, Leya, 2018.

SOUZA, Ademilson Lima de; e FABRIZ, Daury César, *O dever fundamental de promover a sustentação dos gastos públicos e a solidariedade social tributária. A cidadania contributiva como forma de realização dos direitos sociais*. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, vol. 108/2003.

SOUZA, Pedro H.G. Ferreira. *Uma história de desigualdade. A concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec Editora Anpocs, 2018.

SPENCER, Herbert. *The man versus the state*. Idaho: The Caxton printers, Ltd: 1960.

STIGLITZ, Joseph. *O preço da desigualdade*. Lisboa: Bertrand Editora, 2016.

STIGLITZ, Joseph. *O grande abismo. Sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

STIGLITZ, Joseph. *O fim das desigualdades: sociedades desiguais e como as mudar*. Lisboa: Bertrand Editora, 2018.

STIGLITZ, Joseph, *Povo, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento*. Rio de Janeiro: Record, 2020.

STUCKLER, David et al. *A economia desumana. Porque mata a austeridade*. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2014.

SCHUI, Florian. *Austeridade: breve história de um grande erro*. Lisboa: editorial presença, 2014.

TAVARES, Maria da Conceição. *Império, território e dinheiro*. In FIORI, José Luís (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

TERZI, Andrea. *Salviamo L'Europa dall'austerità*. Milano: Vita e Pensiero, 2012.

TIPKE, Klaus et al. *Direito tributário*. Vol. 1, Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. *Existe um princípio estrutural da solidariedade?* In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (Coord.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário. Valores e princípios constitucionais tributários*. Vol V. 2. ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

VALDÉS, Juan Gabriel. *Los economistas de Pinochet: La escuela de Chicago en Chile*. Fondo de Cultura Económica. Edição do Kindle, 2020.

VAROUFAKIS, Yanis. *O minotauro global. A verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 31 a 34.

WILKINSON, Richard e PICKETT, Kate. *O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

WOLLSTONECRAFT, Mary. *Reivindicação dos direitos da mulher*. São Paulo: Boitempo, 2016.

ZURBRIGGEN, Cristina. *Estado, mercado e desigualdades: um estudo comparativo Uruguai-Chile*. In. CATTANI, David (org.), *Riqueza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: Zouk, 2019.