Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Eduarda Cardoso Motta

Revisitando o Direito Financeiro Brasileiro: propostas heterodoxas para uma política fiscal socioeconomicamente eficaz

Rio de Janeiro

2022

Eduarda Cardoso Motta

Revisitando o Direito Financeiro Brasileiro: propostas heterodoxas para uma política fiscal socioeconomicamente eficaz

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Lodi Ribeiro

Rio de Janeiro

2022

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

M921f Motta, Eduarda Cardoso.

Revisitando o Direito Financeiro Brasileiro: propostas heterodoxas para uma política fiscal socioeconomicamente eficaz / Eduarda Cardoso Motta. - 2021.
148 f.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Lodi Ribeiro.
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito Financeiro – Teses. 2. Política tributária – Teses. 3. Desenvolvimento econômico - Aspectos sociais – Teses. I. Ribeiro, Ricardo Lodi. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 347.73

Bibliotecária: Ana Clara Brandão CRB7/6346

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

_____ _____

Assinatura Data

Eduarda Cardoso Motta

Revisitando o Direito Financeiro Brasileiro: propostas heterodoxas para uma política fiscal socioeconomicamente eficaz

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Aprovada em 24 de maio de 2022.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Ricardo Lodi Ribeiro (Orientador)

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Raphael Carvalho de Vasconcelos

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof.ª Dra. Caroline Proner

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2022

Izza, que me ensina sobre sonhos e sobre realidades.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento de uma dissertação de mestrado não é nada fácil, principalmente em épocas de instabilidade política, econômica e social como essa que vivemos no Brasil nos últimos dois anos que precedem essa entrega. Agradeço ao meu orientador Ricardo Lodi pela parceria de pesquisa, pela sensibilidade e pela empatia de compreender os limites e as dificuldades que esse período reservou. O professor Ricardo, assim como eu, busca propósitos naquilo que escreve e coloca no mundo. Agradeço imensamente as trocas e a oportunidade de ter me feito enxergar novos horizontes de pesquisa, de trabalho e de luta social.

Para mim, essa dissertação não é apenas a conclusão de um ciclo de pesquisa, mas também de um ciclo de maturidade pessoal, o desfecho de uma longa caminhada de compreensão sobre qual é o meu papel no direito. Hoje entendo que esse trajeto não possui prazos ou linhas de chegada. O processo e o aprendizado que se leva dele é que merece ser valorizado sempre.

Agradeço aqueles que passaram e que ainda passam pelas minhas andanças nas diversas áreas de conhecimento que o direito financeiro me permite explorar. Na UERJ tive o privilégio de conhecer e de trocar ideias com professores de excelência, contribuindo com as mais diferentes interpretações sobre meu objeto de estudo. Em especial, agradeço aos professores Gustavo da Gama, Luís César Souza de Queiroz, Daniel Sarmento, Patrícia Baptista, José Vicente Santos de Mendonça e Jane Reis pelos ensinamentos que foram incorporados nesse trabalho final. Agradeço também aos professores Raphael de Vasconcelos e Carol Proner, que muito agregam para essa banca examinadora com suas perspectivas sobre direitos humanos. Essa mistura de visões não poderia ser mais representativa para a mensagem que busco transmitir como pesquisadora. Para o Brasil atual, não há lição melhor a ser levada da academia do que a compreensão de que o debate democrático e plural é fundamental para o desenvolvimento de um mundo melhor para todos.

Nos barracos da cidade/ Ninguém mais tem ilusão/ No poder da autoridade/ De tomar a decisão/ E o poder da autoridade/ Se pode, não faz questão/ Se faz questão/ Não consegue/ Enfrentar o tubarão.

(Gilberto Gil)

RESUMO

MOTTA, Eduarda Cardoso. *Revisitando o Direito Financeiro brasileiro:* propostas heterodoxas para uma política fiscal socioeconomicamente eficaz. 2022. 151f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Dissertação de mestrado cujo principal objetivo é o de lançar luzes sobre pensamentos econômicos enraizados na construção normativa financeira da política fiscal brasileira pós Constituição de 1988 e que se mostram ineficazes à construção de um desenvolvimento econômico e social que coadune o exercício isonômico de direitos fundamentais, além de propor uma mudança de perspectiva sobre a gestão da dívida pública da forma hoje disposta na lei financeira brasileira. Ao final, apresentam-se propostas econômicas heterodoxas à edição de políticas fiscais fundamentadas por princípios de direitos humanos.

Palavras-chave: Política fiscal. Economia heterodoxa. Austeridade fiscal.

Direito financeiro. Desenvolvimento socioeconômico. Dívida Pública.

RESÚMEN

MOTTA, Eduarda Cardoso. *Revisitando la Ley Financiera Brasileña:* propuestas heterodoxas para una política fiscal socioeconómicamente eficaz. 2022. 151f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Disertación de maestría cuyo principal objetivo es arrojar luz sobre pensamientos económicos arraigados en la construcción normativa financiera de la política fiscal brasileña en el período posterior a la Constitución de 1988 y que son ineficaces en la construcción de un desarrollo económico y social que apoye el ejercicio isonómico de los derechos fundamentales, además de proponer un cambio de perspectiva sobre la gestión de la deuda pública en la forma actualmente establecida en la ley financiera brasileña. Al final, se presentan propuestas económicas heterodoxas para la edición de políticas fiscales basadas en principios de derechos humanos.

Palabras-clabe: Política fiscal. Economía heterodoxa. Austeridad fiscal.

Derecho financiero. El desarollo socioeconómico. Deuda pública.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
COVID-19	*Coronavirus Disease 2019*
CR/88	Constituição da República Brasileira de 1988
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DHESCA	Direitos Humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso (34º presidente do Brasil)
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PL	Projeto de Lei
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 09

1 **A RELAÇÃO ENTRE DIREITO FINANCEIRO, ECONOMIA E POLÍTICA**..... 14

1.1 **A Constituição da República de 1988 como direcionamento da política fiscal brasileira**..... 19

1.2 **O orçamento público e as perspectivas ortodoxas e heterodoxas de política fiscal**..... 29

1.3 **A falácia da neutralidade ideológica nas políticas fiscais e a captura normativa financeira para interesses privados**..... 35

1.4 **O contexto político e econômico do período de transição democrática: Globalização financeira e manutenção de representação legislativa do poder oligárquico**..... 44

2 **A CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO**..... 61

2.1 **Panorama das finanças públicas no Brasil instituído pela promulgação da Constituição de** 61

2.1.1 **1988**..... 63

2.1.2 A tríade legislativa do planejamento 67

2.2 orçamentário..... 83

2.3 Limitações constitucionais originárias da Constituinte de 99

2.3.1 1988.....

Principais regramentos financeiros infraconstitucionais..... 100

2.3.2 **O legado orçamentário da regulação financeira** 107

3 **contracionista**.....

A tentativa petista de conciliação de interesses contraditórios: setor rentista-patrimonial e 120

3.1 setor

industrial..... 121

3.2 Das pedaladas fiscais aos retalhos constitucionais da

pandemia..... 130

NOVAS PREMISSAS DE DIREITO FINANCEIRO PARA NOVAS POLÍTICAS 139

FISCAIS..... 144

Uma política fiscal juridicamente orientada por princípios de direitos humanos.....

Uma política fiscal economicamente orientada pela progressão sustentável do gasto

público.....
CONCLUSÃO.....
REFERÊNCIAS.....

INTRODUÇÃO

A insuficiência do orçamento federal brasileiro frente aos objetivos que sua política fiscal pretende satisfazer, o financiamento de direitos fundamentais e a estabilização econômica, sempre foi objeto de debates acalorados na seara econômica e jurídica, em especial na vida política nacional dos últimos cinco anos. Entre avaliações de especialistas a serviço do mercado financeiro e opiniões de diversas origens da sociedade civil, o senso comum parece apontar pela asfixia orçamentária do Estado Brasileiro frente às demandas sociais, compreensão essa que favorece a retórica liberal quanto a suposta utopia da Constituição de 1988 de financiamento estatal dos direitos sociais.

Historicamente, o processo de redemocratização brasileiro foi marcado pela expansão formal de direitos sociais no bojo da carta constitucional sem, contudo, ter sofrido a redefinição de uma política fiscal mais expansiva como contrapartida, mantendo intactos velhos privilégios políticos relativos à renda e à propriedade da camada mais abastada da população e delegando ao legislador infraconstitucional a discricionariedade da tarefa redistributiva.

Apesar de não promover mudanças estruturais relevantes sob a ótica fiscal e econômica, um dos objetivos fundamentais da Carta Magna é o combate à pobreza e a redução da desigualdade social. Todavia, contraditoriamente insistimos, desde a sua promulgação, em *políticas de austeridade fiscal seletiva*, que se traduzem em uma opção estatal pela contração do panorama econômico-financeiro via medidas políticas restritivas, como a redução de gastos públicos em prol da preservação da competitividade empresarial. A seletividade dessa opção estatal se justifica pela repercussão de consequências negativas apenas aos mais pobres, em contraste aos benefícios obtidos pelo segmento rentista, consideração essa que sugere o *desvirtuamento da política econômico-financeira em favor dos interesses do setor financeiro*, em oposição ao comando constitucional de satisfação de direitos sociais.

Não pairam dúvidas sobre o aumento progressivo das demandas sociais a serem sustentadas pelo poder público ao longo dos anos, nem quanto à ideia do controle racional do gasto público para manutenção de investidores internacionais em um

contexto de mercado globalizado, cenário em que a sustentabilidade das finanças públicas representa o termômetro de liquidez para os acionistas. No entanto, o que presenciamos no Brasil é a *vertiginosa perda de investimentos em setores públicos, tanto naqueles dedicados ao cumprimento de direitos fundamentais, como saúde e educação, quanto naqueles dedicados ao impulsionamento da indústria nacional, ainda hoje dependente da exportação de commodities*.

Não obstante estejamos diante de debate sujeito a diferentes correntes de pensamento econômico, uma justificativa possível para esse problema de insuficiência orçamentária frente às demandas sociais é a internalização de apenas uma perspectiva econômica no direito financeiro brasileiro, que acaba por prestigiar a construção de políticas fiscais voltadas exclusivamente ao controle da dívida pública ao invés de priorizar o financiamento de direitos fundamentais. Desde a promulgação da Constituição de 1988, percebe-se o predomínio de construções normativas financeiras brasileiras voltadas a interpretações econômicas ortodoxas sobre o papel do Estado e do orçamento público na vida econômica, sendo essa a primeira hipótese a ser confirmada nessa pesquisa.

Nessa hipótese, o Brasil não diferiria do consenso econômico global ocidental, vez que a adoção de estratégias fiscais restritivas por diversos países na década de 80, em especial os latino-americanos, é tendência observada pelos economistas. *Ocorre que esse consenso internacional macroeconômico se vale de premissas cujos resultados almejados para a mobilidade social e a redistribuição de riqueza desses países não encontram amparo empírico.* Após décadas de desenvolvimento econômico sujeito a políticas fiscais e cambiais restritivas, infere-se, com base em estudos nacionais e internacionais formulados pela visão heterodoxa, que *a política de austeridade fiscal,* baseada em pressupostos econômicos neoliberais, *retira do Estado a capacidade reativa às crises econômicas, além de contribuir para a ascensão da concentração de renda*, resultados esses que justificam a crescente desigualdade de rendas no Brasil e o sucateamento de setores públicos, mesmo após a reverência constitucional ao financiamento de direitos sociais e de infraestrutura pública pelo Estado brasileiro.

Para a construção de uma pesquisa com objeto que transcende a área jurídica, é preciso redobrar a cautela sobre a transparência das premissas utilizadas. No primeiro capítulo, portanto, se discorrerá sobre a relação existente entre finanças públicas,

economia e política, buscando-se discorrer sobre o orçamento público como instrumento de política fiscal e a sua relação com as diferentes perspectivas econômicas e jurídicas que influenciam nos resultados sobre eficiência econômica e social no âmbito orçamentário, além de expor a concepção econômica que guiará essa pesquisa, a perspectiva econômica heterodoxa, que interpreta como função da política fiscal - por meio de orçamento público - a estabilização econômica e a busca por pleno emprego. Sob a perspectiva jurídica, serão examinados os preceitos formulados na Constituição de 1988, que direcionou o orçamento público brasileiro para objetivos sociais por meio de prestação de auxílios diretos e de serviços públicos, muitos deles universais. No entanto, como será visto, há crítica de financistas, econômicos e juristas sobre a insuficiência da estrutura jurídico financeira desenvolvida pela Constituinte originária para tanto.

A política fiscal, como resultante de perspectivas econômicas e jurídicas variáveis, pode ter suas funções sujeitas a vieses voltadas à coletividade ou a interesses privados, a depender de seus formuladores. A ideia de neutralidade ideológica na construção de diretrizes econômicas é perigosa para fins democráticos e republicanos, porque não torna transparente a distinção entre políticas fiscais voltadas a propósitos igualitários e a propósitos não igualitários, com consequente vulnerabilidade da legislação financeira à captura para interesses privados. A própria noção de eficiência econômica utilizada para substanciar a formulação de políticas fiscais é frequentemente distorcida para atender objetivos que não reproduzem o interesse social.

No caso brasileiro, é possível suscitar graus de captura para interesses privados na formulação do orçamento público federal a partir de dois fatos históricos: a construção do perfil oligárquico do legislador brasileiro atuante no período de redemocratização e os impactos econômicos e jurídicos advindos da adequação orçamentária dos países sul-americanos à globalização financeira. Desde então, como se buscará demonstrar, é imposto sobre o Brasil e sobre os demais países sul-americanos o desenvolvimento de políticas baseadas no ajuste fiscal de austeridade, que se mostrou insuficiente ao crescimento e à estabilização econômicos, além de ineficaz ao financiamento satisfatório do núcleo mínimo de direitos fundamentais.

Para confirmar as premissas e desenvolver análises críticas e soluções, foram examinadas as regras constitucionais atinentes às finanças públicas brasileiras e regras infraconstitucionais que regem o orçamento público, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa análise será apresentada no segundo capítulo, em que se buscará demonstrar a progressiva prioridade orçamentária conferida pelo legislador ao controle dos gastos públicos e à sustentabilidade da dívida. Em que pese o equilíbrio financeiro seja uma interpretação possível da Constituição financeira, não se revela como um axioma inquestionável. É factível e desejável repensar o arcabouço jurídico financeiro brasileiro para que seja possível a formulação de políticas fiscais, tanto pelo governo central, quanto pelos demais governos dos entes federados, atentas aos propósitos de direitos humanos incorporados na Constituição Federal de 1988 e economicamente eficazes perante as funções econômicas precípuas da política fiscal: a alocação de recursos, a distribuição de renda e a estabilização econômica.

Por fim, se buscará aglutinar as análises extraídas nas primeiras etapas da pesquisa e refletir sobre alternativas heterodoxas às políticas restritivas até então desenvolvidas no Brasil para o financiamento de direitos fundamentais, considerando, em especial, os resultados econômicos recentemente obtidos por políticas expansionistas nesse contexto pandêmico, em que os Estados Nacionais se viram obrigados a desembolsar grandes aportes financeiros e a exercer um papel mais ativo na seara econômica. Também serão exploradas as desconstruções teóricas que a bibliografia econômica heterodoxa oferece em relação a pressupostos relevantes ao estudo do direito financeiro, como a relação estatal com a dívida pública e o combate ao efeito inflacionário. Sustenta-se a possibilidade de se buscar o propósito constitucional de *desenvolvimento socioeconômico equilibrado* mediante a edição de políticas fiscais regidas por regras financeiras que sejam juridicamente fundamentadas por princípios de direitos humanos e economicamente orientadas pela progressão sustentável do gasto público, atentas às demandas democráticas e flexíveis às variações econômicas.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi preciso um esforço multidisciplinar, agregando dados e percepções econômicas, financeiras, históricas, administrativas e jurídicas na construção do raciocínio científico. Ao seguir uma perspectiva direcionada por princípios de direitos humanos aplicados à política fiscal, a pesquisa utilizou como referencial teórico autores comprometidos com a desconstrução de certas concepções de

matriz não igualitária que permeiam o debate jurídico-financeiro, como Karl Polanyi, Joseph Stiglitz, Thomas Piketty, Monica de Bolle, Laura Carvalho, Esther Dwerk, Pedro Rossi, dentre outros pesquisadores de vertente econômica heterodoxa sob a ótica econômica e Aliomar Baleeiro, Ricardo Lodi, Daniel Sarmento, Fernando Facury Scaff e Élida Graziane sob a ótica jurídica, além de contar com a análise de procedimentos legislativos, de notícias veiculadas em imprensa oficial, e de dados históricos e econômicos registrados por diversos pesquisadores do direito financeiro.

O principal objetivo do presente ensaio é o de lançar luzes a pensamentos econômicos enraizados na lógica da política fiscal brasileira que são contraproducentes ao objetivo constitucional de construção de desenvolvimento socioeconômico, além de propor uma mudança de perspectiva sobre a gestão da dívida pública hoje disposta na lei financeira brasileira. É preciso refletir sobre a conveniência da manutenção de políticas fiscais ineficientes à satisfação dos direitos fundamentais da população por apego a avaliações técnicas fundamentadas em indicadores que desconsideram contextos sociais, culturais e políticos em suas previsões. Para que possamos avançar em discussões mais produtivas ao propósito de elaboração de um modelo de financiamento público que atenda as necessidades sociais e econômicas de um país ainda subdesenvolvido, precisamos estar aptos a perceber e a encarar com seriedade as *narrativas politicas que naturalizam e legitimam a perpetuação da desigualdade ao longo do tempo*, razão pela qual pode se mostrar pertinente a presente contribuição científica ao estudo de remodelação do direito financeiro brasileiro, com foco na concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988.

Recuperando esse encargo analítico da certeza matemática, as ciências sociais também têm muito a contribuir para a remodelação do direito financeiro nacional, que hoje não atende aos objetivos constitucionais voltados à erradicação da pobreza e redução das desigualdades em suas mais variadas concepções. A principal mensagem que se pretende transmitir nessa pesquisa é a de que decisões econômico-financeiras, assim como quaisquer outras, são tomadas no bojo de uma gama de perspectivas jurídicas e econômicas possíveis. Nenhuma delas é irrefutável ou imutável ao longo do tempo. No entanto, para que possamos refletir quais serão adequadas ou não ao modelo brasileiro, é preciso, primeiramente, tornar o debate mais transparente e plural.

1. A RELAÇÃO ENTRE DIREITO FINANCEIRO, ECONOMIA E POLÍTICA

Caminhamos globalmente rumo à concentração de renda equivalente aquela do século XIX: retrocedemos a níveis graves de insegurança alimentar enquanto fortunas se multiplicam e se perpetuam sem limites. Apenas durante o período pandêmico, contexto em que milhares de pessoas perderam os empregos, ou em que se notaram em circunstâncias financeiras críticas, a riqueza dos maiores bilionários do mundo aumentou em cerca de US$ 5 trilhões, segundo o ranking estabelecido pela revista americana *Forbes*[1].

Embora seja difícil concebermos posições contrárias ao reconhecimento da crescente desigualdade econômica no mundo, realidade social cujos efeitos são tangíveis e suportados pelas diversas vivências classistas - seja direta, seja indiretamente - assumimos e corroboramos o *status de normalidade* conferido a esse cenário jurídico e econômico. Quaisquer tentativas de construção de modelos de desenvolvimento econômico mais sustentáveis são recebidas pelo senso comum como esboços de radicalismo, e claro, em temporadas Trumpistas e Bolsonaristas, como ensaios comunistas. O incessante crescimento econômico baseado em metas financeiras é definido como o único resultado almejado pela organização social, de modo a conduzir políticos, economistas e demais personalidades públicas no convencimento do eleitorado a valores e a preferências políticas das forças de mercado, mediante a promessa trivial de redistribuição do bolo que nunca pode parar de crescer. Ao longo da história, a garantia de condições básicas de vida para os setores mais vulneráveis da população decorreu, muitas vezes, não de preocupações morais com os seus direitos ou bem-estar, mas do medo de convulsões sociais que pudessem abalar o *status quo*, como observa de forma cirúrgica o Professor Daniel Sarmento[2].

---

[1] CNN BRASIL, 06 de abril de 2021: Bilionários ficaram US$ 5 trilhões mais ricos em meio à pandemia de Covid-19. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/04/06/mesmo-com-a-pandemia-da-covid-19-bilionarios-ficaram-us-5-trilhoes-mais-ricos. Acesso em 26.05.2021.

[2] SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. 3ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2020, pág. 217.

Consumismo, individualismo e materialismo garantem o ambiente cultural necessário para a perpetuação da confiança da população em narrativas mercadológicas que deslegitimam a concepção de uma sociedade comunitária e socialmente mais integrada[3]. A desigualdade entre pessoas é encarada como fenômeno inerente aos sistemas econômicos contemporâneos. Cidadãos apostam na suposta eficiência econômica dos ideais do mercado no desenvolvimento de políticas fiscais, defendendo-se da intervenção econômica do esteriotipado Estado burocrático e corrupto. A rivalidade exacerbada é encarada como elemento salutar nesse conceito de eficiência, apesar desse comportamento ser vertido apenas para resultados desprendidos das necessidades sociais e de qualquer ética comunitária inerente, sequer fazendo-se bom proveito da totalidade dos recursos materiais e humanos disponíveis. Como resultado dessa mentalidade, pagamos um preço caro pela desigualdade que não questionamos: Um sistema econômico menos estável e menos eficiente sob o ponto de vista de resultados sociais, acrescido de um menor crescimento econômico e de uma democracia ameaçada[4].

A questão se torna ainda mais instigante quando percebemos a noção eminentemente *dialética* por trás dos pilares que sustentam essa realidade, tida como imutável por análises institucionais voltadas puramente à perspectiva econômica ortodoxa. Na verdade, estamos lidando com planejamentos de desenvolvimento pautados em *convicções ideológicas contrárias a propósitos igualitários*, não obstante a sustentação da suposta neutralidade científica da política fiscal de viés restritivo, que comprovadamente pouco influenciou na redistribuição de riqueza dos países sul-americanos, para qualquer que seja a camada da pirâmide social, com exceção daqueles alocados no 1% do topo[5].

A tolerância pela ideologia que legitima a extrema concentração de renda nos dias de hoje é tão justificável quanto a propriedade de fazendas de escravos pertencentes a famílias de outrora, ou quanto a impossibilidade de o direito ao voto ser estendido às mulheres. As comparações se mostram pertinentes na medida em que tratam de desigualdades de tratamento fundamentadas em *crenças contaminadas por retóricas*

---

[3] WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. O espírito da Igualdade – Por que razão sociedades mais igualitárias funcionam quase sempre melhor – Lisboa: Editorial Presença, 2010, pág 276.
[4] STIGLITZ, Joseph, O Preço da Desigualdade. Trad. Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2013, pág 35-37.
[5] BAUMAN, Zygmunt. A riqueza de poucos beneficia todos nós? – Rio de Janeiro: Zahar, 2015, pág. 36.

políticas de determinado recorte temporal e social, desvinculadas de predição científica que lhes dê amparo. Assim como no passado, a privação de direitos do nosso tempo é encarada para muitos como apenas parte da *paisagem da normalidade*. De fato, como observam WILKINSON e PICKETT (2010), *talvez haja algo de errado com boa parte do tecido ideológico da sociedade na qual vivemos*[6].

A costura desse tecido ideológico teve seu início muito antes dos esboços de redemocratização dos países do sul, podendo ser compreendida como fruto da própria revolução industrial, fase em que a mobilização humana muda seu caráter de subsistência para a motivação do *lucro*, conforme nos narra Karl Polanyi em sua obra de 1944, "A Grande Transformação". Em sentido contrário à lógica desenvolvida por Adam Smith, Polanyi refuta a espontaneidade da racionalidade econômica liberal como guia do comportamento humano, denunciando o desvirtuamento artificial da mentalidade socioeconômica da sociedade primitiva, *originariamente redistributiva e recíproca*[7], para a mercantilização de aspectos elementares à sobrevivência humana, como terra e trabalho. O costume e a intervenção estatal deixam de ser centrais à regulação da vida em sociedade, sendo substituídos pelo preço das mercadorias, que promove a aludida *autorregulação do sistema de mercado*.

Ocorre que dita autorregulação dependeria do Estado para ser posta em prática. A história econômica demonstra que a emergência dos mercados nacionais não foi, de forma alguma, resultado da emancipação gradual e espontânea da esfera econômica do controle governamental. Pelo contrário, como frisa Polanyi, o mercado foi a consequência de uma *intervenção estatal consciente para finalidades privadas*, sendo essa a principal crítica feita pelo autor à construção da sociedade de mercado. A racionalidade econômica estará presente, de uma forma ou de outra, na vida em sociedade. A questão muda de figura quando essa racionalidade econômica se baseia única e exclusivamente no *auto-interesse*[8].

Não fosse pela flexibilização das leis de proteção de uso da terra e as intervenções monetárias voltadas para finalidades desvinculadas do bem-estar do trabalhador, os

---

[6] Ibid., 2015, Pág. 277.
[7] POLANYI, Karl. A Grande transformação. Trad. Fanny Wrobel, 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, pág. 59.
[8] Ibid., 2012, pág. 108.

liberais não teriam um ambiente livre para desenvolvimento do sistema econômico baseado no *laissez-faire*. Por esse motivo, para o filósofo húngaro, a utopia da sociedade de mercado livre da intervenção do Estado e autorregulada por si mesma já estaria atestada em seu nascedouro, posto que a grande transformação do sistema de mercado teria levado à desarticulação da sociedade, comprometendo seu funcionamento independente. Para além dos efeitos meramente econômicos, a mercantilização da vida teria seus impactos irradiados para quase todos os campos da atividade humana, seja político, econômico, cultural, filosófico, artístico, ou religioso[9].

As instituições são materializações do significado e do propósito humano. Sendo assim, a partir do momento que sustentamos a preponderância das exigências voláteis do mercado sobre todas as outras exigências da comunidade, *passamos a subordinar todo o sistema social aos interesses da sociedade de mercado*, que se diferem diametralmente dos interesses sociais, em sua matriz ética-filosófica. Enquanto a economia de mercado pressupõe a desigualdade como motor das aspirações ao lucro, o sistema social, consubstanciado no *pacto social*, pressupõe a construção do bem comum para a vida comunitária, ancorado em aspectos igualitários. Em que pese a vida econômica sempre tenha sido relevante à sociedade humana, foi a partir da criação artificial da sociedade de mercado que essa atuação incidental passou a ser validada como propósito institucional principal[10].

Não obstante essa carga ideológica contrária a matrizes igualitárias seja resultante da lógica individualista do liberalismo econômico, é certo que sua influência no bojo de políticas públicas e no funcionamento do livre mercado deriva da permissão estatal para tanto. Como bem sintetizado por Karl Polanyi, nenhuma simples declaração de direitos é suficiente: as instituições são necessárias para efetivá-los, constatação que coloca em xeque o próprio conceito de liberdade no bojo de uma sociedade complexa.

Em outras palavras, embora seja possível atribuir à iniciativa privada a responsabilidade sobre o nível de desigualdade econômica exercido em sociedade, *não há como negar a parcela de conivência política no molde dos limites institucionais que contornam esse cenário*. Nesse sentido, é possível sustentar que muita da desigualdade

[9]Ibid., 2012, pág. 117.
[10] Ibid., pág. 110.

atual resulta também das políticas governamentais desenvolvidas, tanto as que o governo aplica, *quanto aquelas que o poder público se abstém de aplicar*[11]. Combater a desigualdade, portanto, implica investir no ataque estatal em várias frentes, como nos ensina o Professor STIGLITZ (2013). É preciso controlar os excessos do topo, reforçar a classe média e ajudar os da base. Cada objetivo demanda a elaboração de um programa próprio, condizente com a apuração específica da origem da desigualdade que permeia cada faceta dessa sociedade de oportunidades desiguais[12].

Em um Estado de direito, o instrumento estatal apto a colocar em prática esse planejamento é a legislação, que formulará as regras básicas do jogo econômico. É a partir da lei que a sindicalização, as normas de gestão empresarial centralizadoras e as regras de concorrência abusiva vão ser incentivadas ou desencorajadas, assim como também será por meio da lei que o Estado definirá sua participação mais ou menos incisiva na instabilidade econômica operada pela especulação do livre mercado.

Ou seja, *é reservado ao Estado o poder decisório quanto ao regime de política econômica que melhor servirá aos objetivos de confronto ou de manutenção à concentração de riqueza*. É claro que eventos externos influenciam tanto na atuação política, quanto na atuação econômica. No entanto, é preciso uma análise mais profunda da conjuntura macroeconômica com o formato das políticas fiscais desenvolvidas para perceber que certos resultados negativos de políticas públicas, supostamente comprometidas com a distribuição mais equânime de riquezas de um país, não são meramente obra do acaso, ou do misticismo que ronda os comportamentos mercadológicos, mas são efeitos de uma *construção jurídica permissiva para essa finalidade não igualitária*.

Ressalta-se neste capítulo, portanto, *o poder de escolha* do Estado nessa seara, como instituição superior às demais no espaço público de gerência socioeconômica, buscando-se destrinchar a relação existente entre políticas macroeconômicas, políticas fiscais e o papel regulatório estatal, aqui focado na matéria de finanças públicas, perante a qual o direito financeiro contribui não apenas para a função central de organização de

[11] STIGLITZ, 2013, op. cit., pág 89.
[12] Ibid., 2013.

planejamento econômico e financeiro do Estado, como também para regulação da própria riqueza na iniciativa privada.

Estruturas institucionais definem os elementos macroeconômicos, que se relacionam a todo momento, de modo a consideramos que mesmo as *certezas* dos indicadores matemáticos são posteriores a uma opção de paradigma econômico feita pelo poder público, *baseada em concepções políticas ou ideológicas*. O poder dos mercados é, de fato, enorme, *mas neles não há qualquer moralidade democrática inerente*[13]. É nosso dever definir como gerir essas decisões políticas para que as necessidades sociais tenham, de fato, a preferência esperada na confecção do planejamento de uma sociedade republicana e democrática.

1.1 A Constituição da República de 1988 como direcionamento da política fiscal brasileira

Seguindo a principal linha de raciocínio que dá amparo a esse trabalho - de que é pressuposto para a dinâmica econômica da sociedade de mercado o desenho de uma regulação institucional que lhe dê amparo, de forma precedente à análise da racionalidade econômica constante nas políticas fiscais brasileiras - será preciso nos atentarmos ao teor contido no corpo constitucional brasileiro, buscando compreender quais os objetivos de política fiscal que a sociedade brasileira, durante o período de redemocratização, almejava construir coletivamente nessa nova fase de pacto social, amparados pelos fundamentos de soberania, de cidadania, de dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político[14].

Descritos em quatro incisos do artigo 3º, os objetivos fundamentais da República Brasileira são identificados como: *(i)* a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; *(ii)* a garantia de desenvolvimento nacional; *(iii)* a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; e *(iv)* a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Como nos leciona o Professor Fernando Scaff, a leitura do referido dispositivo, feita em conjunto, indica como principal objetivo da república

[13] STIGLITZ, 2013, op. cit., pág 37.
[14] Art. 1º, CR 1988.

brasileira o *desenvolvimento socioeconômico equilibrado, que dialogue com a construção de uma sociedade justa e solidária com a promoção do bem de todos*[15].

Interessante observação feita pelo professor titular da USP quanto à conexão do vocábulo trazido pela Constituição em "*bem de todos*" com a noção de *bem comum*[16], expressão que compreende ter interpretação de maior abrangência do que a conotação de *interesse público* empregada no direito administrativo. Em sua concepção, bem comum aproximaria-se mais ao sentido ético-filosófico atribuído por Rousseau à *vontade geral*, conceito fundamentador da teoria do contrato social. Nesse sentido, o bem comum não significaria aquilo que é comum a todos, mas sim o que seria *de interesse de todos*. A ideia por detrás da expressão *bem comum* seria a da busca de interesse de toda a sociedade, quer via políticas públicas ou não, desenvolvida em fase precedente à da construção do constitucionalismo revolucionário francês. Já o *interesse público* demonstraria o interesse do Estado enquanto *representante da sociedade*. Assim, para quem compreende que Estado é a *sociedade politicamente organizada*, essas duas concepções seriam equivalentes, mas para aqueles que compreendem que a máquina estatal não contemplaria a sociedade como um todo, apenas uns de seus múltiplos grupos e interesses dominantes, haveria divergência entre os conceitos, abrindo-se distinção entre o interesse público e o interesse social.[17]

Do preâmbulo constitucional[18] também é possível extrair a carga axiológica atribuída à Carta Magna pela Constituinte originária, mediante a inclusão de valores tidos como fundamentais à sociedade, como a garantia dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a justiça, o bem-estar e a igualdade. O objetivo da ordem social brasileira também é fundamentado pela promoção de bem-estar social, em conjunto com a justiça social, conforme dispõe o artigo 193[19], previsto no título VIII.

---

[15] SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual – Ensaio sobre direito financeiro, República e Direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pág 214.
[16] Idem, 2018.
[17] SCAFF, 2018, op. cit, pág. 129.
[18] Não obstante seja debate já ultrapassado no Supremo a questão relacionada ao valor normativo conferido ao preâmbulo constitucional, igualmente pacificada é a noção de sua função hermenêutica . Funcionando como verdadeira ponte no tempo, o preâmbulo da Constituição de 1988 fala no presente e para o presente, evocando o passado, mirando o futuro e expressando dados materiais de partida que funcionam para seu intérprete como condição de possibilidade do compreender constitucional.
[19] Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais,

Note-se que nesses contextos não há menção ao *bem comum*, mas sim ao *bem-estar social*. Para ALEXY (1992), a noção de bem-estar teria sua conotação a partir de uma perspectiva econômica, apta a justificar e legitimar a edição normativa de prestações econômicas satisfativas pelo Estado voltadas ao bem comum. O bem-estar equivaleria, portanto, *a expressão econômica do bem comum*, agregando ainda mais complexidade à noção originária de *bem comum*, posto que introduz novas conotações subjetivas concebidas individualmente, como preferencias pessoais e de êxito, que são variáveis de pessoa para pessoa[20].

Dada a ampla abertura interpretativa, esse tipo de justificação envolverá inevitavelmente divergências entre utilidades individuais e públicas, bem como entre ideologias econômicas e filosóficas de matriz igualitária ou não igualitária sobre o papel do Estado em sede de construção de políticas públicas voltadas à camada mais vulnerável da sociedade. Apesar de existir razoável convergência, dentre as mais variadas teorias políticas, acerca da necessidade de garantia estatal de condições materiais básicas na vida de todos os cidadãos, há diferenças significativas quanto à justificativa política e econômica utilizada para colocar em prática esse ideal, o que também implica diferenças no tratamento dado à extensão e à forma de proteção desse conteúdo mínimo de direitos sociais.

Embora o desenvolvimento do Estado de Bem-estar social na Europa e nos Estados Unidos tenha combinado a criação de redes de proteção social e a prestação de serviços de saúde e educação, isso não significa que não tenha havido conflito na prioridade de alocação dos recursos nessas áreas[21]. Laura Carvalho relembra, a título de exemplo, a preferência orçamentária conferida pelos Estados Unidos ao apoio à educação pública como elemento central da noção histórica de bem-estar desenvolvida nesse país, sob a perspectiva de mobilidade social. A mesma prioridade institucional, no entanto, não é conferida às redes de proteção social, compreendidas no contexto estadunidense como

---

assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

[20] DWORKIN, Ronald. A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade; tradução Jussara Simões – São Paulo: Martins Fontes, 2005, cap. 1, pág, 11.

[21] CARVALHO, Laura. Curto-Circuito: o vírus e a volta do Estado [recurso eletrônico] – 1a ed. – Rio de Janeiro: Todavia, 2020, pag. 70

políticas de assistência temporária em situações de mudanças socioeconômicas extremas. Assim, há diferenças teóricas sobre o que se compreende sobre a própria função de um estado de bem-estar enquanto provedor de igualdade de oportunidades mínimas, sendo o estado socialdemocrata[22] - compreendido aqui como aquele modelo em que há maior gasto público tanto em educação, quanto em seguridade social - como apenas uma das classificações possíveis conferidas pela literatura econômica[23].

Nesse sentido, enquanto a bibliografia tradicionalmente liberal sobre *liberdade* afirma ser esse valor restringido cada vez que o Estado atua mais expansivamente na promoção de igualdade ou na garantia de direitos positivos, há interpretações que se filiam à ideia de que a liberdade deve ser concebida como *a possibilidade real de cada pessoa tomar decisões sobre sua própria vida*, compreensão desenvolvida no bojo da teoria do *liberalismo igualitário*, em que há a tentativa de articulação mais coerente entre a ampla garantia das liberdades públicas existenciais com a promoção da igualdade material e justiça social. Para diversos filósofos e juristas adeptos dessa ideia, a própria concepção de liberdade individual seria esvaziada sem o nivelamento social de certas condições materiais básicas, diante da inviabilidade do efetivo exercício da liberdade no mundo real[24]. Um dos expoentes dessa racionalidade política filosófica foi John Rawls, para quem as garantias relativas ao mínimo existencial seriam pressupostos para aplicação dos princípios de justiça focados nos direitos e nas liberdades individuais.[25]

Na concepção igualitarista de DWORKIN (2005), a despeito de sua reticência epistemológica pessoal quanto à reserva constitucional atribuível aos direitos sociais, seria papel estatal nesse debate a fixação objetiva, no âmbito de um consenso social, de um parâmetro médio de redistribuição de recursos para a promoção da igualdade como um ideal político, sem ignorar a evidência de um julgamento subjetivo pretérito *sobre o que a sociedade entende sobre bem-estar no seu próprio contexto histórico e social*. Nesse sentido, comparações de pontos de vista sobre o que é bem-estar serão sempre

---

[22] PIKETTY (2020) descreve o termo como "um conjunto de práticas políticas e instituições que visa proporcionar um ajuste social ao sistema de propriedade privada e ao capitalismo".

[23] CARVALHO (2020), op. cit., pag. 71. A autora cita como exemplos de modelos de estados sociais-democratas a Dinamarca, a Finlândia, a Suécia, a Noruega e a Dinamarca.

[24] SARMENTO, 2020, op. cit, pág. 219.

[25] Ibid, 2020, pág. 222.

indeterminadas[26], o que nos leva a conclusão de que a justificativa estatal de adoção de determinado bem comum, em termos econômicos, *também será de análise subjetiva.*

Diante da abrangência que os termos reservam, importante se fazer as devidas adoções conceituais em relação ao parâmetro constitucional aqui estudado. Valendo-nos da comparação do feita pelo Professor Scaff entre bem comum e bem de todos, compreendemos nesse trabalho como o principal objetivo constitucional brasileiro o *desenvolvimento socioeconômico equilibrado*, ou seja, um planejamento econômico que seja compatível com a construção de uma sociedade justa e solidária, buscando a promoção do bem de todos ou, fazendo as substituições conceituais, do *bem comum*. Nessa visão, o bem comum deverá reproduzir o equilíbrio de interesses públicos e interesses individuais, em especial aqueles relacionados aos valores de liberdade e de isonomia. Liberdade sem isonomia é insuficiente, assim como isonomia sem liberdade, como se depreende da lógica do liberalismo igualitário. É na convergência desses dois valores, estabelecidos pela convivência em sociedade, que se fundam todos os direitos humanos e, na forma da lei de cada país, *os direitos fundamentais*[27].

Importante fazer um breve parêntesis para destacar o uso e a abrangência do termo direitos fundamentais no presente trabalho. Apesar do debate se encontrar hoje quase superado, nem toda a literatura jurídica identifica direitos fundamentais como direitos sociais, considerando a falta de previsão constitucional de direitos sociais em diversos ordenamentos constitucionais estrangeiros, como no caso da Alemanha, em que ALEXY (2008) precisou se valer da justificativa de liberdade fática, presente na teoria política do liberalismo igualitário, para fundamentar a proteção constitucional aos direitos fundamentais sociais. Para o recorte aqui analisado, no período pós Constituição de 1988, não restam dúvidas sobre a fundamentação jurídica dos direitos sociais como direitos fundamentais, tendo em vista o amplo rol de direitos sociais assegurados pelo artigo 6º da Carta Magna, dentre outros distribuídos pelas diversas seções constitucionais. Por esta razão, direitos fundamentais e direitos sociais serão tratados aqui como *expressões sinônimas*, ambas representando a normatividade dos princípios de direitos humanos.

---

[26] DWORKIN, 2005, op. cit. pág. 76
[27] SCAFF, 2018, op. cit, pág 175.

A compreensão de *desenvolvimento econômico*, no enquadramento do artigo 3º da Constituição da República, por sua vez, é dependente da compreensão de desenvolvimento humano, pois sem conferir prioridade ao desenvolvimento do ser humano não há condições do exercício igualitário das liberdades individuais, ou seja, do exercício de seus direitos fundamentais, sejam eles políticos, civis ou sociais. Em um Estado de Direito, será o tratamento legal isonômico que proporcionará a liberdade igual, síntese do princípio republicano[28] utilizada como norte teórico da obra do professor paulista.

Buscando aglutinar os entendimentos conceituais, é possível fixar como premissas a constatação de que para concretude do pacto social brasileiro, fundamentado pela vontade geral, ou pelo bem comum buscado no bojo da redemocratização, se busca um *desenvolvimento econômico que coadune o efetivo exercício isonômico de direitos fundamentais*. Para tanto, é preciso que os governantes utilizem os recursos públicos para a consecução desse planejamento, sendo precisamente esse o papel do direito financeiro: a concretização de direitos fundamentais. Não basta a proclamação do direito, mas efetivamente concretizá-lo, mediante a edição de políticas públicas que nivelem a condição socioeconômica dos subordinados. Assim, é necessário gastar progressivamente mais com quem se encontra em estado vulnerável, de modo a reduzir as desigualdades sociais, raciocínio que traduz a noção de capacidade receptiva desenvolvida por SCAFF (2018) e que será aprofundada no terceiro capítulo dessa pesquisa.

O financiamento dessas políticas é matéria atinente às finanças públicas, e, consequentemente, à construção da política fiscal. A vinculação da ciência das finanças públicas ao direito financeiro assume feição umbilical, considerando que tanto a primeira, quanto a segunda disciplina, cuidam dos mesmos fenômenos, apesar da abordagem sob ângulos diferentes. Sob a ótica do direito financeiro, se fornece a leitura sobre a estrutura institucional, constitucional e jurídica atribuída às leis que regem a coleta e o dispêndio das receitas, assim como os orçamentos e os empréstimos públicos[29]. O legislador financeiro, ao seu turno, deverá se inspirar nas observações e

[28] SCAFF, 2018, op. cit, pág 232

[29] BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças – 19a edição. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. – Rio de Janeiro: Forense, 2015, pág. 42.

nas lições de economistas e de financistas para que a execução e a elaboração das normas jurídicas financeiras atinjam os fins da política legislativa de Estado.

Em relação à temática destacada, é certo que, desde a promulgação da Constituição de 1946, há a consagração da autonomia do direito financeiro, atribuindo-se à União a competência para regulação sobre normas gerais (art. 5º, XV, "b", CR 1946). Na Constituição atual, mesma racionalidade é evidenciada no artigo 24, inciso I, situando a matéria de direito financeiro como objeto de deliberação legislativa concorrente entre União, Estados e Municípios, limitando-se a competência da União à edição de normas gerais, conforme redação do parágrafo segundo do dispositivo. A alocação de recursos e do gasto fixado não pode seguir planos de governo que sejam desvinculados da Constituição e de demais normas do ordenamento jurídico. E um dos mandamentos primordiais sobre o manejo orçamentário é o respeito ao princípio republicano, identificado na Constituição Brasileira[30].

A depender da escolha feita pela Constituinte sobre o estado de bem-estar que se queira desenvolver, o modelo de financiamento público deverá ser condizente com as propostas sociais que se busque implementar. Apesar da existência pretérita de previsão normativa financeira à promulgação da Constituição de 1988, em se tratando de um novo pacto social, ancorado em iniciativas redistributivas mais arrojadas em comparação às ordens constitucionais anteriores, sua implementação fática dependeria de mudanças estruturais em termos de reforma tributária, ou de uma ampla modificação nas estruturas de distribuição de riqueza positivadas pela Constituição para correção de desigualdades econômicas crônicas observadas na história de desenvolvimento econômico exploratório praticado no Brasil.

No entanto, o que se observa do texto constitucional *é o oposto*. Se por um lado houve a expansão de reconhecimento de direitos humanos como base do modelo de desenvolvimento socioeconômico que se pretendia implementar, mediante a garantia de tratamento isonômico e da satisfação de direitos sociais como manifestações do bem comum buscado neste novo paradigma constitucional, por outro, *não houve nenhuma*

[30] SCAFF, 2018, op. cit, pág 222.

remodelação da política fiscal ou das regras de propriedade privada como contrapartida jurídica para que sua concretude via financiamento público fosse viável.

Essa é a principal crítica atribuída à Constituição cidadã no que tange à sua materialidade: Elogiada pela adoção do pluralismo político, pela expansão de direitos sociais e pelo prestígio formal aos direitos humanos com status de direitos fundamentais, a guinada progressista alavancada pela Constituição de 1988 teve um *custo político*, deixando de lado uma reforma constitucional sobre bases de incidência tributária e sobre flexibilidade financeira estatal. Em verdade, a própria conquista democrática pode ser encarada como fruto de articulação política, tendo em vista que os militares deixaram o poder – e continuam até hoje - ilesos pela responsabilidade de seus atos, além de financeiramente intocáveis[31]. Não ocorreu substituição dos grupos de poder, mas sim uma *reconfiguração das elites*, haja vista que importantes elementos constitutivos da ordem anterior mantiveram-se intactos.

No que tange aos efeitos sobre os demais entes federados, como nos ensina a literatura econômica[32], a estrutura federativa brasileira do período pós 1988 foi historicamente marcada por desequilíbrios de poder entre a esfera central e os governos subnacionais, com clara prevalência da autonomia financeira da União frente aos demais entes. As finanças públicas estaduais, em particular, foram fortemente impactadas por esse modelo centralizador de federalismo fiscal adotado no Brasil, que em verdade buscava combinar a descentralização das competências institucionais dos entes federativos com a instauração de um modelo de ajuste fiscal adaptável à racionalidade econômica mundial da época, como se verá no próximo tópico.

Nos narra Lilia Schwarcz, em "*Brasil: uma biografia*", que: "a Assembleia Constituinte de 1988 envolveu movimentos contraditórios e embates formidáveis entre forças políticas desiguais, inúmeras vezes errando de alvo. Conservou intocada a

---

[31] COSTA PINTO, Eduardo. Nova república (1985-1989): Transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação de renda e fim do desenvolvimentismo In: DE ARAUJO, Victor Leonardo, pág. 358.

[32] REZENDE, Aline Martins Ribeiro Tavares; CARNEIRO, Ricardo; REZENDE, João Victor Silveira. Federalismo Fiscal e crise das finanças públicas no Brasil: uma análise de indicadores fiscais nos Estados de 2007 a 2012 – Rio de Janeiro: XXXVIII Encontro da ANPAD, 2014, pág. 2.

estrutura agrária, permitiu a autonomia das forças armadas para definir assuntos de seu interesse, derrubou a proposta de jornada de trabalho de 40 horas, manteve inelegíveis os analfabetos, e, fruto de seu inevitável enquadramento histórico, nasceu velha em seus capítulos sobre o sistema eleitoral"[33]. Sintetiza a Autora que a Constituição de 1988 é a melhor expressão de que *o Brasil tinha um olho no passado e outro no futuro*[34].

Essa noção de um olho no passado e outro no futuro, de fato, traduz a peculiaridade do cenário político e econômico brasileiro até os dias atuais.

A proposta de construção de um conceito de bem comum, aliado à igualdade em termos distributivos, mas sem mudanças práticas relevantes na regulação estatal sobre renda e sobre patrimônios não aparenta ser uma resolução institucional integralmente compromissada com os ideais sociais utilizados para sua fundamentação teórica. Não se trata de mera contradição normativa, nem representa lacunas deixadas pela Constituinte. *É medida que já era de conhecimento político à época do debate constitucional*. O depoimento do partido brasileiro de origem popular, o partido dos trabalhadores, testemunha essa realidade política em sede de votação da proposta da constituinte:

> "SR. LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (PT-SP. Sem revisão do orador.) Em fevereiro de 1987, quando o Partido dos Trabalhadores chegou ao Congresso Constituinte, não trazia nenhuma ilusão de que poderia, através da Constituição, resolver todos os problemas da sociedade brasileira. Entendíamos, já no dia 16 de novembro de 1986, que a composição da Constituinte não seria uma composição favorável aos projetos políticos da classe trabalhadora brasileira, tampouco seria favorável àqueles que sonharam ter uma Constituição a mais progressista possível. O Partido dos Trabalhadores apresentou, em março de 1987, um Projeto de Constituição que não era, de forma alguma, um projeto socialista. Era o Projeto de Constituição nos parâmetros permitidos pelo capitalismo, mas entendíamos que, com o nosso projeto, poderíamos, mesmo dentro do sistema capitalista, minorar o sofrimento da classe trabalhadora brasileira. (...) Sobre a questão da reforma agrária, *esta Assembléia Nacional Constituinte teve o prazer de dar aos camponeses brasileiros um texto mais retrógrado do que aquele que era o Estatuto da Terra, elaborado na época do Marechal Castello Branco. Os militares continuam intocáveis, como se fossem cidadãos de primeira classe*, para, em nome

[33] SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. Brasil: uma biografia – São Paulo: Companhia das letras, 2015, pág. 488.
[34] Ibid, 2015, pág 489.

da ordem e da lei, poderem repetir o que fizeram em 1964, ou o que foi feito agora no Haiti. [...] Importante na política é que tenhamos espaço de liberdade para ser contra ou a favor. E o Partido dos Trabalhadores, por entender que a democracia é algo importante – ela foi conquistada na rua, ela foi conquistada nas lutas travadas pela sociedade brasileira –, vem aqui dizer que vai votar contra esse texto, exatamente porque entende que, mesmo havendo avanços na Constituinte, *a essência do poder, a essência da propriedade privada, a essência do poder dos militares continua intacta nesta Constituinte*." (Luis Inácio Lula da Silva – PT-SP, Discurso proferido na sessão de 22 de setembro de 1988, publicado no DANC de 23 de setembro de 1988, p. 14313-14314. Razões das restrições do Partido dos Trabalhadores ao Projeto de Constituição)

Nota-se, assim, que a proposta de tratamento isonômico na concessão de direitos fundamentais, delineada pela Constituição cidadã como proposta de Estado de bem-estar brasileiro, já sofre a *quebra de consensualidade na sua própria origem*, na medida em que garante formalmente a expansão de direitos sociais pela via da inclusão normativa e não da redistribuição de riquezas[35], um dos papéis principais da tributação e do manejo das finanças públicas. Apesar dos muitos avanços igualitários no campo do reconhecimento identitário humano acompanhados nesse novo milênio, a conquista material de direitos sociais na era da social-democracia brasileira teve sua possibilidade real de implementação dificultada *pela preservação de valores não isonômicos no bojo do planejamento fiscal e proprietário da sociedade.*

Nesse raciocínio, apesar da expressa delimitação normativa do objetivo constitucional de redução de desigualdades através de ações não discriminatórias, buscando alcançar uma sociedade livre, justa e solidária através da promoção do bem de todos, via efetivo exercício dos direitos fundamentais para desenvolvimento socioeconômico do país, é preciso reconhecer, primeiramente, que aquele modelo de financiamento de direitos fundamentais, instituído pela nova ordem democrática, *teve sua execução já debilitada pela mesmo antes de ser posta em prática*, como será demonstrado nos capítulos seguintes dessa pesquisa.

A garantia de direitos pressupõe sua instrumentalidade pelo poder publico, fato que era e ainda é sistematicamente negado pelos governos brasileiros, em grande medida,

[35] DE SOUZA, 2018, op. cit, pág. 360.

pela racionalidade política e econômica contrária à lógica igualitária constitucional, desequilibrando a balança dos valores de liberdade e de igualdade. A perspectiva de se garantir determinadas liberdades individuais, sem a devida contraprestação de tratamento isonômico na construção normativa remonta características oligárquicas de poder, presentes há tempos na realidade política e social brasileira. O período de redemocratização, ao seu turno, não se mostrou suficiente para promoção de mudanças nesse tratamento legal. A observação histórica do trajeto seguido pela construção das políticas fiscais, *tanto sob a dimensão política*; compreendendo o perfil daqueles que tradicionalmente detinham o poder decisório dos rumos estatais, *quanto sob dimensão econômica*; percebendo a tendência econômica da época, nos aponta justificativas para a manutenção e progressiva limitação jurídica dada à atuação estatal no financiamento de direitos fundamentais.

1.2 O orçamento público e as perspectivas ortodoxas e heterodoxas de política fiscal

Nos ensina o Professor Aliomar Baleeiro[36] que a relação contemporânea entre Constituição e Orçamento público remonta o próprio processo de concepção do Estado Moderno, resultante das revoluções liberais do século XIX. Em pleno absolutismo, um quadro contábil de despesas e receitas já não era estranho às práticas administrativas francesas, mas a construção da transparência do gasto público e da fiscalização financeira pela população só viria mais tarde, em sede de evolução dos regimes democráticos.

Inegável, portanto, a perspectiva política conferida ao orçamento público[37] em um ambiente democrático, seja como instrumento político, como plano de governo, ou como garantia de prestação de contas aos contribuintes. A estrutura conferida pela Constituição brasileira ao trato orçamentário não é apenas fruto da própria evolução dos regimes constitucionais brasileiros, como também hoje representa o planejamento de toda a sociedade, uma vez que já não envolve apenas a Administração Pública, mas também toda a economia nacional e, inclusive, o setor privado.

---

[36] BALEEIRO, 2015, op. cit, pág 533
[37] Idem, 2015.

Concentram-se nessa peça programática as fixações de arrecadações tributárias e dos gastos públicos, indicações essas que decorrem de decisões prévias sobre metas e sobre objetivos específicos que serão perseguidos pelo gestor público. Nesse sentido, a definição de quem se arrecadará e em quê se gastará é uma decisão essencialmente política, causando impacto na distribuição de riqueza do país e, consequentemente, na garantia de direitos fundamentais.

Essa condução concreta de diretrizes sociais deve ser fundamentada em estudos econômicos e financeiros que viabilizem a consecução das finalidades políticas buscadas. Todas as aplicações práticas da teoria financeira se enquadram no gênero de política financeira estatal, da qual a *política fiscal* é parte integrante. Em que pese a conotação estritamente tributária atrelada à literalidade do vocábulo fiscal, BALEEIRO (2015) também ressalta em sua obra a concepção axiológica da política fiscal sobre a *modificação de estruturas subdesenvolvidas*[38], concorrendo, ao lado de outras medidas econômicas e institucionais - como a política de crédito, de moeda, ou de câmbio - para a solução racional dos problemas típicos de países economicamente atrasados, em especial após a chamada *revolução keynesiana*, que difundiu o uso da política fiscal como corretivo de depressões econômicas e de processos inflacionários. Assim, a política fiscal pode ser entendida tanto como estudo de medidas financeiras à luz da teoria econômica, quanto como o próprio conjunto de medidas financeiras empregadas pelos governos para comando e redirecionamento da *conjuntura econômica*[39].

É possível extrair da literatura jurídico-econômica[40] três funções clássicas da política fiscal: (i) função alocativa; (ii) função distributiva; e (iii) função estabilizadora.

---

[38] Nos ensina o professor financeirista que cada país apresenta características próprias decorrentes de seus aspectos geográficos, humanos e históricos. O conjunto dos elementos físicos, ou materiais, e humanos ou sociais caracteriza e integra a estrutura de cada país, imprimindo-lhe uma fisionomia inconfundível. Essa estrutura física, histórica, social e econômica peculiar de cada nação influencia diretamente na construção da estrutura financeira nacional, que poderá ser modificada conforme a tendência de política fiscal que se pretende perseguir.

[39] Por conjuntura econômica, BALEEIRO (2015) denomina a mutação periódica, de diferente natureza e duração, da situação econômica de um país, ou de uma região deste, ou mesmo de certo setor desse país. Com o progresso das estatísticas e dos métodos de contabilidade nacional ou econômica, foi possível o aperfeiçoamento das análises das conjunturas econômicas, permitindo ao gestor público a avaliação sobre sua evolução dinâmica ao longo do tempo.

[40] Economia no pós pandemia – Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico/Org. Esther Dwerk, Pedro Rossi e Ana Luíza Matos de Oliveira – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020. Disponível em: https://pedrorossi.org/economia-pos-pandemia-desmontando-os-mitos-da-austeridade-fiscal-e-construindo-um-novo-paradigma-economico-no-brasil/.

A *função alocativa* se destina a satisfazer necessidades públicas e pressupõe o reconhecimento de certa abstenção do sistema de mercado no provimento de determinados bens e serviços. Nessa seara, a noção de *eficiência alocativa* pode variar conforme a perspectiva econômica que lhe dê guarida. Sob uma perspectiva econômica ortodoxa, a alocação eficiente de recursos se restringiria à atuação da política fiscal apenas na presença de falhas de mercado, como externalidades ou monopólios naturais. Já em uma perspectiva heterodoxa, a atuação da função alocativa teria atuação mais expansiva na prestação direta de serviços públicos.

Já a *função distributiva* interfere na disponibilidade de renda de cada pessoa, podendo reduzir ou reforçar desigualdades de mercado, a depender da concepção de justiça distributiva que se utilize como premissa. No campo das *despesas públicas*, é possível sua atuação diretamente redistributiva, mediante os instrumentos de transferências públicas monetárias para pessoas com vulnerabilidade econômica, ou sua atuação indiretamente redistributiva, através do financiamento de prestações positivas aos mais necessitados, via utilização de recursos orçamentários. No campo da *receita pública*, a função distributiva da política fiscal visa promover a justa repartição social do ônus da tributação por meio da progressividade tributária, instrumento de aferição de capacidade contributiva que afeta a composição da carga tributária e busca coadunar os propósitos de justiça social e de livre iniciativa, dada sua atuação distributiva em momento posterior à atividade econômica. É possível que a distribuição de renda também seja feita em momento antecedente à atividade econômica, por intermédio de iniciativas que elevem os valores salariais praticados, que promovam regulações econômicas, que valorizem os direitos trabalhistas, dentre outras medidas institucionais. Essa atuação distributiva implica maior impacto econômico no rendimento de mercado do que aquela praticada por meio da tributação progressiva.[41]

Por fim, a função estabilizadora da política fiscal busca influenciar o nível de empregos e de preços, sendo compreendida como maior contribuição da perspectiva econômica *keynesiana* sobre o impacto da política fiscal no emprego e na renda, formulada na década de 30 e de grande impacto econômico na recuperação dos países

---

Acesso em: 14.01.2022; RIBEIRO, Ricardo Lodi. Desigualdade e tributação na Era da austeridade seletiva - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019

[41] RIBEIRO, Ricardo Lodi. Desigualdade e tributação na Era da austeridade seletiva - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pág. 168.

no período pós 2ª Guerra Mundial, na década de 60[42]. Sob essa perspectiva, a política fiscal também possui a prerrogativa de amenizar crises econômicas que modifiquem a conjuntura, além de buscar a garantia de pleno emprego. Havendo desemprego involuntário, seria papel do Estado a indução de demanda pública até o alcance do nível de pleno emprego. A possível pressão inflacionária decorrente do excesso de demanda seria ajustada via gasto público que induzisse o consumo por famílias e empresas e redução de juros, estabilizando, portanto, os preços. Essa estratégia de política fiscal estabilizadora, inspirada na teoria de Keynes, também é reconhecida como *política fiscal anticíclica*, justamente por ter como principal objetivo a *neutralização dos efeitos recessivos do ciclo econômico*.

Nessa seara macroeconômica, a teoria ortodoxa rechaça a atuação estatal mais proeminente, considerando uma suposta incompatibilidade entre efeitos inflacionários e desenvolvimento econômico. Para essa corrente de pensamento, a indução à demanda agregada[43] pelo Estado e não pela "*espontaneidade*" do livre mercado seria responsável por distúrbios na dinâmica econômica, principalmente inflacionários. Para os ortodoxos, não seria um dos papéis principais da política fiscal a estabilização de preços, mas sim da política monetária, que por meio do manejo de taxa de juros favorável ao mercado ganharia status central na política macroeconômica, atraindo investimentos para o país.

Percebe-se, portanto, que em todas as nuances do debate sobre o papel da política fiscal haverá pelo menos duas teorias econômicas com oposições bem definidas: a perspectiva ortodoxa e a perspectiva heterodoxa. A primeira defende a construção de uma política fiscal baseada na atuação mínima do Estado, com controle rígido da dívida pública, mediante o equilíbrio entre despesas e receitas públicas. O crescimento econômico não seria desenvolvido pelo poder público, mas sim pelo

---

[42] ROSSI, Pedro; DAVID, Grazielle; DWERK, Esther. Redefinindo responsabilidade fiscal. In: Economia no pós pandemia – Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico/Org. Esther Dwerk, Pedro Rossi e Ana Luíza Matos de Oliveira – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020, pág. 245. Disponível em: https://pedrorossi.org/economia-pos-pandemia-desmontando-os-mitos-da-austeridade-fiscal-e-construindo-um-novo-paradigma-economico-no-brasil/. Acesso em: 14.01.2022

[43] Segundo definição dada ROSSI; DAVID; DWERK, 2020, op, cit, pág. 246: "Demanda agregada é um termo da macroeconomia que corresponde à soma de toda a demanda final de um país, incluindo a demanda dos consumidores, empresas, governo, exportadores e importadores. É composta por consumo das famílias, gasto do governo, investimentos, demanda externa (exportações), descontada a oferta externa (importação).

sistema de livre mercado, que se autorregularia, se desenvolveria e proveria o financiamento de direitos sociais mínimos via tributação.

A segunda, por outro lado, entende ser o próprio Estado o principal financiador de direitos sociais e indutor do crescimento econômico, via orçamento público, devendo atuar a política fiscal na direção de resultados macroeconômicos relevantes ao combate da desigualdade econômica, como a garantia do pleno emprego. Nesse raciocínio, o gasto público equivaleria a renda do setor privado, realocando e otimizando a disponibilidade de recursos ao mesmo tempo que melhoraria a eficiência do sistema de mercado, com consequente aumento da arrecadação tributária. Para os heterodoxos, o desemprego é um desperdício de recursos sociais, além de representar um fator de agravamento das desigualdades sociais pré-existentes. Se o mercado não garante o emprego, o Estado deverá garanti-lo, mediante a políticas fiscais expansivas.[44] Já para os ortodoxos, a questão atinente ao nível de desemprego não teria como principal fundamentação a abordagem macroeconômica, mas sim a microeconômica, diante da suposta rigidez institucional que caracterizaria o mercado de trabalho.

A adoção de uma ou outra teoria econômica pelo consenso internacional, em termos de política fiscal, caminha em sentido pendular ao longo das décadas, passando por períodos de ênfase na flexibilidade e na discricionariedade das regras fiscais, como foi observado nas décadas de 50 e 60, e por períodos de intensa rigidez nas regras fiscais, como se observou a nível mundial na década de 80 e ainda se observa no cenário Brasileiro atual.

Em que pese a prevalência da perspectiva econômica ortodoxa sobre o *mainstream* econômico internacional atual, em especial sobre o desenvolvimento de políticas fiscais das economias em desenvolvimento, é importante repisar o caráter político que reveste a efetividade dessas acepções e que anteriormente foi destacado. Da mesma maneira que não há um modelo único de política fiscal, dada a variedade de estruturas físicas, sociais, históricas e políticas de um país, também não há um modelo

[44] CARVALHO, Laura; ROSSI, Pedro. Mitos fiscais e tamanho do Estado. In: Economia no pós pandemia – Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico/Org. Esther Dwerk, Pedro Rossi e Ana Luíza Matos de Oliveira – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020, pág. 42. Disponível em: https://pedrorossi.org/economia-pos-pandemia-desmontando-os-mitos-da-austeridade-fiscal-e-construindo-um-novo-paradigma-economico-no-brasil. Acesso em: 14.01.2022.

único de teoria econômica a ser seguido por políticas públicas, mas sim *uma coleção de modelos possíveis, aberta a constantes reformulações*[45]. Preferências institucionais e padrões sociais são construções moldadas pela sociedade. A busca por teorias universais não coaduna com a disciplina econômica, que por excelência, depende da avaliação de elementos exógenos para fornecer um diagnóstico confiável sobre os efeitos de cada medida. Cada país tem suas experiências únicas e o *status quo* da sociedade globalizada parece, cada vez mais, ser obrigado a conviver com a instabilidade econômica e social.

Assim, a única conclusão que os economistas em escala mundial hoje parecem concordar, após décadas de polarização econômica, é a de que *não há uma receita universal e infalível para promoção de crescimento econômico*[46]. Nesse sentido, é pouco útil, quando não efetivamente contraproducente, a reprodução de discursos econômicos pré-concebidos à construção de quaisquer políticas fiscais. Isto porque a adoção estanque de apenas uma racionalidade econômica no âmbito fiscal representará, por consequência, análises enviesadas acerca dos resultados obtidos, já que mesmo os indicadores fiscais e econômicos pressupõem uma escolha política sobre qual finalidade se pretende atingir via adoção de determinada política fiscal.

No caso brasileiro, como será fundamentado em tópico próprio, aferimos a capacidade financeira estatal por indicadores que limitam a possibilidade de expansão do gasto público, o que, por si só, já representa uma escolha do legislador brasileiro pela perspectiva econômica ortodoxa acerca do papel do orçamento público na economia. A questão toma ares ainda mais relevantes quando percebemos que dita limitação não se mostra presente apenas na legislação infraconstitucional, mas também está enraizada na Constituição da República de 1988, desde sua promulgação. O caráter permanente atribuído a essa escolha de política fiscal inviabiliza o debate democrático sobre que tipo de desenvolvimento socioeconômico queremos construir no país, sendo essa uma das principais razões pelas quais a pesquisa aqui desenvolvida busca lançar luzes sobre os efeitos negativos que o modelo econômico ortodoxo produziu sobre o planejamento orçamentário brasileiro, em especial sobre o financiamento de direitos fundamentais.

---

[45] RODRIK, Dani. Economics Rules: The Rights and Wrongs of The Dismal Science. New York: W.W. Norton; 2015. Copy at https://j.mp/2nRwQod, pag. 180.

[46] BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. Boa economia para tempos difíceis/tradução Afonso Celso da Cunha Serra; revisão técnica Norberto Montani Martins – 1ª ed – Rio de Janeiro: Zahar, 2020, Pág. 255.

Sem pretensões de tornar imutável a política fiscal brasileira sob uma perspectiva econômica heterodoxa, a contribuição que se espera trazer com esse trabalho é justamente a oposta: de reforçar como o desenho de políticas fiscais ainda é um campo a ser explorado e debatido no Brasil e como temos possibilidades de trato financeiro que não necessariamente perpassam o retrocesso de direitos fundamentais.

No mundo atual, não temos como ter certeza da permanência dos efeitos de longo prazo de determinado modelo econômico de desenvolvimento, mas já sabemos quais medidas tomadas em políticas fiscais foram eficientes no combate à desigualdade social, sendo essa a orientação seguida e aprofundada nessa pesquisa. Pretende-se discorrer sobre soluções de política fiscal que agreguem qualidade de vida ao cidadão comum sob a perspectiva de satisfação de direitos humanos e que causem impacto positivo sobre a proposta constitucional de redução da desigualdade econômica, crônica da realidade brasileira, e que nos últimos anos caminha em franca aceleração.

1.3. A falácia da neutralidade ideológica nas políticas fiscais e a captura normativa financeira para interesses privados

Vivemos nesse início de século o esvaziamento do discurso político em matérias de valor intrinsecamente democrático, como o debate acerca das finanças públicas. A avaliação qualitativa da despesa pública é prerrogativa afastada da comunicação popular, pois delegamos aos especialistas e aos economistas as definições sobre que tipo de desenvolvimento econômico devemos seguir, desconsiderando possíveis demandas sociais. A sociedade se recusa a ter opinião própria sobre salários, lucros, impostos, dívida pública e concentração de capital, por considerar se tratar de matéria reservada à complexidade matemática, *supostamente neutra a valores subjetivos.* Esses elementos econômicos, como visto, também são essencialmente políticos e de possível abordagem democrática, mas são excluídos do diálogo entre poder público e sociedade em troca de chavões liberais, que dominam a arena eleitoral.

Ocorre que apenas o cruzamento de abordagens econômicas, históricas, sociológicas, culturais e políticas pode gerar um progresso em nossa compreensão acerca dos

fenômenos socioeconômicos e de sua retribuição à sociedade[47]. Como será visto mais adiante, o Brasil segue, desde a década de 80, um padrão de política fiscal que desprestigia a atuação estatal mais expansiva no setor econômico, seguindo a visão econômica ortodoxa de impulsionar o crescimento do país mediante a adoção de *políticas contracionistas*. Ou seja, busca-se diminuir a participação estatal na economia para evitar distorções monetárias, como a inflação, não obstante a análise histórica dos resultados obtidos aponte um êxito muito modesto dessa combinação de medidas, em contraste com o efeito de crescente deterioração do setor público e de redução da satisfação de direitos sociais[48].

Insistimos em uma hipótese de estudo econômico com pouco retorno em termos pragmáticos, seja conforme aferição de índices matemáticos, seja conforme aferição de índices sociais, mas que, alegadamente, atende à fictícia *neutralidade da ciência das finanças*, supostamente despida de concepções ideológicas para atendimento objetivo das exigências econômicas do mercado, utilizadas como critério único de eficiência econômica. Estamos *realmente* fadados à uma realidade resignada de baixa prosperidade, de extrema desigualdade e de ausência de técnicas alternativas mais eficientes para um desenvolvimento econômico comprometido com agendas sociais?

Pesquisadores heterodoxos da área macroeconômica não enxergam dessa maneira. Miguel Bruno (2021) nos esclarece essa emaranhada relação entre Estado e economia, co-dependência institucional que, apesar de sofrer limitações operacionais, inevitavelmente simboliza a engrenagem necessária para o desenvolvimento da sociedade. Estado irá definir o conjunto de regulações macroeconômicas que permitirão uma progressão geral e relativamente coerente do processo de acumulação do capital, que por sua vez definirá o regime de crescimento econômico[49].

As principais características desse projeto de desenvolvimento são determinadas pelas estruturas institucionais que dão suporte e garantem a reprodução das tendências

---

[47] PIKETTY, Thomas. Capital e Ideologia; tradução Maria de Fátima Oliva do Couto, Dorothée de Bruchard – 1a ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, pág. 876.

[48] A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações/ organização Victor Leonardo de Araujo, Fernando Augusto Mansor de Mattos – 1ª ed. – São Paulo: Hucitec, 2021, pág 9.

[49] BRUNO, Miguel. O segundo governo Lula (2007-2010). In: A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações/ organização Victor Leonardo de Araujo, Fernando Augusto Mansor de Mattos – 1ª ed. – São Paulo: Hucitec, 2021, pág. 491.

econômicas de oferta e demanda. São consideradas pela literatura econômica como principais relações estruturais a *(i)* relação estado-economia; a *(ii)* relação capital-trabalho; a *(iii)* relação monetária-financeira; a *(iv)* relação de inserção internacional; e a *(v)* relação institucional da concorrência[50].

Essas estruturas, frutos de construções políticas e históricas, se conjugam e estão dispostas em certa hierarquia, prevalecendo sobre as demais os efeitos decorrentes da relação estado-economia[51]. Em sua complementariedade, as cinco áreas relacionais responderão pelo padrão de crescimento econômico e de acumulação de capital eleito pelos governantes. Segundo a perspectiva heterodoxa, o Estado se manifestará, portanto, tanto como agente regulador dessas balizas, quanto como ponto de apoio externo, de onde será possível a economia se socorrer em momentos de crise. Nesse último caso, as formas de intervenção são variadas, como a prática de emissão de moeda, o ajuste do câmbio, o manejo do orçamento público, dentre outras[52].

A confecção de uma política econômica, que dá amparo à política fiscal, perpassa uma *multiplicidade de configurações possíveis*, todas sob o diagnóstico do poder público e dependentes de uma estratégia bem definida sobre quais propósitos sociais se pretende atingir. A maior ou menor intervenção do Estado na economia não é condição pré-determinada por avaliações técnicas, *mas por uma escolha política*, razão pela qual a ideia de neutralidade ideológica nessa seara é hipótese que *merece ser rejeitada*.

Em tempos de difusão de teorias da conspiração e de disparos de *fake news*, importante ressaltar que o fato de determinada política pública assumir uma opção ideológica não é ato, por si só, antirrepublicano ou antidemocrático, haja vista que a própria história do desenvolvimento está relacionada ao conjunto de respostas dadas pelos governantes às relações que fazem parte da construção do Estado[53]. O que deveria importar cientificamente é se a ideologia assumida é coerente com os objetivos firmados pelo Estado, já que a carga de influência ideológica é característica mais que evidente nesse processo, ou em qualquer outro que esteja sujeito à participação humana, em algum grau. Nenhuma ideologia jamais contará com a concordância total de todos

[50]Ibid., 2021.
[51] Ibid. 2021.
[52] Ibid. 2021
[53] PIKETTY, 2020, op. cit., pág 16.

envolvidos, considerando que o próprio debate plural é inerente à construção ideológica, mas *é preciso reconhecer que ideias e ideologias têm relevância para a história econômica.*

PIKETTY (2020), em notável contribuição para o estudo da desigualdade econômica mundial, sustenta que toda *época produz um conjunto de discursos e de ideologias contraditórios que visam legitimar a desigualdade tal como ela existe ou como deveria existir e descrever as regras econômicas, sociais e políticas que permitem estruturar o todo*[54]. Sua principal conclusão nesse trabalho multidisciplinar, após a análise conjunta de dados econômicos, históricos, sociológicos e políticos, é a de que a desigualdade não é econômica ou tecnológica, mas *ideológica e política*[55].

Nesse sentido, para o economista, a autonomização excessiva do saber econômico em relação à esfera cívica e política é fator relevante na desordem democrática contemporânea[56], na medida em que retira do poder democrático a escolha pelo modelo econômico que melhor se adapte às necessidades da sociedade. As avaliações feitas pelo pesquisador desde o estudo de 2013[57], e aprimoradas neste último trabalho publicado, apontam que nenhuma força natural do mercado reduziu a importância do capital na história, inferência que sugere não ser a organização social com a racionalidade econômica mais democrática aquela proporcionada e orquestrada unicamente pelas regras e critérios de eficiência da política fiscal que favoreçam apenas o interesse do mercado.

Em verdade, as forças do *livre mercado* não têm sequer funcionado de modo satisfatório a favor da estabilidade econômica, noção que vai de encontro ao principal argumento levantado pelos defensores liberais para sustentar a manutenção dessa ideologia[58]. É suposto que o livre mercado seja autorregulado pela sua própria dinâmica, mas as crises financeiras globais mostraram que os bancos centrais dos Estados

[54] Ibid, 2020, pág. 11.
[55] Ibid, 2020, pág. 16.
[56] Ibid, 2020, pág. 875
[57] PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI; tradução Monica Baumgartem de Bolle – 1a ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
[58] STIGLITZ, 2013, op. cit., pág 37.

nacionais têm um papel decisivo na manutenção da economia capitalista em virtude de sua capacidade de rápida atuação[59].

Com a crise global de 2008 e a assistência dos bancos centrais para recapitalização bancária via emissão de moeda, estudos recentes[60] demonstram uma mudança no padrão de política fiscal aplicado internacionalmente, diante da rigidez ocasionada pela perspectiva econômica ortodoxa então vigente. Os próprios autores da tese da *austeridade fiscal expansionista* revisitaram sua metodologia, concluindo que, em linhas gerais, a *austeridade por meio de cortes orçamentários tem efeitos negativos no crescimento*[61]. Conforme nos ensina Pedro Rossi, a discussão nesse período pós crise de 2008 parece convergir para uma posição comum: o uso da política fiscal não deve limitar-se aos estabilizadores automáticos e deve constituir-se em instrumento efetivo em momentos particulares de crise profunda. Julia Black complementa o raciocínio ao aduzir que a crise financeira deixou claro que, em última análise, o Estado subscreve o sistema financeiro. *No fim, são os contribuintes nacionais que pagam e os déficits orçamentários nacionais que sofrem*.[62]

Todas essas suposições econômicas - credibilidade dos mercados, crescimento econômico como único desafio social a ser perseguido, consumo acelerado, desigualdade entre pessoas como característica natural da organização econômica e rivalidade como condição de existência na ordem social - legitimam o atual cenário econômico mundial de fomento à credibilidade dos mercados na definição de eficiência econômica, *mas são desprovidas de resultados práticos que as justifiquem como influentes na construção de políticas fiscais eficazes sobre a redução da desigualdade de oportunidades entre pessoas*, em especial no caso brasileiro.

Se antes o debate já era urgente, com o advento da pandemia do covid-19 o tema sobre a mudança no padrão de política fiscal adotado pelos países se mostra impreterível, principalmente diante do futuro econômico incerto dos países emergentes após essa

---

[59] PIKETTY, 2014, op. cit., pág 533.
[60] EYRAUD ET AL (2018) apud ROSSI; DAVID; DWERK (2021), pág. 248.
[61] CARVALHO; ROSSI (2021), Op. cit., pág,43.
[62] BLACK, Julia, Managing the Financial Crisis–The Constitutional Dimension (June 3,2010). LSE Legal Studies Working Paper No. 12/2010. Available at SSRN:http://ssrn.com/abstract=1619784 orhttp://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1619784.

crise sanitária. Urge a necessidade de superar entraves técnicos marcados por retóricas políticas economicamente restritivas e comprovadamente ineficazes às demandas internas, as quais, por sua vez, já são sufocadas por um cenário global extremamente competitivo.

Nesse contexto de forte contração econômica, a recuperação da força atuante do Estado nacional é movimento inevitável, na medida em que apenas a construção jurídica estatal é apta a socorrer as necessidades humanas básicas em larga escala. Não fossem as políticas públicas de saúde do SUS, mantidas por verba pública, não fossem as transferências de renda à população vulnerável, também mantidas por verba pública, os números assombrosos de mortos e de índices recessivos seriam possivelmente maiores, como sugere o estudo formulado pelo *Centro de pesquisa em macroeconomia das desigualdades*, vinculado à USP[63].

Ao invés de nos considerarmos encurralados perante essa perspectiva estagnada de política de desenvolvimento econômico, voltada apenas para o crescimento econômico centrado em interesses pessoais e insuficiente à implementação de direitos fundamentais, mais proveitoso e eficaz seria assumirmos de vez a concepção de que *as expressões econômicas não passam de ideias*, moldáveis e projetadas para determinada finalidade, não havendo razão para considerarmos imutáveis as características de um sistema falho na persecução de objetivos de justiça social e de eficiência econômica. No mundo atual, a contribuição mais valiosa que os economistas têm a oferecer às construções de políticas fiscais não são as conclusões que chegaram, mas sim os caminhos que seguiram para alcançá-las[64].

A ideia de neutralidade ideológica na construção de diretrizes econômicas é perigosa para fins democráticos e republicanos, porque não torna transparente a intenção econômica e política presentes do desenho de políticas fiscais, com consequente vulnerabilidade da legislação financeira à captura para interesses privados. Nesse interregno, a noção de eficiência econômica nas políticas fiscais é frequentemente

---

[63]TONETO, Rodrigo; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. Salvando vidas e a economia: a importância dos gastos públicos na crise causada pela covid-19, 25.03.2021. Disponível em: https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/salvando-vidas-e-a-economia-a-importancia-dos-gastos-publicos-na-crise-causada-pela-covid-19/. Acesso em 02.07.2021.

[64] BANERJEE; DUFLO, op. cit, 2020, pág. 18.

distorcida para atender objetivos orientados por premissas econômicas desconectadas de propósitos sociais, consubstanciadas na ideia ortodoxa de que quanto maior o tratamento econômico isonômico conferido pelo Estado, menor o bolo a ser repartido após o crescimento econômico, desencadeando um padrão econômico de vida mais baixo para todos. O grau de desigualdade para representantes dessa corrente de pensamento, portanto, não teria relação direta com a pobreza e tampouco seria motivo para o Estado atuar ativamente no combate à desigualdade social, mas seria encarado como condição necessária para a saúde econômica, desenvolvida pela livre regulação do mercado[65].

Como bem observa o professor Ricardo Lodi[66], até mesmo em ambientes de pensamentos mais igualitários a preocupação com o excesso de desigualdade, muitas vezes, está associada a apenas o atendimento das condições de vida mínima a todos, não constituindo um problema mais sério enquanto o mínimo existencial restasse atendido. Cita John Rawls como representante dessa posição, para quem a desigualdade só deveria gerar preocupação quando representasse um empecilho ao atendimento das condições mínimas para os mais pobres, quando as diferenças levassem alguns cidadãos a serem estigmatizados e quando constituísse causa impedidora da equidade de participação política, pela influência do poder empresarial nas eleições.

Nesse debate, importante pontuar o estudo desenvolvido pelo professor Scaff, em seu ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil, a respeito da correlação entre direito financeiro e as normas de financiamento eleitoral correspondentes[67]. Em sua pesquisa, o professor paulista se debruçou sobre o exame da fórmula financeira atualmente vigente no país para essa finalidade e pode perceber que dito financiamento não implementa o princípio republicano, pois viola fortemente a isonomia no processo eleitoral, privilegiando os mais ricos e violando a paridade de armas necessária para a devida competição, já que quem possui mais dinheiro para gastar na corrida eleitoral possui mais chances de vitória. Conclui que o sistema de

[65] RIBEIRO, op. cit., 2019, pág. 127
[66] Ibid, 2019, pág. 143
[67] SCAFF, 2018, op. cit, pág. 245.

direito financeiro eleitoral brasileiro reveste *caráter oligárquico*, permitindo que a desigualdade de renda e de patrimônio desequilibre a disputa pelo voto do eleitorado[68].

De um governo composto por representantes legislativos de origem predominantemente oligárquica só se pode esperar a *construção de leis predominantemente oligárquicas*, em especial a lei orçamentária, que rege o planejamento dos recursos públicos e se revela como instrumento relevante na busca pela redução de desigualdades sociais. A preocupação institucional com o combate à desigualdade social não deveria ser apenas em decorrência do aspecto formal e material ostentado pela orientação constitucional, mas também pela compreensão mais ampla dos efeitos econômicos concretos de políticas fiscais pautadas em premissas não igualitárias.

WILKINSON e PICKETT (2010) a partir da análise de dados abundantes sobre efeitos da desigualdade social sobre a economia, concluíram que o grau de desigualdade social de um país é o fator que mais diretamente se relaciona com manifestações de bem-estar de toda a sociedade, como a vida comunitária, a saúde física e mental, o consumo de drogas, a expectativa de vida, a obesidade, o desempenho educacional, a violência urbana, o grau de encarceramento e a maternidade na adolescência[69]. Assim, os benefícios de uma sociedade mais igualitária são compartilhados por todos, tornando a sociedade mais instruída, mais saudável e com menores riscos de problemas sociais advindos de desigualdades de renda, muitos deles cuja resolução hoje no Brasil é dependente de uma *política de encarceramento em massa*, que não representa apenas um mau gasto de recursos públicos, como também é seletiva em seus destinatários, recaindo em sua ampla maioria sobre os negros e os mais pobres.

Não se nega, no entanto, que em certa medida o excesso de políticas de redistribuição de renda e riqueza pelo Estado possa causar distorções de funcionamento dos mercados, tornado a economia menos eficiente, já que a produção econômica não operará em sua capacidade máxima. No entanto, altos índices de desigualdade também causam

[68] SCAFF, 2018, op. cit, pág. 258.
[69] RIBEIRO, 2019, op. cit, pág. 144.

ineficiência econômica, seja em relação às imperfeições que geram na dinâmica econômica, seja pela instabilidade social e política que provocam[70].

É preciso superar a tentação em conceber soluções simplistas para problemas complexos, deixando de lado modelos econômicos pré-definidos e buscando a adoção de compromissos jurídicos e econômicos que desenvolvam soluções comuns à eficiência econômica e à justiça social, de modo a oferecer ao legislador brasileiro diretrizes sobre como tornar a equidade distributiva uma prioridade na escala de valores da avaliação de eficácia das políticas fiscais[71]. Nosso principal recurso em face de ideias que não são economicamente eficazes, nem atingem os propósitos sociais é *o questionamento das evidências apontadas* e o *monitoramento contínuo de seus resultados, mediante critérios que atendam a saúde econômica e social de cada sociedade*. Na prática brasileira, não há transparência sobre essas escolhas que consubstanciam a política fiscal, nem abertura para esse tipo de questionamento pela sociedade, apenas a consolidação, em nível constitucional e infraconstitucional, de que a abstenção financeira estatal na proteção social, na estabilidade econômica e na prestação de serviços públicos é a posição que deve ser tomada pelos governos brasileiros, quaisquer que sejam e sob quaisquer circunstâncias.

Como será visto mais adiante, é possível perceber graus elevados de captura do sistema regulatório público financeiro pelo setor financeiro privado[72], na medida em que a construção da legislação financeira brasileira vem sendo progressivamente vertida para propósitos que destoam do interesse público, tanto em sua concepção administrativa, quanto em sua concepção de contrato social, abordadas anteriormente. Enquanto o orçamento público poderia ser instrumento aliado do poder público, a favor de políticas fiscais mais expansivas que socorressem a estabilização econômica e o financiamento de direitos sociais, o que significaria uma atuação estatal voltada para estratégias heterodoxas, o planejamento financeiro do Estado Brasileiro hoje se mostra

---

[70] RIBEIRO, 2019, op. cit, pág. 147

[71] BUCHANAN, James M. Good Economics, Bad Law.Virginia Law Rewiew, vol. 60, nº. 3(Mar., 1974), pag. 485.

[72] Sobre descrição, diagnóstico e graus de captura em sede de regulação, ver CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. eds.,Preventing Regulatory Capture: SpecialInterest Influence and How to Limit It,CAMBRIDGEUNIVERSITYPRESS(2014).Introduçãop. 1-22, Conclusão, p. 451-466; LIVEMORE, Michael A.; REVESZ, Richard.Can Executive Review Help Prevent Capture? InDaniel Carpenter & David A. Moss, eds.,Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS (2014) p.420-450.

bloqueado a promover mudanças na matriz econômica que orienta suas políticas fiscais e monetárias, em especial após a constitucionalização do teto de gastos públicos, que ordena o corte de prestações sociais mesmo na hipótese de saldo positivo nas contas públicas.

Quando representantes eleitos são incapacitados de lidar com questões econômicas relevantes, restando todas as decisões nessa seara a cargo da iniciativa privada, *se vislumbra pouca diferença entre governos democráticos ou autoritários*[73], o que pode justificar, em parte, a guinada ultraconservadora de representação política observada no caso brasileiro nos últimos 7 anos. É preciso abrir o debate sobre a natureza da relação estado-mercado, o papel do direito sobre a economia e a relação entre escolha democrática e liberdade de mercado para que se possa construir uma perspectiva sobre política fiscal que não necessariamente signifique o sacrifício dos direitos da população, mediante o corte no financiamento de direitos fundamentais, seja diretamente via seguridade social, seja indiretamente, mediante a prestação de serviços públicos.

Apesar dessa construção financeira ortodoxa ter como seu corolário a medida extrema de instituição de teto de gastos públicos, em 2016, em nítida preservação do equilíbrio orçamentário corrente frente às crescentes necessidades públicas, será demonstrado que sua origem regulatória não é recente, mas deriva de concepções constantes na própria constituinte originária, aceita e implementada pelos representantes políticos ali presentes. O interesse consciente dessa gradual restrição do papel estatal nas decisões sobre políticas fiscais pode ser justificado por duas variáveis, que para esse escopo de pesquisa valem ser discorridas: o perfil oligárquico do legislador brasileiro e a emergência da globalização financeira mundial.

1.4. O contexto político e econômico do período de transição democrática: Globalização financeira e manutenção de representação legislativa do poder oligárquico

Em sede de debates políticos, é comum nos deparamos com posições que subestimem a lógica institucional do pluripartidarismo brasileiro em comparação a outros em que a representatividade ideológica é mais evidente, como se extrai da dualidade de agendas

[73]ALIBER, Robert Z.;ZOELGA, Gylfi (Editors). The 2008 Global Financial Crisis in Retrospect: Causes of the Crisis and National Regulatory Responses. 1st ed. Palgrave Macmillian, London, 2019, pag. 30.

entre Progressistas e Conservadores observada nos Estados Unidos. Tendemos a considerar nosso sistema político como desestruturado e sem objetivos definidos, quando na verdade é possível avaliar a existência de um *padrão histórico na disputa de poder político no país*[74].

Esse padrão histórico não é apenas fruto do tempo, como também é consequência direta da opção eleita pelos governantes brasileiros de outrora em relação ao modelo de desenvolvimento econômico que seria espacialmente estruturado nessa extensão continental tão diversificada chamada Brasil.

Para início da análise do tema atinente à conjuntura política da promulgação da Constituição de 1988, é preciso contextualizar histórica e sociologicamente o território que é objeto de estudo: trata-se de Estado cuja organização política tem em seu nascedouro relações coloniais pré-modernas, ou seja, carrega a descentralização política e a exploração humana em seu âmago. Dotado de uma superpopulação excedente excluída da força de trabalho[75], o projeto de desenvolvimento econômico praticado no Brasil pode ser considerado como um *modelo de modernização conservadora excludente*[76], em que o avanço do setor moderno do país se deu às custas da diminuição do valor de trabalho de trabalhadores situados em espaços mais afastados das regiões designadas como centrais.

A essa relação desigual e combinada de desenvolvimento econômico entre diferentes áreas, José Nun[77]atribui os efeitos sociais de colonialismo interno e de dependência neocolonial das regiões subdesenvolvidas (setor atrasado) às exigências da industrialização do sudeste (setor moderno). A construção capitalista industrial no Brasil, portanto, teria cristalizado desigualdades inter-regionais, na medida em que concentrou em poucas regiões a hegemonia econômica e, consequentemente, política do país.

---

[74] SINGER, André. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016) – 1a ed. – São Paulo: Companhia das letras, 2018, pág. 131.
[75] GONZALEZ, Lélia. Mulher negra in RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (org). Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos – 1a ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2020, pág. 96.
[76] Ibid., 2020, pág. 96.
[77] GONZALEZ, id. apud NUN (1969), pág 95

Assim, não obstante esse processo de acumulação capitalista tenha favorecido os anseios políticos dos espaços urbanos, formas antigas de dominação continuavam a vigorar nessas áreas periféricas, sobretudo nas rurais. O mecanismo político coronelista ainda determinava as vitórias eleitorais nas localidades interioranas, afastadas das capitais, ao passo que a nova república do sudeste brasileiro cada vez mais articulava ensaios democráticos.

Nesse cruzamento político entre setores modernos e atrasados da sociedade, André Singer contempla, em seus levantamentos epistemológicos, o desenrolar de três estruturas de partidos que foram determinantes na fixação dos rumos do Estado brasileiro no período de 1945-2016. Apesar de variarem a nomenclatura ao longo do tempo, Singer avalia que sua formação política identitária se manteve: dois partidos formariam a oposição ideológica classista entre a camada popular e camada da classe média, e a mediação entre eles seria feita por um terceiro partido, de agenda maleável conforme as coalizões firmadas e com origens de política conservadora, em que prevaleceriam relações de clientela[78].

O papel de pivô desse terceiro partido, posicionado ao centro da arena política e com ideologia volátil, já era exercido desde 1945, com a criação do PSD (Partido Social - Democrata), por Getúlio Vargas. Por mais que sua condição embrionária sugerisse a adoção de uma posição mais moderada, tratava-se de uma agremiação de relevante representatividade no interior rural do país, fator que contribuía para a diferença de política exercida no âmbito rural e aquela exercida no âmbito urbano, pelos demais partidos. Dito fracionamento de autoridade já ilustrava a distinta influência política que se exercia em um Brasil desenvolvido e em outro Brasil, subdesenvolvido[79].

Com a ditadura e o encerramento das atividades dos partidos políticos, novos arranjos políticos foram se construindo e a partir desse período foi possível observar um declínio da maioria dos partidos conservadores diante da paulatina urbanização das regiões brasileiras. O antigo PSD perde sua força política e se vê impelido à união com o UDN, antigo partido liberal da década de 40. A confiança dos militares nas eleições foi determinante para a criação de seu principal partido opositor, o MDB, que a partir das

[78] SINGER, 2018, op. cit, pág. 67.
[79] Ibid., 2018, pág 68.

eleições de 1974 passou a ser identificado, naquele contexto, como o partido popular comprometido com valores democráticos, em contraposição ao partido das elites militares, a ARENA.

Após o acordo de redemocratização entre militares e sociedade civil, intermediado pela diplomacia de Tancredo Neves, MDB, já sob as vestes de PMDB, passava a se fixar como partido permanente no poder legislativo e lançava um presidente civil na liderança do país. Com a maratona da Constituinte, o antigo partido popular de Ulysses Guimarães, influente no processo de redemocratização do Brasil e na conquista de direitos sociais, tornara-se legenda tão relevante no cenário político a ponto de provocar a divisão ideológica do partido em dois grandes grupos: um autodenominado progressista, e outro conhecido como "*centrão*", um bloco conservador que teria como principal característica a formação de um enorme bloco de apoio parlamentar ao governo, independentemente da ideologia política seguida. *O antigo MDB das lutas contra ditadura teria se esfarelado*[80].

Novos partidos começam a receber representatividade das camadas urbanas do país. Remodelando novamente a antiga oposição classista entre partido popular e partido da elite, PT e PSDB lideram as pesquisas presidenciais com programas distintos; o primeiro buscando a integração de massas aos benefícios do capitalismo, mesmo sem confrontar o capital, e o segundo, resultante de um grupo de dissidentes do PMDB[81], buscando responder aos anseios de modernidade e de globalização almejados por uma nova classe média urbana em ascensão, agora dotada de credibilidade profissional e universitária.

Nesse interregno, com os espaços urbanos preenchidos pelo confronto entre PT e PSDB, restou ao PMDB acentuar sua influência política longe das capitais, movimento que já estava em curso desde 1986[82]. A política tradicional, antes exercida pelo PSD à época de Getúlio, é praticada a partir da década de 80 pelo PMDB, velha postura política compreendida como aquela em que partidos são veículos de controle oligárquico e os interesses são mediados por relações patrão-cliente[83], ou melhor explicitada, como aquela que conserva práticas do sistema da Primeira República, tais

[80] SCHWARCZ; STARLING, 2015, op. cit, pág 489.
[81] Ibid., 2015, pág. 489
[82] SINGER, 2018, op. cit, pág. 154.
[83] Ibid.,2018, pág. 155.

como a convicção de estar acima da lei; a inadaptação às regras democráticas; a incapacidade de distinguir público do privado e o uso de poder para conseguir benefícios próprios[84], ambas as noções incongruentes com as inspirações democráticas do não tão longínquo perfil MDB das camadas populares.

Em que pese esse partido mostre dificuldade em lançar candidatos a presidência atualmente, observação que corrobora com a assertiva de proeminência urbana nas definições do poder executivo brasileiro, é certo que sua influência interiorana permitiu sua permanência majoritária no Congresso Nacional, controlando em diversas oportunidades as mesas das duas casas legislativas. Em termos quantitativos, durante o período de 1985 a 2016, *dez dos doze* presidentes do Senado foram do PMDB[85], marca que atesta o sólido vínculo desse partido de centro-direita no poder de decisão legislativo. Sua autoridade sob a região rural ao longo do tempo angariou bons resultados eleitorais nas regiões sul e centro-oeste, ambas representativas do agronegócio, *hoje um dos setores econômicos de maior lobby no Congresso Brasileiro*[86].

Na concepção de SINGER (2016), se os vínculos não ideológicos desse terceiro partido na configuração política brasileira, hoje exercido pelo PMDB, são motivos aptos a questionar a representatividade do sistema eleitoral em seu conjunto, é preciso também levar em consideração a ideia de que o clientelismo faz parte do jogo em qualquer democracia[87]. A relevância da análise desse fenômeno brasileiro, residiria, no entanto, no grau de desigualdade que permeia o conjunto dessas relações sociais, o que nos remete novamente à questão da distribuição de riquezas e nos direciona à constatação de que a desigualdade social favorece a perpetuação do poder oligárquico no país.

Os dados apresentados pelo cientista político nos levam a concluir que a velha política, ou seja, aquela baseada em ideais políticos antidemocráticos e antirrepublicanos, é presença de peso no sistema partidário brasileiro, mesmo após o período de urbanização

---

[84] SCHWARCZ; STARLING, 2015, op. cit, pág 487.
[85] Ibid., 2018, pág. 75
[86] Valor econômico: "Ruralistas preveem mais conquistas no Congresso em 2020.". Disponível em: lhttps://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2019/12/23/ruralistas-preveem-mais-conquistas-no-congresso-em-2020.ghtml. Acesso em: 05.05.2021.
[87] SINGER, 2018, op. cit, pág. 156.

e redemocratização. Historicamente volátil, os aspectos programáticos desse modelo de terceiro partido variam de acordo com a aliança de interesses feita nos poderes legislativo e executivo para manutenção de poder, estratégia que se amoldou perfeitamente à prática política adotada no Brasil de *presidencialismo de coalizão*, conceito enraizado por Sérgio Henrique Abranches[88].

Caracterizado por aspectos positivos e negativos, a adoção desse sistema político é resultado das opções da Constituição de 1988 pelo presidencialismo, pela proporcionalidade partidária e pelo multipartidarismo, combinação institucional que ensejararia a duplicidade de agendas a serem seguidas pelo presidente da república: uma alinhada às suas ideologias partidárias e outra às negociações congressistas para garantir a estabilidade de governo.

O contexto histórico da promulgação da Constituição cidadã notadamente teve ingerência na escolha de um sistema político que prestigiasse o consenso e a representação de diversas agendas, evitando a concentração de poder no executivo. Ocorre que, por outro lado, esse objetivo constitucional se anula por suas próprias contradições constitucionais mencionadas no tópico anterior, já que não houve garantia de redistribuição de riqueza necessária à autonomia econômica de regiões anteriormente desprestigiadas à nível de desenvolvimento econômico.

Ainda que a nova carta constitucional tivesse estabelecido mudanças no financiamento do pacto federativo, em especial das competências materiais estaduais, como a ampliação da base tributável do ICMS, ou o aumento de mecanismos cooperativos voltados para a redução das desigualdades regionais, como a instituição do Fundo de Participação dos Estados (FPE), ou dos Fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), estudos econômicos[89] reconhecem a insuficiência desses dispositivos no enfrentamento das disparidades regionais e na satisfação das obrigações constitucionais dos entes subnacionais, sobretudo no período dos anos 90, época em que, como será visto de maneira mais

---

[88] DE ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional Brasileiro, 1988, Revista de ciências sociais, Rio de Janeiro., vol. 31, n. 1m pág. 5-34.

[89] ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: Aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: MONTEIRO NETO, Aristides. (org.). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate – Brasília: IPEA, 2014

aprofundada no tópico seguinte, o governo federal passou a assumir progressivamente um papel institucional mais voltado para inserção do país na economia internacional, reduzindo a capacidade de investimento do poder público com vistas a atrair investimentos privados.

Essas mesmas regiões brasileiras, com histórico de desenvolvimento econômico atrasado e sem mecanismos financeiros suficientes providos pela nova ordem constitucional para enfrentamento das disparidades regionais - norte, nordeste e centro oeste – são historicamente as regiões de maior eleição pelo PMDB, compondo em 2016, cerca de 40% da população brasileira, *e englobando, nesse mesmo ano, cerca de 75% da composição da Câmara e do Senado*, estatística que indica o avanço que a política oligárquica no Brasil, enroupada com as siglas PMDB, exerceu sobre as regiões economicamente mais carentes.

Dessa forma, depreende-se que a nova configuração política brasileira, buscando evitar a centralização de poderes no exercício da presidência, prestigiou o poder do parlamento sobre as decisões nacionais, bancada cuja evolução histórica da composição identitária demonstra a permanência duradoura do tradicional modelo de partido moderado nas casas legislativas federais, de agenda volátil, *mas que representa, historicamente, interesses oligárquicos*, com intuito de manter concentrado o poder político e econômico nas mãos de poucos.

O desenvolvimento econômico feito de maneira desigual nas diferentes regiões do país deixou lacunas de organização política que foram preenchidas ao longo do tempo por diferentes siglas políticas, mas todas representando um padrão de partido político, que mesmo após a Constituição de 1988, persiste ativamente no legislativo e tem inferência direta nas decisões do executivo, *desenvolvendo a mesma política de viés antirrepublicano, mas sob a proteção do novo regramento democrático*. Com algumas conquistas políticas ao longo do tempo, a representatividade de ideologias mais progressistas no poder legislativo brasileiro ainda enfrenta barreiras históricas referentes à influência da velha política exercida em regiões cujo desenvolvimento econômico se dera mediante organizações oligárquicas, típicas do século XIX.

Ocupando por décadas a confortável posição de decisão entre partidos de elite e partidos populares, o modelo de terceiro partido conservador continua até hoje tutelando os interesses oligárquicos no parlamento, mesmo diante da perda considerável de cadeiras em 2018[90]. Contrariando as perspectivas da Constituinte de 1988, o Brasil de hoje beira novamente o conservadorismo militar. A maior bancada da Câmara dos Deputados, casa que deveria representar o povo brasileiro, é formada por um partido de ideologia abertamente conservadora e contrária aos valores democráticos[91], como o pluralismo político e os direitos humanos, ambos fundamentais à interpretação e à aplicação da Constituição de 1988.

Se por um lado é possível, nesse recorte de pesquisa, atribuir como possível causa para a captura da construção normativa do direito financeiro brasileiro por interesses privados o histórico político de construção identitária oligárquica dos congressistas que formulam as leis no país; *por outro*, se faz também necessário reconhecer nesse mesmo contexto de transição democrática a *consagração do neoliberalismo como paradigma econômico mundial* no bojo de uma sociedade financeiramente globalizada, vigente desde a década de 80. Preliminarmente à explicação teórica desse paradigma econômico, importante recontextualizar o período de instauração da constituinte originária, dessa vez sob a ótica econômica.

Somando a lista de esperanças pós Constituição cidadã, a redemocratização também inspirava os brasileiros à retomada da economia, uma vez que os militares deixaram como legado de sua política econômica restritiva uma intensa recessão econômica e alta inflação[92], ambos resultados tidos como decisivos na queda da lucratividade empresarial e na resultante perda de legitimidade das classes média e alta da sociedade ao regime militar.

---

[90] GLOBO, 11.10.2018: "PSL é o partido que ganhou maior número de votos na eleição para Câmara; MDB e PSDB são os que mais perderam." Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao- em-numeros/noticia/2018/10/11/psl-e-o-partido-que-ganhou-maior-numero-de-votos-na-eleicao-para- a-camara-mdb-e-o-que-mais-perdeu.ghtml. Acesso em: 06.05.2021.

[91] El País Brasil, 08/10/2018: "Onda conservadora cria bancada bolsonarista no Congresso". Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/07/politica/1538947790_768660.html. Acesso em: 06.05.2021.

[92] COSTA PINTO, Eduardo. Nova república (1985-1989): Transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação de renda e fim do desenvolvimentismo In: DE ARAUJO, Victor Leonardo; DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). A economia brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações – 1a ed. – São Paulo: Huci-tec, 2021, pág. 359.

O fracasso no combate à inflação já atormentava os brasileiros desde a década de 70, época em que o mundo vivenciava importantes choques econômicos negativos, como o do petróleo, em 1973. A crise econômica norte-americana 1970 foi catalizadora da diplomacia do dólar forte, política monetária que levou os Estados Unidos a elevarem abruptamente a taxa de juros reais, com objetivo de reafirmar sua posição como principal país competidor na ordem capitalista global. A partir dessa medida, os Estados Unidos saíram da posição de principal exportador de capitais para se tornar o maior receptor de capitais da Europa, do Japão e, especialmente, dos países em desenvolvimento.

Os novos patamares de juros passaram a ser aplicados por todos os países em 1979, tanto os ricos, quanto os pobres, para evitar a enorme fuga de capitais. Não era apenas preciso lidar com a estratégia monetária norte-americana, mas também com a crise do petróleo, que promoveu a transferência de renda entre países não produtores para países produtores de petróleo. Essa combinação de choques negativos causou efeitos adversos em países periféricos, sobretudo no Brasil, que naquela época assumia tanto a condição de importador de petróleo, quanto de devedor de relevante dívida externa, oriunda da década de 70[93].

Para piora do cenário internacional, já catastrófico, a bancarrota mexicana também causou impactos aos demais países sulamericanos, de maneira a reduzir o fluxo de capitais voluntários para região. A apreensão dos países ricos à crise generalizada da dívida latinoamericana naquele contexto contribuía ainda mais à desaceleração econômica dos países pobres, já que o padrão de reciclagem da dívida possibilitaria a intervenção dos credores internacionais nas políticas econômicas dos devedores.

Sem viabilidade de produção de riqueza necessária ao pagamento regular do serviço da dívida, o Brasil se vê obrigado a recorrer aos empréstimos do FMI, em 1983, para financiar suas despesas correntes. Em contrapartida, foi requerida a adoção de um ajuste macroeconômico restritivo, exigindo, dentre outras medidas, *a adoção de políticas fiscais e monetárias restritivas*, reduzindo as despesas públicas com vistas a garantir a

[93] Ibid., 2021, pág. 363.

transferência de recursos para o exterior na forma de pagamento de juros e de amortização de dívida externa. Esse padrão de política fiscal não foi influente apenas na formulação do planejamento fiscal federal, mas também exigido dos demais entes federados. Em que pese a concordância do governo brasileiro às condições impostas pelo fundo internacional, *a dívida externa continuou a crescer com o passar dos anos, com exceção ao ano de 1989*[94].

Assim, o governo de transição democrática conduzido por Sarney permaneceu financeiramente limitado à contínua transferência de capital ao exterior, influenciado pela crise da dívida externa. Com recursos escassos, por um lado o governo era pressionado pelas greves operárias na disputa pela redistribuição de renda gerada no país, e de outro, pela deterioração das contas públicas, com a absorção da dívida externa. Em contraste, os segmentos empresariais e bancários brasileiros, por sua vez, foram capazes de se ajustar muito bem às mudanças impostas na política econômica, *já que a dívida foi assumida integralmente pelo Estado.* Eduardo Costa Pinto (2021) avalia esse cenário de ajuste empresarial e desajuste do setor público como *faces da mesma moeda*[95].

Em outras palavras, *naquele período houve a preservação de interesses de bancos e grandes empresas ao custo de crise fiscal e financeira do setor público*. Grandes bancos reduziram sua carteira de empréstimos a famílias e empresas diante da retração da demanda por crédito e a redirecionaram para aplicações de título de dívida pública, assumindo menores riscos de inadimplência. Os ganhos da tesouraria tornaram-se a principal fonte de lucros dos grandes bancos privados, criando uma relação umbilical entre taxa de lucro dos bancos e taxa de juros básica da economia (Selic), que perdura até os dias atuais[96].

Incentivos e isenções fiscais também foram massivamente concedidos à iniciativa privada durante esse período, passando o orçamento a conter também déficits de receita, para além do aumento de gastos do governo a serviço da dívida. A partir dessa soma de fatores; redução de carga tributária e estatização da dívida externa, o país atinge

[94] Ibid., 2021, pág. 367. A partir de 1989 há o retorno dos financiamentos voluntários com a reestruturação da dívida externa latino-americana, implementada a partir do plano Brady.
[95] Ibid., 2021, pág. 368.
[96] Ibid., 2021, pág. 369.

reversão fiscal do resultado primário no ano de 1987, ou seja, no orçamento daquele ano o valor das despesas passou a superar o valor das receitas públicas.

Não obstante essa fase possa ser relembrada pela sociedade civil como marco para a aceleração inflacionária no Brasil nos patamares que hoje conhecemos, *a proteção estatal ao capital financeiro, como contrapartida ao endividamento público, igualmente demarca novo divisor de águas, em termos macroeconômicos.* Eduardo Costa Pinto (2021) nos explica que ao longo de toda a década de 80, até o início dos anos 90, não havia no país uma supremacia clara de um dos setores econômicos em sede deliberativa de políticas econômicas. No entanto, a partir daquele período, é possível reconhecer que houve o *triunfo da influência ideológica do setor financeiro na formulação de projetos de desenvolvimento econômico estatal*[97].

Os bancos passaram a obter ganhos expressivos em seus investimentos nos títulos de dívida pública interna, inserindo-se, assim, na heterogeneidade de domínio de poder então observada no Brasil. À classe da elite tradicional - indústria nacional, capital industrial estrangeiro, oligarquias fundiárias, capital comercial nacional - era somada a nova elite financeira, atrelada aos bancos privados e internacionais, bem como aos empresários do agronegócio[98].

Os diferentes segmentos elitistas pensavam de forma diferente quanto ao papel do orçamento público no desenvolvimento de políticas econômicas. Enquanto a elite tradicional compreendia que o governo deveria adotar um projeto *neodesenvolvimentista*[99] para a saída da crise, visando ampliar o mercado interno por meio de investimentos públicos em infraestrutura, a nova elite seguia como paradigma de sucesso a proposta de política fiscal restritiva do *desenvolvimento neoliberal*, modelo idealizado pelo Consenso de Washington sob o aval da célebre Escola econômica de Chicago, corrente de pensamento econômico cuja ideologia estava absolutamente em alta naquela década de 80.

---

[97] Ibid., 2021, pág. 385.
[98] Ibid., 2021, pág.381
[99] Escola de pensamento econômico capitaneada no Brasil por Luiz Carlos Bresser Pereira, cuja principal contribuição para a literatura econômica é a defesa de uma mudança no modelo econômico brasileiro baseada no desenvolvimento econômico segundo moldes asiáticos, conferindo maior destaque às exportações e combinando estratégias micro e macroeconômicas, conforme nos ensina Laura Carvalho, em sua obra "Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico", capítulo 2.

Segundo conceituação de David Harvey[100], o neoliberalismo seria, em primeiro lugar: "*uma teoria das práticas políticas econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio*." Em complementação à construção do conceito, Gérard Duménil e Dominique Lévy[101] explicam que o neoliberalismo pode ser encarado como um *novo estágio do capitalismo*, que surgiu na esteira da crise estrutural da década de 70. Revelaria-se como uma estratégia das classes capitalistas aliadas aos administradores de alto escalão, especificamente o setor financeiro, de reforçar sua hegemonia e de expandi-la mundialmente.

Nos adverte Lodi, no entanto, que não é possível assumir que as ideias neoliberais teriam surgido apenas na década de 70, posto que desde o final de década de 40 os pensamentos desenvolvidos pelos críticos da intervenção estatal econômica passaram a tomar feitura mais organizada em torno da *Mont Pelerin Society*[102]. Os integrantes dessa entidade se designavam como liberais em razão do compromisso com a defesa da liberdade pessoal, da propriedade privada e da liberdade de mercado, a partir da ideia de Adam Smith de *mão invisível do mercado* como melhor recurso de mobilização dos instintos humanos. Nesse sentido é empregada a denominação de *neo*liberalismo[103]. Para Piketty, esses trabalhos da Escola de Chicago contribuíram para o desenvolvimento de um clima de desconfiança perante a extensão indefinida do papel do Estado e para forjar o contexto intelectual que levou à revolução conservadora Reagan-Thatcher de 1979-1980.[104]

Seguindo essa perspectiva econômica, a elite financeira brasileira buscava a integração do país aos movimentos internacionais de globalização e de livre mercado de capitais,

---

[100] HARVEY, David. O neoliberalismo – história e implicações, p. 12 Apud RIBEIRO, 2019, op. cit, pág. 74.
[101] DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. A crise do neoliberalismo, pag. 11 Apud RIBEIRO, 2019, op. cit, pág. 75.
[102] Organização internacional fundada em 1947, composta por filósofos, economistas e políticos de diversos países, reunidos em torno da promoção do liberalismo e de seus valores e princípios.
[103] RIBEIRO, 2019, op. cit, pág. 75.
[104] PIKETTY, Thomas. "Viva Milton Friedman". In PIKETTY, Thomas. É possível salvar a Europa? pag. 93 Apud RIBEIRO, 2019, op. cit, pag 77.

de liberalização econômica extrema e de consequente redefinição do papel do Estado às funções mínimas de intervenção econômica. A financeirização andava a braços dados com a globalização, que por sua vez estava a todo vapor, assim como as regras de abertura internacional ao mercado de investimentos financeiros e as inovações tecnológicas, ambas convencionadas pelo poder decisório do livre capital e à margem da deliberação democrática.

Esse movimento global de privatização da riqueza dos estados nacionais é avaliado hoje como decisivo na *aceleração da desigualdade de capital doméstica dos países*[105], na medida em que a financeirização permitiu que habitantes de diferentes localidades detivessem ativos financeiros no exterior pela mesma quantidade de riqueza que o resto do mundo detêm deles. Dito de outra maneira, uma das características da globalização financeira proveniente dessa época é a *construção de participações financeiras cruzadas entre diferentes países*, fato que possibilita a apropriação de parte importante do capital doméstico uns dos outros, sem que a posição líquida[106] entre países seja relevante no total.

Com a ascensão de um novo mercado voltado para o gerenciamento de dinheiro e não para a produção de mercadorias, a globalização não apenas conduzia o mundo à forças de convergência importantes para a economia, como a difusão de conhecimento, mas também potencializava forças de divergência oriundas da própria evolução do modelo capitalista ao mundo interligado, cujo principal efeito desestabilizador residiria no fato de que *a taxa de rendimento privado do capital pode ser forte e continuamente mais elevada do que a taxa de crescimento doméstico de renda e produção de cada país*[107].

Assim, uma vez constituído, *o capital se reproduz sozinho, mais rápido do que cresce a produção nacional e a remuneração dos salários*. Essa *quebra de reciprocidade* entre pessoas e mercado observada na nova versão do capitalismo - livre de barreiras regulatórias e incentivada pelas potências econômicas mundiais, como Estados Unidos e

---

[105] PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI; tradução Monica Baumgartem de Bolle – 1a ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, pág. 47.

[106] Indicador de solvência que se refere à diferença entre dívidas financeiras. Segundo Piketty, a soma de todos as posições líquidas cruzadas de todos os países do mundo é igual a zero, o que nos leva a conclusão de que à nível global todas as posições se equilibram e a riqueza mundial equivale ao capital inteiro do planeta.

[107] PIKETTY, 2013, op. cit, pág. 555.

Reino Unido - foi capaz de mudar por completo o consenso social sobre cidadania e sobre construção do bem comum das sociedades democráticas e capitalistas. Passamos a esvaziar valores morais democráticos para atingirmos a meta financeira pretendida artificialmente pela cobiça ilimitada dos mercados, que competem entre si a um nível de disputa sem precedentes na história econômica.

Nesse interregno, a tributação progressiva e orçamento público comprometido com direitos sociais e investimentos públicos, temas sempre caros aos liberais, mas no passado reconhecidamente aliados à transição ocidental da sociedade de proprietários para a sociedade social-democrata[108], se tornam embaraços à livre circulação de capitais, forçando toda essa nova comunidade global a ter que lidar com a rivalidade entre países na alocação de recursos estrangeiros, pensamento indutor das políticas de austeridade fiscal nos Estados Nacionais. Opta-se pela contração econômica voluntária, reduzindo-se salários, preços e gastos públicos a fim de restaurar a competitividade incentivada pela financeirização[109].

Não se buscou desenvolver novas formas de políticas federais ou transnacionais para garantir a transparência dessa liberalização ilimitada de fluxos financeiros em escalada mundial, tampouco fora levado em consideração quaisquer objetivos fiscais e sociais da autonomia financeira dos Estados Nacionais dentro de um consenso global. *Em resumo, entregamos aos mercados financeiros o julgamento moral e político de como nossas organizações sociais devem se desenvolver, sob constante ameaça de perda de competitividade a nível internacional.*

A austeridade fiscal pode ser considerada uma noção econômica de adoção temerária por países em desenvolvimento econômico por não se atentar às externalidades negativas que gera à saúde econômica e à isonômica satisfação de direitos fundamentais. Quando os serviços públicos são cortados pelo discurso de inchaço orçamentário, não serão as pessoas do topo da distribuição de renda que serão afetadas pela contração de direitos, mas sim aqueles que se encontram na parte inferior e que mais dependem da atuação estatal, fato que justifica a seletividade que a política de austeridade fiscal opera. No caso brasileiro, é possível perceber impactos dessa política

[108] PIKETTY, 2020, op. cit, pág. 431
[109] RIBEIRO, 2019, op. cit, pág. 107.

de cortes sobre direitos sociais mediante o aumento da pobreza nacional, a volta da fome ao país e a consequente piora dos indicadores sociais em saúde, educação, proteção do meio ambiente, incentivo à cultura, política habitacional e aumento de violência urbana.

A noção de bem comum, portanto, deixa de reproduzir a concepção de pacto social eleito pela sociedade, desenvolvida anteriormente, e passa a variar conforme índices financeiros, deixando de lado as demandas democráticas. A competição internacional esvazia o senso de solidariedade e de coletividade nacional, na medida em que a retórica da globalização proporciona ao cidadão a expectativa de potencializar a *emancipação individual capitalista.*

Nos Estados Unidos de Reagan e Bush (1980-1993) emerge a noção de *responsabilidade pessoal do cidadão sobre seu próprio destino*, ideia que significava naquele contexto deixar de ser beneficiado por políticas de bem-estar social e garantir a autonomia financeira por *méritos próprios*[110]. Sob essa perspectiva, aqueles que soubessem aproveitar o gancho da globalização seriam vencedores e não parasitas do Estado, como eram identificados aqueles que não aproveitassem. Tal raciocínio meritocrático não só ignora por completo a realidade de oportunidades desiguais oferecida tanto em países ricos, quanto em países pobres, como também denuncia a ideologia excludente que o termo *responsabilidade* ali reservava. *Até que ponto vai a responsabilidade de cada um por seu próprio destino se não temos sequer o poder de escolha sobre a família em que nascemos?*

Percebe-se, portanto, que às vésperas da promulgação constitucional de 1988, o mundo seguia os trilhos do neoliberalismo econômico e a crise da dívida externa brasileira favoreceria mais tarde o discurso contracionista de gastos da elite financeira durante o governo Sarney, fortalecida economicamente pelos incentivos estatais e pela sustentação do ônus da dívida pelo erário, além de amparada política e ideologicamente pela ascensão global da financeirização e do modelo de desenvolvimento econômico neoliberal.

---

[110] SANDEL, Michael J. A tirania do mérito [recurso eletrônico]: o que aconteceu com o bem comum?; tradução Bhuvi Libanio. – 1. Ed – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, pág. 94.

Ao final do governo Sarney, com planos de estabilização econômica fracassados em uma conjuntura de racionamento de crédito internacional, o déficit operacional público evidenciava a incapacidade estatal de coordenar as demandas de desenvolvimento interno, circunstância mais do que oportuna para a implementação definitiva do discurso neoliberal. A interpretação de que os projetos ensaiados pelo governo assumiam o caráter desenvolvimentista, buscando a conciliação de preços sem arrocho salarial, também beneficiava o argumento pela adoção do Estado mínimo nas políticas econômicas. Com a ampliação da crise econômica e a estabilização de um quadro inflacionário altíssimo no país, o governo Sarney se arrastou até seu fim de forma trágica, assim como a transição democrática que um dia sonhou com um país mais igualitário[111].

Em 1989, com a primeira eleição direta para presidente após o decurso de quase 30 anos, a agenda reformista neoliberal vence nas urnas sob argumentos de ineficiência estatal no manejo da política econômica e de atraso brasileiro na corrida capitalista mundial. A vitória de Collor de Mello assumia inteiramente as tendências ideológicas firmadas à nível internacional e, nas palavras de Carlos Pinkusfeld e de Fernando Ferraz (2021), *inaugurava a era das administrações neoliberais no Brasil e o sepultamento do Estado desenvolvimentista brasileiro*. Sob o governo de Itamar Franco, após impeachment de Collor, o Brasil é reinserido no mercado financeiro internacional em moldes muito distintos daqueles praticados anteriormente.

O início do século XXI no contexto político econômico brasileiro é marcado, portanto, pela *virada neoliberal definitiva na forma de gestão de política econômica*, abandonando-se de vez a ideologia econômica keynesiana, já de adesão decadente a nível internacional desde o final da década de 60. A crítica monetarista de Friedman, acadêmico renomado pela escola econômica estadunidense, fez nascer coro a economistas ortodoxos sobre o *forçoso equilíbrio fiscal financeiro das contas públicas*, sob a justificativa de que o papel do estado representaria uma força exógena, cujos efeitos provocariam distorções macro e microeconômicas no fluxo capitalista, cabendo, assim, ao desenvolvimento natural do mercado a construção das condições de pleno

[111] COSTA PINTO, 2021, op. cit., pág. 384.

emprego, mediante a conversão de lucros da produtividade marginal capitalista, *e não mediante a intervenção estatal*[112].

Nesse ponto, interessante traçar um parêntesis sobre a constatação feita por Carlos Pinkusfeld e Fernando Ferraz (2021) de que, apesar da mudança ideológica observada a partir desse período, não é possível afirmar, com base nos dados analisados por esses pesquisadores sobre finanças públicas brasileiras, *que tenha existido uma relação causal clara entre políticas fiscais e inflação, uma das principais distorções mercadológicas atribuídas à intervenção estatal mais expansionista*[113]. Segundo os autores, a estabilização do plano real, que viria na constância desse pensamento econômico, ocorreu sem que tenha havido uma mudança substancial no padrão fiscal até então praticado.

Na verdade, o que se observa comparativamente entre os anos pré e pós Plano Real é a *redução do superávit primário*, ou seja, a diminuição das receitas públicas em contraste às despesas assumidas, combinada com a drástica redução inflacionária, resultado que ilustra a fragilidade do argumento ortodoxo estaque de que apenas *a circunstância de equilíbrio orçamentário seria capaz de conter o temido avanço da inflação.*

Não obstante os resultados práticos hoje demonstrem a incapacidade do pensamento neoliberal na formação de contexto econômico de redução de desigualdades econômicas, como será demonstrado no tópico seguinte, sua herança ideológica desenhou os parâmetros centrais da economia brasileira nesse início de século XXI[114]. De Collor a Bolsonaro, passando por períodos de bonança econômica internacional com Lula, pelo ensaio neodesenvolvimentista frustrado de Dilma e pelo teto de gastos de Temer, *o neoliberalismo continua influenciando a política fiscal brasileira desde a promulgação constitucional de 1988*, que para serem levadas a efeito ainda precisam ter o apoio de um parlamento cuja identidade partidária, como visto, se revela tendenciosamente oligárquica.

---

[112] BASTOS, Carlos Pinkusfeld; FERRAZ, Fernando. A economia brasileira na primeira metade dos anos 1990: Inflação, mudança estrutural e estabilização In: DE ARAUJO, Victor Leonardo; DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). A economia brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações – 1a ed. – São Paulo: Huci-tec, 202, pág. 420, nota de rodapé 45.
[113] Ibid., 2021, pág 420.
[114] Ibid., 2021, pág 421.

Vivemos sob a égide de um texto constitucional que busca a implementação de um estado de bem-estar social apto à redução das desigualdades econômicas históricas documentadas no país, abrangendo diversas demandas sociais em seu conteúdo para, enfim, atingir uma nova ordem social, pautada no desenvolvimento de relações sociais menos excludentes e na preservação de direitos humanos como contraste drástico ao antigo regime totalitário de governo. *Uma carta de direitos fundamentais entregue, no entanto, às mãos da nova elite financeira.*

2. A CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

Diante desse contexto histórico apresentado, é possível perceber que o conjunto de preceitos econômicos ortodoxos que até hoje influenciam a regulação financeira brasileira - o controle sobre a evolução da dívida pública e a busca pelo equilíbrio orçamentário corrente - eram reivindicações decorrentes tanto do contexto político e econômico internacional, para fins de concessão de auxílio financeiro, quanto da emersão da nova elite financeira, que àquela época já exercia peso político relevante sobre as decisões do país.

Desse recorte econômico e político resultaria a Constituição de 1988 e, posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, frutos de seu tempo. Este capítulo se destina, portanto, ao exame desses diplomas normativos, relevantes à ótica orçamentária que, não obstante estejam diante de novas configurações econômicas e políticas na atualidade, permanecem com sua estrutura inspirada pelas mesmas noções econômicas influentes da década de 80. Também se desenvolverá a análise crítica sobre a eficácia desse arcabouço normativo ao propósito social e econômico a que se destina o orçamento público brasileiro enquanto instrumento de política fiscal.

2.1. Panorama das finanças públicas no Brasil instituído pela promulgação da Constituição de 1988

No Brasil, a matéria afeta à regulação das finanças públicas possui assento constitucional, sendo reservado ao capítulo II a instituição de normas gerais sobre direito financeiro, que deverão ser seguidas pelo poder público.

No que tange ao aspecto formal, o primeiro artigo destacado pela Constituinte originária nessa seção, artigo 163[115], fixa expressamente como veículo da temática geral de finanças públicas a lei complementar, espécie normativa cujo quórum para aprovação exige maioria absoluta, na forma do art. 69 da Constituição da República de 1988. Avançando mais um pouco na leitura, se depreende do texto constitucional ser igualmente reservada à reserva de lei complementar matéria que disponha sobre exercício financeiro e que estabeleça normas de gestão financeira da Administração Direta, consoante redação dada pelos incisos do parágrafo nono do artigo 165.

Em que pese a Constituinte originária tenha relegado à lei complementar a regulação do caráter estrutural e geral das finanças públicas, a concretização do sistema de planejamento orçamentário exige outra formalidade, que não seguirá uma forma especial de votação pelos parlamentares, visto que o orçamento publico é instrumentalizado pela edição de lei ordinária, mas que deverá contemplar uma troca de informações entre os poderes para a composição da *tríade de leis orçamentárias*, formando o orçamento público brasileiro.

Dita exigência de interlocução normativa deriva de uma evolução das técnicas de elaboração orçamentária no Brasil, cujo início se deu bem antes da promulgação da Constituição de 1988, a partir da criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público[116], órgão previsto na Carta constitucional de 1937, seguindo-se pela elaboração de diversos planos de investimento governamental de longo prazo. Trata-se de um esforço da constituinte originária em buscar a *coerência do orçamento público* ao longo do tempo, que, embora deva ser analisado de modo uniforme, tem seu

---

[115] "Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;"

[116] SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. Problemas e diagnósticos na execução do planejamento orçamentário. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, set./fev., 2015, pág. 61.

planejamento segmentado em diferentes etapas legislativas, a serem devidamente esmiuçadas no tópico seguinte.

Importante ressaltar que a função de planejamento econômico-financeiro da Constituição de 1988 não se esgota na organização orçamentária, mas também na orientação da atuação estatal no domínio econômico. Mesmo anteriormente à nova ordem democrática, o planejamento estatal já não se limitava à mera ordenação do gasto público, funcionando também como um instrumento de política pública mais amplo. Por um lado, se busca priorizar a alocação de recursos da ação governamental (Art. 165, §1º), por outro, se busca planificar programas econômicos nacionais, regionais ou setoriais; estes determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado (Art. 174).

Embora seja possível criticar a parca redação conferida à Constituição econômica em comparação à Constituição financeira[117], certo é que esses regulamentos deveriam, na prática, ser complementares para fins de gestão pública. É justamente a análise conjunta desses planejamentos que garante a visão de longo prazo sobre gastos públicos, que não poderão seguir planos de governo desvinculados daqueles previstos na Carta Magna.

A compreensão sobre onde investir, sobre como promover a expansão de determinadas receitas, sobre quais projetos devem ser cancelados e quais não devem; estes são apenas exemplos de questões que só podem ser respondidas através da percepção total do sistema de planejamento público. Nesse sentido, BERCOVICI e MASSONETTO (2006) compreendem que o diálogo entre Constituição econômica e Constituição financeira foi falho, transformando o artigo 174 em mera norma programática[118] e reduzindo-se as possibilidades de intervenção econômica estatal à tentativa de controle sobre os gastos públicos.

---

[117] BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.

[118] Segundo explicação dos autores, a expressão "norma programática" foi utilizada no sentido difundido por José Afonso da Silva, significando que a norma que depende de regulamentação posterior, ou seja, não passível de ser imediatamente concretizada. Cf. José Afonso da SILVA, Aplicabilidade das Normas Constitucionais, 3a ed, São Paulo, Malheiros, 1998, 135-164.

De fato, como visto, o contexto de promulgação constitucional voltava-se à perseguição de equilíbrio orçamentário, com vistas à manutenção da estabilidade monetária, propósito galgado mediante a introdução no texto constitucional de rígidos mecanismos de controle da dívida pública e de gatilhos para anulação de despesas. Passadas três décadas desde esse cenário, a Constituição financeira hoje pode ser identificada como uma complexa colcha de retalhos normativos, variável ao sabor da crise econômica circunstancial e responsável pela redução da margem discricionária e estratégica do legislador no âmbito orçamentário brasileiro.

2.1.1. A tríade legislativa do planejamento orçamentário

Apesar da ideia de planejamento orçamentário não ser novidade difundida pela Constituição cidadã, foi por intermédio de sua promulgação que o processo orçamentário passou a contar com a Lei de diretrizes orçamentárias – LDO (Art. 165, II, CR), uma condensação anual das prioridades e objetivos orçamentários, e o PPA – Plano Plurianual (Art. 165, I, CR), outra inovação que guarda origem no antigo orçamento plurianual de investimento[119]. O texto constitucional 1988 foi determinante para a construção do sistema de planejamento orçamentário, reforçando-se a associação trazida anteriormente entre planejamento e orçamento público.

Somados à LOA – Lei orçamentária anual (Art. 165, III, CR), essas três leis compõem o tripé orçamentário brasileiro, com a função precípua de orientar a atuação estatal ao longo do período de quatro anos. A iniciativa legal é conferida pela Constituição ao Poder Executivo (Art. 165, caput, CR), que será o responsável pela apresentação de propostas legislativas para discussão e autorização no Poder Legislativo, perante as duas casas do Congresso Nacional (Art. 166, CR).

Embora sejam três documentos distintos e apresentados em diferentes momentos, seu conjunto forma a *unidade do orçamento público*[120], já que cada lei orçamentária representará uma etapa do planejamento orçamentário. A primeira, o

---

[119] OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal – Direito, orçamento e finanças públicas. V 1, Belo Horizonte: Fórum, 2015, capítulo 5.

[120] Importante a ressalva feita por BALEEIRO (2015, pág. 552) de que a Constituição Federal determina que a lei orçamentária compreenda não só o orçamento fiscal da União, mas também os orçamentos de investimentos (empresas estatais) e da seguridade social (Art. 165, § 5º), o que comprometeria, nesse ponto, a noção de unidade.

Plano Plurianual - PPA, possui a finalidade de estabelecer metas para um planejamento de longo prazo (4 anos) para despesas de capital, com vistas a promoção do desenvolvimento econômico por intermédio de programas de duração continuada (Art. 165, § 1º, CR); a segunda, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, traçará as metas fiscais, as despesas prioritárias e prevenirá o Poder público dos riscos fiscais possíveis para o exercício seguinte (Art. 165, § 2º, CR), devendo sempre obedecer as diretrizes programáticas constantes no PPA.

Para a apresentação da LDO o Poder público deverá fundamentar suas prioridades eleitas com base em estudos econômicos e sociais que deem transparência à política fiscal desenvolvida pelo Executivo na persecução de seus objetivos, pesquisa cuja principal função será o embasamento fiscal das despesas a serem executadas ou não no projeto de elaboração do orçamento anual via LOA, último debate orçamentário que promove o diálogo entre Executivo e Legislativo antes da sanção presidencial.

A Constituição Federal veda a realização de gastos sem que haja previsão na LOA[121], devendo compreender em seu texto legal todas as receitas e despesas orçamentárias de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Esse comando constitucional denota a expressa influência do princípio da universalidade, princípio orçamentário clássico[122] segundo o qual todas as despesas e receitas devem ser incluídas no orçamento anual geral.

Nada pode escapar dos limites do orçamento, máxima essa que sustenta os mecanismos de compensação orçamentária previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras regras orçamentárias plasmadas sob esse princípio. Dito axioma é de suma importância ao controle orçamentário, pois influencia diretamente na estimativa de receitas e despesas disponíveis ao erário.

Como consequência do princípio da universalidade, a peça orçamentária precisa seguir estrutura integrada e uniforme, segundo uma unidade de orientação política, entendimento este esboçado no *princípio da unidade orçamentária*. A interpretação

---

[121] Art. 167, I, CR/88

[122] Não há um consenso na doutrina sobre a aplicação contemporânea de todos os princípios orçamentários clássicos, mas convém aqui destacar alguns daqueles expressos na Carta Constitucional Brasileira e que dão amparo à formulação orçamentária.

desse princípio não exige a unidade documental, mas sim a ideia de subordinação do orçamento público a um mesmo planejamento. Nesse sentido decorre a ideia de compatibilidade na elaboração e na execução dessas três normas, em especial no que tange à realização de despesas, conforme destacado na Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 16, §1º, II e art. 14, §4º).

Nesse ponto, a despeito dessa compatibilidade formal e material exigida das leis orçamentárias, se faz pertinente mencionar a crítica da doutrina[123] acerca da insuficiência prática do PPA na construção de um verdadeiro sistema de planejamento governamental de longo prazo, considerando a dissonância temporal entre os prazos de vigência do PPA e os dos planos nacionais socioeconômicos, que buscam vincular recursos de forma transgeracional, como bem observa o professor Scaff a exemplo do prazo decenal veiculado ao Plano Nacional de Educação (PNE – Lei 13.005/2014) frente à sistemática dos PPAs quadrienais[124].

Ademais, como será visto posteriormente, a forma de alocação orçamentária desempenhada em sede de debate legislativo tem prejudicado o diálogo necessário entre PPA, LDO e LOA, na medida em que distancia a realidade programática da realidade fática, desempenhada na fase de execução orçamentária. Em uma análise retrospectiva, é possível sustentar que, na prática, o PPA pode ser uma referência geral na condução dos instrumentos orçamentários, mas não tem se mostrado um recurso importante na estratégia dos atores na disputa por recursos no orçamento[125].

Outra consideração relevante é aquela trazida pelo professor Scaff, em seu ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil (2018),

---

[123] SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual – Ensaio sobre direito financeiro, República e Direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pág. 240; MENDES, Constantino Cronemberguer; ABREU, Welles Matias de; SOUZA, Thiago Silva e. Teoria e prática sobre planejamento e orçamento plurianuais. Instituto de Pesquisa econômica aplicada – IPEA – Brasília: Rio de Janeiro, julho de 2021; KLIASS, Paulo. Planejamento do desenvolvimento econômico e plano plurianual no Brasil. In: Instituições e desenvolvimento no Brasil: Diagnósticos e uma agenda de pesquisa para as políticas públicas/Org. Luiz Carlos Garcia Magalhães e Maurício Mota Saboya Pinheiro; apresentação do prof. Ronaldo Fiani – Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

[124] SCAFF, 2018, op. cit., pág. 240.

[125] COUTO, Leandro Freitas. A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. In: Instituições e desenvolvimento no Brasil: Diagnósticos e uma agenda de pesquisa para as políticas públicas/Org. Luiz Carlos Garcia Magalhães e Maurício Mota Saboya Pinheiro; apresentação do prof. Ronaldo Fiani – Rio de Janeiro: IPEA, 2020, pág. 161.

referente à composição do sistema de planejamento orçamentário brasileiro. Segundo o jurista[126], esse arcabouço normativo não contemplaria apenas a tríade das leis orçamentárias que planejam o orçamento, mas também as que *ajustam o orçamento durante sua execução*, tão particulares à prática brasileira, como os mecanismos de créditos adicionais, de contingenciamento, de limitação de empenho e movimentação financeira, de reserva de contingência e de margens de remanejamento, que serão estudados em tópico próprio da análise infraconstitucional.

Seguindo à risca o planejamento legislativo ou flexibilizando sua execução, em todo caso o sistema de planejamento orçamentário terá a função principal de redução das desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, conforme preconiza o artigo 165, §7º, da Constituição da República[127]. Para além de seu aspecto formal, o orçamento público deverá efetivamente entregar resultados materiais, sob pena de contrariar sua *ratio* constitucional.

Nesse ensejo, ganha destaque a análise da execução orçamentária, hoje reconhecidamente de caráter impositivo. Após a promulgação da Emenda constitucional 100/2019, com a inclusão do parágrafo décimo ao artigo 165[128] do texto constitucional, afastou-se de vez qualquer questionamento sobre o caráter meramente autorizativo dessa peça, passando-se a assumir, de maneira expressa e literal, o modelo de execução obrigatória e integral do orçamento como um todo, não apenas em relação às emendas parlamentares, como pretendia a proposta inicial dessa reforma constitucional[129].

Em suma, a seção II do capítulo constitucional de finanças públicas rege e organiza o sistema de planejamento orçamentário brasileiro, que estará atrelado a procedimentos formais e vinculado a programações materiais para execução de seu dever precípuo de entrega de bens e serviços à sociedade, com vistas à redução das

---

[126]SCAFF, 2018, op. cit., pág. 243. Reconhece o autor que, muitas das vezes, esse replanejamento orçamentário exercido em sede de execução orçamentária decorre de uma atividade de planejamento mal realizada, mas entende não deixar de se constituir uma norma com natureza orçamentária.

[127] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

[128] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

[129] ABRAHAM, Marcus. Emenda Constitucional nº 100: a certeza da impositividade orçamentária, 2019. Pág. 246

desigualdades. No entanto, é certo que nem sempre – ou raramente – o legislador orçamentário brasileiro dispõe de margem de manobra o suficiente para atender a todas as demandas da sociedade, não apenas em razão de impedimentos técnicos ou financeiros, mas muito em função das expressas limitações constitucionais impostas ao debate legislativo orçamentário ou à execução orçamentária, como se passará a expor.

2.1.2. Limitações orçamentárias originárias da Constituinte de 1988

Como bem sintetizado pelo professor SCAFF (2018)[130]: "a Constituição Brasileira foi construída de modo *a privilegiar alguns gastos e a bloquear certas fontes de receita*, o que consome grande parte da liberdade do legislador orçamentário na busca mais rápida da redução das desigualdades sociais, qualquer que seja a opção política do governo à frente do comando do país ou das unidades subnacionais."

Valendo-se da nomenclatura de *cláusulas pétreas orçamentárias*, utilizada apenas para fins didáticos, o professor titular da USP elenca um rol de cinco matérias que constituem vedações constitucionais ao debate orçamentário parlamentar, sem negar, contudo, sua possibilidade de modificação via poder constituinte derivado. São elas: *dotações para o pagamento de pessoal e encargos*[131], *pagamento do serviço da dívida*[132], *imunidades tributárias*[133], *vinculações orçamentárias para o custeio de direitos fundamentais*[134] e *o sistema de precatórios*[135]. Dessas, apenas as duas primeiras estão presentes na seção II do capítulo constitucional referente às finanças públicas, ambas contidas no parágrafo terceiro do artigo 166.

Interessante notar que a Constituição não se limita em determinar apenas proibições de ordem deliberativa, mas também de ordem executiva, como se pode conferir nos incisos do artigo 167. Um deles, em especial, converge com a *ratio* explorada pelo professor supracitado, igualmente conferindo prioridade a certas despesas e bloqueando fontes de receita. A *regra de ouro das finanças públicas*, norma tida como basilar para a perseguição do propósito de equilíbrio financeiro orçamentário,

---

[130] SCAFF, 2018, op. cit., pág. 323.
[131] Art. 166, §3º, II, 'a', CR/88.
[132] Art. 166, §3º, II, 'b', CR/88.
[133] Art. 150, IV, CF/88 e outras hipóteses previstas na Constituição da República.
[134] Art. 198, §2º, CR/88.
[135] Art. 100, CR/88.

veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, conforme dispõe a redação do inciso III do artigo 167. Nesse caso, assim como avaliado em relação às demais hipóteses ventiladas, também é possível perceber a limitação da liberdade do legislador ordinário em construir estratégias fiscais alternativas à política fiscal restritiva, independentemente da opção política do governo.

Nesse sentido, considerando o escopo do presente trabalho em analisar a perspectiva econômica ortodoxa incipiente na Constituição financeira brasileira, o foco de exame seguirá sobre a *limitação à deliberação sobre pagamento do serviço da dívida*, listada anteriormente, bem como sobre as *limitações à realização de operação de crédito superior às despesas de capital*, normas financeiras constitucionais originárias da constituinte de 1988 que ganham destaque no exame de eficácia econômica desempenhada pelo regramento orçamentário brasileiro. As demais limitações citadas pelo professor são de igual importância na análise sistêmica do desempenho orçamentário, mas para esse recorte serão tratadas apenas de maneira incidental, buscando privilegiar o exame de regras de cunho essencialmente estratégico-financeiro do orçamento público.

a) A limitação constitucional à deliberação sobre o pagamento do serviço da dívida – Art. 166, §3º, inciso II, 'b', CR/88

O contexto que precede a convocação da Assembleia Nacional Constituinte colocava a questão das despesas dos juros da dívida pública como tema central do novo arranjo financeiro constitucional. Se por um lado havia grande entusiasmo político e popular no processo de redemocratização, por outro, a escassez e as distorções inflacionárias pressionavam o Presidente Sarney a promover novas negociações com FMI, sujeitas, novamente, a ajustes fiscais contracionistas.

Embora a lógica do texto constitucional como um todo caminhasse para a valorização do debate parlamentar e para o esvaziamento da concentração de poderes no executivo, racionalidade que denota o receio da Constituinte ao retorno do regime

autoritário, Adriano Benayon e Pedro Antonio Dourado de Rezende[136] demonstram não ser por acaso a inclusão de regra constitucional que acabaria por *limitar os trabalhos ordinários do Poder Legislativo em sede orçamentária*, como se depreende da leitura do artigo 166, §3º, inciso II.

Segundo relatado pelos autores, a determinação contraditória não teria surgido à época dos longos e plurais debates que subsidiaram o texto originário levado ao escrutínio da Assembleia Constituinte, mas apenas em setembro de 1988, mediante a apresentação de emenda durante o *segundo turno de votação*.

Não obstante houvesse regra regimental específica[137] vedando a apresentação de emendas nesse momento final de deliberação, salvo em razão de saneamentos de ordem formal, fora possível incluir regra destinada a privilegiar certas despesas, dentre elas *aquela comprometida com o pagamento do serviço da dívida*. Após pressão política do bloco parlamentar conservador, presente há décadas na arena política brasileira e nesse trabalho identificado com raízes oligárquicas[138], o regimento interno, vigente naquela ocasião, foi alterado para permitir a apresentação de emendas por maioria absoluta, mesmo após aprovação preliminar pela Comissão de Sistematização – Projeto A. Ou seja, já em estágio final de deliberação da Constituinte as regras do jogo foram alteradas, com intuito exclusivo de se incluir na Constituição *norma não debatida em momento apropriado.*

De fato, a par da documentação citada pelos autores[139], é possível notar, pelo quadro comparativo disponibilizado pela Assembleia Constituinte, que o projeto levado ao segundo turno de votação nada dizia sobre a redação do atual artigo 166, naquela conjuntura ainda identificado como artigo 195. Apenas na versão final do texto[140], antes

---

[136] BENAYON, Adriano; REZENDE, Pedro Antonio Dourado de. Anatomia de uma fraude à Constituição, datado de agosto de 2006. Disponível em: https://cic.unb.br/~pedro/trabs/fraudeac.html. Acesso em 14.01.2022.

[137] Art. 29, Resolução n. 2, NA, de 25 de março de 1987

[138] Ver em: 1.4. O contexto político e econômico do período de transição democrática: globalização e perfil oligárquico do legislador brasileiro.

[139]Ver:https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-298.pdf. Acesso em: 14.01.2022

[140]Ver:https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf. Acesso em 14.01.2022.

da revisão ortográfica, haveria a renumeração do referido artigo, com inclusão das limitações constitucionais orçamentárias constantes no artigo 166, §3º, inciso II.

No entanto, a despeito de ter sido posta à votação, mesmo extemporaneamente, não se localiza no processo constituinte a presença de qualquer emenda que contivesse a redação aprovada em projeto final[141], conforme corrobora a análise do professor SCAFF[142] em relação à linha de raciocínio trilhada por Benayon e Rezende. É nesse sentido que sustentam esses autores pela *ilegitimidade da inclusão constitucional das vedações constitucionais ao debate orçamentário parlamentar*, em especial a que nos propusemos a expor, *de impedimento à deliberação sobre o pagamento do serviço da dívida*.

Apesar de não ser possível afirmar, com a devida sobriedade científica, as razões pelas quais essa regra constitucional esteve à margem do debate desenvolvido na Constituinte, não há como desconsiderar o contexto econômico e político que cingia sobre sua aprovação. É razoável supor a conveniência da votação da constituinte para a consolidação do compromisso brasileiro com o pagamento dos juros da dívida, em contrapartida ao então recente acordo firmado com o FMI, *em janeiro de 1988*.

Se a origem dessa regra guarda incoerência com a proposta e com o espírito democrático da Constituição cidadã, seus efeitos também inviabilizam o debate democrático sobre a repercussão orçamentária dos gastos públicos com juros da dívida, parcela orçamentária que, somente para o ano de 2022, corresponderá ao somatório de R$ *557 bilhões de reais*[143]. Adicionando-se a esse valor o montante referente a novos refinanciamentos da dívida, ou seja, pagamentos de valores de dívida consolidada pagos mediante a formulação de novas dívidas junto ao setor privado, atingiremos a marca de *R$ 2,3 trilhões de reais*, conforme se infere do detalhamento orçamentário disposto no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União. Ao contrário do que se poderia imaginar, o alto custo dos juros da dívida pública não é sintomático do quadro

---

[141]Ver:https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-303-sup01.pdf, pág. XXXIX-LX. Acesso em: 14.01.2022.
[142] SCAFF, 2018, op. cit., pág. 331.
[143]Ver em: https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento. Acesso em: 14.01.2022.

de crise sanitária instalado no país desde 2020, mas corriqueiro, tendo alcançado no ano de 2019, por exemplo, o valor de *R$ 646 bilhões de reais*[144].

Esses números refletem as exposições oficiais do governo federal à população via recursos eletrônicos do portal transparência e processo legislativo orçamentário, mas deixam de detalhar como é feita a metodologia desses cálculos e o quanto esses valores representam no cenário macroeconômico. Em verdade, o Tesouro Nacional se vale de três diferentes métodos de mensuração da dívida pública[145]: **(i)** a dívida líquida do setor público (DLSP), que deduz dos passivos do setor público os seus ativos junto aos demais agentes econômicos privados, abrangendo o setor público não financeiro e o Banco Central, além das administrações diretas e indiretas federal, estadual e municipal e o sistema previdenciário; **(ii)** a dívida bruta do governo geral (DBGG), que inclui todos os passivos dos governos federados junto ao setor privado e operações compromissadas do Banco Central; e **(iii)** a dívida pública federal (DPF), que abrange apenas a esfera federal de governo, incluindo a dívida interna e a externa que se encontram sob responsabilidade direta do Tesouro Nacional.

Como nos alerta o professor Scaff[146], essa distinção metodológica na apuração da dívida pública implica diferenças quando se analisa a proporção de juros pagos em relação ao PIB. Ao considerar a dívida líquida (DLSP) para o ano de 2015, o autor nota que o pagamento de juros alcançou cerca de 8,5% do PIB, ao passo que se considerada a dívida bruta (DBGG), o valor alcançaria 7,5% no mesmo período. A metodologia desses cálculos, no entanto, não é objeto de regulação no Brasil. Inicialmente determinada segundo as diretrizes do FMI, formuladas segundo os acordos firmados, hoje a apuração desses valores é fixada por manuais e práticas internas do Banco Central[147]. Importante frisar que as despesas que aqui estamos nos referindo são apenas relacionadas à dívida pública financeira, *não havendo semelhante prerrogativa constitucional para dívidas não financeiras*, como no caso dos precatórios públicos, devidos a uma classe de credores mais genérica.

Trata-se, portanto, de parcela específica do orçamento público, direcionada exclusivamente a credores do mercado financeiro, que não pode ser alterada pelo

---

[144] https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento?ano=2019. Acesso em: 14.01.2022.
[145] SCAFF, 2018, op. cit., pág. 409.
[146] Ibid., 2020, pág. 410.
[147] SCAFF, idem, 2018. apud AFONSO (2013), pág.258.

processo legislativo orçamentário, cujo cálculo foge aos controles institucionais, *mas* que é de peso representativo sob a ótica de gestão orçamentária, contribuindo para a redução da disponibilidade de alocação financeira pelo governo federal em áreas finalísticas de políticas públicas, como saúde, educação, dentre tantas outras em que a atuação estatal é fundamental.

Não conseguimos sequer avaliar se o valor real pago a título de juros é condizente com as condições das relações creditícias públicas, diante de tamanha opacidade informativa e de pouca ou de quase nenhuma abertura do tema para o debate popular, restando concentrado apenas no setor financeiro privado. No entanto, conseguimos evidenciar o quanto essa proteção excessiva pela reserva financeira destinada ao pagamento dos juros da dívida pública influencia na sustentabilidade do sistema orçamentário brasileiro como um todo, principalmente em razão da opção brasileira conjugar, em um mesmo parâmetro, a correção do controle inflacionário e do pagamento da dívida pública.

Nos explica essa dinâmica com maior técnica a professora Élida Graziane[148]: "*É essa uma questão de efeitos cumulativos: corrige-se a taxa de juros para controlar a inflação e, simultaneamente, tal aumento reverbera no montante pago pelo Estado com a remuneração dos títulos da dívida pública que sejam indexados à taxa SELIC. Como os entes da federação (e especialmente a União) não têm recursos suficientes para saldar todo o serviço da dívida, o resultado nominal do balanço geral anual é deficitário, em função do que se sucede um crescimento real da dívida pública*."

Assim, a aposta do Plano Real na garantia pela estabilidade do valor nominal da moeda brasileira passava pela acomodação dos gastos estatais à sua disponibilidade real de arrecadação de receita e pelo suporte aos custos das intervenções anti-inflacionárias, que buscam absorver a liquidez de recursos privados no mercado via taxa de juros e aquisição de moeda forte[149]. Ato contínuo, o controle da inflação imporia um ritmo mais lento de crescimento econômico e uma menor apropriação estatal das perdas inflacionárias, na medida em que foram majoradas as despesas financeiras com a

---

[148] PINTO, Élida Graziane. Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União dos pós Plano Real. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010, pág. 73.
[149] Ibid., 2010, pág. 199.

emissão de títulos para formação de reservas cambiais e de absorção da liquidez do mercado.

Nessa relação conflituosa entre políticas monetária e fiscal optou-se pelas maiores perdas em relação à segunda, preservando-se a política monetária em contraste ao financiamento das demandas estatais. Controlando-se a inflação perante um quadro econômico retraído, o poder público precisou buscar crescentes resultados primários positivos (*superávits primários*), muito embora os resultados nominais[150] tenham sido deficitários, firmando-se, dessa forma, uma rota de endividamento exponencial[151].

Por superávit primário se depreende a noção de resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, *excetuando gastos com pagamento de juros*. Como esclarece Jose Roberto Afonso[152], esse critério visa, acima de tudo, avaliar a capacidade dos devedores de honrar o serviço da dívida. Para agradar credores, índices tradicionalmente utilizados, como a poupança corrente e o saldo orçamentário deixaram de ser considerados nas avaliações fiscais, que se tornaram concentradas ou monopolizadas por um único índice, o de *superávit primário*. Como bem sintetiza SCAFF (2018), a partir da adoção do índice de superávit primário, deixa de se medir a dívida pública para aferir *o crédito do governo e a sua capacidade de pagar os credores*, privilegiando os interesses destes em detrimento da boa gestão da Administração pública.

Nota-se, portanto, ser justamente em razão dessa *blindagem constitucional do serviço da dívida financeira* que se optou pelo índice de *superávit primário* como guia das balizas legais de cortes e de contingenciamentos de despesas. Nesse sentido se desenvolve a busca pelo *equilíbrio financeiro corrente*, noção que dialoga com a meta de superávit primário e está presente na Lei de Responsabilidade Fiscal, influindo, inclusive, na construção da própria conotação conferida à *responsabilidade fiscal* praticada no Brasil. No tópico seguinte, de exame da legislação infraconstitucional,

---

[150] Diferença entre receitas e despesas totais do exercício. Se difere do resultado primário, que mede o resultado entre receitas e despesas primárias no exercício, excluída a parcela referente aos juros da dívida pública. Despesas primárias ou não financeiras são aqueles gastos considerados necessários para promover os serviços públicos à sociedade, desconsiderando o pagamento de empréstimos e financiamentos, como despesas com pessoal, encargos sociais e transferências intergovernamentais.
[151] Ibid., 2010, pág. 201.
[152] SCAFF, 2020, op.cit. apud AFONSO (2013), pág.258.

trataremos de forma pormenorizada como esse índice é ajustado com a dinâmica orçamentária e quais são suas implicações sobre o financiamento de direitos fundamentais.

Nesse raciocínio, certeira a observação de Élida Graziane[153] acerca da miopia na atual análise sobre a aceleração da dívida pública brasileira, pois desconsidera, principalmente, o impacto da administração das despesas financeiras sobre a *eficácia da gestão orçamentária*. A consequência dessa priorização da política monetária em face da política fiscal, em termos de planejamento orçamentário, é a insuficiência orçamentária do poder público frente às despesas não financeiras. Sem disponibilidade de receitas para fazer cumprir a entrega de bens e serviços à sociedade, é preciso financiar novos endividamentos a altos juros, inserindo o Estado novamente nessa espiral sem fim de orçamentos deficitários.

É inquestionável a importância, em termos de política econômica, do pagamento da dívida e de seus encargos financeiros na consolidação da necessária relação de confiança entre Estado e seus credores financeiros. Porém, o status de proteção a essa despesa conferido pela Constituição Federal e, consequentemente, por todo o regramento que dali irá originar, cristalizam impedimentos ao questionamento popular sobre a supervalorização desse propósito frente aos demais perseguidos pela República - como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais - e sobre as possíveis alternativas à construção de políticas fiscais e monetárias, moldáveis conforme caminha a conjuntura econômica.

São diversos os prejuízos a serem sustentados em relação à manutenção dessa limitação constitucional, enviesada economicamente e antidemocrática em seu nascedouro, como apontado por Adriano Benayon e Pedro Antonio Dourado de Rezende, a começar pelo empobrecimento do debate jurídico-econômico sobre os problemas *reais* da evolução da dívida pública no Brasil. A proteção dos juros da dívida pública como norte das finanças públicas brasileiras terá como corolário a busca pelo objetivo de equilíbrio financeiro do orçamento público, traçando, de antemão, como prioridade do legislador brasileiro a contraprestação devida aos credores financeiros.

[153]PINTO, 2010, op.cit. pág. 258.

Nessa busca pelo equilíbrio do orçamento corrente e consequente redução progressiva dos gastos públicos, a Constituição também elenca regras que irão subsidiar o planejamento orçamentário voltado para a implementação ordinária dessas políticas fiscais restritivas, dentre elas a conhecida *regra de ouro das finanças públicas*, disposta no artigo 167, inciso III.

b) A limitação constitucional à operação de crédito público – Art. 167, inciso III, CR/88

Importada de experiências estrangeiras tradicionais em finanças públicas, a r*egra de ouro* foi incluída no bojo das vedações programáticas do orçamento público, diferentemente da limitação estudada em tópico anterior, que está situada no rol de limitações deliberativas do processo jurídico-orçamentário. Na teoria, sua norma visaria a instituição formal de uma tolerância para a emissão de dívida pública, desde que seu propósito fosse o financiamento de infraestrutura estatal[154].

Sua noção corrobora com a perspectiva econômica ortodoxa de que é preciso instituir regras fiscais rígidas para limitação de déficits orçamentários futuros. No entanto, segundo essa perspectiva, para que fosse possível haver flexibilidade na execução de investimentos, com intuito de fortalecer o patrimônio público sem que para tanto fosse necessário promover a expansão de gastos públicos, seria preciso a instituição de uma *dualidade orçamentária*, separando, de um lado, gastos de capital, passíveis de financiamento via operações de crédito; e, de outro, gastos correntes, perante os quais não haveria possibilidade de financiamento via endividamento público. Na Constituição Brasileira, essa regra vem disposta da seguinte maneira:

> Art. 167. São vedados:
>
> III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

[154] ROSSI, Pedro; DAVID, Grazielle; DWERK, Esther. Redefinindo responsabilidade fiscal. In: Economia no pós pandemia – Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico/Org. Esther Dwerk, Pedro Rossi e Ana Luíza Matos de Oliveira – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020, pág. 247. Disponível em: https://pedrorossi.org/economia-pos-pandemia-desmontando-os-mitos-da-austeridade-fiscal-e-construindo-um-novo-paradigma-economico-no-brasil/. Acesso em: 14.01.2022.

Preliminarmente, se mostra conveniente à análise pretendida a compreensão sobre o que, de fato, o texto constitucional pretendeu expressar ao valer-se da expressão "*despesas de capital*". Ao cunhar o referido termo, a Constituição da República não se refere apenas às despesas provenientes de investimentos públicos, com expectativa de retornos concretos à estrutura da máquina pública, como obras públicas, equipamentos e demais gastos que ao final serão integrados à infraestrutura pública, mas também à dimensão financeira desse empreendimento, envolvendo inversões financeiras e amortizações da dívida pública. Essa interpretação mais abrangente do vocábulo decorre da conceituação conferida pela Lei de Finanças Públicas, Lei 4.320/64[155], estatuto recepcionado pela Constituição de 1988 com status de lei complementar, cujos aspectos normativos relevantes serão apontados posteriormente.

Assim, uma primeira consideração a ser feita sobre esse dispositivo é a de que, em verdade, o limite instituído não guarda relação apenas com financiamento da estrutura do setor público para legado das próximas gerações, conceito próprio de investimento público na macroeconomia, mas também com o pagamento do valor principal da dívida pública, que, como visto em tópico precedente, é constituída predominantemente em razão da absorção do custeio da política monetária e do peso conferido ao pagamento de juros da dívida na estrutura normativa do ciclo orçamentário, o que significa que não nos endividamos para investir em infraestrutura pública, mas sim para pagar dívida financeira. Não há, portanto, exigência de vinculação prática entre os valores de operação de crédito e os valores de investimento público por excelência, fixando-se, simplesmente, a *atribuição de uma regra-limite anual para as operações de crédito*, quaisquer que sejam suas modalidades, de maneira a apenas constranger a realização de despesas primárias que excedam as receitas primárias, os créditos orçamentários.

Interessante notar que, a despeito da racionalidade ortodoxa empregada na regra, que limita estratégias estatais de expansão do passivo público[156], a redação do artigo

[155] Art. 13, Lei 4320/74

[156] Nos ensina Laura Carvalho (2020) que em um cenário de taxa de juros positiva, não faz muita diferença o governo financiar seus gastos emitindo títulos públicos ou expandindo sua base monetária. Tratam-se de duas formas distintas de aumentar o passivo público e ambas lidarão com custos relativos a juros. A escolha sobre a adesão ou não desses mecanismos deveria ser flexível ao gestor público, a depender da conjuntura econômica vigente.

também não proíbe, de fato, o uso das receitas de operação de crédito para financiamento de despesas correntes, conclusão essa que se infere a partir da ressalva feita em sua parte final, perante a qual se admite a realização de operações de crédito em valor superior ao montante de despesas de capital desde que haja autorização legislativa, via abertura de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa. Créditos suplementares, espécie de crédito adicional, também previstos na Lei de Finanças Públicas[157] nada mais são do *que autorizações para despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento*, instrumento de flexibilização orçamentária previsto na legislação para situações de imprevisibilidade.

Ocorre que a situação de insuficiência orçamentária é cenário absolutamente comum na realidade financeira brasileira, em especial diante de tamanho comprometimento de recursos públicos para pagamentos de despesas financeiras. A circunstância de imprevisibilidade exigida pela lei para a autorização desses créditos se tornou evento mais do que previsível em sede de orçamento público. Sendo assim, a tríade de planejamento orçamentário, anteriormente vista, não cumpre sua função principal de previsibilidade das contas públicas e de responsabilidade fiscal, agindo o gestor público em total dissonância com os princípios de planejamento orçamentário esboçados pela Constituinte. Ao permitir o aumento de operações de crédito apenas no caso de abertura de créditos suplementares, em verdade se está permitindo o endividamento público da pior maneira possível: *à margem do planejamento orçamentário.*

Para piorar a espiral de endividamento ineficiente, a Lei de finanças públicas ainda exige que para a abertura de créditos adicionais haja a indicação de recursos disponíveis para sua compensação, *desde que não se comprometa o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior*[158], novamente conferindo prioridade ao pagamento de juros da dívida em detrimento da execução das demais dotações orçamentárias.

---

[157] Art. 40 e seguintes, Lei 4320/74.

[158] Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

Ou seja, o raciocínio esboçado pela norma resulta na seguinte lógica conferida ao planejamento orçamentário brasileiro:

(i) Despesas públicas correntes não podem exceder os créditos orçamentários, ou seja, devem ser custeadas somente via arrecadação de tributos, deixando de conferir ao gestor público a possibilidade do uso de mecanismos de expansão do passivo público para financiamento dessas despesas, mesmo na hipótese de um cenário econômico favorável para tanto;

(ii) A autorização constitucional para financiamento de despesas públicas via operações de crédito está subordinada a um limite anual, fixado conforme o valor atribuído às despesas de capital, com intuito de relacionar esse modo de financiamento ao estímulo de gastos públicos em infraestrutura para seu benefício e custeio por futuras gerações;

(iii) O cálculo das despesas de capital, por seu turno, não leva em consideração apenas o pagamento desses investimentos públicos, mas também o pagamento da amortização da dívida pública, dívida de natureza financeira;

(iv) A dívida pública nem sempre é constituída em razão do endividamento para investimento público, mas, principalmente, em razão da insuficiência de créditos orçamentários, diante da prioridade conferida pela Constituição ao pagamento de juros da dívida via orçamento, por força do Art. 166, §3º, inciso II, 'b' e da fixação de valores decorrente da absorção pelo orçamento público do custo da política monetária de estabilização de preços;

(v) Corroborando com o financiamento irresponsável do orçamento público, aqui entendido como sem qualquer planejamento financeiro sistêmico, a regra de ouro autoriza o aumento das operações de crédito caso haja insuficiência orçamentária – o que já é conduta padrão no caso brasileiro - com consequente abertura de créditos suplementares, completando o ciclo de endividamento público em prol do pagamento de juros da dívida pública.

Assim, as regras constitucionais estudadas se relacionam e se retroalimentam no propósito de conduzir a execução do orçamento público *em prol dos interesses dos credores financeiros e não do interesse público*. A primeira, constante no Art. 166, §3º, inciso II, ‘b, confere prioridade orçamentária absoluta ao pagamento de juros da dívida pública, opção política que compromete proporção relevante do orçamento público. A segunda, examinada nesse tópico, veda o financiamento do planejamento orçamentário corrente por operações de crédito, mas autoriza o *financiamento extraorçamentário* mediante endividamento, o que gera novos empréstimos com o setor público, sujeitos a novos pagamentos de juros exorbitantes.

Nesses termos, embora a experiência comparada dessa regra traga como principais objetivos normativos a busca pelo equilíbrio do orçamento corrente, o estímulo ao investimento público e o controle do endividamento[159], a prática brasileira demonstra que sua interpretação, combinada com a dinâmica da dívida pública executada no Brasil, implica não apenas em um desempenho fracassado nos propósitos voltados à sustentabilidade da dívida pública, como também na incapacidade estatal de lidar com a crescente demanda por investimentos públicos, seja por prestações básicas de serviço público, seja por intervenções estatais necessárias na estabilização da economia.

Aliás, não é apenas no caso brasileiro que a literatura econômica reconhece as diversas limitações de política fiscal que a regra de ouro acaba por desempenhar, não sendo por acaso o seu abandono, nos moldes originais, por diversos países que a haviam adotado, tais como Alemanha e Reino Unido[160]. Para além da margem de manobra de contabilidade criativa que sua regra possibilita, ao superestimar os valores para operação de crédito em relação a despesas cuja finalidade destoa daquela prevista originariamente - qual seja, a de estímulo a investimentos públicos - a própria definição de investimentos públicos empregada na apuração dessa regra não se adapta à concepção de desenvolvimento socioeconômico, deixando de lado diversas despesas

---

[159] DO AMARAL, Vinícius Leopoldino; DE MACEDO, Maurício Ferreira; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Regra de Ouro: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União – Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF, 2020, Pág. 10. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/576453. Acesso em: 14.01.2022.

[160] Idem, 2020, pág. 11; PIRES, Manoel. Uma análise da regra de ouro no Brasil – Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2018, Pág. 16. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/uma-analise-da-regra-de-ouro-no-brasil. Acesso em: 14.01.2022.

relevantes ao bem-estar social e econômico pela potência de seus efeitos multiplicadores sobre o consumo, como educação, saúde, pesquisa e desenvolvimento, rubricas classificadas como despesas correntes, e portanto, excluídas da possibilidade financiamento via dívida pública, sem quaisquer privilégios na gestão financeira. Pelo contrário, o que se observa nos últimos anos de execução do orçamento público brasileiro é a crescente *redução desses investimentos em capital humano,* colocando o país cada vez mais distante dos padrões de desenvolvimento econômico em um cenário global, perante o qual o diferencial competitivo é dependente dos investimentos em tecnologia e inovação.

Nesse sentido, é possível afirmar que a regra de ouro nas finanças públicas se mostra ineficaz mesmo em sua finalidade básica de conferir previsibilidade às contas públicas, prejudicando duplamente o planejamento orçamentário brasileiro mediante a autorização do *endividamento irresponsável e ineficiente* e da *redução participativa do orçamento público no financiamento de direitos fundamentais.*

Ao invés de instituir uma dupla organização orçamentária, corrobora para *o uso abusivo do crédito público,* desprendido de qualquer planejamento orçamentário e, consequentemente, gerando efeitos que serão absorvidos pela sociedade, via redução no financiamento de direitos fundamentais.

Nesse raciocínio, importante a reflexão trazida por Manoel Pires[161]ao analisar essas distorções financeiras ocasionadas pela manutenção da regra de ouro. Em sua concepção, é preciso que o desenho da política fiscal seja formulado não somente para garantir a previsibilidade da dívida pública, tornando-a sustentável, mas também todos os seus demais objetivos precípuos, como o desenvolvimento econômico, a distribuição de renda e a estabilização macroeconômica.

Mais relevante do que fixar, de modo definitivo, a convenção econômica de um momento, como observamos dessas regras constitucionais, é ter a possibilidade jurídica de construir uma política fiscal condizente com as necessidades orçamentárias da população, não apenas em relação à materialidade, quanto às prioridades de

[161] PIRES, 2018, op.cit. pág. 17.

financiamento eleitas pela Constituinte, como também em relação ao formato estabelecido para as regras financeiras, que devem ser eficientes à dinâmica econômica e aptas ao constante monitoramento. Para além da mentalidade de se tornar imutáveis as regras sobre o endividamento público, a pretexto de conferir uma suposta resposta infalível à ascensão da dívida pública e o déficit corrente, é preciso ter a clareza *de onde estamos partindo* e de *onde queremos chegar*.

Partimos de um cenário constitucional que engessa apenas uma perspectiva econômica sobre políticas fiscais, com efeitos comprovadamente ineficazes sobre as funções distributivas e estabilizadoras do orçamento público. Por constar no corpo constitucional, o esforço legislativo para modificar essa conjuntura é demasiadamente maior do que seria caso constasse na legislação ordinária, o que, na prática, dificulta a atuação mais expansiva do poder público em momentos em que a atuação estatal é necessária. Exemplo disso foi a tragédia ocasionada pela crise sanitária mundial, que não deixou dúvidas quanto a importância da intervenção estatal em momentos de extrema instabilidade econômica e de baixa arrecadação tributária.

Foi preciso endividar-se para fornecer à sociedade o aporte financeiro necessário à manutenção de serviços públicos e de direitos fundamentais. Era imperativa a flexibilização dessas regras fiscais de índole contracionista, motivo pelo qual foi promulgada a emenda constitucional 106/2020, de 07 de maio de 2020, apelidada como "*Orçamento de guerra*", regime fiscal excepcional perante o qual, dentre outras medidas expansionistas, se permitiu a desconsideração de limites orçamentários para gastos do governo federal no combate à pandemia, bem como o endividamento público para financiamento de despesas correntes, suspendendo-se, assim, a aplicação da regra de ouro das finanças públicas enquanto durassem os efeitos de calamidade pública.

Em poucas semanas, o gasto público passou do grande problema do Brasil para a principal solução[162], postergando-se os debates sobre as reformas austeras e criando-se quase um consenso entre economistas de que é preciso se gastar com saúde, assistência social e apoio às empresas e trabalhadores para atenuar os efeitos regressivos que essa crise desempenhou sobre a economia brasileira. A partir do endividamento foi possível

[162]CARVALHO; ROSSI, 2020, op.cit. pág. 40.

beneficiar mais de 80 milhões de pessoas por meio do auxílio emergencial, neutralizando inteiramente o aumento das desigualdades de renda no trabalho provocado por essa crise sem precedentes[163].

No entanto, apesar dos efeitos positivos do comportamento expansivo estatal, o aumento da dívida pública resultante da atuação estatal na pandemia ainda é pretexto para intensificação do discurso da austeridade fiscal e da retomada dos cortes em despesas primárias. A partir de uma lógica que dialoga com o senso comum, não técnico, de que após esse período de *gastança* teremos que pagar a conta da pandemia, a retórica da austeridade fiscal é reproduzida para a manutenção de políticas pró-cíclicas, beneficiando apenas aqueles que vivem de renda dos juros da dívida. A dívida pública não precisa ser reduzida imediatamente, de forma a não existir uma conta da pandemia a ser paga, como ocorre com dívidas de pessoas físicas.

Sabemos, portanto, de onde estamos partindo: Um panorama de regras financeiras constitucionais originariamente permeado de suposições economicamente ortodoxas, que impede a mudança no direcionamento de política fiscal e contribui para o endividamento ineficaz, como um cobertor curto que nunca protege os principais dependentes da atuação financeira estatal, a camada da população mais vulnerável. Nesse interregno, direitos fundamentais são a moeda de troca para a manutenção desse ciclo de endividamento em favor de credores financeiros, que bloqueia dotações orçamentárias voltadas para programas de governo, no intuito de compensar a conta dos juros da dívida pública. Para responder à pergunta final sobre onde queremos chegar, antes precisamos analisar como a legislação financeira infraconstitucional dialoga com essas principais diretrizes de política fiscal estampadas na Carta Magna e suas implicações no planejamento orçamentário brasileiro no período pós 1988.

2.2.Principais regramentos financeiros infraconstitucionais

Previamente ao exame da legislação infraconstitucional, se mostra pertinente recapitular o contexto econômico da época e introduzir novas considerações acerca das políticas fiscais desenvolvidas no período que sucede a implementação do Plano Real,

[163] CARVALHO; ROSSI, 2020, op.cit. pág. 41

programa político-econômico que introduziu no país a prática de *elevação de juros reais como instrumento antiiflacionário*, situando, por consequência, a dívida pública como principal variável de ajuste da política monetária nacional.

Sob a euforia da estabilização de preços atingida após décadas frustradas de combate ao efeito inflacionário, Fernando Henrique Cardoso, antigo Ministro do Presidente Itamar, é eleito, em 1994, com objetivos voltados à aceleração do modelo de desenvolvimento econômico neoliberal, já em andamento no governo anterior, baseado no clássico tripé: *abertura financeira, abertura comercial e privatizações*[164].

A nível internacional, a atribuição de responsabilidade aos sindicatos e aos investimentos públicos pelo mercado financeiro como causadores da crise dos anos 70 assentava o ambiente perfeito para mudanças estruturais nos Estados Nacionais. Aqui, na realidade emergente, a razão da crise econômica era conferida ao modelo desenvolvimentista, motivo pelo qual uma das alterações mais notórias promovidas pelo governo tucano tenha sido aquela sentida pela indústria, que sofreu um intenso *processo de desnacionalização e de redução de participação no PIB*[165].

Para parte da literatura econômica, o resultado das modificações normativas introduzidas no primeiro governo manteve-se abaixo do esperado, garantindo-se estabilidade de preços ao custo de *desempenho econômico medíocre e de indicadores sociais fracos*[166]. A intensificação da abertura financeira e as privatizações de bancos nacionais tiveram efeitos contrários àqueles pretendidos, sendo possível observar a estagnação do crédito bancário nesse mesmo período[167]. DE ARAÚJO e GENTIL (2021) explicam que esse fenômeno se deu em razão da aposta administrativa pela *concentração bancária em um cenário macroeconômico inibidor do crédito e de crescimento do PIB*.

---

[164] DE ARAUJO, Victor Leonardo; GENTIL, Denise Lobato. O primeiro governo FHC (1995-1998): O neoliberalismo escancarado In: DE ARAUJO, Victor Leonardo; DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). A economia brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações – 1a ed. – São Paulo: Hucitec, 2021, pág. 424.
[165] Ibid., 2021, pág. 425.
[166] Ibid., 2021, pág 442.
[167] Ibid., 2021, pág 433.

Em outros termos, ao formular um modelo econômico baseado na abertura financeira externa, combinada com a apreciação real da taxa de câmbio, ou seja, *valorizando a moeda brasileira frente às demais*, em uma conjuntura economicamente desfavorável, restou aos bancos estrangeiros absorver o mesmo padrão de comportamento dos bancos privados nacionais, compondo suas operações ativas com pouca linha de crédito particular e com mais investimentos conservadores, limitados às aplicações nos títulos públicos. As elevadas taxas básicas de juros são encaradas como *principal elemento de contribuição ao processo de deterioração das finanças públicas* ocorrido no primeiro ano FHC, na visão dos professores supracitados[168].

Com adversidades econômicas externas e pouca margem de manobra estatal no âmbito de políticas macroeconômicas, diante do estímulo conferido pelo governo ao financiamento privado do desenvolvimento econômico, fora preciso recorrer novamente ao FMI para garantir a estabilidade das contas públicas, *desequilíbrio fiscal este atingido essencialmente pela despesa com juros*, gasto de natureza financeira, que naquele momento representava *mais de 96% de todo o déficit nominal do setor público*[169].

Como visto, constituía pré-requisito para a ajuda financeira internacional a adoção brasileira à política fiscal neoliberal exigida pela matriz econômica mundial vigente. Para tanto, não bastavam enxertos pontuais sobre solvência financeira e limites de gastos públicos dos demais entes federados[170] - como teria feito a Constituição Federal e a Lei complementar 96/1999[171], respectivamente - mas a real *a demonstração de comprometimento formal do país com a evolução dos gastos públicos, de modo a evidenciar uma ruptura no comportamento fiscal "esbanjador",* encarado nessa perspectiva econômica como o principal gargalo do dinheiro público. Era preciso a

---

[168] Ibid., 2021, pág 440.
[169] Ibid., 2021, pág 443.
[170] Nessa época, os Estados já apareciam como os entes federativos com maiores níveis de endividamento, resultado da condução fiscal mal-sucedida de décadas anteriores. O novo processo de ajuste fiscal a nível federal exigiria um enorme esforço fiscal desses entes, perante os quais seria retirada a possibilidade de complementação do financiamento corrente via dívida pública e seriam instituídos mecanismos rígidos de controle de endividamento e de gastos com o pessoal. Antes da implementação da Lei de responsabilidade fiscal, o governo federal já editaria quatro diplomas que influenciariam sobre o controle das finanças estaduais, quais sejam: a Lei complementar 82/1995; a Medida Provisória 1.514/1996, a Lei 9.496/97 e a Lei complementar 96/99.
[171] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-96-31-maio-1999-372925-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 20.04.2022.

edição de um regramento coeso sobre todos os entes federados, que garantisse a continuidade da mentalidade da política fiscal restritiva por meio de disposições claras sobre sua execução, independentemente de quem estivesse na condução política do país.

Sobre o impacto desse ajuste fiscal sobre Estados e Municípios, importante se fazer um breve parêntesis para afirmar que, apesar dessa progressiva instituição de ajustes fiscais rígidos perante a organização financeira de Estados e Municípios, não houve a implementação de quaisquer instrumentos que conduzissem ao fortalecimento da capacidade financeira desses entes, condicionando, dessa forma, governos subnacionais já endividados a reproduzir alto grau de engessamento de seus orçamentos, sem quaisquer contrapartidas no redesenho fiscal do pacto federativo. Tampouco teria havido preocupação do governo central com as repercussões dessas medidas nas relações federativas, sob o prisma da guerra fiscal. Com o fim do período hiperinflacionário, o período econômico que sucederia a implementação do Plano Real seria caracterizado pela redução de receitas financeiras públicas e pela retomada do investimento privado no país, diante dos incentivos fornecidos pelo governo central. Essas duas características determinariam a inauguração de um forte período de concorrência entre os Estados.

Nesse contexto, buscando atrair investidores estrangeiros para o país e na expectativa de conferir credibilidade ao mercado brasileiro, a dimensão estrutural do orçamento público brasileiro é reformada nos dois mandatos FHC, *edificando um novo modelo de política fiscal,* que seria replicado nos governos seguintes. Repetindo os mesmos moldes do acordo passado, o Brasil receberia ajuda financeira sob *a condição de implementação de novas metas de superávit primário para os anos seguintes*, que agora viriam ancoradas sob a égide do diploma de ajuste fiscal de maior notoriedade no país, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000).

Superávit primário como norte da responsabilidade fiscal

Editada no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a LRF viria com *o propósito de fixar permanentemente o ajuste fiscal esperado pelos investidores estrangeiros*. Não obstante já houvesse àquela época evidências empíricas apontando o

contrário, *a dívida pública ainda era associada a gastos primários excessivos*, raciocínio que continuaria a ser replicado na estratégia fiscal do país por décadas, instaurando um *insuperável conflito distributivo na gestão pública brasileira* entre *conferir prioridade ao financiamento de verbas orçamentárias destinadas ao serviço da dívida* ou *ao cumprimento de despesas voltadas para a proteção social e o serviço público.*

Em que pese *transparência* e *previsibilidade* fossem as palavras de ordem dessa nova postura normativa, no plano externo o mundo acompanhava a *insegurança* e *volatilidade* do mercado financeiro, no ápice dos escândalos da corrupção norte-americana e dos atentados de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque. *O viés contracionista das políticas fiscal e monetária assumido pelo governo tucano, por sua vez, impediria mais tarde qualquer reação estatal ativa nesse período de estagnação econômica*, diante do engessamento do regramento fiscal ao pagamento de juros da dívida e às limitações de despesa corrente.

Com os efeitos dos juros reais sobre os resultados fiscais, era preciso manter o controle da dívida pública e conter a expansão da demanda agregada, objetivos estes que foram considerados em sede de formulação do novo trato brasileiro de finanças públicas. *Sustentabilidade da dívida, criação de regras fiscais aptas à garantia de previsibilidade das contas públicas, e defesa da credibilidade das autoridades fiscais* eram os pilares do novo processo legislativo financeiro, que vinha sendo delineado desde o primeiro mandato FHC[172].

Importante frisar que a inovação legislativa não ficaria a cargo da implementação de um diploma geral sobre direito financeiro, posto que a Lei de finanças públicas, Lei nº 4.320/64, vigente já há duas ordens constitucionais, já cumpriria esse papel. A Lei de responsabilidade Fiscal viria com o propósito de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a *responsabilidade na gestão fiscal*[173], estabelecendo um novo paradigma interpretativo ao fixar o conceito de responsabilidade fiscal. O parágrafo

[172] DE ARAUJO, Victor Leonardo; GENTIL, Denise Lobato. O segundo governo FHC: Consolidação e crise do projeto neoliberal In: DE ARAUJO, Victor Leonardo; DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). A economia brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações – 1a ed. – São Paulo: Hucitec, 2021, pág. 453.
[173] Art. 1º, LRF

primeiro do artigo que inaugura o normativo deixa clara as intenções do legislador sobre o significado atribuído ao vocábulo:

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
>
> § 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e *corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas* e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

De forma a complementar às diretrizes constitucionais vistas no tópico anterior, a Lei de responsabilidade fiscal viria, portanto, nomear o não foi expressamente dito pela Constituição de 1988: Responsabilidade fiscal significaria *buscar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas correntes e, claro, sem que isso significasse o incômodo dos credores financeiros no recebimento de seus pagamentos.*

Nessa perspectiva, a LRF não revogaria a Lei de finanças públicas, mas promoveria um diálogo legislativo entre o tratamento conferido à execução do orçamento público e os aspectos conceituais e procedimentais gerais sobre direito financeiro e orçamento público, inaugurados às vésperas da instauração da ditadura militar. O estatuto da década de 60 já havia introduzido no regramento nacional a ideia de padronização do planejamento de contas públicas no âmbito federativo e de classificação funcional-programática da despesa orçamentária, o que abriria portas para a adoção da técnica de *orçamento programa*, que visa o controle de resultados por meio da definição de metas, prazos, custos e indicadores de desempenho claramente identificáveis. A despeito das críticas que possam ser feitas à execução dessa metodologia, certo é que a instituição jurídica da concepção do orçamento programa, por meio da Lei nº 4.320/64, proporcionou uma aproximação entre o planejamento das ações governamentais com o planejamento orçamentário[174], noção que viria expressa na ordem democrática de 1988.

[174] PINTO, 2010, op.cit. pág. 63.

Estruturada em dez capítulos, a Lei de responsabilidade fiscal também dispõe sobre planejamento orçamentário[175] ao traçar previsões específicas para projetos de lei orçamentária anual e de lei de diretrizes orçamentárias, além de fixar regras programáticas sobre: despesa pública; receita pública; transferências financeiras; transparência, controle e fiscalização; gestão patrimonial; e dívida pública e endividamento, conferindo especial atenção ao controle geracional dos limites de endividamento e de gastos com pessoal dos entes federados.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal o conteúdo da LDO passou a ter maior influência nas projeções de despesas e receitas e de metas de médio prazo a serem estabelecidas no orçamento anual. Para tanto, o parágrafo primeiro do artigo 4º estabelece como acessório à promulgação da lei um *anexo de metas fiscais*, perante o qual devem ser fixadas as metas anuais para despesas, receitas, resultados orçamentários (nominal e primário) e o montante da dívida pública, inclusive com projeções para os dois exercícios seguintes. A LRF elencou, portanto, a LDO como principal instrumento normativo utilizado para aferição do propósito de equilíbrio financeiro das contas públicas, exigindo das informações prestadas pelo poder público:

(i) o prognóstico estatal de qual política pública recebeu prioridade para gasto;
(ii) quanto e como esse gasto será suportado pelo Erário;
(iii) o que fazer para garantir o pagamento desse gasto e de outros similarmente prioritários, e, principalmente;
(iv) como fiscalizar a evolução desse gasto sem que o ideal de equilíbrio financeiro entre despesas e receitas seja violado.

A importância desse anexo de metas fiscais não se exaure no mero conteúdo informativo que irá subsidiar o planejamento orçamentário brasileiro, mas, principalmente, no parâmetro numérico conferido ao gestor público para autorizar a *flexibilização da execução orçamentária.*

[175] Em que pese a única disposição referente ao Plano Plurianual tenha sido vetada em sede legislativa.

Isto porque a LRF exige a definição pela LDO da margem de risco a ser assumida pelo orçamento por ocasião da realização de gastos ainda não estimados, mas de possível concretude. Nesse sentido, assumindo a perspectiva de que a flexibilização da execução orçamentária é medida salutar à responsabilidade fiscal, haja vista ser possível a frustração das metas fiscais no decorrer do exercício, a LRF garante ao gestor, em caráter excepcional, instrumentos capazes de redirecionar a meta fiscal fixada em LDO, como os institutos de contingenciamento (Art. 9º, LRF) e de reserva de contingência (Art. 5º, III, LRF).

A permissão para o contingenciamento de despesas, por sua vez, depende do monitoramento da execução das metas fiscais. Na hipótese de ameaça a esse cumprimento, a LRF *autoriza o adiamento das despesas empenhadas*. A expressão de limitação de empenho fornecida pela lei não denota, em rigor, o cancelamento das despesas contratadas, mas o adiamento do seu pagamento na hipótese de violação da meta fiscal[176]. A partir do empenho[177], gera-se uma justa expectativa de recebimento do montante devido pelo destinatário[178], razão pela qual a excepcionalidade dessa medida é reforçada pelo parágrafo primeiro do artigo 9º da LRF: "*No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.*". Transcreve-se sua redação completa para maior visualização do comando normativo:

> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

---

[176] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 327

[177] A execução do orçamento de um modo geral segue quatro fases: Empenho, liquidação, ordem de pagamento e pagamento. O empenho representa o ato por meio do qual a despesa pública será enquadrada em determinado crédito orçamentário. Por força da definição contida no artigo 58 da Lei 4320/64, empenho é "*o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição*".

[178] OLVEIRA, op. cit. pág. 327

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1o do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

A observação mais evidente em relação ao artigo destacado é a concretização do diálogo feito entre a LRF e o comando constitucional financeiro acerca da prioridade do pagamento da dívida em sede orçamentária. Ao condicionar um mecanismo de flexibilidade orçamentária ao atingimento de meta utilizada a serviço de credores financeiros o dispositivo deixa clara a intenção da “gestão fiscal responsável” veiculada pela lei. Será possível o contingenciamento caso a receita pública se demonstre insuficiente para o pagamento da dívida, *o que significa o adiamento de despesas sociais programadas anteriormente para preservação do pagamento de juros financeiros*.

A segunda evidência é discriminação conferida pelo artigo sobre quais despesas não poderão sofrer limitação de empenho. Sem nenhuma surpresa, ao lado de obrigações financeiras constitucionais obrigatórias[179], como as transferências financeiras intergovernamentais, reforça-se o pagamento do serviço da dívida. A discricionariedade conferida ao legislador, distinta das despesas de execução obrigatória vinculadas ao comando constitucional ou legal prévio, fica a cargo daquelas "ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias". Por alguns anos esse rol abarcou investimentos da União considerados como imprescindíveis ao desenvolvimento nacional, como despesas relativas às obras do PAC – Plano de Aceleração de crescimento. Na LDO 2022, a título de curiosidade, constam como despesas ressalvadas do instituto do contingenciamento investimentos em programas militares, como desenvolvimento de cargueiro tático-militar de dez a vinte toneladas referente ao "Projeto KC-X", em despesas de segurança pública, e em subsídios ao setor agropecuário[180].

Assim, é possível compreender a importância dada ao anexo de metas fiscais, que condiciona a execução orçamentária e revela maior expressão material e formal sobre o planejamento orçamentário do que a própria realização das programações constitucionais financeiras. Em perfeita síntese, o professor SCAFF (2018) assevera que, portanto, o pagamento da dívida pública financeira se encontra *duplamente blindado*[181]: seja na fase de aprovação da lei orçamentária anual, em sede de deliberação parlamentar; seja na fase de execução orçamentária, em sede de limitações à possibilidade de contingenciamento.

A única hipótese de não cumprimento da meta de superávit primário estabelecida pela LDO está prevista no artigo 65, cuja redação, em seu inciso II, dispensa o atingimento de resultados fiscais e de limitações de empenho na ocorrência de calamidade pública. À época da crise sanitária, instalada por ocasião da pandemia do coronavírus, dita exceção legal recebeu enxertos relevantes, veiculados por alteração

---

[179] Interessante o apontamento feito pelo professor SCAFF (2018), pág. 361, quanto à qualidade meramente retórica desse dispositivo. Por obrigação constitucional e legal convencionou-se entender as vinculações orçamentárias existentes para a saúde e a educação, bem como as transferências constitucionais vinculadas ao federalismo fiscal. Sendo assim, por se tratar de comando constitucional, evidente a impossibilidade de contingenciamento de seus valores via comando de lei ordinária.

[180] Lei 14.194/2021, anexo III, pág 10. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2022/Lei_14194/anexos.pdf

[181] SCAFF, 2018, op. cit. pág. 362.

promovida pela Lei complementar 173/2020. A partir das modificações introduzidas, regras restritivas relativas à gestão da despesa pública e às operações de crédito foram flexibilizadas, assim como vedações financeiras e suas decorrentes sanções[182]. Ou seja, apesar do norte minimalista dispensado à execução orçamentária pela LRF, foi preciso, em um momento de necessária expansão de gastos públicos, suspender as balizas nucleares desse regramento para atendimento de direitos básicos à população. Defender tese contrária nesse cenário extremo significaria a condução dos brasileiros ao *suicídio fiscal coletivo*, conforme expressão empregada por Élida Graziane[183], caso insistíssemos em atender a limites e metas de riscos fiscais em meio à calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.

Considerando todo o trajeto percorrido até aqui, resta-nos um questionamento que parece ser inevitável em nosso exame pelo caminho que nosso propósito jurídico-financeiro pretende trilhar: *por que precisamos de uma calamidade pública para questionar o engessamento fiscal promovido pela LRF?*

A pandemia deixou à mostra as consequências do subfinanciamento da saúde e da pesquisa pública, impactando na ineficiência do governo brasileiro em construir uma agenda pública nacional que respondesse de maneira coordenada e racional a crises dessa magnitude. Como já alertava a Fiocruz[184], não é crítica a crise financeira brasileira na saúde, *mas crônica*, presente desde a promulgação da carta constitucional cidadã, que se por um lado estimulava o sonho da saúde pública universal, integral e igualitária, por outro reduzia significativamente as expectativas reais de sua concretude, diante da prioridade de recursos conferida aos rentistas desenvolvida pela política fiscal, seja via tributação, seja via planejamento orçamentário. Sem quaisquer iniciativas distributivas de renda via tributação progressiva ao longo do tempo, a União diminuiu sua disponibilidade de receita pública e sucateou os programas sociais e de financiamento de prestações positivas aos mais pobres em busca de um equilíbrio fiscal forçado, contribuindo para a edificação de um sistema de saúde cuja cobertura é insuficiente aos propósitos almejados. Com o início da pandemia, as lacunas desse subfinanciamento

---

[182] Art. 7 º, Lei complementar 173/2020

[183] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-mai-05/contas-vista-lrf-chega-20-anos-busca-algum-resgate-nossa-humanidade. Acesso em: 13.01.2022.

[184] Disponível em: https://www.cee.fiocruz.br/?q=Emenda-Constitucional-95-fere-o-nucleo-essencial-do-direito-a-saude. Acesso em: 13.01.2022.

ficaram às claras, apostando o governo federal na seletividade das mortes trazidas pela covid-19[185] para estanque do caos institucional.

O orçamento público brasileiro é orientado ao pagamento dos juros da dívida financeira e ao mesmo tempo onerado pelo compromisso com novas dívidas financeiras, fixadas a altos juros. Essa despesa é intocável em qualquer estágio legislativo, ilimitada por ausência de regulação normativa e com refinanciamentos controlados pelo próprio sistema financeiro privado, que é o responsável pelo controle do cumprimento dos limites e das condições relativas às operações de crédito[186]. Se as operações de crédito do poder público são firmadas com sistema financeiro interno, isso irá significar que quem autoriza o refinanciamento da dívida financeira *é o mesmo que se beneficia dela*[187].

Nesse sentido, é possível considerar que o desenho da LRF, sob a ótica jurídica, não possui qualquer direcionamento à finalidade social do orçamento prevista no corpo constitucional, esquivando-se de sua função principal de financiamento de direitos fundamentais; tampouco tem se mostrado eficaz sob a ótica econômica, considerando que suas normas induzem comportamentos institucionais contrários à boa gestão financeira e ao retorno macroeconômico esperado da política fiscal construída. Reduzido, cada vez mais, a mera formalidade administrativa, o orçamento público federal opera com uma *escassez programada de recursos*, funcionando como moeda de troca legislativa.

Orçamento público como instrumento de barganha política

Finalizando a análise da Lei de Responsabilidade Fiscal, importante discorrer brevemente sobre as consequências práticas da instituição dos mecanismos de

---

[185] O Globo, 07.05.2020. "Bolsonaro: "Se o povo não voltar a trabalhar, viveremos um caos". Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-se-povo-nao-voltar-trabalhar-viveremos-um-caos-24415828. Acesso em: 24.01.2022.

[186] Conforme nos ensina o professor SCAFF (2018), o artigo 10º da Lei complementar 148/14 determinou que o Ministério da Fazenda, encarregado da verificação do cumprimento dos limites e condições relativos a operações de crédito, segundo o artigo 32 da LRF, estabelecesse critérios para que as entidades do sistema financeiro privado realizassem essa função. Nesse sentido, entende que o poder público terceirizou a fiscalização das condições creditícias para quem vai realizar a operação de crédito, o que por um lado, reforça a captura do sistema público pelo privado, como também prenuncia um problema financeiro nessas operações.

[187] SCAFF, 2018, op. cit. pág. 363.

flexibilização orçamentária mencionados anteriormente, a reserva de contingência e o contingenciamento, passando agora a dar enfoque especial ao primeiro deles. Concebida na teoria como instrumento de prevenção a riscos e a passivos já esperados, a prática da reserva de contingência, no entanto, revela a distorção do uso desse mecanismo para favorecimentos eleitorais.

Idealizada antes mesmo da promulgação da LRF, a reserva de contingência visava a contenção de parcela da dotação global, não especificamente destinada a determinado órgão, programa ou categoria econômica, para a abertura de créditos adicionais, na forma da redação dada pelo Decreto-Lei 200/67. Segundo a roupagem conferida pela LRF, ela deixa de ser mera possibilidade de abertura de créditos para ser uma garantia de segurança fiscal na LOA, uma espécie de autorização genérica para o poder público poder ter uma reserva de emergência, no bojo do próprio orçamento, para atendimento de passivos contingentes e de outros riscos imprevisíveis, sejam eles de natureza fiscal ou não.

Como ressaltado anteriormente, o planejamento orçamentário de um ente é fenômeno legislativo vinculado a três etapas obrigatórias, cada uma com sua parcela de influência na tomada de decisão do poder público e embasadas com estudos técnicos que qualifiquem a justificativa do empenho da despesa pública, que já deverá ter sido previamente incluída na programação do PPA, priorizada, estimada e contextualizada dentro das expectativas fiscais fixadas pela LDO e, por fim, autorizada e executada pela LOA. Uma mesma qualidade de despesa, portanto, deveria ter sua viabilidade revisada e fundamentada por três documentos até seu efetivo pagamento**.**

Nesse sentido, para que uma reserva de contingência ou um contingenciamento sejam levados a efeito pela LOA, é preciso que os critérios para fundamentar essa exceção *já tenham sido previstos anteriormente*. Por definição de competências, a norma capaz de promover a apuração necessária da meta de resultado fiscal é a LDO, considerando sua precípua função de fixar as metas fiscais dos períodos seguintes. Por esse motivo, a LRF expressamente define que a forma de utilização e a fixação do montante da reserva de contingência, que será calculado segundo a receita corrente

líquida do período, serão estabelecidos pela Lei de diretrizes Orçamentárias, assim como os critérios de limitação de empenho[188].

Ocorre que mesmo havendo previsão legal específica sobre os limites da prática de contingenciamento e de reserva de contingência, o poder público promove, de maneira discricionária, contingenciamentos desconectados da regra de não cumprimento da meta fiscal - *ou seja, sendo utilizados mesmo quando não há evidência de violação da meta fiscal* - de maneira a instituir reservas de contingência a serviço da negociação política entre Poder Executivo e Poder Legislativo, e não ao atendimento de passivos contingentes e riscos[189].

Como visto, é certo que a legislação garante ao gestor público mecanismos de flexibilização orçamentária, mas essa permissão é condicionada à eventualidade de circunstâncias excepcionais expressamente definidas pela lei, não sendo em absoluto uma regra geral. O *contingenciamento preventivo*, prática observada pela reserva de contingência abusiva que aqui se denuncia, consegue indevidamente alinhar dois instrumentos de flexibilização orçamentária: a reserva de contingência com finalidade distinta daquela prevista no artigo 5º da LRF; e a livre utilização de créditos adicionais para manejo dos recursos contingenciados. Essa subversão da interpretação legal não apenas garante poderes desmedidos ao gestor público em realizar as despesas que quiser e quando bem entender, como também usurpa a finalidade legal da criação do crédito adicional, a rigor destinado a suprir autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento[190].

Assim, o que se observa é que o contingenciamento de despesas, em qualquer de suas hipóteses e a despeito de sua excepcionalidade jurídica, é prática *amplamente utilizada no orçamento público*, sem vinculação com seus limites legais, fato que influencia diretamente no sistema de planejamento orçamentário constitucionalmente

---

[188] Art. 5º, III, LC 101/2000.

[189] SILVEIRA, Francisco Secaf Alves Silveira. A concretização do direito financeiro: Os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária. 217 f. Dissertação (Mestrado em direito econômico, financeiro e tributário) – Faculdade de direito da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2014, pág. 155 apud GONTIJO, Vander. O orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. In Cadernos Aslegis, n 39, p. 61-72, jan/ab 2010, pág. 61. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-30082017-140717/publico/Dissertacao_mestrado_Francisco_Silveira.pdf. Acesso em: 14.01.2022.

[190] Art. 40, Lei 4320/64.

instituído. Na realidade, o legislador tem expandido as possibilidades de contingenciamento para atender outras finalidades não evidenciadas durante o processo legislativo orçamentário, optando por promover o adiamento de despesas de relevante interesse público para o ano seguinte, sob a denominação de *restos a pagar*[191], mesmo havendo dinheiro suficiente para o cumprimento das obrigações[192]. O acúmulo de restos a pagar, por sua vez, implica na acumulação de obrigações para o próximo exercício, hipótese que compromete receitas futuras com obrigações de orçamentos pretéritos, deslegitimando toda a ideia de planejamento orçamentário originariamente idealizada pela Constituição e pelos instrumentos de flexibilização orçamentária.

Dito costume tem como consequência orçamentária a criação de *sub orçamentos*[193], submetidos a grupos de interesses específicos e inflados por ocasião da inclusão de emendas parlamentares, acirrando no Legislativo a disputa pelo que de fato será executado naquele exercício. Não há apenas o contingenciamento preventivo de valores, como também sua liberação de forma arbitrária, sem critérios explícitos. Basta ter acesso às LOAs de 2020 e 2021[194] para confirmar o montante expressivo de recursos que tem sido retido do financiamento de direitos sociais fundamentais para constituição de reservas destinadas ao financiamento de emendas parlamentares de bancada (estaduais ou regionais), de comissão (técnicas) e do relator geral do orçamento e para manutenção da meta de superávit primário.

Apesar do objetivo republicano das emendas parlamentares, de reserva democrática de recursos entre os congressistas - os representantes do povo brasileiro por excelência – a participação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento federal tem sido objeto de inúmeras controvérsias e polêmicas há décadas, figurando, inclusive, como

---

[191] Conceito pela Lei 4320/64:
Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.
Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

[192] El país, 07.04.2021. "Governo deixou de gastar 807 bilhões de reais destinados a pandemia em 2020, diz estudo. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2021-04-07/governo-deixou-de-gastar-807-bilhoes-de-reais-destinados-a-pandemia-em-2020-diz-estudo.html. Acesso em: 14.01.2022.

[193] SILVEIRA, 2014, op. cit., pág. 155.

[194] Em 2020, 75 bilhões de reais. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2020/Lei/ANL13978.pdf. Em 2021, 2,1 bilhões de reais, Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/lei/ANL14144.pdf. Acesso em: 13.01.2022.

motivo para a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) nos anos 90, conhecida como a CPI dos anões do orçamento[195]. As recentes alterações constitucionais[196] da matéria relativa à impositividade das emendas individuais acabaram repercutindo no âmbito de negociação política dentro do Congresso Nacional em relação às emendas de relator geral e as de comissão, ainda sujeitas à vontade do executivo. Com a mudança veiculada pela EC 100/2019, recursos inseridos na lei orçamentária pelos parlamentares por meio de emendas individuais não poderiam mais ser contingenciados, fixando-se um critério permanente de execução orçamentária sobre essas emendas. Os critérios de distribuição e de execução de recursos das emendas de relator e de comissão, no entanto, permaneceram à margem do arcabouço jurídico, tornando-se resultado do jogo político, perante o qual concentra-se o poder alocativo nas mãos do relator geral da lei orçamentária anual, o parlamentar que organiza a votação dos projetos de lei orçamentária dentro da Comissão Mista de Orçamento[197].

Sendo assim, do montante destinado ao conjunto das emendas parlamentares, segundo regras e decisões políticas internas do Congresso, é feita a distribuição desses valores entre as várias espécies de emenda, que, em sendo acolhidas pela Comissão Mista de orçamento e aprovadas em decisão plenária, passam a constar na Lei orçamentária. Com essa diferenciação constitucional conferida às emendas parlamentares e a alteração classificatória de despesas com emendas de relator nas leis de diretrizes orçamentárias a partir do ano de 2020[198], as emendas de relator, sem quaisquer critérios de distribuição definidos, poderiam ser aumentadas em detrimento das individuais, agora parametrizadas pela Constituição da República.

Nesse cenário de pouca transparência administrativa em relação às emendas do relator geral do orçamento federal que surge a denúncia veiculada pelo Jornal do Estado de São Paulo[199] do *tratoraço*, ou do *orçamento secreto* da gestão Bolsonaro. Segundo a

---

[195] JOTA, 27.05.2021. "O orçamento secreto". CONTI, José Maurício. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-secreto-federal-27052021. Acesso em: 15.01.2022.

[196] EC 86/2015, EC 100/2019, EC 102/2019 e EC 105/2019.

[197] INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. O orçamento secreto e suas implicações na garantia de direitos humanos. Brasília: INESC, agosto de 2021.

[198] Lei 13.957/2019

[199] A origem do nome seria decorrente da compra de tratores superfaturados e custeados por recursos alocados por emendas de relator. Estadão, 09.05.2021. "Tratoraço" atropelou leis orçamentárias e veto

investigação, o inchaço das emendas de relator geral significaria a instituição de um *orçamento paralelo*, perante o qual quem decidiria o destino das verbas ali alocadas não seria o relator geral, mas sim os parlamentares da base bolsonarista. De acordo com os ofícios revelados pelo jornal, que relacionam a negociação de R$ 3 bilhões de reais no valor total das emendas do relator geral, parlamentares aliados ao chefe do executivo teriam indicado aos ministérios para onde se destinariam os recursos dessas emendas em valores muito acima daqueles que eles teriam direito via emendas individuais[200].

Percebe-se, assim, que o contingenciamento de despesas hoje serve mais ao jogo político do que à previsibilidade das contas públicas. De maneira contrária à ideia concebida pela LRF, possibilita o comportamento corrupto dos governantes e infla a dívida pública por ocasião da abertura descontrolada de créditos orçamentários. Ao excetuar da regra de contingenciamento o pagamento a serviço da dívida, institui um quadro seletivamente austero quando torna juridicamente impossível contingenciar juros da dívida pública, mas autoriza o contingenciamento de gastos sociais.

Não obstante termos discorrido até aqui sobre questões técnicas e procedimentos formais relacionados ao planejamento orçamentário como um todo, não é possível desvincular do debate orçamentário a busca pela efetividade dos direitos fundamentais, que deve ser o principal objetivo do orçamento público. A partir da constitucionalização das finanças públicas, torna-se clara a concepção de que o orçamento não deve ser um fim em si mesmo, mas um dos caminhos de concretização das finalidades constitucionais. Se a busca pelo equilíbrio financeiro de despesas e receitas é sempre um entrave para o cumprimento de direitos sociais mínimos, como educação e saúde, é certo que a técnica orçamentária deve se adaptar à demanda pública *e não o contrário.*

Ademais, se a justificativa financeira fosse, de fato, o freio do gasto demasiado do governo, não manteríamos benefícios fiscais odiosos, ou minimamente os trataríamos com maior transparência para fins de monitoramento de sua eficácia, reformaríamos as remunerações recebidas por servidores públicos de alto escalão[201], por agentes políticos,

---

de Bolsonaro. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tratoraco-atropelou-leis-orcamentarias-e-veto-de-bolsonaro,70003709466. Acesso em: 13.01.2021.

[200] INESC, 2021, op. cit., pág. 10.

[201] Sobre o tema, vale mencionar importante estudo de Félix Lopez e José Celso Cardoso Jr. sobre o real impacto orçamentário com empregos públicos no Brasil. Apesar de a lei financeira tratar o

por militares e seus descendentes, dentre outras medidas que fossem dedicadas à redução de gastos realmente excessivos e insustentáveis com a realidade financeira e econômica do Pais. Sob a ótica da receita, que sequer é ventilada nos debates fiscais, optamos por conviver naturalmente com um dos sistemas tributários mais regressivos do mundo[202] e com uma concentração de renda abissal, sem qualquer movimentação política para a promoção da atuação redistributiva nessa seara.

2.3. O legado orçamentário da regulação financeira contracionista e a concretização do propósito de austeridade fiscal

A opção do Estado Brasileiro ao assumir, desde 1988, uma postura economicamente restritiva, ou seja, reservando ao instrumento das finanças públicas apenas a utilidade de *contenção de gastos públicos* e de *preservação das metas inflacionárias*, reduz a capacidade do governo em responder às adversidades externas, que inevitavelmente impactam nas condições de liquidez internacional. O modelo de desenvolvimento econômico, em curso desde a implementação do Plano Real, em 1994, exige da política monetária um diferencial relevante de taxas de juros para atrair capital estrangeiro e para assegurar os constantes financiamentos de déficits de transação corrente, constituídos historicamente pela absorção de dívida privada dos bancos.

Ocorre que, *se pela perspectiva internacional* havia, àquela época, a disputa pela melhor oferta de juros aos investidores, *pela ótica nacional*, em contrapartida, os juros elevados restringiam o consumo e investimentos públicos, inibindo o desempenho econômico nacional. Além disso, juros atrativos para investidores internacionais

---

funcionalismo público como um bloco coeso, são metodologicamente equivocadas as comparações genéricas entre todos os cargos públicos recorrentemente feitas pela grande mídia. Há diferenças significativas de valores remuneratórios entre os níveis federativos e os três poderes que merecem ser examinadas com maior profundidade antes do serviço público como um todo ser considerado fenômeno de inchaço orçamentário. A título de exemplo, nos informam os autores que quando comparadas as remunerações do poder executivo municipal com as remunerações dos mesmos cargos do setor privado nacional, constata-se que os setores público e privado apresentam remunerações próximas ou equivalentes. Para maiores informações, o estudo está disponível em: LOPEZ, Félix; CARDOSO JR, Celso. Desmascarando fake News sobre o emprego público no Brasil. In: Economia no pós pandemia – Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico/Org. Esther Dwerk, Pedro Rossi e Ana Luíza Matos de Oliveira – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020, Capítulo 8. Disponível em: https://pedrorossi.org/economia-pos-pandemia-desmontando-os-mitos-da-austeridade-fiscal-e-construindo-um-novo-paradigma-economico-no-brasil/. Acesso em: 14.01.2022.

[202] RIBEIRO, Ricardo Lodi. Desigualdade e tributação na Era da austeridade seletiva - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pág. 178

também significavam a valorização da moeda nacional, que por sua vez impactava no preço das exportações e das importações. Esse emaranhado de contradições do modelo econômico brasileiro eleito por FHC continuou a repercutir efeitos regressivos ou estagnantes nas estratégias econômicas adotadas posteriormente, fenômeno denominado pelos economistas heterodoxos como a *herança maldita desse período*[203].

Em resumo, o cenário internacional desfavorável, o modelo de abertura financeira internacional adotado e a política fiscal pró-cíclica desenvolvida por FHC e instrumentalizada sob a égide da LRF *teriam tornado dificultosa a possibilidade de reação do poder público em face da estagnação econômica daquele contexto.* No primeiro mandato Lula, como será visto, o parâmetro de liquidez internacional passou por mudanças substanciais, diante do aumento do preço das *commodities* agrominerais e da redução da taxa de juros internacionais, fatores que justificam o espaço legal encontrado pelo governo para articular elementos que serviriam à dinâmica do mercado interno: *políticas de transferência de renda, reajuste de salários-mínimos acima da inflação e expansão do crédito bancário*[204].

2.3.1. A tentativa petista de conciliação de interesses contraditórios: setor rentista-patrimonial e setor industrial

Dentre os mais variados motivos para a continuidade dessa agenda pró cíclica e para a manutenção do regramento financeiro contracionista, merece destaque o fato de que, àquela altura, a *hegemonia do setor financeiro* sobre as decisões nacionais impunha aos governantes a inconveniente tarefa de conciliar interesses rentistas com interesses industriais.

Consoante posições firmadas nesta pesquisa, é pressuposto para uma mudança de política econômica a adoção de um novo regime de acumulação patrimonial, este por sua vez dependente de alterações institucionais, que influenciarão a condução da política fiscal. O governo PT, seja pela condução de Lula, seja pela condução de Dilma, não buscou promover esse tipo de reconfiguração, sendo essa a razão para a

[203] DE ARAUJO; GENTIL, op. cit., 2021, pág. 464.

[204] DE ARAUJO, Victor Leonardo. O primeiro governo lula (2003-2006): retomada do crescimento e bonança internacional In: DE ARAUJO, Victor Leonardo; DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). A economia brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações – 1a ed. – São Paulo: Hucitec, 2021, pág. 472

compreensão de parte da literatura econômica pela conivência da gestão petista à política fiscal com viés ortodoxo formulada por FHC[205].

Em que pese seja possível notar em alguns aspectos uma atuação estatal economicamente mais expansiva no curso dos 13 anos de governo, como se percebe do aprofundamento da política de transferência de renda, certo é que seu regime de acumulação ainda buscava a desindustrialização, aumentava a dependência externa de capitais a curto prazo especulativos, intensificava o endividamento interno por elevadas taxas de juros reais sobre a remuneração da dívida e mantinha o investimento interno abaixo do nível necessário ao amplo desenvolvimento econômico do país[206].

Na concepção de BRUNO (2021), o início da tentativa petista de conciliação de classes seria mais evidente a partir do segundo mandato Lula, a partir da formulação de uma estratégia econômica arriscada em que se buscava promover tanto a acumulação produtiva industrial, quanto a acumulação rentista financeira, além de implementar, ao mesmo tempo, políticas redistributivas e de inclusão social via consumo das massas[207]. Em outras palavras, *pretendia-se expandir programas de redistribuição de renda, mas sem alterar o padrão de acumulação financeira, evitando atritos políticos com o segmento financeiro*. Com juros elevados para manter a competitividade internacional e câmbio apreciado pelos investimentos, a viabilidade desse objetivo passou a depender cada vez mais da demanda externa pelas *commodities* brasileiras.

Na incessante competição por investidores, o Estado brasileiro perdeu sua autonomia estratégica de desenvolvimento econômico para garantir as reservas internacionais, mesmo com a zeragem da dívida externa. Em comparação aos países asiáticos, em especial a China, a economia brasileira perdia competitividade por manter constantemente a taxa de câmbio real apreciada, impossibilitando a aceleração da indústria exportadora em comparação àqueles países que a mantinham suficientemente desvalorizada[208]. A ampliação do projeto de estado de bem-estar social brasileiro

---

[205] BRUNO, Miguel. O segundo governo lula (2007-2010): In: DE ARAUJO, Victor Leonardo; DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). A economia brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações – 1a ed. – São Paulo: Hucitec, 2021, pág. 492.
[206] Ibid., 2021, pág 494.
[207] Ibid., 2021, pág 494.
[208] Ibid., 2021, pág 502

traçada pela Constituinte, portanto, fora acoplada a um *padrão de acumulação desindustrializante*, pleno de contradições internas que obstaculizariam uma estratégia de desenvolvimento voltada para demandas nacionais de ordem externa ou interna.

O custo desse arrojado malabarismo de interesses antagônicos era suportado pelas contas públicas, expandindo-se a dívida interna e aumentando-se gradativamente a carga fiscal. Sobre estudo feito pelo IBGE ao sistema de Contas Nacionais, BRUNO (2021) faz a análise dos fluxos de juros recebidos, pagos e apropriados pelo setor bancário-financeiro brasileiro como percentagem do PIB, no período de 1993-2010, chegando à conclusão de que, caso pudéssemos traçar uma analogia dessa relação com aquela estabelecida pela carga fiscal frente ao PIB, *existiria uma verdadeira carga financeira suportada pelo produto total da economia brasileira para sustentar o padrão de inserção financeira internacional praticado*, atingindo esse peso a média de *quase 30% do PIB durante o período examinado*[209]. A comparação entre essas ordens de grandezas é capaz de ilustrar o volume do gasto com o setor financeiro no orçamento público e a força desse ramo sobre as decisões políticas do país.

Importante ainda destacar que o peso financeiro dessa escolha política não é refletido apenas *de modo quantitativo*, através de uma verdadeira reserva de fatia orçamentária destinada a esse setor, mas também *de modo qualitativo*, na medida em que os investimentos do segmento financeiro constrangem diretamente os demais investimentos de setores produtivos. Conforme nos ensina MIGUEL (2021), a taxa de retorno que comanda as decisões de investimento nas atividades diretamente produtivas passa a avaliada sob um parâmetro muito mais elevado, comparando-se àquelas obtidas pelo setor financeiro. Com isso, investimentos relevantes do ponto de vista do desenvolvimento social e econômico brasileiro são adiados ou mesmo cancelados, uma vez que exigem mobilizações consideráveis de recursos em capital fixo. Em outras palavras, *os ativos financeiros possuem uma vantagem natural na competição por investimentos públicos, dado que os ativos produtivos reais são mais sujeitos às incertezas e custos do próprio negócio do que os ativos financeiros* [210].

---

[209] Ibid., 2021, pág 503.
[210] Ibid., 2021, pág 513.

Um dos fatores apontado pelo professor supracitado como responsável por essas contradições do modelo econômico herdado por FHC, e em curso desde a implementação do Plano Real, permanece na dificuldade dos governos em *compatibilizarem um sistema de combate à inflação aliado às necessidades dos setores produtivos*. O *trauma da hiperinflação,* como expressa Monica de Bolle[211], tem levado periodicamente a Administração Pública a conter a expansão da demanda agregada com vistas a cumprir o sistema de metas inflacionárias.

Ocorre que nem todo tipo de inflação pressionada por problemas de oferta deve obrigatoriamente ser objeto de controle financeiro, conforme salientado pela doutrina econômica heterodoxa. Políticas setoriais também são hábeis ao contorno inflacionário, sem que para isso seja necessário constranger os investimentos produtivos do Estado. Por mera suposição de que toda a vez que o Estado assumir o papel ativo no processo de desenvolvimento econômico estaremos à deriva daquele passado de descontrole generalizado de preços, o Brasil se tornou *o exemplo internacional da desindustrialização mais rápida da história econômica*[212].

A inflação deve ser, sem dúvidas, um fenômeno de controle, mas sua origem nem sempre será proveniente de uma postura mais expansiva do setor público. Nesse sentido é a reflexão acurada de Monica de Bolle, segundo a qual o Brasil atual ainda vive o trauma inflacionário não devido a um Estado excessivamente intervencionista, *mas devido a um Estado ausente*. Em um cenário catastrófico como o que vivemos, de crise sanitária mundial, a geração de inflação é inerente ao desdobramento desse período, assim como seria em uma circunstância de guerra. Por poder sofrer impacto do comércio externo, nem todo desmantelamento de cadeias de produção ocasionado pela escassez de oferta será contido por medidas estatais, mas não há como desconsiderar a *potência que é reservada a atuação estatal para alívio dos efeitos inflacionários.*

Na experiência estadunidense, por exemplo, ainda sob o comando do governo de ultradireita de Donald Trump, foi aprovado pelo Congresso, em março de 2020, um

---

[211] El País, 06.04.2021, Monica de Bolle: "Os desafios de um país que está no futuro do pretérito". Disponível em: https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-04-06/os-desafios-de-um-pais-que-esta-no-futuro-do-preterito.html. Acesso em 02.07.2021.
[212] BRUNO, 2021, op. cit, pág. 512.

pacote de estímulo econômico social da ordem de 2 trilhões de dólares[213], considerado pelos congressistas como investimento equiparável em grandeza ao Plano Marshall, programa de financiamento instituído pelos Estados Unidos para reconstrução dos países aliados após a Segunda Guerra Mundial. Da mesma maneira atuou o Reino Unido, aprovando um investimento social de semelhante dimensão histórica, sob o patamar de 30 bilhões de libras[214]. Ambos os países foram incisivos na alocação de recursos para prestação de assistência social e para investimento científico na produção de vacinas[215].

O governo federal Brasileiro, por sua vez, resistiu ao reconhecimento da gravidade da pandemia como encargo da Administração pública. Contrariando órgãos internacionais de saúde em relação às medidas de protocolo sanitário[216], recomendando o uso de medicamentos sem comprovação científica[217], incitando aglomerações[218] e estimulando o desrespeito por parte da população às regulações locais e estaduais que visam restringir a circulação do vírus[219], o presidente Bolsonaro e sua equipe econômica insistiam veementemente em um cenário ilusório de normalidade institucional, defendendo entre *twittes* oficiais e correntes de *whatsapp* a abstenção estatal na gestão

---

[213] Folha de São Paulo, 25.03.2021: "Congresso dos EUA chega a acordo para aprovar maior pacote da história,de U$2 tri, por coronavírus" Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/eua-anuncia-maior-pacote-da-historia-com-us-2-tri-para-combater-impacto-do-coronavirus.shtml. Acesso em: 05.05.2021.

[214] Valor econômico, 11.03.2020: Reino Unido anuncia pacote de 30 bilhões de libras para enfrentar o coronavírus". Acesso em: https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/03/11/reino-unido-anuncia-pacote-de-30-bilhoes-de-libras-para-enfrentar-coronavirus.ghtml. Acesso em: 05.05.2021.

[215] IPEA, 20.05.2020: "Países investem em pesquisa e inovação para superar a pandemia de covid-19". Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35588. Acesso em: 05.05.2021.

[216] Folha de São Paulo, 07.07.2020: "Nos últimos 14 dias, Bolsonaro se aglomerou e interagiu, sem máscara, com centenas de pessoas". Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/nos- ultimos-14-dias-bolsonaro-se-aglomerou-e-interagiu-sem-mascara-com-centenas-de-pessoas.shtml. Acesso em 05.05.2021.

[217] Correio Braziliense, 04.07.2020: "Bolsonaro volta a defender uso da hidroxicloroquina contra covid-19". Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/07/04/interna_politica,869398/bolsonaro-volta-a-defender-uso-da-hidroxicloroquina-contra-covid-19.shtml. Acesso em:05.05.2021.

[218] Folha de São Paulo, 17.04.2021: "Bolsonaro usa helicóptero fora da agenda e, sem máscara, provoca aglomeração em cidade goiana". Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/bolsonaro-usa-helicoptero-fora-da-agenda-e-sem-mascara-provoca-aglomeracao-em-cidade-goiana.shtml. Acesso em: 05/05/2021.

[219] CNN BRASIL, 19.03.2021: "Bolsonaro entra com ação no STF contra restrições de governadores do DF, BA e RS". Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/03/19/bolsonaro-entra-com-acao- no-stf-contra-restricoes-de-governadores-do-df-ba-e-rs. Acesso em 05.05.2021.

da crise sanitária e as ininterruptas contenções orçamentárias no intuito de, a todo custo, fazer caber um país desgovernado dentro das amarras do *superávit fiscal.*

Fechando esse breve parêntesis, nota-se, portanto, que o rigoroso ajuste fiscal introduzido pela promulgação constitucional de 1988 e instrumentalizado pela LRF permanece inalterado até os dias atuais. No governo Dilma, após 16 anos de adoção da política do tripé neoliberal, a fixação pela meta de superávits primários já era assumida como um tabu fiscal e quaisquer mudanças na matriz macroeconômica ou na política fiscal seriam recebidas com hostilidade pelos economistas, pelos políticos, pela imprensa especializada e pela sociedade civil em geral, convencida de que o Estado corrupto gasta levianamente o dinheiro público.

Em seu primeiro mandato, em 2011, Dilma buscou modificar esse cenário contracionista enraizado, promovendo, dentre outras medidas voltadas para o mercado interno, ampliar a regulação sobre fluxos de capitais e de derivativos cambiais, reduzir progressivamente a taxa Selic, bem como as metas de superávits primários, sem, contudo, alterar significativamente o regime de acumulação de renda e patrimônio e as formas institucionais de reprodução do capital[220]. Mesmo a entrega à iniciativa privada de obras essenciais de infraestrutura, em 2012, não fora suficiente às críticas do mercado à tentativa frustrada de reindustrialização do governo Roussef. Naquele momento, confrontar a hegemonia financeira via redução da taxa de juros já não seria mais uma medida trivial do poder executivo, mas Dilma apostava na coalização entre industriais e trabalhadores como apoio para sua *virada desenvolvimentista*[221], segundo nos narra o cientista político André Singer[222].

Nesse ponto, importante inserir a ressalva feita por Laura Carvalho quanto à compreensão de SINGER e o ensaio desenvolvimentista do governo Dilma. Segundo a autora, a agenda econômica da ex-presidente não era tão progressista quanto poderia parecer à primeira vista, considerando que o estímulo fiscal conferido pelo programa se

---

[220] BRUNO, Miguel. Os governos Dilma Roussef: Da "nova matriz macroeconômica"ao golpe de 2016: In: DE ARAUJO, Victor Leonardo; DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). A economia brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações – 1a ed. – São Paulo: Hucitec, 2021, pág. 517.

[221]Nesse contexto, interpreta-se desenvolvimentismo segundo a definição de Ricardo Bielchowssky, compreendendo a industrialização integral via planejamento estatal, com o Estado ordenando a expansão estrutural.

[222] SINGER, 2018, op. cit, pág. 62.

deu, sobretudo, por meio de subsídios e desonerações, que por sua vez se mostraram pouco eficazes à proposta de dinâmica da demanda agregada[223]. Nas palavras da economista, com a falta de expectativas de demanda e com dificuldade de cumprir seus compromissos financeiros, as empresas, de fato, não tinham qualquer razão para expandir seus investimentos, nem com juros menores[224].

De todo modo, o ponto que aqui se busca destacar é de que o mero ensaio à revisão da política de fixação de juros financeiros aproximou o grande e diverso bloco rentista, completando a unidade da oposição econômica ao governo, cujo quórum já contava com representantes do empresariado do agronegócio, do comércio e do segmento financeiro. Bradava-se a favor do corte de gastos públicos, da queda do valor de trabalho e da flexibilização da proteção legal conferida aos trabalhadores como pilares para retomada do crescimento econômico do país, em declínio desde o fim da bonança de preços das *commodities*, em 2009. A esse contexto econômico, conflitante com a rigidez legislativa, também é possível somar como externalidade geopolítica o crescente enfraquecimento global, fomentado pelos países do norte, das políticas expansionistas promovidas nos anos 2000, que mais tarde seria apontado como fator relevante na contenção da soberania do desenvolvimento econômico nacional mediante a documentada prática de *lawfare*[225].

Apesar das políticas desenvolvimentistas propostas serem, *a priori*, benéficas à elite interna brasileira, um dos principais aspectos que levariam o empresariado industrial a enfraquecer a base de apoio da presidente residiria justamente na dupla condição conferida pela financeirização à elite brasileira, qual seja, *a mistura de titularidade entre o capital industrial e o capital financeiro*[226]. A financeirização do capitalismo tornou os industriais proprietários de conglomerados financeiros, o que justificaria sua aspiração por juros altos, que remuneram o dinheiro investido, mesmo que para isso

---

[223] CARVALHO, Laura. Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico - São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018, pág. 87

[224] Ibid, 2018, pág. 84.

[225] Como nos explicam Carol Proner e Celso Amorim, o termo *lawfare* seria entendido como a utilização da lei e da justiça para perseguir pessoas, grupos ou entidades, prática estratégica-militar alternativa às práticas convencionais. Segundo os autores, a denúncia internacional feita sobre o lawfare, em 2019, apontou a conexão estratégica da guerra jurídica com o capital financeiro global e as práticas de apropriação massiva de recursos públicos em detrimento da democracia e da justiça social. Para aprofundamento do tema, sugere-se a leitura do artigo: AMORIM, Celso; PRONER; Carol. Lawfare e geopolítica: América Latina em foco. Sul Global, Rio de Janeiro, 3 (1), p. 16-33, 2022. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/49297/pdf. Acesso em: 25.05.2022.

[226] SINGER, 2018, op. cit, pág. 66.

fosse necessário o enfraquecimento da indústria nacional. Para SINGER (2018), a quantidade de interesses produtivos contrariados pela intervenção do Estado na política financeira catalisou a solidariedade intercapitalista, levantando o coro de cada setor envolvido pelo anti-intervencionismo. Essa frente única neoliberal teria força expressiva no Legislativo para a aprovação do *impeachment* de Dilma, em 2016.

Após receber pressões de todos os lados, o governo federal começa a ceder às reações contracionistas no final do segundo mandato, concedendo o aumento de juros reais, os cortes orçamentários e a flexibilização das restrições anteriormente impostas ao capital especulativo. Não obstante Dilma tenha impulsionado uma mudança de postura política em comparação ao governo Lula, enfrentando a coalização rentista via redução de juros e via incentivo à industrialização, não foi capaz de alterar as estruturas do regime de acumulação ou a regulação financeira. Na tentativa de atender aos interesses financeiros, por sua vez, perdeu sua base popular, diante das consequentes medidas de austeridade fiscal praticadas, queda de popularidade essa que corroborava para a ascensão do clima político social favorável ao golpe político de 2016.

2.3.2. Das pedaladas fiscais aos retalhos constitucionais da pandemia

A tênue investida de Dilma contra à política fiscal restritiva, presente há mais de uma década na política econômica brasileira, fora suficiente ao estímulo dos interesses da alta finança pela captura do Estado a partir do ano de 2015. Sob a acusação de atraso sistemático nos repasses de recursos do Tesouro Nacional para pagamento de benefícios sociais feitos por bancos estatais, as populares *pedaladas fiscais*, a Presidente Dilma sofre julgamento político que comina na sua destituição, marco que inaugura nas finanças públicas um novo *modus operandi* da União, perante o qual representantes do setor financeiro adquirem o controle direto sobre a definição do orçamento público e em que a política fiscal brasileira se reduz a um expediente de geração de caixa, nas palavras do economista Miguel Bruno[227].

Sob a democraticamente controvertida gestão Temer, o Brasil retrocede em termos de investimento público no desenvolvimento econômico e social, se compararmos com os governos anteriores. Nenhum entrave institucional fora dado à hegemônica ideologia do

[227] BRUNO, 2021, op. cit, pág. 534.

mercado financeiro sobre a estrutura orçamentária, fato que levaria o Congresso brasileiro, ainda em 2016, a aprovar a Emenda Constitucional 95/2016, notória pela *constitucionalização do teto dos gastos públicos*. A partir de sua instituição, as despesas primárias realizadas em determinado exercício, atualizadas monetariamente pelo IPCA, constituem o limite para as despesas do exercício seguinte. E assim serão sucessivamente por *vinte exercícios financeiros*[228], ou seja, até o ano de *2036.* Por traçar uma limitação orçamentária apenas às despesas primárias, a nova regra constitucional deixa expressa a orientação orçamentária para o pagamento regular da dívida, de modo a reservar aos credores do Estado todo o crescimento econômico brasileiro pelas próximas duas décadas, como bem sintetiza o professor Ricardo Lodi[229].

Isso significa dizer que mesmo na hipótese de mudança nos elementos macroeconômicos, tais como; aumento populacional, distorções no mercado internacional, inovações das relações de trabalho, novas crises sanitárias - *em nenhuma dessas conjunções será possível a elevação das despesas voltadas à prestação de serviço público em valor acima da inflação*. O orçamento público, que já reservava uma fatia generosa à manutenção do sistema financeiro vigente e ao padrão de inserção internacional praticado, *hoje verte todo o crescimento real da arrecadação para pagamento de despesas financeiras.*

Ao final de toda essa análise histórica da política econômica e fiscal brasileira desde o período de transição democrática, é possível perceber que a orientação econômica do segmento financeiro exerce influência política sobre as finanças públicas, notadamente sobre que tipo de desenvolvimento socioeconômico o país deve seguir. Apesar de vivermos 33 anos sob uma ordem constitucional formalmente voltada para objetivos sociais e originariamente silente quanto a necessidade ou não de um equilíbrio financeiro forçado para atingirmos as metas republicanas, certo é que ainda não fora viável a flexibilização orçamentária para a finalidade do estado de bem-estar social, considerando a inércia das agendas econômicas estatais, de esquerda ou de direita, em pensar em novas estruturas jurídico-econômicas, para além do que a ortodoxia econômica considera *eficiente*.

---

[228] Art. 106, ADCT.

[229] Direito do Estado, 14.10.2016. Ricardo Lodi Ribeiro: "PEC 241: Austeridade seletiva ou rente-seeking?". Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/pec-241-austeridade-seletiva-ou-rent-seeking. Acesso em: 02.07.2021.

Vimos também que a justificativa para a manutenção desse raciocínio se baseia em premissas equivocadas, desprendidas de resultados da economia real. Premissas essas que continuam sendo sustentadas no Brasil por representantes da elite econômica - que em tempos de financeirização já não se divide mais entre elite interna ou externa - mesmo na presença de indicadores sociais e econômicos desfavoráveis à continuidade das políticas de austeridade fiscal e da abstenção estatal na economia. Mesmo após décadas de cortes orçamentários e de políticas fiscais restritivas sob a promessa de prosperidade econômica e de regulação das contas públicas, o estado brasileiro apresenta as seguintes características em sua relação estado-economia, conforme análise feita pelo economista BRUNO (2021): *tributação regressiva, estruturas de bem estar incompletas, endividamento público externo zerado, mas interno muito elevado em função do alto custo de carregamento de investimento estrangeiro, organização produtiva e distributiva setorizada, em níveis sociais muito distantes entre a demanda real da sociedade democrática e o que é praticado*[230].

Nesse contexto, é razoável a compreensão de que as políticas fiscais restritivas até então adotadas, com fulcro no arcabouço jurídico construído pela legislação financeira e pela Constituição Federal, implicam na *seletividade dos efeitos negativos de sua aplicação*, focados apenas na restrição de verbas destinadas ao financiamento de direitos fundamentais, por meio da redução de qualidade e de cobertura do serviço público e na diminuição da capacidade estatal interventiva, em nítida preservação dos interesses de apenas um grupo, o setor financeiro. A noção de eficiência orçamentária se resume à interpretação conferida pelo mercado, que inevitavelmente irá buscar a alocação de recursos em um senso preciso: não existe um modo mais factível de tornar pessoas ricas do que tornar outras mais pobres[231]. Os gastos sociais, previstos na Carta Magna como exigíveis do poder público mediante seu planejamento orçamentário, são responsabilizados pela expansão da dívida pública e a sociedade é punida com a contração de investimentos públicos, apesar de já haver vasta demonstração econômica, inclusive referenciada pelo FMI, de que a escolha em sacrificar os mais pobres para

[230] BRUNO, 2021, op. cit, pág. 499.

[231] RODRIK, Dani. Economic Rules: The rights and wrongs of the dismal science. New York: WW. Norton, 2015, pág. 83. Disponível em: https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/economics-rulesthe-rights-and-wrongs-dismal-science. Acesso em: 15.01.2022.

promover o crescimento econômico, a qualquer custo, foi uma *política ruim*[232]. Não utilizamos o orçamento público a favor das necessidades públicas, não induzimos os gestores e legisladores a um comportamento transparente e racional, não melhoramos a qualidade de vida das pessoas, não diminuímos as desigualdades de renda e muito menos tornamos o país na prometida terra das oportunidades. Em verdade, *a austeridade seletiva, decorrente da ideologia neoliberal que influencia nas políticas fiscais desenvolvidas, tem se mostrado eficiente apenas na transferência de renda do todo para o topo da pirâmide social.*

A constitucionalização de um teto de gastos, medida que torna estanque uma perspectiva fiscal por um longo intervalo de tempo, é instrumento que supera em muito a preservação do ajuste fiscal e das metas inflacionárias, tornando-se: (i) um empecilho à atuação anticíclica estatal em períodos de crise econômica, (ii) um elemento contracionista de desenvolvimento econômico, (iii) um projeto de regressão na qualidade de bens e serviços públicos atuais e de interrupção de prestação de direitos sociais futuros[233]. Após seis anos de efeitos da EC 95/16, percebemos que sua proposta não era um plano de ajuste fiscal, ou muito menos uma agenda de crescimento. Tratava-se de um *projeto de longo prazo para o desmonte do Estado de bem-estar social brasileiro*[234].

Isto porque, ao contrário do que a emenda buscava preconizar, o teto de gastos não congela efetivamente as despesas estatais, mas sim impõe um limite declinante em termos do PIB e em termos de gasto por cidadão, inviabilizando melhoras nos serviços públicos e diminuindo o impacto redistributivo da política fiscal[235]. À época de sua promulgação, não faltavam estudos com projeções apontando o prejuízo que tamanho engessamento provocaria ao financiamento de direitos fundamentais, mesmo em relação à despesas vinculadas a transferências financeiras constitucionais de competência federal, como é o caso de saúde (Art. 198, § 2º, inciso I) e educação (Art. 212, caput).

---

[232] ABHIJIT, Banerjee; DUFLO, Esther. Boa economia para tempos difíceis/tradução Afonso Celso da Cunha Serra; revisão técnica Norberto Montani Martins – 1ª ed – Rio de Janeiro: Zahar, 2020, Pág. 252.

[233] Austeridade e retrocesso: Impactos sociais da política fiscal no brasil. São paulo: Brasil debate e Fundação Friedrich Ebert, agosto de 2018. 1° edição, Volume 1, pág. 7. Disponível em: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14632.pdf, acesso em: 02.07.2021.

[234] CARVALHO, Laura. Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico - São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018, pág. 122.

[235] Austeridade e retrocesso: Impactos sociais da política fiscal no brasil. São Paulo: Brasil debate e Fundação Friedrich Ebert, agosto de 2018. 1° edição, Volume 1, pág. 25. Disponível em: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14632.pdf, acesso em: 02.07.2021.

Com a atualização desses pisos tão somente pela variação do IPCA, o valor da despesa per capita em saúde invariavelmente decai, considerando que a correção da inflação não contempla o crescimento populacional, os índices de longevidade e sua epidemiologia, os custos dos insumos, das matérias, dos medicamentos, de novas e de velhas tecnologias utilizadas por esse setor, dentre outros fatores que influem na metodologia do cálculo desses gastos de longo prazo. Assim, hoje não se tem mais a vinculação constitucional de 15% da receita corrente líquida anual da União para investimentos em saúde pública, mas sim de 15% do valor da receita corrente líquida após variação do IPCA anual, o que implica, na prática, na redução gradual desse percentual, alterando, por tabela, a regra financeira constitucional do artigo 198[236], fato que justifica a movimentação de diversas ações constitucionais no Supremo questionando a constitucionalidade dessa emenda[237].

A instituição de teto de gastos no orçamento público brasileiro viria, inclusive, descolada do referencial de superávits primários, *o que denuncia o abandono da retórica do governo federal em valer-se dos cortes de gastos primários para controle da dívida pública*[238]. Dito abandono não ocorrera em favor da expansão de investimentos públicos, mas sim em nome da redução do tamanho do estado, *que passou a ser um fim em si mesmo*[239]. Precedido de intenso debate sobre o cumprimento da responsabilidade fiscal, segundo os moldes internalizados na Lei complementar 101/2000, o governo Temer na verdade teria mostrado bastante tolerância com o elevado déficit fiscal e com a crescente dívida pública[240], conjuntura que converge para os ensinamentos de Naomi Klein em seu livro *A doutrina do Choque*[241]. Segundo o raciocínio desenvolvido pela autora, a agenda neoliberal ganha mais adesão em circunstâncias de crise econômica, ensejo em que é possível distrair a população para a imposição de medidas impopulares, justificadas sob o argumento de falta de alternativas para a resolução da adversidade. Nesse ponto, certeira a reflexão de Laura Carvalho: "*O*

---

[236] FIOCRUZ, 2019. SANTOS, Leni; FUNCIA, Francisco. Emenda Constitucional 95 fere o núcleo do direito à saúde. Disponível em: https://www.cee.fiocruz.br/?q=Emenda-Constitucional-95-fere-o-nucleo-essencial-do-direito-a-saude. Acesso em: 13.01.2022.
[237] ADI 5680; ADI 5633; ADI 5643; ADI 5.658; ADI 5734.
[238] CARVALHO, 2018, op. cit, pág. 140.
[239] Ibid, 2018, pág. 141.
[240] Ibid, 2018, pág. 123.
[241] KLEIN, Naomi. A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

neoliberalismo é uma doutrina que promete a liberdade de escolha, mas é vendida sempre sob o slogan da falta de alternativas.[242]"

No caso de Temer, difícil saber qual medida não fora considerada impopular, considerando a promoção, no curto período de 2 anos e 7 meses, do aludido teto de gastos, que comprometeu o investimento público pelo prazo de 20 anos; da proposta de reforma da previdência social (PEC 287/16); e da proposta de reforma trabalhista sindical (PLC 38/17), todas eivadas de notórias inconstitucionalidades.

Desnecessário mencionar o caótico cenário social decorrente desse quadro político instável, cujo fracasso econômico fora atribuído totalmente pela imprensa e pelos políticos representantes do mercado financeiro ao governo petista, que por mais que tenha seguido os passos neoliberais, se mostrou comparativamente mais comprometido com a expansão dos gastos públicos frente às demandas sociais. Dessa experiência se basearam os jargões econômicos repetidos em exaustão pelos especialistas a serviço do mercado financeiro, como "*as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento*", ou "*O Estado brasileiro não cabe no PIB*". De fato, em um orçamento que deturpa o princípio republicano, deixando de conferir prioridade ao interesse público para privilegiar um grupo de credores, não há espaço para a promoção de medidas voltadas para o bem comum, ou para o bem de todos, conforme definição do professor SCAFF (2018) utilizada nessa pesquisa.

Compreendendo esse quadro cronológico, não poderia ser mais oportuna a eleição de Bolsonaro como presidente da República, em 2018. A deterioração do bem comum brasileiro, em curso desde a promulgação da Constituição de 1988, tornou o Brasil dividido, impaciente e iludido com a promessa de um Estado de Bem-estar que não teve a oportunidade de sair do papel. Vendemos expectativas cognitivas que não foram sustentadas com a realidade financeira, causando frustração e sentimento de esquecimento por aqueles mais necessitados da ajusta estatal, perante os quais o gasto público deveria ser mais progressivamente alocado. É certo que algum avanço social pode ser reconhecido, mas, como observado, sua operação se deve, principalmente, em razão da dependência brasileira da exportação de *commodities*, o que tornou o

[242] Ibid, 2018, pág. 124.

desenvolvimento econômico brasileiro vulnerável às variações de preços internacionais. Bolsonaro, um candidato abertamente antidemocrático e palatável ao mercado financeiro, convenceu[243] o eleitorado brasileiro de que ele era a única opção para o país, o messias salvador da eterna crise orçamentária, supostamente desencadeada por governos de esquerda, que teria interrompido o trajeto do Brasil do futuro, das possibilidades.

Hoje, passados 4 anos das promessas feitas pelo candidato da ultradireita, atual presidente, é possível afirmar que realmente suas propostas divulgadas em campanha virtual foram levadas a efeito: A imprensa é perseguida por críticas; os ministérios são comandados por representantes contrários aos interesses das pastas; a população e a polícia recebem aval para conferir ataques à comunidade LGBTQIA+ e à população negra; os povos originários estão sendo dizimados pela política ambiental aliada à política do agronegócio; dentre outros absurdos que vivenciamos e aos poucos vamos encarando como normalidade do nosso cotidiano kafkiano, ainda sob a égide de uma ordem democrática, apesar das investidas constantes pela sua *erosão*[244].

Um candidato que esboça valores reconhecidamente fascistas não perderia a chance de governar segundo a divisão clássica do fascismo, apelando para distinções éticas, religiosas, de gênero, ou raciais[245] para determinar quem é sujeito de direitos e quem não é. O orçamento de Bolsonaro, assim como suas convicções, também favorece os programas que entende como merecedores de investimento público, como aqueles reservados ao agronegócio, ao exército e à segurança pública.

Orientado pelo Ministro da economia Paulo Guedes, Bolsonaro segue a receita ortodoxa baseada no estado mínimo, dependente de contínuos cortes orçamentários e de reformas administrativas. Nem mesmo a pandemia fora, inicialmente, evento apto a promover mudanças no quadro fiscal, como ressaltado anteriormente. A opção por um

---

[243] Apesar de não fazer parte do objeto da pesquisa, importante ressaltar que são diversos os motivos pelos quais o eleitorado brasileiro pode ter optado conferir o voto a Bolsonaro, inclusive por motivos ainda não comprovados pela Justiça Eleitoral Brasileira, como a campanha eleitoral abusiva baseada em notícias falsas sobre dados, pessoas e demais circunstâncias aptas a convencer no jogo político.

[244] Sobre o tema, ver: SARMENTO, Daniel. Crise democrática e a luta pela Constituição – Rio de Janeiro: Fórum, 1ª ed., 2021.

[245] STANLEY, Jason. Como funciona o fascismo: a política do “nós”e “eles”- Porto Alegre:L&PM, 2019, pág. 15.

estado mínimo no combate à crise sanitária não vai apenas na contramão do consenso técnico internacional atual[246], como também revela a intenção ideológica de um governo que instiga o retorno de trabalhadores em pleno pico pandêmico sob pretexto de insuficiência orçamentária[247].

Não faltam pesquisas internacionais atestando as consequências negativas da austeridade fiscal praticada ao longo desses anos de desinvestimento em setores públicos, e, especial sobre os países subdesenvolvidos, e a pandemia apenas lançou luzes sobre o despreparo de assistência social de todos os países em face desses eventos imprevisíveis. Até mesmo os líderes do G7 propuseram, em 2020, uma convergência de força dos Estados nacionais no enfrentamento da pandemia, *fazendo o que fosse necessário*[248] para a superação dessa tragédia global. Na luta contra um vírus, a única saída para vencer o inimigo invisível e letal é a renúncia ao individualismo exacerbado e a adoção das práticas de coesão social e de solidariedade[249], tal como reflete a passagem de STIGLITZ[250], em artigo publicado no jornal El País, "*Ninguém estará a salvo enquanto todos não estiverem*."

Entretanto, o atual governo não parece endossar essa proposta global para a recuperação econômica e social internacional, valendo-se do momento crítico da pandemia como *palco de suas jogadas políticas.*

---

[246] Institute for New Economic Thinking, 26.03.2021. Servaas Storm: "Austerity raises covid deaths". Disponível em: https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/austerity-raises-covid-deaths, acesso em: 02.07.2021.

[247] CNN BRASIL, 31/03/2021, "Bolsonaro volta a criticar restrições e diz que a 'fome está batendo forte'". Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/03/31/bolsonaro-volta-a-criticar-restricoes-e-diz-que-a-fome-esta-batendo-forte. Acesso em: 02/07/2021; Nexo Jornal, 04.05.2020. Esther Dwerk: "Nexo Jornal, 2020. "Os desafios da pandemia em meio ao desmonte neoliberal no país". Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/Os-desafios-da-pandemia-em-meio-ao-desmonte-neoliberal-no-pa%C3%ADs. Acesso em: 02.07.2021

[248] Conselho Europeu, 16.03.2020: "G7 leaders' Statement on Covid-19."Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/03/16/g7-leaders-statement-on-covid-19/. Acesso em 02.07.2021.

[249] Conjur, 07.07.2020. Ricardo Lodi, *A pandemia desfaz o mito do orçamento equilibrado*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-jul-07/ricardo-lodi-pandemia-desfaz-mito-orcamento-equilibrado. Acesso em 02.07.2021.

[250] EL País, 06.04.2021. Joseph Stiglitz: "Ninguém estará a salvo enquanto todos não estiverem. Disponível em: https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-04-06/ninguem-estara-a-salvo-enquanto-todos-nao-estiverem.html. Acesso em 02.07.2021.

Inicialmente, Bolsonaro e sua equipe econômica se mostravam firmes ao pacto fiscal restritivo, evitando ao máximo a flexibilização das regras constitucionais para enfrentamento da calamidade pública. Apesar da postura federal, a força da oposição legislativa[251] ao governo, mesmo em um parlamento dominado por partidos de origens oligárquicas, fora decisiva na aprovação de projeto de lei[252] que concedeu auxílio emergencial aos trabalhadores informais de baixa renda, conquista política que permitiu a transferência temporária do valor mensal de R$ 600,00 a aproximadamente 30,5 milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade[253]. Com impacto orçamentário estimado em R$ 59,9 bilhões para o ano de 2020, a renovação da medida foi condicionada à redução pela metade do valor anteriormente fixado e à inclusão de novas condicionantes para o recebimento do benefício, o que possibilitou o pagamento de mais quatro parcelas de R$ 300,00 mensais a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Em paralelo, os efeitos fiscais do orçamento de guerra, instituído pela Emenda Constitucional 106/2020, e as medidas de proteção sanitária, impostas pela Lei 13.979/2020, estavam com os dias contados, diante do eminente término do prazo de calamidade pública instituído pelo Decreto Legislativo 06/2020. Não fosse o apelo dos partidos de oposição ao Supremo Tribunal Federal[254], as medidas legais previstas para o enfrentamento da pandemia teriam sua vigência interrompida, sem a previsão de novos direcionamentos do governo federal para a gestão da pandemia. No entanto, a mesma prorrogação não seria feita à flexibilização do ajuste fiscal frente ao teto de gastos, diante da pressão política pelo retorno ao controle das metas de superávit primário. Um novo "*orçamento de guerra*" só viria em 2021, em sede de promulgação da LDO, não voltado à guerra sanitária, mas sim *à guerra eleitoral*, flexibilizando regras fiscais para recheio do fundo eleitoral e do orçamento secreto, polêmica brevemente discorrida em tópico anterior.

---

[251]Câmara notícias, 25.03.2020: "Líderes da oposição propõem renda básica emergencial durante a pandemia". Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/648307-lideres-da-oposicao-propoem-renda-basica-emergencial-durante-a-pandemia/. Acesso em: 06.05.2021.

[252] Lei 13.980/2020.

[253] Senado notícias, 30.03.2020: "Coronavírus: Senado aprova auxílio emergencial de R$ 600,00." Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilio-emergencial-de-r-600. Acesso em 05.05.2021.

[254] CNN, 30.12.2020. "STF prorroga estado de calamidade contra a covid-19. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/stf-prorroga-estado-de-calamidade-contra-a-covid-19/. Acesso em: 15.05.2021.

Após um final de ano paradoxalmente festivo e fúnebre, diante do maior número mensal de mortes por covid-19 desde setembro de 2020[255], a contínua *necropolítica*[256]desenvolvida pelo governo federal, *deliberadamente inerte frente ao desafio pandêmico*, iniciou o ano de 2021 sem a apresentação de qualquer planejamento orçamentário apto à garantia de continuidade da transferência de renda para auxílio às necessidades básicas da população, mesmo sem expectativa de retorno à normalidade econômica. Dados divulgados pelo IBGE estimam que, mesmo antes da pandemia, *cerca de 5% dos brasileiros já vivenciava uma situação de insegurança alimentar grave*[257], conjuntura que apenas foi reforçada pela crise econômica e sanitária. A omissão estatal não foi verificada apenas diante da falta de assistência imediata às demandas sociais, mas também perante a própria organização orçamentária da União, considerando o atraso no sancionamento da Lei Orçamentária Anual para o ano de 2021, cujo projeto deveria ter sido enviado pela Administração Pública ao Congresso até o dia 31 de agosto do ano de 2020, na forma do artigo 35, § 2o, inciso III, do ADCT[258]. O atraso na LOA/2021 só não foi maior que o da lei de diretrizes orçamentárias, a qual sequer teve o texto apreciado pela Comissão Mista de Orçamento e teve de ser remetida para votação diretamente no plenário do Congresso[259].

Assim, para renovação do auxílio emergencial em 2021 fora preciso mobilizar novamente um terço do Congresso Nacional para a promulgação, em 15 de março de 2021, de nova emenda a Constituição, a Emenda Constitucional 109/2021, cujo

---

[255] GLOBO, 29.12.2020: "Dezembro tem maior número de mortes por covid-19 no Brasil desde setembro, indicam secretarias de saúde." Disponível em: https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/12/29/dezembro-tem-maior-numero-de-mortes-por-covid-19-no-brasil-desde-setembro-indicam-secretarias-de-saude.ghtml. Acesso em: 05.05.2021.

[256] Conceito do filósofo Achille Mbembe (2003), que abrange o conjunto de políticas de controle social através da morte.

[257] NEXO JORNAL, 11/01/2021."O aumento da fome no Brasil: várias faces de um mesmo problema". Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2021/O-aumento-da-fome-no-Brasil-v%C3%A1rias-faces-de-um-mesmo-problema. Acesso em: 05/05/2021.

[258] Ato das disposições constitucionais transitórias: Art. 35. O disposto no art. 165, § 7o, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87. 2o Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9o, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

[259]CONJUR, 28.12.2021. Ações e omissões normativas contribuíram para o caos fiscal em 2021. Élida Graziane Pinto. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-dez-28/contas-vista-acoes-omissoes-normativas-contribuiram-caos-fiscal-2021. Acesso em: 15.01.2022.

montante fixado para expedição de créditos extraordinários ficou limitado ao valor total de R$ 44 bilhões de reais[260]. A medida, no entanto, apresentaria novas regras fiscais ancoradas no pagamento de dívida pública, traçando novos gatilhos financeiros para contenção de gastos ao mesmo tempo que relativizava a possibilidade de gastos extra teto para períodos de calamidade pública. Congelamentos de remunerações de servidores públicos, suspensões de concursos e novas limitações de investimentos foram algumas das medidas de austeridade fiscal manejadas pelo Congresso para garantir a moeda de troca da "*conta da pandemia*". Estados e Municípios também precisariam se adequar às novas regras fiscais constitucionais, por força da inclusão do artigo 167-A[261] à Constituição da República.

Após um processo legislativo conturbado e comprometido com a preservação limítrofe das reservas constitucionais, diante das ameaças de pedidos de *impeachment*, a Lei orçamentária anual de 2021 foi aprovada apenas em 22.04.2021[262], subestimando valores e promovendo cortes em direitos sociais, dentre eles aqueles relacionados à saúde e à produção científica[263]. O orçamento apresentado foi considerado inexequível pela maioria dos especialistas, independentemente da orientação política ou econômica, sendo apelidado como *orçamento fictício* por tornar inviável a continuidade da máquina pública, caso fosse sancionado[264].

A aprovação do orçamento sem vetos colocaria Bolsonaro em uma posição de vulnerabilidade política, haja vista que o não cumprimento de gastos obrigatórios previstos na Constituição é matéria afeta a crime de responsabilidade[265], e o veto a

---

[260] Artigo 3º, §1º da EC 109/2021

[261] Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

[262] Lei 14.144, de 22 de abril de 2021. CNN BRASIL, 22.04.2021:"Após atraso e impasses, Bolsonaro sanciona orçamento de 2021 com vetos parciais."Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/04/23/apos-atraso-e-impasses-bolsonaro-sanciona-orcamento-de-2021-com-vetos-parciais. Acesso em: 02.07.2021.

[263] CNN BRASIL, 24.06.2021:"90% de fundo científico continua bloqueado na pandemia, diz Pontes."Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/06/24/90-de-fundo-cientifico-continua-bloqueado-na-pandemia-diz-pontes. Acesso em: 02.07.2021.

[264] Jota, 30.03.2021. Guilherme Pimenta: "Tesouro vê necessidade de corte de emendas para evitar paralisação da máquina". Disponível em: https://www.jota.info/tributos-e-empresas/mercado/tesouro-emendas-paralisacao-maquina-30032021, acesso em: 02.07.2021.

[265] Lei 1.079, art. 10º, '4'.

emendas parlamentares para recomposição de gastos, por sua vez, abriria margem para uma crise com os parlamentares aliados no curso de um momento político delicado para sua manutenção no poder. Sendo assim, o impasse fora superficialmente resolvido mediante a autorização legislativa para abertura de créditos para programas de combate à COVID-19 (PL CN 2/2021). Com a solução proposta o presidente se esquivaria do perigo de *impeachment* – como se não faltassem razões para a abertura desse processo político em seu desfavor[266] - e adiaria os problemas de um orçamento inexequível para as futuras gerações, submetendo a demanda pública à rubrica residual de restos a pagar e permitindo amplo espaço para manejo de seus interesses por meio do exercício orçamentário.

Para finalizar esse exercício fiscal caótico, mais duas emendas constitucionais, EC 113/2021 e EC 114/2021 seriam aprovadas pelo Congresso para fazer frente às dívidas federais com precatórios e para a instituição de um novo programa permanente de transferência de renda, o Auxílio Brasil, que substituiria o programa Bolsa Família, criado à época do governo Lula. À diferença do programa anterior, o Auxílio Brasil seria financiado pela postergação do pagamento devido aos seus credores não financeiros, dívida que passou a ser excepcionalmente excluída do teto de gastos. Baseando-se inicialmente em um falso dilema entre economia e vidas para empurrar a população contra a ciência e para tornar intocável o teto de gastos, o governo federal finaliza o ano de 2021 em uma virada *populista*, adotando-se aqui o significado oportunista frequentemente associado a esse termo, financiando um novo programa de transferência de renda, às vésperas do ano eleitoral e às custas do remanejamento da dívida não financeira.

Os eventos narrados parecem esclarecer o desvirtuamento do manejo do orçamento público e da interpretação do direito financeiro brasileiro segundo o ideal republicano esboçado na Carta Magna. Se antes as contínuas políticas fiscais contracionistas, fundamentadas na estabilização da dívida pública e da política monetária, já reproduziam consequências no aumento da desigualdade social, no sucateamento dos serviços públicos, e na desorganização fiscal, a crise atual decorrente da pandemia não

[266]Jornal do Brasil, 30.06.2021: "Políticos apresentam 'superpedido'de impeachment de Bolsonaro. Disponível em: https://www.jb.com.br/pais/politica/2021/06/1031189-politicos-apresentam-superpedido-de-impeachment-de-bolsonaro.html. Acesso em: 02.07.2021.

deixa mais dúvidas sobre os impactos do engessamento do regramento financeiro federal sobre a execução do orçamento público, seja em relação a sua função distributiva, seja em relação a sua função estabilizadora. Apenas para o ano de 2021 foram necessárias três emendas constitucionais para garantir a costura dessa extensa colcha de retalhos que hoje é a Constituição Financeira Brasileira.

Concebidas em sede de promulgação constitucional, a blindagem da dívida pública e a vedação constitucional às operações de crédito segmentaram a estrutura restritiva do panorama jurídico fiscal brasileiro, que passaria a receber balizas cada vez mais austeras com o passar dos anos. Sob a égide da LRF, responsabilidade fiscal significaria a total submissão orçamentária ao princípio do equilíbrio financeiro, instituindo mecanismos capazes de auferir as metas de superávits primários e de redirecionar o planejamento orçamentário caso elas não fossem atingidas. Internalizamos e colocamos em prática a receita milagrosa da política fiscal restritiva por mais de 30 anos e, mesmo sob a promessa de crescimento econômico e de melhoria das condições financeiras, continuamos observando o atropelo das obrigações financeiras, a ausência de estratégia no planejamento orçamentário, o desemprego recorde no país e a contínua e progressiva deterioração das contas públicas e dos serviços públicos.

Na origem dessa espiral de endividamentos e de cortes seletivos está a falta de prioridade conferida pelos mecanismos regulatórios à ordenação de financiamento de direitos fundamentais constitucionalmente previsto pela Constituição de 1988. O arcabouço jurídico-fiscal brasileiro ignora a extrema desigualdade na sociedade e bloqueia a alocação de verba necessária à execução dos direitos fundamentais inscritos no nosso pacto constitucional civilizatório, ancorado por limites fiscais seletivamente incidentes apenas sobre despesas primárias, destinadas ao financiamento de direitos sociais, sem nenhuma restrição ao pagamento das despesas financeiras.

Enquanto o teto apenas tenta controlar despesas primárias, a riqueza privada continua bem remunerada, subtributada, com liquidez imediata e risco zero na dívida pública[267], como bem sintetiza Élida Graziane. Nesse contexto em que se é possível arguir o

[267] CONJUR, 28.12.2021. Ações e omissões normativas contribuíram para o caos fiscal em 2021. Élida Graziane Pinto. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-dez-28/contas-vista-acoes-omissoes-normativas-contribuiram-caos-fiscal-2021. Acesso em: 15.01.2022.

propósito de austeridade fiscal que permeia o direito financeiro brasileiro. Como resultado, cada vez mais aprofundamos nosso déficit, financeiro e democrático. É urgente a reflexão sobre novos caminhos legislativos para o financiamento de direitos fundamentais.

3. NOVAS PREMISSAS DE DIREITO FINANCEIRO PARA NOVAS POLÍTICAS FISCAIS

Até aqui, buscou-se analisar o regramento financeiro brasileiro constitucional e infraconstitucional e expor uma perspectiva crítica sobre o pensamento econômico dominante na legislação financeira brasileira, ambos pressupostos determinantes na construção da política fiscal desenvolvida ao longo dos 34 anos da Constituição Cidadã. Ao debruçarmos sobre os indicadores econômicos e sociais atrelados ao desempenho do gasto público brasileiro, percebemos que o desenho da política fiscal empregada não tem surtido efeitos positivos ao desenvolvimento socioeconômico, nem à previsibilidade da dívida pública.

Pelo contrário: No que tange aos indicadores sociais, retrocedemos em termos de redistribuição de riqueza e de estabilidade social, estagnando os investimentos públicos em proteção social e na prestação de serviços públicos voltados para satisfação de direitos sociais, como saúde e educação. Limitado ao papel residual de registro contábil de entradas e saídas financeiras, o orçamento público brasileiro hoje coloca o Estado brasileiro em posição passiva frente aos papéis que poderia desempenhar em sede de políticas fiscais. Diminuímos drasticamente o investimento público em ciência e tecnologia, nos tornando economicamente dependentes dos ativos estrangeiros para geração de empregos e consequente desenvolvimento econômico, de modo a ceder cada vez mais à retórica liberal de que o Estado deve estar à margem do empreendedorismo e gastar o mínimo possível para evitar distorções econômicas que espantem os investidores estrangeiros.

Assim, a par das críticas aqui desenvolvidas, como tornar o orçamento brasileiro um instrumento de garantia de políticas fiscais que satisfaçam tanto as metas sociais, quanto as metas econômicas, sem prejuízo da eficácia de seus resultados em ambas as perspectivas?

Com base nas premissas desenvolvidas ao longo desse trabalho, em que foi preciso revisitar e colocar em xeque temas característicos do direito financeiro brasileiro, como a perspectiva de equilíbrio financeiro das contas públicas, norte do conceito de responsabilidade fiscal, este capítulo final se destina à apresentação de propostas alternativas ao padrão de política fiscal praticado no Brasil, com foco em perspectivas econômicas heterodoxas sobre o papel estatal no orçamento público e na perspectiva jurídica de incorporação da dimensão de direitos humanos no debate sobre formulação de políticas fiscais.

3.1. Uma política fiscal juridicamente orientada por princípios de direitos humanos

Como visto, a construção de políticas fiscais pressupõe a escolha de determinada posição jurídica e econômica como orientação dos objetivos práticos que se pretende atingir. A depender da direção tomada, essa idealização de política pública poderá impactar de maneira distinta sobre a distribuição de renda na sociedade. Nesse sentido que ROSSI; DAVID; CHAPARRO (2020) compreendem haver poucos exemplos de decisões de políticas fiscais cujo impacto sobre a distribuição de renda será neutro[268]. No geral, as decisões tomadas nessa seara irão articular elementos que repercutirão sobre a desigualdade econômica, como a escolha de quem se tributar, para quem se transferir renda, ou sobre qual programação orçamentária alocar os recursos disponíveis. Em qualquer dessas situações haverá a distinção de tratamento econômico entre grupos sociais, fundamentada segundo uma perspectiva valorativa sobre o que cada sociedade entende como *justiça*.

No caso brasileiro, não obstante seja possível depreender da Constituição da República a valoração igualitária conferida ao plano de desenvolvimento socioeconômico do país, os mecanismos financeiros disponibilizados tanto pelo corpo constitucional, quanto pelo regramento infraconstitucional direcionam a política fiscal federal segundo a previsibilidade da dívida pública e a fixação de juros financeiros atrativos para investidores estrangeiros. A lógica por trás desse planejamento segue a

[268] Os autores citam como raros exemplos as campanhas de vacinação e de segurança nacional, em que o gasto público beneficia a sociedade de maneira relativamente parecida.

compreensão liberal de que a distribuição de renda não viria pela atuação estatal, mas pelo livre funcionamento do sistema de mercado, evitando-se distorções econômicas e atingindo-se a redução desigualdades distributivas a partir do crescimento econômico espontâneo.

No entanto, constata-se que a contínua e progressiva adoção de política fiscal de austeridade no contexto brasileiro não trouxe apenas retrocessos em matéria de prestação estatal de serviços públicos e de proteção social, como também contribuiu para a desestabilização da economia, atingindo a economia brasileira, entre 2015 e 2016 uma de suas mais profundas recessões e, entre 2017 e 2019, a mais lenta recuperação da sua história[269]. Essa visão ortodoxa de Estado mínimo, impregnada na política fiscal brasileira e elevada aos graus máximos de direcionamento do orçamento público ao pagamento de credores financeiros, equivoca-se em suas premissas acerca do papel do Estado e do gasto público sobre ciclos econômicos, conforme sustentado no capítulo inicial dessa pesquisa, e, por consequência, apresenta um diagnóstico errado sobre a lenta recuperação econômica brasileira, culpando a expansão orçamentária pela crise econômica e suposta fuga de ativos internacionais, comprometendo ainda mais o debate sobre a progressão dos gastos públicos e a concomitante estabilização de longo prazo da dívida pública.

A insistência nesse discurso, desprovido de resultados práticos que o sustente, limita o espaço público para debates mais qualificados acerca do papel da dívida pública no financiamento dos direitos sociais, além de ocultar o impacto que a política de austeridade fiscal vem exercendo sobre o orçamento público brasileiro enquanto instrumento garantidor da concretização de direitos humanos positivados, aqui compreendidos como os direitos fundamentais previstos na Carta Magna de 1988, em quaisquer de suas dimensões.

Para a concretização dos *direitos de igualdade*, denominação conferida pela teoria das gerações de direitos humanos lançada por VASAK (1979) aos direitos sociais em razão de sua função de concretização das liberdades abstratas reconhecidas pelas

[269] CARVALHO, Laura. Curto-Circuito: o vírus e a volta do Estado [recurso eletrônico] – 1a ed. – Rio de Janeiro: Todavia, 2020, pag. 15

primeiras declarações de direitos humanos às camadas mais miseráveis da sociedade[270], não bastaria a vinculação constitucional de parcelas de receitas públicas para cumprimento programático em determinado espaço de tempo, mas evidentemente a fundamentação da *construção da política fiscal segundo princípios de direitos humanos*, que por sua vez deverão ser articulados para orientar a política de redução das desigualdades econômicas. Escolhas orçamentárias, por si só, podem ser decisivas tanto para a garantia, quanto para a violação dos direitos humanos, como observamos da prioridade conferida pelo orçamento público ao pagamento de altos juros da dívida, objetivamente orientando a política fiscal brasileira pela redução alocativa de gastos voltados à prestação de serviços públicos e à proteção social.

A perspectiva de direitos humanos sobre a construção de política fiscal, instrumentalizada via orçamento público, não é mera sustentação jurídica-filosófica, mas também pode revelar implicações relevantes no campo econômico, principalmente no debate sobre redução de desigualdade econômica[271]. Esther Dwerk e Pedro Rossi nos ensinam que, a depender da perspectiva empregada na análise, resultados distintos podem ser obtidos sobre mensuração da desigualdade econômica, em razão dos indicadores utilizados por estudos econômicos tradicionais e pelos direitos humanos. De um lado, se comparam níveis de renda, de riqueza, de qualificação, dentre outros *índices agregados*. De outro, mensuram-se *indicadores absolutos*, como ausência ou não de saneamento básico, de acesso ou não à água potável. Assim, a violação de um direito humano pode não ser necessariamente captada pela mensuração econômica sobre desigualdade, sendo preciso integrar a perspectiva de direitos humanos, em especial a dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, para uma apuração mais acurada da efetividade da política fiscal utilizada.

Na circunstância de o governo se valer de uma política fiscal segundo a perspectiva econômica ortodoxa, a função alocativa da política fiscal se destinaria apenas a atender as necessidades públicas provenientes de uma ineficácia do sistema de mercado no provimento de determinados bens e serviços, incidente conhecido como *falha de mercado*. Segundo esse raciocínio, seria possível que certas violações de direitos

---

[270] RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 8ª ed. – São Paulo: Saraiva educação, 2021. Pag. 59.
[271] CHAPARRO (2014); BALAKRISHNAN et al. (2010); NOLAN et al (2013)

humanos, ante sua dificultosa mensuração por índices agregados, não fossem consideradas como falha de mercado, não merecendo, portanto, *a atenção estatal na elaboração e na execução da política fiscal.* Exemplos de violação a direitos humanos nesse sentido podem ser observadas no âmbito do racismo estrutural, em que a ideia de racismo é reforçada como problema individual[272], ou no âmbito da desigualdade de gênero, em que a subremuneração ou a gratuidade do trabalho feminino doméstico e de cuidado são tratadas como fenômeno apartado da dinâmica econômica nacional[273] .

É mediante essa interpretação de interdependência e de indivisibilidade de direitos que se sustenta a *fundamentação estrutural do planejamento fiscal público por princípios de direitos humanos*, acepções que não devem servir apenas como norte axiológico da atuação estatal, como também devem ser direitos perante os quais seja possível a cobrança de responsabilidade social dos governos que as violarem diretamente. Estruturar políticas públicas com base em princípios de direitos humanos significa exigir que as políticas públicas tenham como meta o *atendimento eficiente dos direitos sociais*[274], não podendo a política fiscal, que dá amparo ao financiamento desses direitos, ser dissonante da meta social.

Ademais, o descompasso entre política fiscal e princípios de direitos humanos é hipótese que foge à orientação dos pactos internacionais de direitos humanos internalizados pelo Brasil na década de 90, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), no âmbito da Organização das Nações Unidas; a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica – 1969) e o Protocolo adicional à Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador – 1988), ambos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). O compromisso firmado internacionalmente pelo Brasil em prol da preservação dos

---

[272] ALMEIDA, Silvio. Racismo na economia e na austeridade fiscal. In: Economia no pós pandemia – Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico/Org. Esther Dwerk, Pedro Rossi e Ana Luíza Matos de Oliveira – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020. Disponível em: https://pedrorossi.org/economia-pos-pandemia-desmontando-os-mitos-da-austeridade-fiscal-econstruindo-um-novo-paradigma-economico-no-brasil/. Acesso em: 14.01.2022.

[273] DE OLIVEIRA, Ana Luiza de Matos. Austeridade, pandemia e gênero. In: Economia no pós pandemia – Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico/Org. Esther Dwerk, Pedro Rossi e Ana Luíza Matos de Oliveira – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020. Disponível em:https://pedrorossi.org/economia-pos-pandemia-desmontando-os-mitos-da-austeridade-fiscal-econstruindo-um-novo-paradigma-economico-no-brasil/. Acesso em: 14.01.2022.

[274] PRONER, Carol. Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos: A efetividade dos Direitos econômicos, sociais e culturais, pág. 31

direitos humanos também é matéria nacionalmente regulada, em termos de políticas públicas, desde a década de 90, por intermédio do Decreto nº 1.904/1996, expedido por Fernando Henrique Cardoso com intuito de instituir o Programa Nacional de Direitos Humanos, que viria a ser atualizado em 2002[275] e em 2009[276]. Essas atualizações e progressivas construções legais do PNDH foram feitas com o apoio da sociedade civil em diferentes governos democráticos e se mostraram relevantes pela introdução de aspectos orientadores da atuação estatal conforme princípios de direitos humanos. Apesar do prestígio recebido pela comunidade internacional sobre a inclusão e a transparência presentes na evolução formal do programa, o atual governo não apresenta em sua estrutura administrativa sequer um órgão próprio para monitoramento de violação de direitos humanos, considerando a união das pastas de direitos humanos, direitos das mulheres e direitos da "família" em um único ministério[277].

Em suma, todos esses documentos reconhecem a obrigação de progressividade de plena efetividade do direitos sociais pelos Estados Nacionais, a despeito de sua aplicação permanecer formal e materialmente sujeita, até os dias atuais, a limites de ordem financeira estatal. Essa limitação, fornecida pelos próprios tratados internacionais, reforça o conceito de "*reserva do possível*", invocado com frequência pela Administração Pública, em sede de *justiciabilidade dos DHESCAs*, para desincumbir-se da aplicação imediata de alocações orçamentárias nessa seara.

No entanto, em que pese a plausibilidade do argumento utilizado em sede judicial, seja em termos de planejamento de políticas públicas ou de critérios democráticos e republicanos, é certo que, dentre os três componentes[278] que estruturam a ideia de reserva do possível – disponibilidade fática de recursos, disponibilidade jurídica dos recursos e razoabilidade da prestação pleiteada – os dois primeiros estarão intimamente relacionados ao modo de construção de política fiscal adotado pelo Estado, que refletirá as escolhas estatais em termos distributivos.

---

[275] Decreto federal nº 4.229/02.
[276] Decreto federal nº 7.037/09.
[277] Senado Notícias, 19/06/2019. "Com vetos, Bolsonaro sanciona lei que reorganiza ministérios." Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/19/com-vetos-bolsonaro-sanciona-lei-que-reorganiza-ministerios. Acesso em: 25.05.2022.
[278] SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. 3ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2020, pág. 256.

Sendo assim, é evidente que o Poder Judiciário não deve ser, de fato, o principal veículo de satisfação de direitos fundamentais[279], mas a omissão estatal legislativa[280] na reformulação normativa de um arcabouço jurisfinanceiro reconhecidamente ineficaz ao objetivo fundamental de concretização de direitos humanos tampouco deveria deixar de ser responsabilizada, frente a vertiginosa drenagem de recursos orçamentários, que poderiam ser voltados à efetividade desses direitos, mas são restringidos para cumprimento de metas desvinculadas dos propósitos sociais, portanto, não apenas inconstitucionais sob a ótica material constitucional, como também de matriz antirrepublicana, favorecendo um grupo de interesses específicos frente à coletividade.

Apenas no período entre 2019 e 2021, a saúde pública no Brasil perdeu a alocação de R$ 10 bilhões de reais em termos reais, quando subtraídas as verbas destinadas ao combate à pandemia; a área de assistência para crianças e adolescentes perdeu R$ 149 milhões de reais; a educação infantil teve seu orçamento diminuído em mais de quatro vezes em apenas três anos e a habitação de interesse social não gastou *qualquer recurso* entre 2020 e 2021[281]. A razão pela manutenção desse ajuste restritivo não é a premeditada falta de recursos para pagamento da dívida pública, considerando que hoje a própria regra do teto de gastos já deixa de exigir a meta de superávit primário e que a maior parte da dívida já não é de origem externa, mas sim interna, valorada em reais e emitida pelo próprio mercado em forma de títulos públicos[282]. A justificativa para os sucessivos cortes e abstenções do governo na prestação de serviços públicos e na proteção social hoje é simplesmente a escolha de um estado mínimo, a nível

---

[279] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, 2012, p.23-32.

[280] Nos ensina José dos Santos Carvalho Filho (2014) que, na seara da Responsabilidade civil do Estado, a regra geral para as hipóteses decorrentes de atos legislativos é a de não atribuição de responsabilidade civil, pois a edição de leis, por si só, não teria normalmente o condão de acarretar danos indenizáveis aos membros da coletividade. No entanto, afirma que o tema não é de simples resolução, apontando divergência entre os autores nacionais acerca da mitigação desse entendimento, em especial perante leis inconstitucionais. Sustenta ter a doutrina administrativa moderna reconhecido, em situações excepcionais, a obrigação do Estado de indenizar, ainda que a lei produza um dano jurídico lícito, como em situações em que a lei atinge direitos de determinado grupo de indivíduos às custas de outro benefício conferido a um universo maior de destinatários, noção que coaduna com a construção legislativa financeira que aqui se denuncia. Ressalta o autor, no entanto, que para operação do dano lícito indenizável é preciso que seja possível depreender da situação um dano economicamente mensurável, especial e anormal.

[281] INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. A conta do desmonte: Balanço do orçamento federal da União 2021: INESC, abril de 2022. Disponível em:https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrcamento2021-Inesc-1.pdf. Acesso em:18.04.2022.

[282] CARVALHO (2020), op. cit. pág. 20.

constitucional, com prioridades orçamentárias, a nível infraconstitucional, voltadas a um grupo de interesses que se vale de fatia considerável do orçamento público. Para tanto, é preciso que a política fiscal nacional se oriente pelo atingimento inquestionável de metas de resultado primário, uma regra pró-cíclica em sua essência[283], que não favorece a estabilidade social, nem permite a progressão de efetividade dos direitos humanos.

As sucessivas crises financeiras globais colocaram em xeque esses verdadeiros dogmas econômicos relacionados às políticas de austeridade fiscal e induziram ao aumento exacerbado da desigualdade social e da pobreza, principalmente entre países da América Latina, de maneira a instigar diversos movimentos políticos e organizações internacionais a se posicionar de forma contrária à manutenção dessas políticas fiscais, que afetam com mais intensidade a camada mais vulnerável da sociedade.

Em mais uma tentativa de mobilização internacional pela aplicação direta dos DHESCAs[284], buscando-se conferir maior proteção à dignidade da pessoa humana e mais igualdade na concessão de condições materiais ao exercício das liberdades individuais nesse cenário fiscal desastroso ocasionado pela política de austeridade fiscal, houve, em 2021, uma iniciativa coletiva de organizações da sociedade civil da América Latina e do Caribe para a formulação de um compilado normativo acerca da aplicação de tratados de direitos humanos em matéria de política fiscal, com intuito de orientar Estados Nacionais na tomada de decisão acerca do manejo e da reestruturação da dívida pública. O documento[285], de aplicação recomendada pela Organização das Nações Unidas (ONU), traça a *justiça social, a equidade e a transparência como eixos da formulação de uma política fiscal comprometida com princípios de direitos humanos*, dentre os quais é possível citar a realização de direitos humanos como finalidade fundamental da política fiscal; a adoção de medidas financeiras e fiscais necessárias para dar efetividade aos direitos humanos em um quadro fiscal sustentável; a responsabilidade de Estados nacionais e das instituições internacionais na criação de

[283] Ibid., 2020, pág. 16.

[284] Na seara de justiciabilidade de direitos humanos, a jurisprudência internacional reconhece modos diretos e indiretos de implementação progressiva de direitos humanos, baseados nos princípios de interdependência e de indivisibilidade desses direitos. O modo indireto é mais facilmente encontrado na jurisprudência internacional, traduzindo-se como uma das facetas dos direitos civis e políticos, considerando a dificuldade dos órgãos internacionais de reconhecer a violação direta dos DHESCAs. Existem críticas aos dois modos de exigência, sendo a crítica direcionada a abordagem indireta referente à descredibilidade dos direitos sociais enquanto normas autoaplicáveis. Nesse sentido: RAMOS (2021).

[285] Disponível em: https://derechosypoliticafiscal.org/es/

um ambiente de governança global adequado para o alcance da plena realização dos direitos humanos; e o não retrocesso dos níveis de proteção alcançados em relação aos DHESCAs, mesmo em contextos de crise econômica.

No caso brasileiro, a reformulação de políticas fiscais sob essas condições exigiria a atualização do debate jurídico-econômico a respeito da dívida pública, com alterações constitucionais e legislativas, a começar pela *revogação do teto de gastos implementado pela emenda constitucional nº 95/2016*, que limita o crescimento real das despesas primárias do governo federal até 2036 e torna o orçamento público absolutamente engessado na consecução de metas sociais como finalidade fundamental da política fiscal brasileira. A *limitação constitucional à deliberação sobre pagamento do serviço da dívida*, discorrida no capítulo segundo, também possui notória influência na materialização de transparência fiscal suscitada no documento internacional, impedindo o debate democrático acerca da conveniência da manutenção da meta de superávit primário como norte das finanças públicas brasileiras.

Por consequência desse arcabouço constitucional, já implementado sob o viés econômico ortodoxo, a lei de responsabilidade fiscal também precisaria de ampla reforma, posto que as rígidas orientações orçamentárias ali contidas inviabilizam a incorporação da dimensão de direitos humanos em sede de elaboração de política fiscal por estarem sujeitas unicamente ao propósito de sustentabilidade da dívida pública, deixando de reconhecer o papel do orçamento público como instrumento principal de proteção social, principalmente em períodos de recessão econômica. Como bem apontado por Esther Dwerk[286], do ponto de vista social, faz pouco sentido a prestação de serviços públicos ficar sujeita aos ciclos econômicos. A garantia de direitos humanos depende de recursos do orçamento público que são mais necessários - *e não menos* - em momentos de crise. A autora nota não ser por acaso que, junto com a crise e com a política de austeridade fiscal praticada no Brasil, tivemos um aumento da mortalidade infantil, da miséria e do desmatamento na Amazônia legal nesse interregno.

---

[286] DWERK, Esther; ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. Sobre o diagnostico falacioso da situação brasileira in Economia no pós pandemia – Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico/Org. Esther Dwerk, Pedro Rossi e Ana Luíza Matos de Oliveira – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020. Disponível em: https://pedrorossi.org/economia-pos-pandemia-desmontando-os-mitos-da-austeridade-fiscal-construindo-um-novo-paradigma-economico-no-brasil/. Acesso em: 14.01.2022.

O diploma legal que condiciona a atuação do legislador orçamentário trata o conceito de responsabilidade fiscal como conduta desvinculada de metas sociais, priorizando-se, em contraste, as metas financeiras, que exigem o equilíbrio corrente das contas públicas. Como visto, caso haja queda de arrecadação e não seja possível atingir o superávit primário, exigido pela norma geral de finanças públicas, contingenciamentos de despesas automáticos são aplicados de forma seletiva, deixando de cortar verbas destinadas ao pagamento de juros da dívida e compensando-se o equilíbrio financeiro às custas dos direitos sociais. É preciso redefinir a ideia de responsabilidade fiscal praticada a nível nacional para, tal como sugerido a nível internacional, ser possível o redirecionamento da política fiscal brasileira em prol da garantia dos direitos humanos, da redução das desigualdades e da geração de emprego.

Importante ser feita a ressalva de que, a despeito das críticas principais nesse trabalho serem direcionadas à orientação econômica ortodoxa, na teoria econômica keynesiana a incorporação da dimensão de direitos humanos em sede de política fiscal tampouco se mostra suficiente à relação de fundamentação que a proposta reserva, mas, em contraste com a perspectiva ortodoxa, se mostra mais próxima desse objetivo por conceber como papel da política fiscal a redução de impactos do ciclo econômico e a busca pelo pleno emprego.

Nesse sentido, para além da fundamentação jurídica da política fiscal baseada em princípios de direitos humanos, que garantam prioridade e progressiva efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, sustenta-se que a orientação econômica dessa política seja voltada para a progressão sustentável do gasto público, com base em premissas de inspiração keynesiana e neokeynesiana, que serão expostas no tópico seguinte.

3.2. Uma política fiscal economicamente orientada pela progressão sustentável do gasto público

De modo sintético, é possível aglutinar as seguintes premissas financeiras adotadas até aqui como proposta para a renovação da política fiscal brasileira: (i) Princípios de direitos humanos devem ter uma relação de fundamentação com a

construção da política fiscal; (ii) para tanto, é preciso promover estabilidade de metas sociais, por meio da garantia mínima de efetividade de direitos sociais, principalmente em momentos de crise econômica. Nessa perspectiva jurídica-financeira, como custear essas metas sociais no bojo de um quadro fiscal sustentável, que permita que o Estado brasileiro seja, de modo concomitante, ativo em seus papéis de proteção social, de prestação de serviços públicos, de estabilização da economia, de investidor em infraestrutura física e social e de empreendedor, retomando sua posição industrial internacional, na busca por um desenvolvimento socioeconômico comprometido com a promoção de igualdade?

Para responder essa pergunta com base em perspectivas econômicas heterodoxas é preciso reconhecer, inicialmente, que as finanças públicas devem ser funcionais ao desenvolvimento econômico, *deixando de assumir o caráter meramente formal hoje atribuído no Brasil.* Se assumimos em nossa Constituição da República o objetivo de desenvolvimento socioeconômico comprometido com a promoção de igualdade de condições materiais necessárias ao exercício das liberdades individuais de modo indistinto, por todos por todas, é fundamental pensar que *essa escolha política tem custos tributários*, que irão ser maiores ou menores, a depender da decisão tomada sobre o tamanho do Estado de Bem estar social que queremos desenvolver para essa finalidade constitucional buscada, que conjuga direitos libertários com pressupostos igualitários.

Nesse raciocínio, se por um lado devemos ter em mente a percepção de que precisamos expandir nossos gastos públicos para tornar mais efetiva a garantia de conteúdos mínimos de direitos humanos pelo Estado, de maneira que essa relação jurídica seja basilar à construção de política fiscal, por outro precisamos reconhecer que o financiamento dessa estrutura *precisa ser compatível com o tamanho do Estado progressista de direitos que queremos conceber*. Nos moldes fiscais atualmente praticados no Brasil, o sistema tributário ostenta caráter notadamente regressivo, aliviando a carga tributária destinada aos mais ricos e onerando a carga tributária destinada aos mais pobres, em total desvirtuamento do princípio da capacidade contributiva. Apenas em relação à isenção de lucros e dividendos, apurados de

contribuintes brasileiros em 2015, considerando uma alíquota de 15%, seria possível arrecadar cerca de *R$ 43 bilhões de reais adicionais por ano*[287].

Grande parte da dificuldade histórica da experiência brasileira em combater o avanço da desigualdade econômica no país se deve a esse caráter regressivo, que foi mantido em sede da promulgação da Constituição de 1988. Dita falha estrutural foi apontada na ADPF nº 655, perante a qual se pretendeu[288] discutir no Supremo Tribunal Federal o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema tributário brasileiro. A peça acusava ser o Brasil o segundo país mais desigual do mundo dentre aqueles que disponibilizam estimativas com base em dados tributários: o 1% da população mais rica – cerca de 1,5 milhão de pessoas – concentra em torno de 23,2% da renda total declarada pelas pessoas físicas ao Imposto de Renda[289]. Apesar de ter sido negado seguimento à discussão, a argumentação da ADPF considerava que: "a abrangência de tais atos do Poder Público, caracterizados tanto por atos omissivos, como a não-tributação de grandes fortunas, como por atos comissivos, tais como desonerações e alta carga de impostos sobre consumo é tamanha a ponto de criar um sistema tributário que, *ao operar regressivamente, fomenta a desigualdade, tornando-se inconstitucional*".

Estudos da Receita Federal Brasileira[290] demonstram que o sistema tributário pátrio, em verdade, opera em sentido oposto da redistribuição de renda, atuando como *elemento perpetuador da desigualdade social no Brasil*. Trata-se de uma nação cuja lógica de distribuição de riquezas segue a performance trágica de "*Robin Hood às avessas*", conforme termo utilizado pelo próprio órgão fiscal federal.

---

[287] GOBERTTI, Sérgio Wuffle; ORAIR, Rodrigo Otávio. Progressividade tributária: A agenda esquecida, 2015. In> pág. 246, apud RIBEIRO (2019), op. cit.

[288] Em 29.10.2020, a Ministra Carmen Lúcia negou seguimento à ADPF, fundamentando sua decisão na ausência de legitimidade ativa ad causam da parte autora em razão de sua caracterização como entidade sindical de segundo grau reconhecida como federação. Decisão disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344848208&ext=.pdf Acesso em:21.04.2022.

[289] Reportagem de 2019 citada no texto da ADPF. Pedro de Souza, 2019: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/12/08/internas_economia,1106657/brasil-e-vice-campeao-em-desigualdade-no-mundo.shtml

[290] Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf. Acesso em: 10.04.2020

Pela ótica da receita pública, portanto, o Estado Brasileiro não apenas deixa de tributar progressivamente impostos sobre patrimônio e renda da camada social que teria condições de contribuir com mais recursos, como também deixa de receber receitas tributáveis a título de incentivos fiscais. Não se questiona aqui a relevância da extrafiscalidade na consecução de objetivos econômicos, no entanto, é certo que sua operação deve se dar em consonância com a justiça fiscal, fato que não se observa da prática brasileira em operar renúncias de receitas, cujo monitoramento sequer é viabilizado ao debate público.

Nesse sentido, para uma conjugação de expansão progressiva dos gastos públicos é preciso repensar a atribuição de carga tributária que dá amparo ao financiamento de direitos sociais, de maneira a estruturar e endereçar devidamente a relação de capacidade contributiva e de capacidade receptiva inserida em um orçamento republicano. Nessa codependência financeira, quem possui mais riquezas deve contribuir com mais recursos para a arrecadação pública e quem possui menos riquezas deve ser destinatário de mais gastos públicos, visando reduzir as desigualdades socioeconômicas existentes na sociedade[291]. Ambos os axiomas fazem parte da Constituição financeira brasileira de 1988, constantes nos artigos 145, §1º e 3º, inciso III, respectivamente.

Conforme nos ensina o Professor SCAFF (2018), a ideia de capacidade receptiva está vinculada à de nivelamento socioeconômico, visando possibilitar a liberdade igual entre as pessoas. Não basta gastar proporcionalmente mais com os mais pobres, devendo-se gastar progressivamente mais com quem se encontra em estado vulnerável. O gasto público não pode ser alocado por igual, mas progressivamente mais com quem mais dele necessita, *sendo a tributação progressiva a outra face dessa mesma moeda*. Logo, a partir do momento que o poder público retira da tributação o caráter progressivo de sua cobrança, retirará também a possibilidade do gasto público progressivo com direitos sociais, ante a escassez de recursos públicos provenientes dessa falha na aferição da capacidade contributiva tributária. É urgente a discussão e aprovação de uma reforma tributária igualitária, que viabilize maior arrecadação fiscal por meio de tributos progressivos.

[291] SCAFF (2018), op. cit. pág. 278.

O ponto de partida para essa mudança deve ser a conscientização, por meio da sociedade civil como um todo, de que a carga tributária total deve ser aquela compatível com a escolha democrática que se quer atingir em termos coletivos. Quando se inviabiliza qualquer discussão acerca do aumento dessa carga, ou da revisão de desonerações fiscais desarrazoadas, na prática, se está inviabilizando a discussão acerca da expansão do papel estatal na proteção social e na prestação de serviços públicos[292].

Sob a ótica da despesa pública, por sua vez, as propostas aqui discorridas se baseiam na premissa econômica principal de que o limite da dívida pública não deve ser o debate principal em termos econômicos, financeiros ou jurídicos, mas sim a preocupação de que o nível de endividamento leve o Estado a pagar juros muito elevados, considerando que a dívida pública, nessas condições, concorre para a concentração de renda no país ao remunerar melhor os credores financeiros.[293]

Não há convenção econômica sobre o tamanho ideal da dívida pública e, mesmo que haja superação da sua proporção em relação ao PIB, não haverá necessária correlação com falta de solvência para seu pagamento, considerando a relação macroeconômica inversa proporcionada pela dívida pública enquanto instrumento de estabilização econômica. É justamente nos períodos de retração econômica, à medida em que empresas e famílias cortam seus gastos e tentam recompor sua saúde financeira, que a dívida pública deve atuar de maneira mais expansiva, segundo a perspectiva macroeconômica keynesiana, endividando-se, junto com redução da taxa de juros e com injeção de liquidez no sistema financeiro, para custear gastos públicos que tenham efeitos multiplicadores, ou seja, que induzam um consumo maior por parte das famílias, elevando também as vendas, os investimentos privados e assim por diante.[294]

Como observa Laura Carvalho, alguns elementos do próprio orçamento público federal já atuam na direção anticíclica, mesmo sem qualquer decisão dos governantes: são os chamados *estabilizadores automáticos*, como o aumento do recolhimento dos tributos quando a economia cresce, ou a elevação dos gastos com seguro-desemprego

[292] CARVALHO (2020), op. cit. pág. 87.
[293] Ibid, 2020, pág. 28.
[294] Ibid, 2020, pág. 12.

em situações de crise, à medida que a própria taxa de desemprego aumenta. Os estabilizadores podem fazer com que o Estado arrecade mais e gaste menos na fase de expansão, reduzindo a dívida pública em relação ao PIB, e arrecade menos e gaste mais durante a recessão, implicando em maior endividamento público[295]. Foi justamente essa estratégia que o que o governo brasileiro precisou recorrer, em junho de 2019, diante das evidências de estagnação da economia por insuficiência de demanda. O ministro da economia Paulo Guedes, conhecido por suas soluções financeiras neoliberais, precisou reconhecer a necessária liberação de saques de contas ativas do FGTS como forma de estimular a economia. Mesma postura foi assumida pelo Presidente Michel Temer, em dezembro de 2016[296].

Nesse raciocínio, compreende a economista que para conciliar uma estabilização de longo prazo entre dívida pública e PIB, sem frustrar a realização de gastos públicos e desconsiderando a imposição vigente de pagamento imediato da dívida pública, se faz necessário promover a *separação entre as fontes de financiamento dessas despesas*, colocando, de um lado, os investimentos públicos em infraestrutura mediante emissão de dívida pública; e de outro, o gasto público destinado à satisfação de direitos sociais e à prestação de serviços públicos, financiado pela arrecadação tributária, que por sua vez seria impulsionada pelo incentivo estatal ao aumento da dívida pública. São duas as diferenças dessa perspectiva para a que já é adotada atualmente pela regra de ouro das finanças públicas, em sua teoria original adotada como estímulo ao investimento público via dívida pública: primeiro, não há exigência de redução imediata da dívida pública, sendo possível a convivência de ambas as estratégias em um ambiente de alto crescimento econômico e de juros baixos, tal como demonstraram as experiências históricas de grande endividamento público pós guerras; e segundo, admitindo-se que o déficit público tem caráter fiscal e destina-se a aumentar a renda da população e, consequentemente, a base da arrecadação dos tributos, o controle da dívida pública não seria dependente de um limite para sua estabilidade, desde que houvesse controle sobre sua taxa de juros.

Assim, com base nos ensinamentos de inspiração keynesiana e neokeynesiana e nas resoluções fiscais apresentadas pelos Estados Nacionais no bojo de crises

[295] Ibid, 2020, pág. 8.
[296] Ibid, 2020, pág. 22.

financeiras mundiais recentes, é possível compreender que mais eficiente do que instituir limitações financeiras paralisadas no tempo, para fins de controle da dívida pública, é assumir a postura de que *não temos como prever como a macroeconomia irá se comportar por longos períodos de análise*. Embora tentemos reunir as melhores evidências das teorias econômicas, *o resultado será sempre provisório*, não devendo o financiamento de direitos sociais e os investimentos públicos em infraestrutura ficarem vulneráveis às deliberações de credores financeiros a cada nova recessão. A administração pública deve ter flexibilidade normativa para adaptar suas políticas fiscais aos momentos de crise e às mudanças tecnológicas, em especial no cenário de finanças globalizadas como vivemos atualmente. O engessamento excessivo promovido tanto pela Constituição da República, quanto pela legislação financeira, compromete o avanço brasileiro em atuar ativamente no próprio desenvolvimento socioeconômico, carente de investimentos públicos estruturantes.

As vinculações financeiras constitucionais em saúde e educação possuem um papel relevante na concretização de direitos fundamentais, em especial no âmbito de estados e municípios, mas acabam concorrendo com outras pastas igualmente prioritárias à satisfação de direitos humanos, diante da indisponibilidade de recursos determinada pela lei financeira para reserva de pagamento aos juros da dívida pública. Na pandemia, foi possível observar os resultados positivos para fins de estabilidade social e econômica de certa flexibilização, tanto no âmbito constitucional, quanto infraconstitucional, das regras fiscais. No projeto orçamentário do ano de 2021 a meta de resultado primário sofreu leve alteração em seu caráter pró-cíclico mediante a adoção de *parâmetros variáveis e não fixos*, mudança apontada por Laura Carvalho como salutar ao financiamento público de direitos fundamentais, uma vez que abre espaço para previsibilidade de frustrações nas expectativas de crescimento econômico sem comprometimento de gastos públicos. Dita alteração excepcional da Lei de Diretrizes orçamentárias contrastou com a ideologia dominante da ala econômica do governo, defensora da manutenção inegociável do teto de gastos públicos, que traz como ponto de partida para o planejamento fiscal da União a limitação do crescimento real anual das despesas públicas, regra de incorporação também imposta sobre a legislação dos demais entes federados para concessão de auxílio financeiro federal, em sede de regime de recuperação fiscal.

Nessa circunstância de disputa orçamentária, os investimentos em infraestrutura - despesa classificada como discricionária - que promovem condição material para o progresso tecnológico, tornam-se preteridos pelas prioridades orçamentárias estatais e deixam de contribuir para a construção de um ambiente de governança global adequado para o alcance da plena realização dos direitos humanos, um dos princípios de direitos humanos aplicados à política fiscal recém referendados pela ONU, citado anteriormente. Investimentos públicos em infraestrutura são determinantes para o avanço em pesquisa e desenvolvimento, assumindo protagonismo no processo de crescimento econômico em diversas teorias econômicas sem que isso signifique tornar o Estado como centralizador desses processos. O papel do Estado é justamente o de fornecer as condições igualitárias para que a inovação ocorra livremente pela iniciativa pública ou privada, definindo direitos de propriedade sobre frutos dessa atividade e fornecendo a infraestrutura e a educação necessária para o capital humano que será desenvolvido.

Mais relevante, em termos práticos, do que a busca incessante pelo crescimento econômico através da disputa por investimentos estrangeiros no mercado de *commodities* deveria ser o interesse estatal em buscar um modelo de *desenvolvimento industrial produtivo e tecnológico*, mercado que o Brasil ainda se mostra atrasado em termos de concorrência internacional. De acordo com o economista industrial e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Daniel Kupfer, a alta instabilidade macroeconômica contribui para impedir o setor privado brasileiro de mobilizar investimentos para a inovação e para a expansão da capacidade contributiva, o que mantém as empresas em uma armadilha de baixo crescimento da produtividade e altos custos de produção. Uma das razões utilizadas para explicar esse fenômeno é o alto risco envolvido nessas decisões de inovação[297].

Unindo maior planejamento orçamentário, tanto pela ótica da receita pública, quanto pela ótica da despesa pública, e flexibilidade no gasto público mediante a adoção de regras fiscais convenientes ao déficit público sustentável e moldáveis ao longo do tempo, é possível pensar em propostas de desenvolvimento econômico que coloquem os princípios de direitos humanos em posição de fundamentação na política fiscal, como a elaborada pelos professores da Unicamp Marco Rocha e Pedro Rossi, que ao resgatar a ideia de estratégia de desenvolvimento produtivo e tecnológico orientada por missões de

[297] Ibid, 2020, pág. 105.

MAZZUCATO (2017), propõe orientar o modelo brasileiro *a partir de missões voltadas para soluções de problemas históricos da sociedade brasileira*, articulados com o *motor de crescimento em investimento social*[298].

Como explicam os autores, a proposta não buscaria reinventar a política industrial ou produtiva, mas sim utilizar a carência de infraestrutura social para garantir maior apoio político, ampliação da escala produtiva de parte da indústria nacional e aumento do encadeamento de importantes setores do Brasil[299]. A ideia básica das políticas produtivas e tecnológicas orientadas por missões seria promover a diversificação do setor produtivo a depender das demandas sociais específicas. Colocando em termos práticos, significaria utilizar uma demanda pública por maiores prestações satisfativas estatais na área da saúde como impulsionadora do fomento de pesquisas aplicadas às demandas sociais, ou do estímulo às chamadas públicas para financiamento de *start-ups*, para no final da cadeia ter sido produzida ou aprimorada uma estrutura produtiva do setor de tecnologia da informação, ou da biotecnologia, isso só para citar alguns exemplos. Essa forma de pensar a política industrial, associando-se a política científica e tecnológica à modernização dos serviços públicos e a infraestrutura urbana não representaria apenas uma superação da longa crise estrutural de desenvolvimento industrial brasileiro, como também colocaria as universidades, as agências de pesquisa e os institutos técnicos como braços auxiliares do poder público no desenvolvimento econômico sustentável.

Tratam-se, portanto, de estímulos fiscais direcionados a partir de *objetivos políticos concretos*, fundados nas *carências sociais históricas brasileiras*. Há a inversão da lógica tradicional da política fiscal de se planejar o gasto público de cima para baixo, conforme diagnósticos macroeconômicos sobre a dívida pública. Nesse modelo, a construção do gasto público e da arrecadação surge com a demanda pública, conferindo, por consequência, autonomia para o desenvolvimento industrial produtivo e tecnológico brasileiro, em raciocínio semelhante ao da prática financeira francesa, que vai além e

[298] Austeridade e retrocesso: Impactos sociais da política fiscal no brasil. São Paulo: Brasil debate e Fundação Friedrich Ebert, agosto de 2018. 1° edição, Volume 1. Disponível em: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14632.pdf, acesso em: 02.07.2021.pág. 61.
[299] Idem, 2018.

utiliza essa inversão de demanda fiscal como fundamentadora para própria *legitimidade do poder tributário*[300].

Essa proposta de desenvolvimento econômico não deixa de lado a perspectiva de busca por crescimento econômico, mas propõe o diálogo entre o propósito econômico mercantil com o propósito social, buscando conceber um modelo de desenvolvimento cuja lógica estrutural seja sustentável sob a ótica social e sob a ótica econômica. Uma proposta que tenta explorar uma agenda econômica de interesse de todos, de ser sistemicamente coerente com a preservação ambiental e com as múltiplas dimensões da desigualdade, seja ela social, racial, de gênero, regional, dentre outras. A construção teórica de desenvolvimento narrada se alinha com nossa posição de pesquisa, de que para a promoção de um *desenvolvimento socioeconômico equilibrado, que dialogue com a construção de uma sociedade justa e solidária com a promoção do bem de todos* é preciso construir políticas fiscais focadas na satisfação de direitos fundamentais, em todas as suas dimensões.

Para países subdesenvolvidos e dependentes das oscilações do mercado internacional, é preciso tentar fazer o possível para melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos com os recursos já existentes, campo em que a simples melhoria na gestão de alocação de recursos públicos já pode trazer impactos positivos[301]. Para além da mudança das perspectivas jurídicas e econômicas presentes na política fiscal brasileira, para que seja possível conceber uma gestão mais eficaz dos recursos existentes para finalidades coletivas a construção da lei financeira deve ser dotada de mecanismos legislativos que facilitem a compreensão sobre quais os incentivos que o desenho da lei financeira exerce sobre o orçamento público sob a perspectiva de direitos humanos: a adoção de determinado marco financeiro-normativo para limitação de despesas está trazendo efeitos desejáveis à prestação de serviços públicos ou à proteção social? As regras que possibilitam a estratégia de política fiscal influenciam de maneira positiva na decisão republicana que o legislador deve desenvolver na matéria de finanças públicas?

---

[300] Artigo XIV da Declaração dos Direitos dos Homens e dos Cidadãos, anexado à Constituição da República Francesa: Art. XIV: Todos os cidadãos têm o direito de constatar, por eles mesmos, ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, consenti-la livremente, acompanhar o seu emprego e de lhe determinar a cota, a base, a cobrança e a duração."

[301] BANERJEE; DUFLO (2020), op. cit. pág. 255.

São diversas as perguntas que podem ser feitas aos resultados obtidos pela construção da lei financeira que coadunam tanto a perspectiva de aferição da eficácia econômica, por meio de constante monitoramento de resultados, quanto a perspectiva de propósitos desses resultados focados na satisfação de direitos humanos. O primeiro passo para tanto é assumir a postura de que o direito financeiro deve se tornar uma temática mais aberta ao debate sobre as perspectivas econômicas que influenciam no desenho das políticas fiscais, não apenas para tornar o debate financeiro mais democrático, como também para tornar mais eficiente a avaliação de resultados.

Nesse raciocínio, eficiência orçamentária no Brasil deve corresponder não apenas à compreensão genérica fornecida pela visão tradicional da análise econômica do direito quanto à otimização dos recursos frente aos benefícios obtidos, mas sim à compreensão de que a gestão de recursos públicos mais eficaz será aquela que resolver problemas atinentes à *desigualdade*, em suas múltiplas facetas, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico sustentável, conforme previsto pela Constituição de 1988.

4. CONCLUSÕES

A pesquisa aqui desenvolvida buscou demonstrar como a construção do direito financeiro brasileiro foi determinante para a edição, por todos os governos federais no período pós promulgação constitucional de 1988, de políticas fiscais voltadas exclusivamente para controle e limitação do endividamento público, em contraste ao comando constitucional de prioridade orçamentária no financiamento de direitos fundamentais. Apesar de o pacto social pós CR/88 ter concebido para o bem de todos o compromisso institucional de edificar um desenvolvimento social e econômico que fosse condizente com premissas igualitárias, possibilitando condições mínimas de exercício de liberdades individuais para todos, sem distinção, partimos de um cenário constitucional que engessa apenas uma perspectiva econômica sobre políticas fiscais, com efeitos comprovadamente ineficazes sobre as funções distributivas e estabilizadoras do orçamento público.

Por constar no corpo constitucional, o esforço legislativo para modificar essa conjuntura é demasiadamente maior do que seria caso constasse na legislação ordinária,

o que, na prática, dificulta a atuação mais expansiva do poder público em momentos em que a atuação estatal é necessária. Exemplo disso é a tragédia ocasionada pela crise sanitária mundial, que não deixou dúvidas quanto a importância da intervenção estatal em momentos de extrema instabilidade econômica e de baixa arrecadação tributária.

Dita perspectiva econômica sobre o papel do orçamento público e da intervenção estatal na economia deriva de estratégia econômica utilizada às vésperas da promulgação constitucional, em que o consenso econômico internacional apontava pela redução do endividamento público a qualquer preço e pelo equilíbrio das contas públicas para fins de crescimento econômico e estabilização monetária. Sob a gestão FHC, houve a edição normativa que tornaria definitiva essa perspectiva jurídico-econômica, após a instituição do Plano Real, que combinaria a política monetária decorrente do modelo de abertura financeira internacional adotado e a política fiscal pró-cíclica.

Concebidas em sede de promulgação constitucional, a blindagem da dívida pública e a vedação constitucional às operações de crédito segmentaram a estrutura restritiva do panorama jurídico fiscal brasileiro, que passaria a receber balizas cada vez mais austeras com o passar dos anos. Sob a égide da LRF, responsabilidade fiscal significaria a total submissão orçamentária ao princípio do equilíbrio financeiro, instituindo mecanismos capazes de auferir as metas de superávits primários e de redirecionar o planejamento orçamentário caso elas não fossem atingidas, mediante a promoção de contingenciamentos de despesas primárias.

Mesmo havendo previsão legal específica sobre os limites da prática de contingenciamento e de reserva de contingência, o poder público promove, de maneira discricionária, contingenciamentos desconectados da regra de não cumprimento da meta fiscal - *ou seja, sendo utilizados mesmo quando não há evidência de violação da meta fiscal* - de maneira a instituir reservas de contingência a serviço da negociação política entre Poder Executivo e Poder Legislativo, e não ao atendimento de passivos contingentes e riscos. Na realidade, o legislador tem expandido as possibilidades de contingenciamento para atender outras finalidades não evidenciadas durante o processo legislativo orçamentário, optando por promover o adiamento de despesas de relevante interesse público para o ano seguinte, sob a denominação de *restos a pagar*, mesmo

havendo dinheiro suficiente para o cumprimento das obrigações. O acúmulo de restos a pagar, por sua vez, implica na acumulação de obrigações para o próximo exercício, hipótese que compromete receitas futuras com obrigações de orçamentos pretéritos, deslegitimando toda a ideia de planejamento orçamentário originariamente idealizada pela Constituição e pelos instrumentos de flexibilização orçamentária. Ao excetuar da regra de contingenciamento o pagamento a serviço da dívida, institui um quadro seletivamente austero quando torna juridicamente impossível contingenciar juros da dívida pública, mas autoriza o contingenciamento de gastos sociais.

Apesar da reformulação dos resultados anteriormente obtidos segundo essa perspectiva pelos seus próprios autores e o reconhecimento pelo FMI da inaplicabilidade da austeridade fiscal para propósito de geração de empregos e renda, o governo federal ainda insiste na formulação de políticas fiscais voltadas para superávits primários das contas públicas. Essa decisão não afeta apenas o plano financeiro da União, mas também todos os entes subnacionais, considerando sua imposição aos Estados e Municípios, como ente de maior capacidade financeira e tributária, à adesão ao ajuste fiscal restritivo por esses entes federados.

Essa postura sobre o papel econômico do estado torna a noção de eficiência orçamentária resumida à interpretação conferida pelo mercado, que inevitavelmente irá buscar a alocação de recursos em seu favor, considerando não existir nenhuma moral inerente aos mercados. Os gastos sociais, previstos na Carta Magna como exigíveis do poder público mediante seu planejamento orçamentário, são responsabilizados pela expansão da dívida pública e a sociedade é punida com a contração de investimentos públicos, apesar de já haver vasta demonstração econômica de que a escolha em sacrificar os mais pobres para promover o crescimento econômico, a qualquer custo, foi uma *política ruim*. Não utilizamos o orçamento público a favor das necessidades públicas, não induzimos os gestores e legisladores a um comportamento transparente e racional, não melhoramos a qualidade de vida das pessoas, não diminuímos as desigualdades de renda e muito menos tornamos o país na prometida terra das oportunidades. Em verdade, *a austeridade seletiva praticada pela ideologia neoliberal em curso tem se mostrado eficiente apenas na transferência de renda do todo para o topo da pirâmide social.*

A instituição de teto de gastos no orçamento público brasileiro representa, portanto, o ápice da escolha institucional pela redução do tamanho do Estado, a qualquer custo. Se antes as contínuas políticas fiscais contracionistas, fundamentadas na estabilização da dívida pública e da política monetária, já reproduziam consequências no aumento da desigualdade social, no sucateamento dos serviços públicos, e na desorganização fiscal, a crise atual decorrente da pandemia não deixa mais dúvidas sobre os impactos do engessamento do regramento financeiro federal sobre a execução do orçamento público, seja em relação a sua função distributiva, seja em relação a sua função estabilizadora.

Os eventos narrados parecem deixar evidente o desvirtuamento do manejo do orçamento público e da interpretação do direito financeiro brasileiro segundo o ideal republicano esboçado na Carta Magna, o que indica ter sofrido a lei financeira brasileira graus de captura por interesses privados, em razão tanto do perfil identitário contido no parlamento federal brasileiro, quanto da emersão da visão econômica neoliberal a nível internacional, implicando no caráter tendencialmente mais oligárquico do que republicano do orçamento público federal. Para atingir o ideal de desenvolvimento socioeconômico sustentável economicamente e comprometido com a satisfação de direitos humanos mínimos, é preciso ter a clareza *de onde estamos partindo* em termos de políticas públicas e de *onde queremos chegar*.

Para responder a essa pergunta final sobre onde queremos chegar, impossível desvincular do debate orçamentário a busca pela efetividade dos direitos fundamentais, que deve ser o principal objetivo do orçamento público. A partir da constitucionalização das finanças públicas, torna-se clara a concepção de que o orçamento não deve ser um fim em si mesmo, mas um dos caminhos de concretização das finalidades constitucionais. Se a busca pelo equilíbrio financeiro de despesas e receitas é sempre um entrave para o cumprimento de direitos sociais mínimos, como educação e saúde, é certo que a técnica orçamentária deve se adaptar à demanda pública.

Decisões de política fiscal são inegavelmente decisões sobre desigualdade social, seja pelo lado do gasto, seja pelo lado da arrecadação. Foi visto que, no Brasil, a principal orientação da política fiscal é a perspectiva de crescimento econômico pautada na previsibilidade da dívida pública e na atração de investidores para crescimento econômico. Essa visão não apenas se pauta em premissas equivocadas, como

desconsidera o papel do próprio orçamento público nacional como instrumento garantidor de direitos humanos, aqui entendidos como essência dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988. Não basta apenas a vinculação de fatia orçamentária após maior arrecadação, mas evidentemente a fundamentação da construção do orçamento público segundo princípios de direitos humanos, em todas as suas dimensões. A execução orçamentária brasileira, no entanto, segue na contramão dessa perspectiva, progredindo em cortes sociais, principalmente em períodos de recessão, quando a garantia de efetividade de direitos humanos deveria ser mais do que necessária, para subsistência das pessoas e da economia.

Finanças públicas devem ser funcionais ao desenvolvimento econômico e social, com foco na distribuição de renda e na promoção de pleno emprego, não atuando apenas como mero instrumento corretor de falhas de mercado. Segundo as premissas aqui fixadas e desenvolvidas, não há como se pensar em um projeto de desenvolvimento econômico único para o Brasil, nem prever a receita de política fiscal infalível para crescimento econômico de um país subdesenvolvido em um mundo globalizado. No entanto, sabemos quais são as demandas da sociedade brasileira em termos de direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, porque são decorrentes de problemas já conhecidos e enraizados na realidade brasileira, decorrentes de uma desigualdade social regional e histórica, que merece ser o foco de um *desenvolvimento socioeconômico equilibrado, que dialogue com a construção de uma sociedade justa e solidária com a promoção do bem de todos*.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Individual Rights and Collective Goods. In: _____ (Ed.) Rights. New York: NewYork University Press, 1992, p. 163-181;

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. (Trad. Álvaro de Vita). São Paulo: Malheiros, 2008, capítulos 8, 9 e 10.

ALIBER, Robert Z.;ZOELGA, Gylfi (Editors).The 2008 Global Financial Crisis inRetrospect: Causes of the Crisis and National Regulatory Responses. 1st ed. PalgraveMacmillian, London, 2019. Capítulo 2;

Austeridade e retrocesso: Impactos sociais da política fiscal no brasil. São Paulo: Brasil debate e Fundação Friedrich Ebert, agosto de 2018. 1° edição, Volume 1. Disponível em: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14632.pdf, acesso em: 02.07.2021.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças – 19ª edição. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. – Rio de Janeiro: Forense, 2015, capítulos III, IV, IX, X e XII;

BANERJEE, Abhijit V; DUFLO, Esther. Boa economia para tempos difíceis/tradução Afonso Celso da Cunha Serra - 1ª ed – Rio de Janeiro: Zahar, 2020, introdução e capítulo 5.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, 2012, p.23-32.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves.O Outro Leviatã e a Corrida ao Fundo do Poço.São Paulo: Almedina, 2015, Capítulo 1

BAUMAN, Zygmunt. A riqueza de poucos beneficia todos nós? – Rio de Janeiro: Zahar, 2015, capítulo 3;

BLACK, Julia, Managing the Financial Crisis–The Constitutional Dimension (June 3,2010). LSE Legal Studies Working Paper No. 12/2010. Disponível em: SSRN:http://ssrn.com/abstract=1619784 ou http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1619784. Acesso em: 12.03.2022

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica, Boletim de ciências econômicas, Volume XLIX, 2006. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt. Acesso em 03.09.2021.

BUCHANAN, James M. Good Economics, Bad Law. Virginia Law Rewiew, vol. 60, nº. 3(Mar., 1974), pp. 483-492.

CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. eds. Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS(2014). Introdução, p. 1-22, Conclusão, p. 451-466

CARVALHO, Laura. Curto-Circuito: o vírus e a volta do Estado [recurso eletrônico] – 1a ed. – Rio de Janeiro: Todavia, 2020, livro todo.

CARVALHO, Laura. Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico - São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018, livro todo;

CHANG, Ha-Joo. 23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo. São Paulo: Cultrix, 2013

COUTO, Leandro Freitas. A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. In: Instituições e desenvolvimento no Brasil: Diagnósticos e uma agenda de pesquisa para as políticas públicas/Org. Luiz Carlos Garcia Magalhães e Maurício Mota Saboya Pinheiro; apresentação do prof. Ronaldo Fiani – Rio de Janeiro: IPEA, 2020;

CLÈVE, Clèmerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Meneses. Teorias interpretativas, capacidades institucionais e crítica. Revista direitos fundamentais e democracia, v. 19, n. 19, p. 131-168, jan./jun. 2016.

DE ARAUJO, Victor Leonardo; DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor (org.). A economia brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações – 1ª ed. – São Paulo: Hucitec, 2021, capítulos 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18

DE SOUZA, Pedro H. G. Ferreira. Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil – 1926-2013 – 1a ed – São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2018, capítulo 6;

DO AMARAL, Vinícius Leopoldino; DE MACEDO, Maurício Ferreira; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Regra de Ouro: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União – Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF, 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/576453. Acesso em: 14.01.2022.

DWERK, Esther; ROSSI; Pedro; DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (Org.). Economia no pós pandemia – Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico – São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020. Disponível em: https://pedrorossi.org/economia-pos-pandemia-desmontando-os-mitos-da-austeridade-fiscal-econstruindo-um-novo-paradigma-economico-no-brasil/. Partes I, II e III. Acesso em: 14.01.2022.

DWORKIN, Ronald. A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade; tradução Jussara Simões – São Paulo: Martins Fontes, 2005, capítulo 1;

GRECO, Marco Aurélio, Planejamento tributário, 4 ed., São Paulo: Quartier Latin, 2019.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. A conta do desmonte: Balanço do orçamento federal da União 2021: INESC, abril de 2022. Disponível em:https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrcamento2021-Inesc-1.pdf. Acesso em:18.04.2022.

IPEA. Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: Perspectivas da Política Social. Brasília: IPEA, 2010.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. O orçamento secreto e suas implicações na garantia de direitos humanos. Brasília: INESC, agosto de 2021.

ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: Aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: MONTEIRO NETO, Aristides. (org.). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate – Brasília: IPEA, 2014

KLEIN, Naomi. A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008, introdução;

LIVEMORE, Michael A.; REVESZ, Richard. Can Executive Review Help Prevent Capture? In Daniel Carpenter & David A. Moss, eds. Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS (2014) p.420-450.

LOPREATO, Francisco Luiz C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: UNESP, 2002, p. 173-257.

MENDES, Constantino Cronemberguer; ABREU, Welles Matias de; SOUZA, Thiago Silva e. Teoria e prática sobre planejamento e orçamento plurianuais. Instituto de Pesquisa econômica aplicada – IPEA – Brasília: Rio de Janeiro, julho de 2021; KLIASS, Paulo. Planejamento do desenvolvimento econômico e plano plurianual no Brasil. In: Instituições e desenvolvimento no Brasil: Diagnósticos e uma agenda de pesquisa para as políticas públicas/Org. Luiz Carlos Garcia Magalhães e Maurício Mota Saboya Pinheiro; apresentação do prof. Ronaldo Fiani – Rio de Janeiro: IPEA, 2020

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. O mito da propriedade – os impostos e a justiça. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla – São Paulo: Martins Fontes, 2005;

OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal – Direito, orçamento e finanças públicas. V 1, Belo Horizonte: Fórum, 2015, capítulo 5.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PINTO, Élida Graziane. Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós Plano Real. Belo Horizonte: Editora O lutador, 2010;

PINTO, Élida Graziane. LRF chega a 20 anos em busca de algum resgate de nossa humanidade. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-mai-05/contas-vista-lrf-chega-20-anos-busca-algum-resgate-nossa-humanidade Acesso em: 10.01.2022.

PINTO, Élida Graziane. Ações e omissões normativas contribuíram para o caos fiscal em 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-dez-28/contas-vista-acoes-omissoes-normativas-contribuiram-caos-fiscal-2021. Acesso em: 15.01.2022.

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI; tradução Monica Baumgartem de Bolle – 1a ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, segunda e terceira partes;

PIKETTY, Thomas. Capital e Ideologia; tradução Maria de Fátima Oliva do Couto, Dorothée de Bruchard – 1a ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, introdução, quarta parte e conclusão;

PIRES, Manoel. Uma análise da regra de ouro no Brasil – Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2018. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/uma-analise-da-regra-de-ouro-no-brasil. Acesso em: 14.01.2022.

POLANYI, Karl.A Grande Transformação–As Origens da Nossa Época.Trad.Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, Capítulos 19 a 21

RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 8ª ed. – São Paulo: Saraiva educação, 2021, parte I, capítulos 2 e 3; parte 3, capítulo 2.

REZENDE, Aline Martins Ribeiro Tavares; CARNEIRO, Ricardo; REZENDE, João Victor Silveira. Federalismo Fiscal e crise das finanças públicas no Brasil: uma análise de indicadores fiscais nos Estados de 2007 a 2012 – Rio de Janeiro: XXXVIII Encontro da ANPAD, 2014

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, capítulos 1, 7, 8 e 9;

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Direito e política em tempos sombrios. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2020.

RODRIK, Dani.Economics Rules: The Rights and Wrongs of The Dismal Science. NewYork: W.W. Norton; 2015. Copy athttps://j.mp/2nRwQod, Introdução e Cap. 6.

SANDEL, Michael J. A tirania do mérito [recurso eletrônico]: o que aconteceu com o bem comum?; tradução Bhuvi Libanio. – 1. Ed – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, capítulos 1, 2 e 3.

SARLET, Ingo Wolfgang. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. Direitos Fundamentais e Justiça, n.º 1 – Out/Dez 2007, p. 171-213.

SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. 3ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2020, capítulos 2, 4, 5 e posfácio.

SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União – DRU. Revista de Direito Administrativo, 2004, v. 236: 33-50.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual – Ensaio sobre direito financeiro, República e Direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, capítulos 2 e 3.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. Brasil: uma biografia – São Paulo: Companhia das letras, 2015, capítulo 18 e conclusão;

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves Silveira. A concretização do direito financeiro: Os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária. 217 f. Dissertação (Mestrado em direito econômico, financeiro e tributário) – Faculdade de direito da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2014, pág. 155 apud GONTIJO, Vander. O orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. In Cadernos Aslegis, n 39, p. 61-72, jan/ab 2010.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. Problemas e diagnósticos na execução do planejamento orçamentário. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, set./fev., 2015.

SINGER, André. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016) – 1a ed. – São Paulo: Companhia das letras, 2018, introdução e parte 1;

STIGLITZ, Joseph, O Preço da Desigualdade. Trad. Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2013, prefácios e capítulos 2, 3, 4 e 5;

STIGLITZ, Joseph, O fim das desigualdades: sociedades desiguais e como as mudar. Lisboa: Bertrand, 2015, parte I;

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

TONETO, Rodrigo; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. Salvando vidas e a economia: a importância dos gastos públicos na crise causada pela covid-19, 25.03.2021. Disponível em: https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/salvando-vidas-e-a-economia-a-importancia-dos-gastos-publicos-na-crise-causada-pela-covid-19/. Acesso em: 03.09.2021;

VAROUFAKIS, Yanis. O minotauro global. A verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. O espírito da Igualdade – Por que razão sociedades mais igualitárias funcionam quase sempre melhor – Lisboa: Editorial Presença, 2010, capítulos 13, 14 e 15;