



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

Pedro Sutter Simões

Desigualdade econômica: direito e distribuição como um problema multidimensional do constitucionalismo democrático brasileiro

Rio de Janeiro
2022

Pedro Sutter Simões

Desigualdade econômica: direito e distribuição como um problema multidimensional do constitucionalismo democrático brasileiro

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. André Cyrino

Rio de Janeiro
2022

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

S593

Simões, Pedro Sutter.

Desigualdade econômica: direito e distribuição como um problema democrático do constitucionalismo brasileiro / Pedro Sutter Simões. - 2022. 187 f.

Orientador: Prof. Dr. André Cyrino.
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1.Direito constitucional - Teses. 2.Pobreza – Teses. 3.Democracia – Teses. I.Cyrino, André. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.34(81)

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

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

Assinatura

Data

Pedro Sutter Simões

Desigualdade econômica: direito e distribuição como um problema democrático do constitucionalismo brasileiro

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 20 de maio de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. André Cyrino (Orientador)
Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. José Vicente Mendonça
Faculdade de Direito - UERJ

Profa. Dra. Jane Reis Gonçalves Pereira
Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Diego Werneck Arguelhes
Instituto de Ensino e Pesquisa

Rio de Janeiro
2022

AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação de mestrado é um trabalho solitário, mas o ambiente proporcionado pela vida acadêmica abre portas para laços especiais. Talvez o ponto mais gratificante de chegar nesse momento final é estar acompanhado de pessoas admiráveis, com as quais pretendo seguir caminhando ao longo da vida. A primeira delas é meu orientador, André Cyrino, que há cerca de seis anos me acolheu com muita generosidade nos seus projetos de pesquisa. Desde então, tive a sorte de conviver com um interlocutor brilhante, um grande exemplo profissional e um verdadeiro amigo.

Devo um muito obrigado a todas as pessoas que fizeram parte dessa experiência na UERJ. Se agora começo minha caminhada como um acadêmico qualificado, isso é resultado do aprendizado e da intensa interlocução com os professores José Vicente Mendonça, Jane Reis, Gustavo Binenbojm, Luís Roberto Barroso, Daniel Sarmiento, e Ana Paula de Barcellos. E se esses três anos foram vividos de maneira leve e construtiva, a explicação foi a convivência com meus colegas de turma. Será inesquecível ter passado por tudo isso na companhia de grandes amigos como Dante Tomaz e Rafael Cascardo.

Também sou muito grato a todos aqueles que apoiaram e despertaram meu interesse acadêmico pela vida pública na graduação da FGV, na Assessoria Jurídica da Casa Civil e no escritório Gustavo Binenbojm & Associados. Especialmente, agradeço ao Felipe Fonte e ao Rodrigo Zambão, que me ofereceram a primeira oportunidade de estudar e trabalhar com o que amo, e até hoje permanecem como grandes conselheiros nas horas que mais preciso.

Meus amigos da vida também foram fundamentais para muitas das ideias que exponho aqui. Ao Pedro Fraga, meus mais sinceros agradecimentos pela monitoria de História e por todo o interesse que se desencadeou naquele vestibulando cheio de dúvidas. Tenho ao meu lado pessoas brilhantes, que me fazem ver o mundo de maneira mais complexa e colorida.

Ainda, agradeço aos meus pais, Gisele e Alexandre, pelo amor dedicado a mim e por me ensinarem a enxergar o mundo de forma apaixonada, crítica e solidária. Além deles, ao meu irmão Gabriel, à minha avó Glorinha e aos meus tios, Kita, Paulo e Rodrigo, por quererem meu bem e sempre me incentivarem a estudar.

Por fim, dedico esse trabalho a três pessoas. Aos meus pequenos irmãos Miguel e Maíra, que ajudarão a construir um mundo menos desigual. E ao meu avô Renato, que adorava dizer que sua missão no planeta estaria cumprida quando visse o primeiro neto graduado. Tenho, então, bons motivos para acreditar que ele estaria ainda mais realizado se pudesse ler esse trabalho.

RESUMO

SUTTER, Pedro. *Desigualdade econômica: direito e distribuição como um problema democrático do constitucionalismo brasileiro*. 2022. 187 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2022.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o tratamento do direito público brasileiro às diferentes dimensões da desigualdade econômica nacional. De um lado, ainda que a promoção da igualdade por redistribuição – i.e., capaz de reduzir as distorções no topo do estrato socioeconômico – seja uma finalidade legítima à luz do princípio da igualdade da Constituição de 1988, tem se consolidado um discurso no sentido de que a excessiva concentração de riqueza não seria per se um problema. Por outro lado, por meio da formação de um relativo consenso em relação ao combate exclusivo da pobreza como traço da identidade igualitária brasileira, nossas instituições públicas parecem se voltar majoritariamente à inclusão e à garantia de condições mínimas de existência daqueles mais vulneráveis. Argumenta-se tratar de uma postura insuficiente e equivocada, tendo em vista que, como afirma expressiva literatura, outras dimensões desigualitárias da realidade brasileira estão na raiz de problemas do constitucionalismo democrático. Primeiro, pois a extrema concentração econômica pode trazer, num contexto de dominação da esfera econômica sobre o sistema político, consequências negativas para o processo de formação das decisões democráticas. Vetos às demandas redistributivas e a captura do processo de elaboração normativa por grupos econômicos organizados têm implicações sobre bases da teoria democrática, e levam a um cenário de desigualdade política e oligarquização. Segundo, porque clivagens socioeconômicas podem contribuir para a desestabilização das democracias em países desiguais. Diante da insatisfação popular sobre suas condições socioeconômicas, as democracias encontram dificuldades para mediar os conflitos distributivos, cujos resultados podem envolver o descrédito de instituições democráticas, o fortalecimento de movimentos políticos antissistema e a ascensão de lideranças iliberais com pretensões autocráticas. Por fim, à luz do diagnóstico delineado, busca-se oferecer bases para uma agenda igualitária multidimensional, sem uma pretensão exaustiva, que se fundamenta no papel do Estado no combate à oligarquização do sistema político e à realização de políticas redistributivas.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Desigualdade Econômica. Inclusão. Pobreza. Democracia. Redistribuição.

ABSTRACT

SUTTER, Pedro. *Economic Inequality: law and distribution as a democratic issue in Brazilian constitutionalism*. 2022. 187 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2022.

This work aims to analyze the treatment of Brazilian public law to the different dimensions of national economic inequality. On the one hand, even though the promotion of equality through redistribution – i.e., capable of reducing distortions at the top of the socioeconomic stratum – is a legitimate aim considering the principle of equality of the Constitution, a discourse has been consolidated in the sense that the excessive concentration of wealth is not per se a problem. On the other hand, through the formation of a relative consensus around to the exclusive fight against poverty as part of Brazilian egalitarian identity, our public institutions seem to focus mostly on inclusion and guaranteeing minimum conditions for the existence of those most vulnerable. It is argued that this is an insufficient and mistaken claim considering that, as stated in the literature, the other unequal dimensions of the Brazilian reality are at the root of problems of democratic constitutionalism. First, because extreme economic concentration can bring, in a context of domination of the economic sphere over the political system, negative consequences for the process of forming democratic decisions. Vetoes on redistributive demands and the capture of the normative elaboration process by organized economic groups have implications on the bases of democratic theory, and lead to a scenario of political inequality and oligarchization. Second, because socioeconomic inequalities can contribute to the destabilization of democracies in unequal countries. Faced with popular dissatisfaction about their socioeconomic conditions, democracies find it difficult to mediate distributive conflicts, which results may involve the discrediting of democratic institutions, the strengthening of anti-system political movements and the rise of illiberal leaderships with autocratic pretensions. Finally, considering the diagnosis outlined, we seek to provide the basis for a multidimensional egalitarian agenda, without an exhaustive claim, which is based on the role of the State in the fight against the oligarchization of the political system and the implementation of redistributive policies.

Keywords: Constitutional Law. Economic Inequality. Inclusion. Poverty. Democracy. Redistribution.

SUMÁRIO

| | | |
|-------|--|----|
| | INTRODUÇÃO | 10 |
| 1 | A APLICAÇÃO DEFENSIVA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE CONSTITUCIONAL E OS OBSTÁCULOS ÀS FINALIDADES DISTRIBUTIVAS NO CONTEXTO DESIGUALITÁRIO BRASILEIRO | 22 |
| 1.1 | A igualdade “perante a lei” e “na lei” como teste de juridicidade das normas jurídicas. O tratamento jurídico pela uniformização e pela desequiparação em face de finalidades legítimas | 23 |
| 1.2 | Óbices à redistribuição no topo como finalidade legítima da promoção do princípio da igualdade | 31 |
| 1.2.1 | <u>A blindagem da das relações econômicas privadas sob o pretexto da liberdade econômica e da proteção da economia de mercado</u> | 31 |
| 1.2.2 | <u>A oposição à intervenção do Estado na economia e as pretensões sobre um modelo subsidiário na ordem econômica da Constituição</u> | 38 |
| 1.2.3 | <u>O trade-off entre eficiência econômica e distribuição e a sacralização das políticas tecnocráticas</u> | 41 |
| 1.2.4 | <u>O discurso do mérito e a limitação à igualdade de oportunidades</u> | 46 |
| 2 | A CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO CONSTITUCIONAL DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS PELO COMBATE À POBREZA | 51 |
| 2.1 | A promoção da cidadania inclusiva pela judicialização de direitos sociais econômicos no constitucionalismo brasileiro | 53 |
| 2.1.1 | <u>Críticas à eficácia distributiva da judicialização de direitos sociais e econômicos no constitucionalismo contemporâneo</u> | 60 |
| 2.2 | O combate à pobreza como traço da identidade igualitária no constitucionalismo brasileiro contemporâneo | 64 |
| 2.2.1 | <u>Teorias do desenvolvimento e a centralidade do combate à pobreza no Estado social brasileiro</u> | 67 |
| 2.2.2 | <u>A noção de capacidades e a compreensão da pobreza como um problema multidimensional</u> | 75 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 2.2.3 | <u>A garantia do mínimo existencial como expressão do combate à pobreza</u> | 79 |
| 3 | A EXTREMA CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA E SEUS IMPACTOS SOBRE AS DECISÕES DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS | 85 |
| 3.1 | O sistema político brasileira no contexto de dominação pela esfera econômica | 87 |
| 3.1.1 | <u>Vetos às demandas redistributivas no sistema político brasileiro na redemocratização</u> | 89 |
| 3.1.2 | <u>Captura das decisões políticas pelo poder econômico na democracia brasileira contemporânea</u> | 97 |
| 3.2 | Implicações da dominação dos interesses econômicos sobre o sistema político na teoria democrática | 105 |
| 3.2.1 | <u>Rent-seeking como expressão da captura das decisões públicas</u> | 106 |
| 3.2.2 | <u>Desigualdade política, corrupção institucional e oligarquização</u> | 110 |
| 4 | A DESIGUALDADE ECONÔMICA COMO FATOR PARA A DESESTABILIZAÇÃO DA DEMOCRACIA | 117 |
| 4.1 | Clivagens socioeconômicas e a precarização das classes médias como causas do descrédito das instituições democráticas | 118 |
| 4.1.1 | <u>Precarização e ansiedade de status no contexto desigualitário das democracias ocidentais</u> | 118 |
| 4.1.2 | <u>Descrédito instituições democráticas ocidentais e a ascensão de movimentos antissistema</u> | 125 |
| 4.2 | Implicações das clivagens socioeconômicas para a desestabilização das instituições democráticas | 132 |
| 4.2.1 | <u>Incapacidade de mediação dos conflitos distributivos pelas instituições democráticas</u> | 132 |
| 4.2.2 | <u>Ascensão de líderes autoritários e retrocesso democrático</u> | 136 |
| 5 | BASES PARA UMA AGENDA IGUALITÁRIA MULTIDIMENSIONAL NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO | 143 |
| 5.1 | O primeiro papel do Estado em face da desigualdade econômica extrema: o combate à oligarquização da democracia | 144 |
| 5.1.1 | <u>Fundamentos para o enfrentamento da oligarquização pelo direito público</u> | 145 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 5.1.2 | <u>Um debate além da ADI nº 4.650. Apontamento para a redução da influência do poder econômico no sistema democrático brasileiro</u> | 149 |
| 5.2 | O segundo papel do Estado sobre a realidade desigualitária: as políticas multidimensionais redistributivas e a consolidação da classe média homogênea | 153 |
| 5.2.1 | <u>O problema da perspectiva subsidiária de intervenção do Estado nas relações econômicas e a inevitável heteronomia para a redução das desigualdades econômicas no Brasil.....</u> | 153 |
| 5.2.2 | <u>A estratificação socioeconômica almejada pelo constitucionalismo redistributivo: da focalização ao fortalecimento da classe média.....</u> | 159 |
| 5.2.3 | <u>O direito público como ferramenta num Estado redistributivo</u> | 165 |
| | CONCLUSÃO | 172 |
| | REFERÊNCIAS | 176 |

INTRODUÇÃO

A desigualdade econômica é um aspecto das desigualdades sociais que expressa a diferença na distribuição de renda, riqueza ou outros ativos entre indivíduos ou populações¹. Trata-se de um fenômeno multidimensional, perceptível tanto por meio de observações subjetivas nas nossas vidas, pela mensuração objetiva, baseada em parâmetros e índices, acerca de suas diferentes dimensões (e.g., a pobreza, a concentração econômica, e o imobilismo socioeconômico).

Nunca tivemos tantos dados para provar um sentimento antigo, e até obvio: o Brasil é um país extremamente desigual do ponto de vista econômico. Pela primeira vez na história, existem dados capazes de delinear os principais indicativos de uma realidade desigualitária. Temos fortes bases empíricas e instrumentos comparativos para afirmar que a desigualdade é uma característica central da sociedade brasileira.

Bancos de dado, como o *World Inequality Database*², permitem uma análise de fácil acesso e confiável sobre a série histórica de algumas das principais dimensões da desigualdade econômica na estrutura social do Brasil e do mundo. Com poucos cliques, por exemplo, é possível saber que cerca de 28% da renda nacional encontra-se acumulada nas mãos do grupo correspondente ao 1% mais rico da sociedade brasileira. Sob esse aspecto, somos a democracia com a maior concentração de renda no mundo. E entre os países autoritários só ficamos atrás do Catar – uma monarquia insulada no Oriente Médio. Segundo o documento, o centésimo com maior renda arrecadou em média R\$ 27.744,00 por mês, enquanto os 50% menos favorecidos ficaram com R\$ 820,00. Já de acordo com o famoso ranking do *índice Gini*³ de 2020, que leva em considerações outros indicativos além da renda, o país foi classificado como o oitavo mais desigual do mundo. Tais estudos indicam o mesmo: que “a sociedade brasileira é segmentada em uma grande massa homogênea de população de baixa renda e uma pequena elite rica”⁴.

Na contramão dos indicadores econômicos, o debate distributivo brasileiro nas últimas décadas foi permeado por um certo otimismo igualitário, mesmo que sem qualquer

¹ Cf. ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?* (trad. Elisa Câmara). São Paulo, LeYa, 2015.

² Disponível em: <<https://wid.world/>>.

³ Cf. PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório Anual 2019 – Brasil. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home.html>>. Para mensuração do coeficiente *Gini*, dados são extraídos de pesquisas familiares para se aferir a maneira pela qual a porcentagem de riqueza total na sociedade se distribui ao longo do seu estrato socioeconômico. Este indicador pode ser, portanto, entendido como a medida do desvio em relação à igualdade perfeita.

⁴ MEDEIROS, Marcelo. *O que faz os ricos ricos*. O outro lado da desigualdade brasileira. São Paulo: Editora HUCITEC – ANPOCS, 2005, p. 51-52.

comprovação. Trata-se de visão intuitiva, que parecia se confirmar diante da redução da pobreza proporcionada pelo crescimento econômico notável pelo qual passaram as democracias ocidentais na segunda década do Século XX. Desde a redemocratização, foi amplamente difundida a visão de que a redução da desigualdade teria sido alcançada com a expansão do mercado de trabalho, do sistema educacional, e dos programas de transferência de renda para os mais pobres.

O discurso se direcionava para a inevitabilidade de um futuro mais próspero. O Brasil passou “*de patinho feio a vedete no combate à desigualdade*”⁵. Em 2008, foi especulado que “*poderíamos estar no início de uma revolução no nosso padrão civilizatório*”⁶. Caso o ritmo fosse mantido, o Brasil atingiria o mesmo nível de desigualdade dos Estados Unidos em uma década, e do Canadá em 25 anos. O processo de desenvolvimento e industrialização dos países no longo prazo se encarregaria de provocar primeiro o aumento, seguido por um processo de estabilidade, desembocando na redução da desigualdade econômica⁷. Em suma, acreditávamos ter encontrado no Brasil “*a situação dos sonhos de qualquer governante: o mítico crescimento pró-pobre*”⁸.

Diante da nova possibilidade de se aferir com objetividade as dimensões da desigualdade econômica, esse tipo de suposição vem sendo questionada. Passadas mais de três décadas da promulgação da Constituição de 1988, o drama constitucional da desigualdade econômica não diminuiu. Na verdade, o que se observa é que o Brasil passa por um momento de agravamento das suas principais dimensões. É inevitável que a partir da realidade surjam possíveis perplexidades para o estudioso do direito, num contexto em que a proteção da igualdade econômica pela Constituição está muito distante da realidade⁹.

⁵ Conforme afirma Pedro Ferreira de Souza⁵, o país vinha sendo tratado como um caso raro de desenvolvimento com distribuição: “*ao contrário do que aconteceu nos países desenvolvidos, o que deu gás à reemergência do tema por aqui foi a queda da desigualdade medida nas pesquisas domiciliares, que se prolongou durante toda a primeira década dos anos 2000*”. (SOUZA, Pedro H. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 161).

⁶ SOARES, Sergei Suarez Dillon. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *Brazil Journal of Political Economy*, n. 30, set./2010, p. 16.

⁷ Trata-se de releitura da célebre teoria do “*U invertido*” de Simon Kuznets, para quem, “no longo prazo, o processo de desenvolvimento provocaria primeiro o aumento, seguido por um período de estabilidade e, por fim, de redução da desigualdade, em função das mudanças setoriais, demográficas, econômicas e sociais intrínsecas à modernização”. (KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, v. 45, n. 1, 1955, p. 1–28).

⁸ SOUZA, Pedro H. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 172.

⁹ Como afirma Virgílio Afonso da Silva, “*talvez não haja nenhum outro âmbito em que essa distância seja tão evidente e produza efeitos negativos tão duradouros quanto no da realização da igualdade prevista na Constituição*” (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p.131).

A insuficiência do direito público contemporâneo em lidar com a desigualdade econômica.

Antes, entretanto, é preciso delinear a maneira pela qual a literatura jurídica trata das diferentes dimensões da desigualdade econômica, por meio da atribuição de conteúdo ao princípio da igualdade. A sua proteção ocorre tanto por uma perspectiva *formal* (ou *perante a lei*), quanto por uma *material* (ou *substancial* ou *estrutural*). São essas as duas concepções gerais de igualdade que convivem na teoria constitucional.

Por um lado, a igualdade formal baseia-se numa concepção voltada à contenção do arbítrio e à intervenção limitada do Estado nas relações privadas e na efetividade dos direitos fundamentais de primeira geração. Trata-se de princípio constante no art. 5º da Constituição da República: “*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade*”. Nesse ponto, há uma dimensão *garantística*, que consagra liberdades e garantias individuais de forma geral, sem pretensões explicitamente distributivas.

Já do ponto de vista *material* ou *estrutural*, a igualdade está “*ligada a uma atitude crítica sobre a ordem social e econômica existente e à consciência da necessidade e da possibilidade de a modificar*”¹⁰. Nessa linha, a Constituição de 1988 garante direitos sociais e econômicos e prescreve que as desigualdades sociais e regionais de fato existem e devem ser reduzidas¹¹. Ressaltem-se o (i) o art. 3º, inciso II, que inclui no rol dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil não só a erradicação da pobreza e da marginalização, mas também “*reduzir as desigualdades sociais e regionais*”; (ii) o art. 43, caput, que prevê a articulação de ações da União para reduzir desigualdades regionais; e (iii) o art. 170, VII, que estabelece, como princípio da ordem econômica brasileira, a “*redução das desigualdades regionais e sociais*”. O que se observa é um *objetivo*, que depende de ações concretas. Nesse sentido o seu estudo está geralmente associado às ideias de justiça social e justiça distributiva¹².

Com o desenvolvimento no sistema jurídico brasileiro da doutrina da efetividade das normas constitucionais e do discurso dos direitos sociais e econômicos, o foco

¹⁰ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV – Direitos Fundamentais, 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 225. Também para o autor, “*a igualdade tomada não apenas como condição para o exercício das liberdades fundamentais (isonomia), mas como equalização de possibilidades na realização econômica e social*”.

¹¹ Cf. COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 73.

¹² Cf. FLEISCHACKER, Samuel. *A Short History of Distributive Justice*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2004.

do debate acerca do princípio da igualdade material no se voltado à redução das condições de vulnerabilidade por meio do discurso dos direitos. Há uma faceta *promotora* de direitos sociais, trabalhistas e econômicos pela via judicial, associados a uma série de normas voltadas à promoção da igualdade material, que se compreende na forma de se conferir garantias àqueles mais necessitados¹³.

Sob essas lentes, em vez de observar a igualdade por uma perspectiva estrutural, por meio da redistribuição, a literatura jurídica parece evoluir em maior medida para promover inclusão. Exemplo desta leitura, voltada ao papel social do Estado pela inclusão dos mais pobres, pode ser observada na obra de uma série de autores relevantes no cenário nacional.¹⁴ Ainda que a efetividade dos direitos tenha ajudado a concretizar o potencial inclusivo e emancipatório da Constituição de 1988 em muitos aspectos, há uma leitura seletiva da interpretação constitucional acerca das dimensões da desigualdade. Mesmo que ela persista ou cresça, uma importante corrente econômica e jurídica argumenta que a ênfase do debate distributivo na Constituição deve ser apenas aquela voltada à eliminação da pobreza. Esse posicionamento é abraçado pelo professor e Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, para quem o aumento da desigualdade geral não seria, *per se*, um problema. Veja-se:

“[A] desigualdade que merece estigma não é a que privilegia o talento, o conhecimento ou o trabalho aplicado. A distorção começa quando se nega igualdade de oportunidades às pessoas, gerando incluídos e excluídos, e impedindo o acesso equiparado aos bens da vida, dentre os quais educação, saúde e condições existenciais mínimas. É esse tipo de desigualdade que reforça e reproduz as situações de pobreza”¹⁵.

¹³ SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 198

¹⁴ Para Gustavo Binenbojm, “[n]o campo do Desenvolvimento econômico e social, o Estado pode se valer da regulação para alcançar objetivos voltados à inclusão no mercado de pessoas menos favorecidas, pertencentes a grupos socialmente discriminados ou historicamente subordinados.” (BINENBOJM, Gustavo. *Poder de Polícia, Ordenação, Regulação – Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 194). Mesmo quando se fala em desigualdade por uma perspectiva multidimensional, o foco da literatura jurídica parece se atrair para a proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade. Para Jane Reis Gonçalves Pereira, “[n]o campo normativo, temos uma Carta que atribui ao Estado o dever de agir intensamente para suprir as necessidades básicas das pessoas através de políticas públicas”. A professora afirma que “no plano social, convivemos com um cenário de desigualdade estrutural e multidimensional, marcada por um dos piores índices de distribuição de renda no cenário mundial”. Entretanto, a crítica é realizado num sentido que, a despeito das políticas inclusivas respaldadas na Constituição, ainda convivemos com zonas de exclusão de direitos humanos. (PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: reflexões sobre as críticas à judicialização dos direitos prestacionais*. *Revista Quaestio Iuris*, v. 08, n. 03. Rio de Janeiro, 2015, pp; 2-3)

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Sem data vênua: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: História Real, 2020, p.124.

Sob esse aspecto, uma parte do debate jurídico constitucional tem sido moldado pela despolitização e naturalização das demais dimensões das desigualdades. Especialmente, ao tratar de assuntos relacionados à liberdade econômica, à eficiência econômica e ao discurso do mérito, sob a pretensão de que sejam adequadamente mediadas pelo livre mercado. Para essa visão, com exceção do drama da pobreza e da exclusão social, as desigualdades estruturais são isoladas das compreensões sobre o significado completo de igualdade material. Em suma: para parte considerável da literatura jurídica, desigualdade econômica tornou-se sinônimo de pobreza.

Vislumbra-se um equívoco nesta percepção. Este trabalho busca investigar a existência de uma falha da literatura jurídica brasileira, capaz de colaborar para essa incompletude – incompatível com a interpretação da Constituição – em relação a qual é o melhor tratamento da pobreza e da desigualdade. Quando o viés anti-pobreza se impregna na cultura constitucional, surgem *pontos cegos* para lidar com os demais temas que atingem a realidade desigualitária em que vivemos.

Conquanto haja acerto na afirmação de que a busca de igualdade de oportunidades seja fundamental, há um problema em não criar mecanismos para lidar com o problema das demais dimensões desigualitárias, mesmo que gerada a partir do esforço, do talento e trabalho. Não que essa desigualdade deva ser estigmatizada. Não é isso. Mas deve-se reconhecer que o cenário de extrema desigualdade traz problemas não apenas para a força normativa da Constituição de 1988, mas também para a sociedade, com riscos democráticos para o próprio Estado de Direito. A ausência de questionamento jurídico em face da acumulação extrema de riqueza por pessoas que teriam chegado em determinada posição em razão do próprio mérito deve causar preocupação. Não por ressentimento por parte de pessoas que não conseguiram alcançar tal status econômico, mas por demandas do próprio regime constitucional e democrático.

Por que a desigualdade econômica é um problema para o constitucionalismo democrático brasileiro?

Apesar do cenário dramático acerca da desigualdade econômica, há na compilação de dados sobre essa realidade um lado muito positivo. Surgem bases para um verdadeiro debate distributivo¹⁶, capaz de apontar um equívoco da literatura jurídica acerca da

¹⁶ O debate distributivo é definido por Diogo Coutinho, como um “conjunto de explicações ou especulações que relaciona a desigualdade a trajetórias de desenvolvimento desde uma perspectiva histórica, e se confunde com

avaliação das diferentes dimensões da realidade desigualitária. O argumento desenvolvido a partir daí é o de que o combate preferencial contra a pobreza colabora para a utilização de critérios distributivos limitados para modificar as estruturas extremamente desiguais que se consolidaram no estrato socioeconômico brasileiro. Isso é um problema para o esvaziamento da Constituição e da democracia.

A pobreza deve ser combatida, mas isso não basta. A razão para isso é que a Constituição possui razões próprias para justificar a urgência da redução das desigualdades econômicas, numa perspectiva que vai além do combate à pobreza. Em primeiro lugar, porque há boas razões para afirmar que o constituinte quis que efetivamente se combatesse a desigualdade de forma ampla. O art. 3º, inciso IV e o art. 170, VII têm dicção alargada com a finalidade de indicar tal ambição. Em segundo lugar, a desigualdade econômica é um problema para o Estado Democrático de Direito nas democracias contemporâneas. A pobreza é um, mas certamente não o único aspecto disfuncional a ser combatido. Mais especificamente, para expressiva literatura politóloga, os altos níveis de desigualdade econômica (muito além da pobreza) são base da crise vivida em uma série de regimes democráticos ao redor do mundo.

De um lado, o regime desigualitário favorece a reprodução de diversas formas de dominação a partir de quem exerce o poder econômico sobre o funcionamento da democracia, capaz de minar a efetividade das premissas necessárias ao funcionamento do sistema político republicano e à concretização de um sentimento constitucional difuso na sociedade. No Brasil, a efetividade da Constituição de 1988 padece desses vícios institucionais, com papel relevante na reprodução de uma estratificação socioeconômica profundamente desigual. Tais problemas do nosso sistema político são investigados a fundo por estudiosos qualificados¹⁷, que revelam na recente história democrática brasileira uma “*superposição de personagens, empresas e práticas ilícitas*”, capazes de evidenciar a captura do Estado por uma relação viciosa que concentra renda e poder nas mãos de poucos. Nesse contexto, o pressuposto da igualdade política, central à teoria democrática e calcada na máxima “*uma pessoa, um voto*”, é severamente comprometida pela realidade. A narrativa de captura pelo poder econômico sobre o sistema político está diretamente associada à ideia de

os próprios debates substantivos a respeito do que é desenvolvimento e, mais ainda, com a própria reflexão sobre o que é a economia como fenômeno e como método ou lente da análise da realidade.” (COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 57).

¹⁷ Por exemplo, v. CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 12.

oligarquia, com dificuldades crescentes para a convivência harmoniosa em uma cultura política efetivamente democrática.

De outro, a desigualdade traz um problema para a estabilidade institucional democrática. Importantes autores¹⁸ observam indícios de que muitos dos valores da democracia liberal deixam de ser um consenso para boa parte dos seus cidadãos, justamente por conta de um problema básico de igualdade. Não é raro enxergar o estresse das classes menos abastadas, que pouco se beneficiam do crescimento econômico proporcionado pelas sociedades que vivem, ao se ver em processos de precarização das suas atividades produtivas. Em muitos países, vem sendo apontada a crescente descrença da população em face de seus representantes políticos.

A frustração das pessoas com a concentração do poder econômico e político é visível em uma série de movimentos antissistema pelo mundo, que manifestam o seu ressentimento em se verem limitadas no exercício de influência sobre futuro político coletivo e a melhora de suas condições econômicas. Assim, na medida que contribuem para minar a confiança das classes médias e populares no sistema econômico e político, as clivagens socioeconômicas servem de combustível à polarização política ao descrédito das instituições políticas¹⁹. Como contrapartida, esse cenário de desilusão aponta para o apoio, por uma significativa parcela desiludida da sociedade, a pretensos milagreiros de viés autoritário. Em alguns países democráticos – dos quais faz parte o Brasil – crises políticas têm levado à ascensão de representantes que, ao afirmarem serem os únicos verdadeiros representantes da vontade popular em oposição a um sistema oligárquico e corrompido, ameaçam abertamente as instituições democráticas.

Tais cenários serão apreciados exaustivamente nos capítulos III e IV. Mesmo que por vezes não tratem especificamente do Brasil atual, podendo se voltar aos EUA e à Europa de diversos momentos, muitos dos debates relativos a esta crise são relevantes para a teoria constitucional econômica existente no Brasil. Com os devidos ajustes ao contexto

¹⁸ Cf. PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020; MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019; FAGGIANI, Valentina. La "Rule of Law Backslidig como cartegoría interpretative del declive del constitucionalismo en la UE". *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 71, jul./set. 2019; BALKIN, Jack. Constitutional Crisis and Constitutional Rot. *Maryland Law Review*, v. 77, n. 1, 2017; GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. *How to lose a constitutional democracy*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 2018.

¹⁹ Conforme análise de Thomas Piketty, com o avanço de estruturas representativas elitistas, há um forte risco de que pessoas que não possuem nem escolaridade, nem patrimônio, nem renda elevados se sintam abandonados diante de tal estrutura do conflito político. (PIKETTY, Thomas. *Capital e Ideologia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 48)

brasileiro, ideias vindas do exterior podem ser úteis para mostrar que o direito público tem algo a dizer sobre esses desafios.

Por uma agenda multidimensional para a atuação do direito público sobre a desigualdade econômica.

Os argumentos apresentados mostram a importância de se consideração da desigualdade econômica: uma questão prévia para a Constituição, que não pode se traduzir num pacto suicida antissistema e de ruptura constitucional e democrática. Trata-se de uma necessidade não apenas à luz da força normativa dos direitos sociais econômicos, dos objetivos da República e dos princípios da ordem econômica da Constituição. As suas dimensões observadas no contexto das democracias contemporâneas devem ser combatidos em razão da proteção do regime democrático-constitucional em que vivemos, seja em razão da sua qualidade ou mesmo, em última análise, voltado à preservação da sua estabilidade. Assim, o presente trabalho busca orientar as instituições jurídicas a encarar, como desafios desigualitários a serem superados, não apenas o drama da pobreza, mas também as demais dimensões da realidade desigualitária que vivemos. Caso contrário, há o potencial das instituições jurídicas apenas colaborarem tanto com a progressiva transformação do sistema constitucional existente em direção a uma oligarquia funcional, quanto pela desestabilização dessa forma de governo em direção a regimes iliberais.

Para tanto, o trabalho buscará orientar o princípio da igualdade sob uma vertente *estruturalista*, que objetiva produzir estratégias regulatórias sensíveis às relações de dominação. Juristas devem levar em conta a alocação do poder entre as pessoas, a ser promovida num ambiente democrático, de modo a se observar situações desse tipo num estrato socioeconômico muito desigual²⁰. Para além das falhas de mercado, usualmente combatidas no âmbito do direito econômico, realidades desigualitárias também produzem *falhas democráticas*, a partir das quais se extrai a necessidade de um tratamento específico no âmbito do direito público.

Quanto a este ponto, é importante notar que questões relativas à teoria dos direitos fundamentais serão discutidas apenas lateralmente. Com exceção das considerações traçadas no *Capítulo II*, que trata do processo de inclusão garantido pelo constitucionalismo democrático no âmbito do combate à pobreza. O tema desta dissertação não encontra, como

²⁰ BRITTON-PURDY, Jedediah; GREWAL, David Singh; KAPCZYNSKI, Amy; RAHMAN, K. Sabeel. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal*, n. 129, 2020, p. 1826.

na gramática dos direitos sociais e econômicos, bens jurídicos subjetivos objetos de tutela, como ocorre no caso da proteção jurídica à pobreza absoluta. Na verdade, serão discutidas questões de ordem estrutural no âmbito da argumentação jurídica, que não se amparam apenas na força normativa dos direitos e em demandas por justiça social, mas principalmente no funcionamento de um sistema democrático funcional. Com a utilização dessas premissas, associadas ao conhecimento econômico e político, é possível uma análise mais sincera de arranjos institucionais, delineando os vencedores e perdedores nas decisões pública.

Por outro, será defendida a releitura da associação entre ideais arcaicos acerca da igualdade formal e liberdade econômica, que se prestam a limitar a posição do Estado brasileiro como ator relevante na distribuição de riqueza entre os estratos socioeconômicos da sociedade brasileira. Na verdade, é legítimo um vasto rol de atividades jurídicas pelo poder público com caráter heterônomo no conflito distributivo, desde que este grau de constrição da liberdade econômica seja estabelecido democraticamente, dentro das balizas da Constituição de 1988. Existe um papel jurídico central na estruturação e implementação adequada de políticas públicas de cunho redistributivo, capazes de reduzir a pobreza e a desigualdade, em meio ao complexo desafio de maximizar ganhos de equidade e minimizar perdas de eficiência e desperdícios.

Itinerário da dissertação

Na **Parte Um**, será destrinchada a abordagem, insuficiente para o tratamento das diferentes dimensões das desigualdades econômicas, que se colocam como relativo consenso no âmbito do direito público contemporâneo. Para isso, o **Capítulo I** apresentará a racionalidade de contenção do arbítrio estatal por trás do princípio da igualdade. A isonomia pode ser garantida tanto pela perspectiva uniformizadora da igualdade “*perante a lei*”, ou da desequiparação promovida pela igualdade “*na lei*”, ao passo que seu papel na redução das desigualdades econômicas dependerá do emprego de *finalidades* redistributivas – que, como se verá, são legítimas à luz do ordenamento constitucional.

A despeito dessa conclusão, na segunda parte do capítulo serão apresentados alguns óbices à juridicidade de tais finalidades. Uma corrente influente defende a violação à isonomia, no âmbito de uma economia de mercado, por discursos que conferem pesos excessivos: (i) à liberdade das relações econômicas privadas, como oposição à intervenção do Estado na economia; (ii) ao crescimento econômico e a maximização de utilidade, que se colocam numa posição de *trade-off* com a distribuição de riqueza; e (iii) ao discurso

meritocrático, a partir das retóricas da oportunidade e da ascensão, cuja racionalidade busca primazia à igualdade de oportunidades dos indivíduos para disputarem os lugares que merecem no estrato socioeconômico. Tais argumentos, com grande peso nas visões ideológicas predominantes nas democracias ocidentais, especialmente durante a segunda metade do Século XX, se prestam à blindagem das desigualdades existentes no topo do estrato socioeconômico, inviabilizando a contribuição dos mais ricos para a redução das profundas desigualdades socioeconômicas.

Noutro giro, o *Capítulo II* detalhará o consenso criado em torno do papel do Estado na inclusão dos mais vulneráveis a partir do discurso da cidadania e dos influxos do Constitucionalismo social que se consolidaram no Brasil com a Constituição de 1988. Argumenta-se que o emprego atual do discurso dos direitos acaba por promover um modelo constitucional anti-pobreza compatível com as teorias sobre o desenvolvimento econômico forjadas ao longo da segunda metade do Século XX, amparado do ponto de vista jurídico numa noção de mínimo existencial calcada na promoção de liberdades. A partir dessa racionalidade, é possível compreender os fundamentos que observam a pobreza como o único aspecto da desigualdade econômica a ser combatida no Brasil, assim como na progressiva focalização das medidas, que se centralizam no combate à miséria a partir do crescimento, isolando esse drama constitucional daquele referente às disparidades observadas no topo do estrato socioeconômico.

Traçadas as premissas acerca do tratamento da desigualdade econômica pelo direito público contemporâneo, a *Parte Dois* buscará aprimorar essa compreensão a partir da relação entre a realidade desigualitária contemporânea e o constitucionalismo democrático, na medida em que se observa na raiz de diferentes aspectos da crise vivida nos regimes democráticos. O *Capítulo 3* apresentará um primeiro problema causado pela desigualdade econômica para as instituições democráticas: a concentração do poder econômico como um elemento responsável pelo processo de dominação da esfera econômica sobre o sistema político. A partir de narrativas conferidas pela literatura politóloga, será delineado o papel das elites econômicas na perpetuação das desigualdades desde a redemocratização, como elemento central para a frustração das premissas igualitárias que servem de fundamento à Constituição de 1988 e à teoria democrática. Parte desses problemas, referentes à captura do interesse público por grupos econômicos organizados e ao fenômeno da oligarquização do sistema político, já chegaram a ser abordados na jurisdição constitucional brasileira. O capítulo, portanto, se voltará a apresentar essas implicações com uma sistemática adequada.

Em seguida, no **Capítulo 4**, investigaremos argumento mais recente, ligada ao papel das grandes disparidades econômicas em face daqueles grupos que se encontram no centro do estrato socioeconômico brasileiro e para a desestabilização da democracia. Segundo a literatura examinada, o processo de precarização econômica do eleitor mediano, as imensas disparidades em face das elites e a aproximação dos grupos mais vulneráveis têm contribuído para minar a legitimidade dos sistemas democráticos. Defende-se que a apropriação desproporcional da riqueza produzida pelas elites econômicas pavimenta, em parte do estrato socioeconômico que não tem se beneficiado no mesmo nível dos ganhos econômicos, sentimentos de ansiedade compatíveis com a polarização política e descrédito das instituições tradicionais. Nesse contexto, serão sistematizadas, como implicações democráticas desse cenário desigualitário, a incapacidade da mediação dos conflitos distributivos, bem como o protagonismo de lideranças *antissistema* e autoritárias no processo de degradação das democracias liberais.

Num contexto em que a desigualdade econômica é assumida como um obstáculo para a concretização do constitucionalismo democrático no Brasil, mas ao mesmo tempo preponderam fundamentos para justificar o regime desigualitário que vivemos, o **Capítulo 5**, buscará apresentar orientações para uma agenda igualitária, que possa ser levada em conta numa democracia extremamente desigual como a brasileira. Serão apresentados dois principais papéis a serem exercidos pelo Estado brasileiro: o combate à oligarquização da democracia e a efetivação de políticas redistributivas multidimensionais, voltadas à consolidação de uma classe média homogênea. O presente trabalho chegará a enunciar algumas propostas institucionais, mas sem perder de vista que seu escopo central é construir de bases para um direito público que dialogue com a estratificação econômica extremamente desigual enquanto problema real do constitucionalismo democrático, de modo a permitir a compreensão do papel do direito na conformação de uma realidade desigualitária.

PARTE UM:

**ENTRE NEUTRALIDADE E INCLUSÃO: A COMPREENSÃO
DA IGUALDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A
ABORDAGEM INSUFICIENTE SOBRE AS DIMENSÕES DA
DESIGUALDADE ECONÔMICA NO DEBATE DISTRIBUTIVO
CONTEMPORÂNEO.**

CAPÍTULO 1 – A APLICAÇÃO DEFENSIVA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE CONSTITUCIONAL E OS OBSTÁCULOS ÀS FINALIDADES DISTRIBUTIVAS NO CONTEXTO DESIGUALITÁRIO BRASILEIRO.

INTRODUÇÃO

O conteúdo básico do princípio da igualdade – ou da isonomia – se encontra enunciado no art. 5º, *caput* da Constituição de 1988 segundo o qual “[t]odos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)”. Já no art. 5º, inciso I, a mesma perspectiva é aplicada: “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”. A sentença confere o direito à neutralidade da lei perante o indivíduo. Essa faceta do princípio da igualdade está topograficamente localizada no Capítulo I do Título II da Carta, que trata “*Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*”, prioritariamente, como uma garantia *defensiva*, da qual se vale a todos os indivíduos, e que se encontra profundamente associada às ideias que baseiam o Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, para Humberto Ávila²¹, a igualdade pode ser definida como “*a relação entre dois ou mais sujeitos, com base em medidas ou critérios de comparação, aferido(s) por meio de elemento(s) indicativo(s) que serve(m) de instrumento para a realização de uma determinada finalidade*”.

O princípio volta-se à contenção do arbítrio estatal, trazendo um ônus de justificação às normas jurídicas para evitar a discriminação indevida perante os cidadãos²². É a partir dela que se garantem bases para convivência em um Estado de Direito, assim como outros direitos com caráter defensivo e, nas relações privadas, o exercício da liberdade econômica. De um lado, é reconhecido em termos de isonomia e de sua inviolabilidade como um direito. De outro, presume-se o fato da diferença – entre homens e mulheres, brasileiros e estrangeiros – e da desigualdade – de raça, sexo, cor ou idade. Assim, a acepção formal de igualdade se traduz numa intenção de racionalidade e, em último termo, intenção de justiça²³.

²¹ ÁVILA, Humberto. Teoria da Igualdade Tributária, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 43.

²² Como demonstra Tércio Sampaio Ferraz Junior, “a igualdade como processo de concretização afeta, na verdade, o modo como o diferente se insere na igualdade de todos: um diferente num universo de iguais cria uma tensão entre ser humano livre e igual, entre liberdade e igualdade”. (FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “A desigualdade econômica e a isonomia: uma reflexão sobre os perfis das desigualdades”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1. Rio de Janeiro: jan./abr. 2020, p. 32-33 e 47).

²³ Neste sentido, demonstra Jorge Miranda que “*privilégios são situações de vantagens não fundadas e discriminações situações de desvantagem; ao passo que discriminações positivas são situações de vantagem fundadas, desigualdades de direito em consequência de desigualdades de facto, tendentes à superação destas e, por isso, em geral, de carácter temporário*” (MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV – Direitos Fundamentais, 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 238).

Essa dualidade leva, em primeira medida, à proteção de direitos individuais, ainda que, de maneira indireta, refira-se à proteção de igualdade material.

Trata-se de abordagem em consonância com o “acerto de contas”²⁴ em face do passado autoritário conferido pela Constituição de 1988, que deu destaque a dispositivos na proteção do indivíduo, concentrados em temas voltados a salvaguardar a sociedade contra retrocessos autoritários. Por outro lado, pelo filtro do princípio da igualdade, a utilização das normas jurídicas voltadas à redução da desigualdade socioeconômica – que, em boa medida, passa por medidas restritivas à riqueza acumulada pelos mais ricos – dependerá do reconhecimento dessa finalidade como legítimas no caso concreto, tanto do ponto de vista lógico quanto da constitucionalidade. Neste cenário, todavia, serão apontadas alguns dos principais óbices ao reconhecimento da redistribuição como um objetivo constitucionalmente viável, cuja relevância nas democracias ocidentais tem interditado o debate distributivo no topo do estrato socioeconômico.

1.1. A IGUALDADE “PERANTE A LEI” E “NA LEI” COMO TESTE DE JURIDICIDADE DAS NORMAS JURÍDICAS. O TRATAMENTO JURÍDICO PELA UNIFORMIZAÇÃO E PELA DESEQUIPARAÇÃO EM FACE DE FINALIDADES LEGÍTIMAS.

Numa leitura mais sistemática, o art. 5º da Constituição da República trata do princípio da igualdade por meio da atribuição de aspectos distintos²⁵: (i) a igualdade *perante a lei*, ou igualdade formal; e (ii) a igualdade *na lei*, ou igualdade material. Entende-se, com isso, que o seu alcance não busca apenas nivelar os cidadãos diante da norma legal, mas que a própria lei não pode ser editada em desconformidade com a isonomia. Na verdade, ela não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas sim um instrumento regulador da vida social capaz de tratar equitativamente a todos os cidadãos²⁶. Da mesma forma, Jorge Miranda²⁷ aponta que “*o sentido primário do princípio é negativo: consiste em vedação de privilégios e de discriminações*”.

²⁴ ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 86.

²⁵ BARROSO, Luís Roberto. Razoabilidade e isonomia no direito brasileiro. *Temas de Direito Constitucional*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 159. Segundo o autor, “*o princípio, em muitas de suas incidências, não apenas não veda o estabelecimento de desigualdades jurídicas, como, ao contrário, impõe o tratamento desigual*”.

²⁶ Para Celso Antonio Bandeira de Mello, “*a isonomia se consagra como o maior dos princípios garantidores dos direitos individuais. Praeter legem, a presunção genérica e absoluta é a da igualdade, porque o texto da Constituição o impõe.*” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, 3ª ed., 18ª tir. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 9-10 e 21-22)

²⁷ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV – Direitos Fundamentais, 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 238.

O cânone constitucional da igualdade está em constante disputa²⁸, e quando amparada em visões abstratas, torna-se um conceito socialmente maleável, inserida dentro de uma “*política do razoável*”. A sua definição não se separa do campo político e da opinião pública²⁹. Nesse sentido, o “*jogo*” entre a igualdade de direito e a desigualdade de fato é uma das questões cruciais da nossa era: ao passo que “*a igualdade é reconhecida como direito fundamental, a desigualdade é denunciada como fato*”³⁰.

De um lado, a chamada igualdade perante a lei corresponde à igualdade *formal*, e busca a concretização de uma abordagem *neutra*. Exige-se tratar todos os indivíduos igualmente, apesar de suas diferenças. O princípio volta-se à aplicação *uniforme* da lei, independente do conteúdo. Os cidadãos “*devem ter o mesmo tipo de aplicação da lei, sem qualquer distinção*”³¹. Em um primeiro momento, seria possível argumentar que se trata de interpretação da igualdade que, apartada das demais, deixa de pressupor o conflito distributivo.

Há aqui uma perspectiva de justiça *generalista*, em que regras gerais encontram seu valor em “*pré-decidir quais são as diferenças a serem consideradas pelo aplicador com a finalidade de afastar a incerteza que surgiria, caso elas não estivessem previstas*”³². A decisão torna-se justa por levar em conta características médias dos destinatários, selecionadas pelo legislador como relevantes, ao passo que despreza outras hipóteses de distinção. Noutro cenário, cada aplicador da lei poderia somar outras diferenças que lhe aparecessem relevantes, gerando elevada falta de previsibilidade e mesmo arbitrariedade.

Nessa toada, Virgílio Afonso da Silva afirma se tratar de modelo igualitário que “*não tem como objetivo reduzir desigualdades, ao menos não as desigualdades estruturais*”³³. Na verdade, atenta prioritariamente para um viés defensivo, no sentido de

²⁸ BALKIN, Jack M. *Constitutional redemption: political faith in an unjust world*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2011, p. 14-15.

²⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p.131.

³⁰ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “A desigualdade econômica e a isonomia: uma reflexão sobre os perfis das desigualdades”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1. Rio de Janeiro: jan./abr. 2020, p. 32.

³¹ ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 74. No mesmo sentido, v. COMPARATO, Fabio Konder. “Precisão sobre os conceitos da lei e de igualdade jurídica”. *In: Revista dos Tribunais*, n. 235/7, 1998.

³² ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 74.

³³ De acordo com o autor, a abordagem, “embora possa amenizar os efeitos da desigualdade, não colabora para alterar o status quo e diminuir essa desigualdade” (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p.132-133).

garantir um tratamento *neutro* do poder público sobre os indivíduos³⁴. Por essa abordagem, o pensamento constitucional parte de uma antiga abstração formal, na qual cada pessoa estaria representada no mesmo nível, sem distinção entre despossuídos ou não³⁵. De fato, a noção de *igualdade perante a lei* – diga-se, uma das mais relevantes conquistas civilizatórias do constitucionalismo liberal –, tem com origem nas revoluções burguesas do fim do Século XVIII na Europa ocidental, que marca a superação institucional das desigualdades estamentais até então vigentes, e compreendia a igualdade a partir de uma perspectiva formal, restrita à preocupação com direitos individuais e a limitação do poder.

O arcabouço político do constitucionalismo liberal tinha como propósito evitar a intervenção estatal na esfera econômica e impedir que se alterassem as relações sociais de poder que tinham lugar na sociedade³⁶. As liberdades e garantias não eram efetivas para os seus membros mais pobres, e não incorporava, dentre as suas funções, a promoção da igualdade material entre as pessoas. Por outro lado, ignorava a opressão que se manifestava no âmbito das relações sociais e econômicas, que permitiam ao mais forte explorar o mais fraco.

Entretanto, a visão da igualdade *perante a lei* pelo viés do constitucionalismo liberal não é a única compatível com a teoria constitucional contemporânea. A despeito de sua gênese voltada à contenção do arbítrio em face de liberdades negativas e do direito de propriedade, outras finalidades também passaram a ser legítimas à luz da Constituição de 1988. No contexto do constitucionalismo social, podem ser isonômicas também uma série de medidas com efeitos igualitários do ponto de vista econômico. Nesses casos, a promoção da igualdade material muitas vezes ocorre justamente pela aplicação universal, por meio de políticas públicas, dos direitos sociais e econômicos, ou mesmo da garantia de direitos de primeira geração até então negados a pessoas vulneráveis, que costumam viver em uma situação sistemática de exclusão.

Na verdade, a grande limitação sobre a igualdade formal é que a lei, embora aplicada de modo uniforme, pode conter uma distinções arbitrárias em seu conteúdo

³⁴ Cf. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2ª edição, 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.p. 80-81.

³⁵ Importante pensador constitucional da Revolução Francesa, o abade Seyès propunha a noção de um *corpo nacional*, ao qual pertenceriam todos, que consistia numa abstração formal através do conceito de nação, em que todos estariam representados sem diferenciação de qualquer nível. (Cf. SEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: Q'est-ce que Tiers État?* [org. Aurélio Wander Bastos] 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001).

³⁶ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2ª edição, 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 80.

uniformizante, impondo discriminações aptas a violar uma noção básica de isonomia³⁷. Assim, há um conflito entre *padronização* da igualdade perante a lei e *individualização*, em que se considera propriedades individuais na aplicação de normas gerais.

A máxima de “*tratar desigualmente os desiguais*” permite que o art. 5º se reporte também à igualdade “*na lei*”. Nesse contexto, a equidade é o raciocínio mediante o qual o intérprete corrige a lei que se revela injusta em razão da sua generalidade³⁸. Esse aspecto é particularista, na medida que exige uma relação estabelecida entre dois sujeitos, mediante a consideração de todas as propriedades particulares que os diferenciam dos demais. Trata-se de uma espécie de justiça “sob medida”. Uma *estrutura relacional*³⁹ está pressuposta na sua aplicação, havendo a necessidade de se estabelecer uma medida de comparação que sirva para atingir determinada finalidade – cujo conteúdo não é inerente à própria norma, podendo passar a impressão de que seria “vazio”.

Assim, o princípio da igualdade busca fornecer uma estrutura formal par a aplicação de normas fundamentais. O problema que se coloca na igualdade *na lei* diz respeito aos efeitos diferenciados da norma abstratamente igualitária, na medida em que a construção de igualdade é realizada mediante diferenciações ou desequiparações jurídicas. Esse cenário implica aceitar que “*se há razão suficiente para um tratamento desigual, prevalece o tratamento desigual*”⁴⁰. É possível considerar os direitos a prestações expressas para os diferentes como especificações da igualdade substancial entre todos. Exige-se o gozo de um regime diferenciado ou desigual em face, precisamente, de uma singularidade de fato a ser delimitada e superada.

Já que a igualdade pressupõe uma relação entre dois sujeitos com base em determinado critério de diferenciação, a questão, portanto, diz respeito à motivação de um tratamento diferenciado e ao seu modo de realização. Celso Antônio Bandeira de Mello propõe itinerário para a identificação de discriminações jurídicas toleráveis, ou seja, em que situações seria vedado à lei estabelecê-las ou não. A metodologia empregada se volta especialmente à identificação de casos concretos que envolvam desequiparações fortuitas ou injustificadas, que levariam à concretização de privilégios ou perseguição de indivíduos por

³⁷ ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 74-75.

³⁸ ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 78-81.

³⁹ ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 27.

⁴⁰ ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 21-23.

meio da positivação de normas jurídicas⁴¹. Em suma, estariam em consonância com o princípio da igualdade quando:

- (i) o fator de discriminação empregado na norma jurídica (*i.i*) for destinado a um sujeito indeterminado ou indeterminável, sendo vedada sua individualização absoluta, assim como (*i.ii*) adote traço diferenciador que seja nele residente;
- (ii) houver correlação lógica entre o fator de *discrímen* empregado e a desequiparação pretendida; e
- (iii) existir consonância da discriminação realizada com os interesses protegidos pelo ordenamento jurídico, de forma que o nexo lógico retrate um bem – e não um desvalor – absorvido pela Constituição Federal.

Num sentido similar, para Humberto Ávila⁴² a igualdade enquanto dever de tratamento igualitário existe num cenário em que os sujeitos de direito sejam comparados por critérios que, além permitidos, sejam *relevantes* e *congruentes*, para alcançar determinada finalidade constitucionalmente legítima. Seria válida apenas uma distinção fundada em uma *relação de pertinência* ou *vínculo de correlação lógico* entre a norma da igualdade e demais normas substanciais da Constituição, capazes de fornecer os critérios e finalidades para uma aplicação normativa isonômica. É preciso haver “*correlação lógica entre o critério desigualador e a desigualdade de tratamento*”, de modo que “*este retrate concretamente um bem – não um desvalor – absorvido no sistema normativo constitucional*”⁴³. Ou seja, não é qualquer fundamento lógico que autoriza desequiparar, mas apenas aquele que se oriente nos interesses constitucionais, sob pena de incompatibilidade com o preceito igualitário.

Caso contrário, o que se observa são justificações para um tratamento desigual com base em presunções sem suporte empírico considerável, ou mesmo espúrias. Vale destacar que a mera menção às finalidades constitucionais não é suficiente para tornar juridicamente viável o funcionamento da isonomia. A definição de cada elemento e o esclarecimento de seu funcionamento pressupõem, também, a eliminação de ambiguidades,

⁴¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, 3ª ed., 18ª tir. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 18.

⁴² ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 24 e 40-51. De acordo com o autor, “(...) só há uma relação fundada entre a medida de comparação e o seu elemento indicativo quando existir uma correlação estatisticamente fundada entre ambas, no sentido, no sentido de que a existência ou inexistência do elemento indicativo se correlaciona com a presença da medida de comparação e a correlação aumenta quando aumenta a intensidade do elemento identificativo.”

⁴³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, 3ª ed., 18ª tir. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 42-43.

não sendo suficiente a “*simples exaltação de sua importância, sem que a ela sejam agregados – como se pretende fazer neste trabalho – critérios minimamente funcionais que viabilizem a sua aplicação*”⁴⁴.

Deve, no seu lugar, haver uma relação *fundada e conjugada*, por meio da qual exista um vínculo de correspondência entre o elemento indicativo e a medida de comparação, tendo em vista que “*existe uma relação de causa e efeito, uma correlação no sentido de uma relação de dependência entre os dois elementos, de tal sorte que a presença de um elemento leva à do outro*”. Os elementos estruturais e conceituais da igualdade devem ser agregados aos elementos normativos, de modo que a medida de comparação empregada seja compatível com a Constituição. Em suma, o elemento discriminatório deve ser relevante e residente nas pessoas por tal modo diferenciadas (elemento de razoabilidade interna), bem que o meio empregado e o fim perseguido sejam compatíveis com os valores constitucionais (razoabilidade externa)⁴⁵.

Humberto Ávila esclarece ser preciso que as finalidades partam de uma relação *fundada e conjugada*, na qual o aplicador da igualdade “*deve, em primeiro lugar, demonstrar o suporte constitucional de validade da finalidade escolhida*”, que seja constitucionalmente prescrita. Como explica Luís Roberto Barroso⁴⁶, tais critérios, assim como outros previstos no texto constitucional, são legítimos para a desequiparação, inclusive “*em favor dos desfavorecidos economicamente, em detrimento dos mais abonados*”. A sofisticação do princípio da igualdade passaria por reconhecer que legislar pode consistir em discriminar situações e classificar pessoas à luz dos mais diversificados critérios.

Vale notar, apenas, que não basta uma relação *fundada* entre a medida de comparação e seu elemento indicativo, mas também uma relação *conjugada*⁴⁷, que se traduz no fato deste ser “*o mais significativo dentre os elementos indicativos existentes e vinculados à medida de comparação*”. Caso comprovada a significação, essa abordagem abre portas para uma série de medidas igualitárias – como a instituição de tributação progressiva ou de ações

⁴⁴ ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 24 e 48. Ou seja, “*entre a medida de comparação, qualificadora, e a finalidade que lhe serve de justificação deve haver uma relação de pertinência; e, entre a medida de comparação e o seu elemento indicativo deve haver uma relação fundada e conjugada*”.

⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto. Razoabilidade e isonomia no direito brasileiro. *Temas de Direito Constitucional*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 161-162.

⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto. Razoabilidade e isonomia no direito brasileiro. *Temas de Direito Constitucional*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 161.

⁴⁷ ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 51.

afirmativas em favor de grupos vulneráveis. Vale notar que a própria Constituição determina, em alguns casos, medidas de comparação obrigatória.

Um exemplo é, no campo do direito tributário, a previsão constante no art. 145, §1º, para quem a graduação dos impostos segundo a capacidade econômica do contribuinte, voltada “a favorecer o mais fraco de acordo com a capacidade contributiva”⁴⁸. Assim, a partir dessa metodologia para o emprego da igualdade *na lei*, é possível observar que a promoção de redistribuição de riqueza poderia ser compreendida como uma finalidade legítima na Constituição, especialmente diante do objetivo constitucional previsto nos artigos 3º, III e 170, VII.

Por outro lado, também existem critérios de desequiparação e finalidades expressamente vedados pela Constituição, advindo de correlações espúrias, como o sexo, cor ou raça. Como exemplifica Humberto Ávila⁴⁹, é inconstitucional correlacionar elementos como “a homossexualidade e a falta de coragem”, “a raça e a capacidade de trabalho”; “o sexo e a força de trabalho”, ou “determinado signo e uma dada característica pessoal”. Segundo Luís Roberto Barroso⁵⁰, a vedação ocorre em face da “desequiparação aleatória, arbitrária, caprichosa”, na medida que “o tratamento desigual há encontrar limites de razoabilidade para que seja legítimo”. Trata-se de limite que poderia “vir expresso ou implícito no texto constitucional, e a conciliação que se faz necessária exige a utilização de um conceito flexível, fluido, como o de proporcionalidade”.

Dessa forma, o Poder Legislativo não pode diferenciar em razão de uma medida de comparação constitucionalmente vedada⁵¹. No entanto, é possível, “com ônus redobrado de fundamentação e argumentação”⁵², usar medidas de comparação primariamente vedadas se sua utilização for uma mera decorrência acidental da promoção de

⁴⁸ Cf. ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 85-88.

⁴⁹ ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 49-55. São exemplos, segundo o autor, de critérios vedados: “[O] inciso IV do art. 3º proíbe preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; o inciso I do art. 5º proíbe distinção em razão do sexo; o inciso XLII do art. 5º veda a diferenciação em virtude de raça, o inciso XXX do art. 7º afasta a diferenciação no trabalho em razão do sexo, idade, cor ou estado civil, o inciso XXXI do art. 7º proíbe discriminação em virtude de deficiência física; o inciso XXXII do art. 7º exclui a distinção baseada na qualidade manual, técnica ou intelectual do trabalho; o §2º do art. 12 veda a distinção entre brasileiros em razão da origem de sua nacionalidade; o art. 19 impede os entes federados de diferenciar os brasileiros entre si; e assim por diante.”

⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. Razoabilidade e isonomia no direito brasileiro. *Temas de Direito Constitucional*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p.161-162.

⁵¹ Como enumerado por Celso Antonio Bandeira de Mello, são três as principais diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isonomia: “a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação; b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado; e c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, 3ª ed., 18ª tir. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 21)

⁵² ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 58-59.

finalidades constitucionalmente postas. Por exemplo, ainda que ninguém possa ser tratado com base em diferenciação *fundada* em uma medida de comparação como o seu sexo ou a sua ocupação profissional – ou seja, que a utilize como ponte de referência para esse tratamento – a Constituição admite que distinções ocorram baseada “*em medidas de comparação preliminarmente vedadas, mas cuja utilização seja uma implicação de finalidades constitucionalmente estabelecidas*”.

Tais vedações, portanto, não são definitivas, já que podem ser justificadas pela finalidade mesma da diferenciação, como decorrência de um mandamento constitucional. Nesses casos, “*a utilização da medida de comparação é mera decorrência acidental e secundária da promoção de um fim que a legitima*”. Desse modo, a razoabilidade teria como função servir de mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa, permitindo a invalidação de atos quando “*(a) não haja adequação entre o fim perseguido e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida tem maior relevo do que aquilo que se ganha.*”⁵³.

Assim, é possível concluir que, mesmo que constitua uma salvaguarda contra o arbítrio do legislador e do aplicador do direito, a promoção do princípio da igualdade possui uma margem de plasticidade para atestar sua viabilidade jurídica e em face de diversas finalidades, desde que estas estejam autorizadas pelo texto constitucional. O texto constitucional não é minucioso e exato a ponto de definir o nível de desigualdade a ser alcançado, de modo que há um espaço semântico para tais pretensões. O próprio art. 5º da Constituição estabelece um direito à igualdade, a partir do qual se generaliza uma aspiração que alcança as desigualdades de fato⁵⁴. Tais dimensões, é verdade, têm um caráter defensivo e não se voltam necessariamente à redução da desigualdade econômica. Mas, ao contrário do que aponta o senso comum e teórico, é perfeitamente possível se atestar medidas como isonômicas, ao mesmo tempo que estas promovam distribuição de riqueza.

Todavia, o problema que se coloca está relacionado à legitimidade do emprego de determinadas finalidades distributivas, que são critérios centrais para questionar o caráter igualitário das normas jurídicas. Apesar da aparente conformação do princípio da

⁵³ BARROSO, Luís Roberto. Razoabilidade e isonomia no direito brasileiro. *Temas de Direito Constitucional*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p.161-163.

⁵⁴ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “A desigualdade econômica e a isonomia: uma reflexão sobre os perfis das desigualdades”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1. Rio de Janeiro: jan./abr. 2020, p. 44.

igualdade, tem sido comum observar o argumento de que a redistribuição – compreendida como a transferência de recursos dos mais ricos aos mais pobres voltada à redução da distância entre esses grupos – não seria *per se* uma finalidade juridicamente viável. É essa controvérsia que será analisada a seguir.

1.2. ÓBICES À REDISTRIBUIÇÃO NO TOPO COMO FINALIDADE LEGÍTIMA DA PROMOÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE.

A despeito ausência de óbice, à luz da interpretação do princípio constitucional da igualdade, para se promover a redistribuição de riqueza por meio de normas jurídicas, o direito público contemporâneo tem formado um relativo consenso sobre a legitimidade limitada dessa finalidade. Vem ganhando força no debate público brasileiro uma visão de que a redução da desigualdade econômica não seria *per se* uma finalidade legítima, exceto no que diz respeito àquela que proporcione a inclusão dos menos favorecidos e o combate à pobreza (como será objeto do capítulo seguinte). As visões apresentadas a seguir influem na gestão dos conflitos distributivos que irrompem em nossa sociedade, sendo em muitos casos capazes de induzir resultados regressivos e cristalizadores do *status quo*⁵⁵. Vale, portanto, examiná-los de maneira segmentada.

1.2.1. A blindagem das relações econômicas privadas sob o pretexto da liberdade econômica e da proteção da economia de mercado⁵⁶.

Uma parte central do discurso contrário à redistribuição tem a ver com a interpretação a ser conferida sobre a liberdade econômica, em que se busca evitar a atuação heterônoma do Estado como ordenador da economia sobre as relações econômicas privadas. Esta noção está conectada à autonomia individual, ao buscar entrincheirar direitos capazes de blindar a atuação do indivíduo contra interferências estatais externas⁵⁷. Nesse sentido, afirma-se que medidas redistributivas tomadas pelo Poder Público almejariam não apenas uma

⁵⁵ COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 53.

⁵⁶ Boa parte desse subcapítulo foi aproveitadas de artigo escrito em coautoria com o professor André Cyrino. Neste sentido, v: CYRINO, André; SUTTER, Pedro. O princípio da subsidiariedade, a Lei de Liberdade Econômica e a Constituição. In: *Lei de Liberdade Econômica e o ordenamento jurídico brasileiro* (org. Amanda Flávio de Oliveira). Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

⁵⁷ Também a partir da ideia de não interferência, é possível compreender a subsidiariedade como valor fundamentador da descentralização, tema presente no federalismo. Neste sentido, v. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. "O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução", in: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, n. 35, 1995, pp. 13-52.

igualdade de resultados socioeconômicas inviáveis, mas também restringiria o exercício da liberdade individual⁵⁸.

De fato, a existência de uma tensão entre igualdade e liberdade econômica é defendida por importantes autores do constitucionalismo contemporâneo⁵⁹. Trata-se de argumentação que pressupõe a neutralidade do sistema econômico e da ideia de igualdade, delegando-os ao funcionamento do livre mercado, ou à espontaneidade das relações privadas. A partir de um significado *formal* ou *negativo* do princípio da igualdade – voltada à contenção do arbítrio e à neutralidade do Estado – surge uma matriz defensiva, que tem como pano de fundo a interpretação pretensamente inquestionável da economia como pano de fundo técnico.

Hoje, é possível aproximar o conjunto de ideias traduzidas na corrente política e econômica *neoliberal* da matriz *libertária*⁶⁰, segundo a qual “qualquer distribuição que resulte de uma situação justa por meio de transferências livres é, por sua vez, justa. O governo tributar essas trocas contra a vontade de qualquer um é injusto, mesmo que os tributos sejam usados para compensar os custos extraordinários das deficiências naturais imerecidas de alguém”⁶¹. É transportada a lógica do livre mercado para as decisões políticas e centra-se, com maior sofisticação, na proteção dos indivíduos contra formas ilegítimas de coerção pelo Estado.

Existe nesse arcabouço intelectual uma influência sobre o direito público brasileiro, que, por diferentes razões, passou a interditar o debate distributivo a partir do topo. É delineada uma leitura da ação humana movida pelo ganho e pela acumulação, que defende a igualdade de condição de “agentes econômicos/sujeitos de direitos”, neutralizados pelo dinheiro e pela competição econômica, como circunstância condicionadora central da percepção da dicotomia desigualdade/igualdade⁶². Nesta toada, seria injusto impor a indivíduos mais afluentes que deixassem de acumular bens materiais com a finalidade de aumentar o bem-estar de outrem.

⁵⁸ ⁵⁸ Cf. BINENBOJM, Gustavo. *Liberdade Igual: o que é e por que importa*. Rio de Janeiro, História Real, 2020, p. 105.

⁵⁹ Como afirma o escritor português Jorge Miranda, “[l]evado às últimas consequências, um princípio radical de liberdade oblitera a igualdade da condição humana e, em contrapartida, um princípio de igualdade igualitária esmaga a autonomia pessoal” (MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV – Direitos Fundamentais, 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 224).

⁶⁰ V. NOZICK, Robert. “Robert Nozick: Moral Constraints and Distributive Justice”. In: *Liberalism and Its Critics* (ed. Michael J. Sandel). New York, New York University Press, 1984, pp. 106-107.

⁶¹ KYMLICKA, Will. *Filosofia Política Contemporânea* (trad. Luís Carlos Borges). São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 143

⁶² FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “A desigualdade econômica e a isonomia: uma reflexão sobre os perfis das desigualdades”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1. Rio de Janeiro: jan./abr. 2020, p. 40.

O ideal está intrinsecamente conectado à noção de autonomia individual, relacionada, ainda, à noção de *liberdade como não interferência*⁶³, que adota narrativa calcada num excessivo entrenchamento de direitos – especialmente aqueles relacionados à liberdade econômica –, com o objetivo de blindar a atuação do indivíduo contra qualquer tipo de interferência externa. Uma noção excessivamente protetiva da liberdade econômica corre o risco de afirmar um *dirigismo* liberal da ordem econômica, assim como impedir a implementação de políticas públicas desenhadas por eventuais maiorias eleitas, ainda que isso demande restrições – mesmo que proporcionais – à propriedade⁶⁴. Essa noção ganhou muita força a partir da Doutrina Social da Igreja Católica, inaugurada pela Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891. Com enorme influência nas democracias ocidentais durante o século XX, a Igreja Católica apregoa⁶⁵ o dever moral de se garantir às pessoas o necessário espaço de desenvolvimento de suas capacidades econômicas, limitada a uma noção de abuso de liberdade.

De fato, a nossa Constituição consagra a livre iniciativa no seu art. 1º, IV como um dos fundamentos do Estado brasileiro. Preconiza-se, assim, a liberdade na ordem econômica. Para parte dessa corrente de pensamento, é a partir desta dimensão moral que a liberdade econômica surge como o elemento central do exercício das capacidades humanas⁶⁶. Na medida em que as pessoas devem ser livres para o desenvolvimento de suas potencialidades, a liberdade existencial só existe verdadeiramente onde houver liberdade econômica. O Estado não pode substituir os cidadãos nas suas escolhas, sob pena de se

⁶³ Ou “liberdade dos modernos”, como rotulou Benjamin Constant. Sobre o tema, v. PETTIT, Philip, “The Republican Ideal of Freedom”, in: *The liberty reader*, org. David Miller. Boulder: Paradigm Publishers, 2006, pp. 223-242.

⁶⁴ SARMENTO, Daniel. Pode ser subsidiária e excepcional a intervenção do Estado sobre o exercício de atividades econômicas? O artigo 2º, III, da lei nº 13.874/19 e a Constituição”. In: *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro*, p. 159. Neste sentido, como bem sintetiza Daniel Sarmento, “autores afinados com o liberalismo econômico por vezes extraem da sua leitura da Constituição um regime de proteção exacerbado do mercado que é difícil inferir do texto constitucional.

⁶⁵ Quarenta anos depois da *Rerum Novarum*, a Encíclica *Quadragesimo Anno* (de 1931), enfrentou a ascensão dos superestados, momento marcado tanto pelos regimes nazi-fascistas quanto comunistas. Como remédio, a Igreja clamava pela distribuição do exercício do poder entre as demais instituições caras à sociedade (v. Encíclica *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI, §§ 79 e 80). Sessenta anos depois, a noção de subsidiariedade ganhou maior concretude por meio da Encíclica *Centesimus Annus*, na qual o Papa João Paulo II proferiu duras críticas ao que considerou um Estado do bem-estar social agigantado. Como solução, assentou como norte moral o caráter supletivo da atuação estatal, capaz de deixar espaços relevantes para a autonomia individual. Segundo consta do texto de João Paulo II: “A moderna *economia de empresa* comporta aspectos positivos, cuja raiz é a liberdade da pessoa, que se exprime no campo econômico e em muitos outros campos. A economia, de fato, é apenas um setor da multiforme atividade humana, e nela, como em qualquer outro campo, vale o direito à liberdade, da mesma forma que o dever de a usar responsabilmente” (Encíclica *Centesimus Annus*, Papa João Paulo II, s. 32).

⁶⁶ ORTIZ, Gaspar Ariño. *Principios de derecho público económico*, 3ª ed., Granada: Comares, 2004, p. 110. Para o autor, “a compreensão das normas e instruções econômico-sociais deve realizar-se com base numa reta ideia da pessoa humana. A ideia central é a dignidade do homem e o desenvolvimento integral de sua personalidade, a busca da felicidade. A economia, o direito e a técnica devem servir para configurar uma sociedade que permita a criação, a liberdade, o desenvolvimento pessoal na maior medida do possível”

incorrer numa patologia paternalista⁶⁷, que deve ter como um de seus remédios a liberdade econômica. Daí o reconhecimento da prioridade da atuação dos indivíduos, no que constituiria a razão de ser do Estado. Do ponto de vista *moral*, essa visão coloca o homem como centro e finalidade da política econômica do Estado, sendo prioritário que o Estado permita às pessoas atuarem livremente, de forma a definirem e a solucionarem as principais questões de suas vidas.

Trata-se de visão que pode ser entendida, até certo ponto, como razoável. Segundo defende italiano Gustavo Zagrebelski⁶⁸, a proteção das liberdades econômicas tem primazia na contradição central entre *direitos de liberdade* e *direitos de justiça*. De um lado, direitos orientados pela liberdade seriam, para o autor, aqueles cujo fundamento de justiça é a existência de uma sociedade em que seus indivíduos sejam livres, de forma que a sua violação se dá pela restrição da vontade individual. Um bom exemplo é o *direito ao trabalho*, cuja relação com o liberalismo seria a afirmação do ser humano triunfante e empreendedor de sua própria fortuna, seguro das suas possibilidades e senhor de si mesmo. De outro, direitos fundamentados na *justiça* são compreendidos pelo autor como aqueles que objetivam a efetividade e o alcance total de direitos humanos, vinculando-se ao alcance de uma noção de igualdade material, mas voltados à concretização de um ser humano hipossuficiente, que mereceria proteção em razão de sua debilidade. Portanto, pretensões econômicas se sustentariam para potencializar a energia das vontades individuais livres ou prover uma sociedade mais justa.

Entretanto, ainda que fundada numa pretensão saudável de liberdade do ser humano para a definição de seus planos de vida, a história do pensamento jurídico demonstra que a bandeira da liberdade econômica como *não interferência* foi utilizada para promover a blindagem dos setores economicamente mais privilegiados da sociedade, cuja origem remonta a uma matriz constitucional carregada de um forte “*programa*” ideológico⁶⁹. Era comum a defesa do Estado liberal de que “*o autogoverno privado das relações econômicas não será*

⁶⁷ A propósito, v. TRAVASSOS, Marcelo Zenni. *A Legitimação jurídico-moral da regulação estatal à luz de uma premissa liberal-republicana: autonomia privada, igualdade e autonomia pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, pp. 324-357.

⁶⁸ ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, (trad. Mariana Gascón), Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 75-83.

⁶⁹ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1979, p. 211. De acordo com o autor, “*el telos del constitucionalismo de la primera época fu ella limitación del poder absoluto y la protección de los estinarios del poder contra la arbitrariedad y falta de mesura de los detentadores del poder, todas las constituciones del final de siglo XVIII y principios de XIX están necessariamente teñidas de ideología liberal*”.

*questionado; ao contrário, será estendido e sacralizado*⁷⁰. Propunha-se uma espécie de “*liberalismo autoritário*”: autoritário na esfera política, mas fiador da liberdade individual na esfera econômica⁷¹.

Essa abordagem teve influência na literatura norte-americana, em que a reprodução do discurso do liberalismo *laissez-faire* foi o modelo de Estado reativo⁷² promovido ao longo da *Era Lochner*. Trata-se de período que pode ser visto como um bom exemplo de reprodução dessa matriz ideológica pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Seu início tem como marco o ano de 1905, quando no julgamento *Lochner vs. New York* foi invalidada lei estadual que estabeleceria limite de dez horas diárias para a jornada de trabalho dos padeiros. Como fundamento, foi possível observar a defesa do liberalismo econômico, da autonomia contratual e da propriedade, a partir de uma perspectiva ideológica centrada na liberdade dos mercados. Em especial, naquele caso decidiu-se que não se justificaria uma intervenção do legislador no âmbito da liberdade do patrão e do empregado de estipularem livremente as cláusulas do respectivo contrato de trabalho⁷³.

A partir daquele contexto, por uma maioria apertada de 5 a 4, a Corte tomou uma série de decisões contrárias a medidas igualitárias, nas quais, a partir da doutrina de economistas liberais que trivializavam as profundas injustiças socioeconômicas então existentes, associava a ideia de justiça social à pretensão de eficiência dos mercados. No seu lugar, por uma visão ultraliberal e míope da liberdade, impediram que o Legislativo coibisse abusos das forças do mercado e instituíssem direitos sociais em favor daqueles menos favorecidos. Tais ideias perderam espaço com o advento do *New Deal*, após a crise institucional do *Court Packing Plan*, na qual um dos juízes, mudou a orientação dos seus

⁷⁰ CHAMAYOU, Grégoire. *A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. (trad. Letícia Mei). São Paulo: Ubu Editora, 2020, p. 338.

⁷¹ SOUZA NETO, Claudio Pereira. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. Trata-se de visão que recebeu corajosas críticas na Alemanha dos anos 30. Exemplo disso é a crítica oferecida pelo jurista social-democrata Herman Heller à doutrina de Carl Schmitt. Segundo o jurista, propunha-se um Estado forte com os fracos, mas fraco com os fortes. O autor defende a “luta contra o liberalismo na concepção totalitária do Estado”, que se volta apenas à proteção do status quo, materializado nas relações econômicas capitalistas. (HELLER, Hermann. *Authoritarian Liberalism*. *European Law Journal*, v. 21, n. 3, 2015 *apud* CHAMAYOU, Grégoire. *A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. (trad. Letícia Mei). São Paulo: Ubu Editora, 2020, p. 342).

⁷² Cf. ACKERMAN, Bruce. *Reconstructing American law*. Cambridge: Harvard University Press, 1985, cap. 3. Para o autor, o Estado reativo é uma construção hipotética, que só corresponde às lógicas do mercado para atuar. Nele, argumentos igualitários seriam restringidos por um constrangimento reativo, não sendo legítimo questionar arranjos sociais regidos pela “mão invisível” do mercado.

⁷³ Cf. SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 199-200.

votos no julgamento do caso *West Coast Hotel vs. Parrish*, em que se discutia lei do Estado de Washington que estabeleceria um salário mínimo para mulheres⁷⁴.

Entretanto, muitas das premissas existentes tanto no liberalismo *laissez-faire* foram recolocadas no debate público ao longo do final do Século XX. De acordo com Pedro Ferreira de Souza⁷⁵, a corrente ideológica que se iniciou nos anos 1980 é marcada pela celebração da liberdade econômica irrestrita. Nessa época, o debate distributivo sofreu uma guinada intelectual, política e econômica de fortes proporções com o fortalecimento de uma ideologia, hoje muito influente no debate público econômico, que ficou conhecida como *neoliberalismo*⁷⁶. Trata-se de momento histórico em que duas das principais democracias ocidentais passaram a ser governadas por grupos políticos que propunham uma série de reformas de redução do Estado de bem-estar social até então existente.

No campo econômico e jurídico, um dos principais idealizadores da “*virada neoliberal*” é Friederich Hayek. Aliado a outros intelectuais⁷⁷, o autor contribuiu para dar nova força à preocupação com a coerção estatal em face dos indivíduos, de modo que seria urgente levar a sério as preferências e escolhas individuais no campo econômico, independentemente do interesse pela redistribuição a ser promovida pelo poder público. O combate à desigualdade econômica não poderia servir como justificativa à intervenção heterônoma na liberdade. Alertava-se contra o risco de desvio para uma estranha *democracia totalitária*⁷⁸ que compreendia todo projeto baseado na ilusão de justiça social e que se afastava dos princípios do liberalismo puro e rígido. A tentativa de se promover justiça social implicaria prejuízo às regras de mercado em favor de uma opressiva igualdade de resultados, com uma pretensão autoritária de modificar a sociedade. Se começássemos a questionar os

⁷⁴ Cf. SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 202.

⁷⁵ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 104.

⁷⁶ De acordo com Adam Przeworski, ocorreu uma ofensiva “*premeditada, planejada, amplamente promovida por todos os grupos de especialistas imagináveis e imposta pela influência dos Estados Unidos nas instituições financeiras internacionais com o código ‘Consenso de Washington’*” (PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 139) Também, v. REVEL, Revel, Jean-François, *El Estado Megalómano*. Editorial Planeta. Barcelona. 1983.

⁷⁷ HAYEK, Friedrich. “‘Social’ or Distributive Justice”. In: *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*. London/New York: Routledge, 2013, p. 107. Em sentido similar, v. BUCHANAN, James. “What kind of redistribution do we want?” In *Economica*, v. 35, n° 138, 1968; FRIEDMAN, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago, the University of Chicago Press, 2002; FRIEDMAN, Milton; Friedman, R. Free to choose: a personal statement. Nova York/Londres: Harcourt Brace Jovanovich, 1980. Apud: SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 126. De acordo com Milton Friedman, a intervenção estatal deveria ser afastada, na medida que “implicaria a aceitação da visão socialista segundo a qual são mecanismos políticos, e não mecanismos de mercado, aqueles apropriados para determinar a alocação dos recursos”.

⁷⁸ HAYEK, Friedrich. ‘Social’ or Distributive Justice”. In: *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*. London/New York: Routledge, 2013, p. 250.

direitos de propriedade provenientes do passado e a pôr em funcionamento as engrenagens do Estado redistributivo, nunca saberíamos o momento de parar⁷⁹.

Assim, em visão contrária à ideia de justiça social, Hayek afirmava a necessidade de as sociedades se orientarem primordialmente pela lógica de mercado, em oposição a qualquer tipo de planejamento socioeconômico promovido por uma autoridade central. Seu arcabouço ideológico concebe o livre mercado como uma tecnologia política sob a qual se assentaria o Estado, conferindo-se importância à competição e à celebração da liberdade – especialmente da liberdade econômica – como algo frágil e precioso. Diante de tais riscos, sua doutrina econômica⁸⁰ foi desenvolvida ao longo das décadas no sentido de entender que o papel essencial do Estado seria garantir as condições de uma concorrência livre e não distorcida.

Objetiva-se, com isso, a implementação de uma economia de mercado livre de qualquer tipo de intervenção heterônoma na vida privada, e assim capaz de permitir o uso de recursos materiais orientado pela eficiência. O autor argumenta que a sociedade se constituiria como uma “*organização espontânea de homens livres*”, de modo que a dispersão do conhecimento⁸¹ orientada por um sistema de preços, levaria à melhor alocação de ativos nas sociedades. Por isso, o autor defendia o que denomina de *catalaxia*, que designa um sistema de várias economias em inter-relações que constituem a ordem econômica do mercado. Isso implica, na verdade, de uma submissão do à ordem dos mercados⁸².

A preferência radical pela autonomia das relações econômicas privadas chegou a levar, em algumas ocasiões, à defesa da intervenção sobre o poder majoritário quando estes ameaçassem um sistema econômico verdadeiramente “*livre*”. Em um contexto de demandas distributivas que ameaçavam a conservação das estruturas econômicas vigentes, autores neoliberais afirmavam ser aceitável a introdução de elementos de autoritarismo de modo a conservar a *eficácia* das políticas de um regime econômico. Alinhando-se a um grupo que

⁷⁹ Conforme explica Thomas Piketty, tal ideologia pode ser parcialmente explicada pelo medo do vazio. Se começamos a admitir a ideia de bilionários poderiam se contentar com apenas 1 bilhão de dólares cada um (em vez de 300 bilhões os três juntos) e que, sem sobra de dúvida, teriam levado a vida do mesmo jeito se soubessem disso antecipadamente (o que parece mais que plausível), então tememos não saber onde parar. (PIKETTY, Thomas. *Capital e Ideologia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 614-617)

⁸⁰ HAYEK, Friedrich. “Social’ or Distributive Justice”. In: *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*. London/New York: Routledge, 2013, p. 247.

⁸¹ Neste sentido, v. Hayek, F. A., “The Use of Knowledge in Society”, in: *American Economic Review*, Vol. 35, 1945, p. 519-530.

⁸² CHAMAYOU, Grégoire. *A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. (trad. Letícia Mei). São Paulo: Ubu Editora, 2020, p. 55-58. Segundo o autor, “*transforma-se, pode-se dizer, associando outro neologismo à terminologia hayekiana, em ‘catalarquia’ – novo regime de governo concebido como um governo dos governantes pelos mercados*”.

ficou conhecido como *Chicago boys*, Hayek passou a apoiar de modo ativo a ditadura militar ultraliberal de Pinochet no Chile nos anos 1970 e 1980. Durante uma de suas visitas ao país, ao ser questionado pelo jornal *El Mercurio*, o economista teceu a declaração de que “[é] possível para um ditador governar de maneira liberal. E é igualmente possível que uma democracia governe com total falta de liberalismo. Pessoalmente, eu prefiro um ditador liberal a um governo democrático sem liberalismo”⁸³. Nesta visão, a liberdade econômica não seria negociável, ao passo que as demais liberdades existenciais – inclusive a política – seria opcional.

É possível observar uma série de reformas a partir da década de 1990 que vêm, de um lado, dando aspecto mais liberalizante à ordem econômica nacional e, de outro, limitando a margem de atuação das instituições jurídicas na estrutura de distribuição de riqueza no país. Com exceção de alguns períodos mais estatistas, há uma gradual tendência, reproduzida em boa parte das democracias ocidentais, à blindagem dos mais ricos no conflito distributivo pela promoção do livre mercado. Como aponta Claudio Pereira de Souza Neto, há 30 anos, “a legislação mundial vem se ‘padronizando’ para se adequar aos limites de intervenção do Estado no domínio econômico preconizados pelo neoliberalismo.”⁸⁴.

1.2.2. A oposição à intervenção do Estado na economia e as pretensões sobre um modelo subsidiário na ordem econômica da Constituição de 1988.

A partir do debate delineado no tópico anterior, a virada neoliberal foi capaz de construir uma visão do Estado contraposto à sociedade, cujo caráter centralista desestimularia a liberdade econômica em prol de um estatismo autoritário. Além disso, outro aspecto deste período foi marcado pelas preocupações de lideranças públicas de diferentes países em diminuir o tamanho do Estado, de forma a solucionar graves crises fiscais, mesmo que tais medidas ocasionassem o corte de políticas sociais e a perda econômica dos mais pobres. Adota-se uma postura defensiva em meio à oscilação entre os rumos econômicos característicos do debate político, cética com a capacidade do Estado promover transformações sociais eficientes. Assim, a partir da década de 1980, a retórica do reformismo, antes associado à democratização do Estado e da sociedade, foi utilizada para

⁸³ CHAMAYOU, Grégoire. *A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. (trad. Letícia Mei). São Paulo: Ubu Editora, 2020, p. 318-331.

⁸⁴ SOUZA NETO, Claudio Pereira. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 23.

designar as medidas de desestruturação do Estado social e de redução da intervenção estatal no domínio econômico⁸⁵.

É nesse sentido que ganha força, no direito público brasileiro, a atribuição de força normativa à noção de subsidiariedade, com a função de “*devolver*” à sociedade civil a atividade de ordenação econômica, conferindo ao Estado funções auxiliaadoras das entidades sociais. O seu emprego se daria como alicerce tanto da reforma da sociedade quanto do Estado na direção de uma perspectiva centrada no indivíduo⁸⁶. A partir dessa premissa, busca-se afirmar um princípio jurídico da subsidiariedade, tanto a nível constitucional quanto legal. Há uma noção *funcional* do Estado subsidiário, que se liga ao protagonismo do indivíduo e da sociedade civil nas atividades que lhes dizem respeito, ao passo que o Poder Público deveria ser relegado a um papel acessório, ou suplementar⁸⁷. Também se pode falar em uma perspectiva *privatista*, que veda o Estado de realizar o que os particulares possam fazer com sua própria iniciativa ou indústria⁸⁸.

Daí, se justificaria o caráter subsidiário da intervenção do Estado na economia, compreendido por Marçal Justen Filho⁸⁹ como um “*dever de intervenção supletiva do Estado no domínio econômico, intervenção essa que se legitima apenas quando a iniciativa privada for incapaz de solucionar de modo adequado e satisfatório certa necessidade*”. Da mesma forma, para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “*o núcleo deste princípio consiste em reconhecer a prioridade da atuação dos corpos sociais sobre os corpos políticos no atendimento de interesses gerais, só passando o cometimento a estes depois que a sociedade, em seus diversos níveis de organização, demandar sua atuação subsidiária*”⁹⁰.

⁸⁵ SOUZA NETO, Claudio Pereira. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 23-25.

⁸⁶ TORRES, Silvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 152.

⁸⁷ GABARDO, Emerson. *Interesse Público e subsidiariedade: O Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

⁸⁸ Cf. CASSAGNE, Juan Carlos. *La intervención administrativa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992, p. 126.

⁸⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 559. No mesmo sentido, v. MOREIRA, Egon Bockman. “O direito administrativo da economia, a ponderação de interesses e o paradigma da intervenção sensata”, in *Estudos de direito econômico*, de Leila Cuellar e Egon Bockman Moreira, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2004, pp. 84-85. De acordo com o autor, não há dúvida de que a intervenção significa adentrar em ambiente econômico alheio àquele do interveniente (formal ou substancialmente diverso), com a finalidade de modificar – dirigindo ou influenciando sobre o seu desenvolvimento, a fim de produzir resultados econômicos diferentes daqueles que porventura o seriam caso não se desse a intervenção. No campo da intervenção pública na economia privada, trata-se de adentrar na atividade econômica reservada pela Constituição à livre iniciativa, liberdade de empresa e livre concorrência. Logo vige a máxima *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*”.

⁹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 153.

Há, assim, um argumento de cunho normativo que objetiva sustentar a existência de um princípio constitucional da subsidiariedade. Nesse sentido, segundo Floriano Azevedo Marques Neto, “*tendo a ordem constitucional elegido a liberdade de iniciativa como princípio vetorial, automaticamente resta a intervenção estatal (direta e indireta) cingida pelo princípio da subsidiariedade*”; ou seja, “*a atuação estatal sobre o domínio econômico há de ser residual*”. Em seguida, o autor vai além e afirma que:

“[O] pressuposto filosófico subjacente ao princípio da subsidiariedade é a suposição de que as instituições sociais prescindem do Estado para resolver a maior parte dos problemas advindos do convívio social. Ou seja, corpos sociais não seriam, em absoluto, hipossuficientes. Neste quadrante, a necessidade de intervenção estatal, para dirimir os conflitos e para escoimar as questões não resolvidas pelos próprios corpos sociais, seria residual, excepcional e só eficiente para situações limite (aquelas para as quais não se põe possível, num dado momento histórico, o equacionamento pela ação dos indivíduos, isoladamente ou reunidos em organizações não estatais).⁹¹”

Segundo seus defensores, a análise sistemática de alguns dispositivos da Constituição poderia confirmar o pedigree constitucional da subsidiariedade. Neste sentido, argumenta-se que o dever de intervenção subsidiária decorreria: (i) da referência ao planejamento econômico, no art. 174, como determinante para o setor público, mas meramente indicativo para o setor privado; e (ii) do caráter excepcional, circunstancial e supletivo da exploração direta de atividade econômica pelo Estado, na forma prevista no art. 173, restrita às situações em que necessária aos “imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”, conforme definidos em lei; (iii) bem como dos artigos 176 e 177, os quais, segundo a leitura largamente aceita⁹², enumera, taxativamente, as hipóteses de monopólio possíveis no Brasil, do que decorreria a tese de que há reserva constitucional dos monopólios estatais.

O mesmo pode se observar na Lei da Liberdade Econômica. Em seu art. 2º, inciso III, foi estabelecido como princípio norteador “*a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas*”, o que parece impor um papel *limitador* à presença do Poder Público como ordenador da economia. Ele estaria orientado por um vetor de subsidiariedade; ou por um *princípio de subsidiariedade*.

⁹¹ MARQUES NETO, Floriano Azevedo. “Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal”, in *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, nº 4, 2005, p. 10-13.

⁹² Por todos: BARROSO, Luís Roberto. “Regime Constitucional do Serviço Postal. Legitimidade da atuação da iniciativa privada”. In *Revista de Direito Administrativo*, v. 222. Rio de Janeiro: out/dez 2000, pp. 184-185.

Todavia, na medida que pode implicar restrições à liberdade econômica nas relações privadas e ao direito de propriedade, observa-se que promoção de finalidades redistributivas pelo Estado tem potencial de conflitar frontalmente com o estabelecimento de um princípio da subsidiariedade da intervenção do Estado na economia. A atribuição de um peso excessivo a esta postura pode se revelar problemática, comprometendo pretensões da Constituição, especialmente em suas cláusulas voltadas à igualdade material.

1.2.3. O trade-off entre eficiência econômica e distribuição e a sacralização das políticas tecnocráticas.

Um terceiro argumento fortalecido no contexto da virada neoliberal, e usualmente utilizado como trunfo contrário à finalidade redistributiva das normas jurídicas está associada à suposta oposição entre distribuição e crescimento econômico – este, sim, uma prioridade nas economias contemporâneas. Ao adotar uma linguagem própria do sistema econômico, profissionais do ramo argumentam a existência de *trade-offs* entre a eficiência proporcionada pela economia de mercado e eventuais intervenções heterônomas do Estado na propriedade ou nas transações econômicas. A desigualdade, portanto, seria vista como uma circunstância aceitável para a alocação mais eficiente de ativos proporcionada por uma economia livre.

Tais construções minaram boa parte dos argumentos em favor de transformações igualitárias no campo econômico. Parte da literatura passou a assumir o crescimento como prioridade autoevidente, impondo sobre eventuais propostas igualitárias o fardo de provar sua relevância⁹³. Essa abordagem é cética em relação à capacidade do Poder Público promover a distribuição, na medida que a intervenção indevida do Estado na economia pode acarretar graves prejuízos à eficiência econômica.

Economistas e ideólogos desse campo costumavam afirmar a existência de um *trade-off* entre eficiência econômica e busca por igualdade, na medida que a efetivação de políticas redistributivas poderia comprometer em grande medida os ganhos de utilidade da economia de um país⁹⁴. Estas assertivas pavimentaram a afirmação, no campo jurídico, a uma compreensão cética quanto à possibilidade de o Estado agir como ator redistributivo. Nessa visão, a atuação do Estado deveria “*depende do resultado da racionalidade econômica, a*

⁹³ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018.

⁹⁴ Cf. FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Londres; Chicago: The University of Chicago Press, 2002; KRISTOL, Irving. “About equality”. In *Commentary*, vol. 54, 1972.

*partir da ideia inicial de que o Poder Público só pode atuar de forma complementar, pois o protagonista da ação social deve ser o mercado*⁹⁵.

Para George Priest, “o princípio da vantagem comparativa demonstra que o mercado, sem restrições, cria oportunidades para geração de renda para aqueles que, em uma sociedade, são pouco capacitados”⁹⁶. A elaboração e implementação de políticas públicas ficaria relegada ao segundo plano, e o Estado investe seus esforços no crescimento econômico amparado na suposição de que a desigualdade não é relevante para o crescimento – e para o desenvolvimento. Nessa visão, resultado de uma sociedade que prezasse excessivamente pela redistribuição, com a imposição de um limite máximo de acumulação de riquezas pelo Estado, “poderia até ser um certo patamar de igualdade entre as pessoas, mas certamente a igualdade na pobreza”⁹⁷.

Essa visão pode ser observada no discurso de alguns dos mais relevantes economistas do fim do século XX. Para Martin Feldstein⁹⁸, diretor do conselho econômico na presidência americana do governo Reagan, se a pobreza é um problema real e deve ser combatida, a desigualdade de renda não mereceria a elaboração de políticas para a sua redução. Ao contrário, o economista argumentava que a desigualdade cresce nos Estados Unidos em razão (i) do crescimento da produtividade, (ii) do sucesso do empreendedorismo, e (iii) do árduo trabalho de indivíduos com altas rendas. O enfoque defendido é, exclusivamente, o drama da pobreza, ao passo que não haveria motivos para se buscar um “igualitarismo rancoroso”.

A predileção pela eficiência como finalidade mais legítima a ser alcançada nas relações econômicas também alcança a esfera jurídica, num cenário em que parte relevante da atual literatura sobre análise econômica do direito não confere prioridade a demandas

⁹⁵ GABARDO, Emerson. *Interesse Público e subsidiariedade: O Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 200.

⁹⁶ PRIEST, George L. Pobreza, desigualdade e crescimento econômico: princípios básicos. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, a. 8, n. 30. Belo Horizonte: Fórum, abr./jun/2010

⁹⁷ Cf. BINENBOJM, Gustavo. *Liberdade Igual: o que é e por que importa*. Rio de Janeiro, História Real, 2020, p. 103.

⁹⁸ Segundo o autor, o crescimento de índices de desigualdade em determinada sociedade (e.g., índice Gini) não deve ser visto como um motivo de preocupação, desde que “uma mudança que aumente as rendas mais altas sem diminuir as rendas dos demais está de acordo com esse teste: ela faz algumas pessoas estarem em situações melhores sem necessariamente deixar ninguém pior. Essa é uma mudança que deve ser considerada boa, ainda que aumente a desigualdade” (FELDSTEIN, Martin. Reducing poverty, not inequality. *Public Interest*, 1999, p. 33-35). No mesmo sentido, o economista Robert Lucas, laureado com o Nobel em 1995, afirma que “dentre todas as tendências prejudiciais à boa economia, a mais sedutora e [...] mais venenosa é o foco em questões de redistribuição” (LUCAS, R. The industrial revolution: past and future, 2003 *Annual Report Essay*. The Region, Maio, p. n/a, 2004. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20151031203631/https://www.minneapolisfed.org/publications/the-region/the-industrial-revolution-past-and-future>>. Apud: SOUZA, Pedro H. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 145).

distributivas. Nessa visão, o direito, sinteticamente, deixa de ser um instrumento proativo do Estado e passa a ser o fundamento de uma economia de mercado, funcionando não mais como representação do Poder Público, mas como um limite ou um escudo a ele. Torna-se, portanto, um corretor de *falhas de mercado*, a partir da premissa de que, a não ser por elas, as transações econômicas funcionam adequadamente e tendem ao equilíbrio⁹⁹.

Sem qualquer pretensão de construir um espantalho, é importante notar que parte significativa dos estudos de análise econômica do direito *encapsulam* os ganhos de eficiência e utilidade como seu critério central, e a tomam como um bem social a ser alcançado por meio da maximização das transações de mercado. Incorpora-se a necessidade de que a satisfação dos mercados, sob uma retórica contrária à planificação da economia, seria o principal objetivo da política e do direito. Para isso, teorias econômicas como *custos de transação* e *externalidades* tornam-se aquelas aptas a construir ligações entre os objetivos de maximização de riqueza e os problemas jurídicos que procura solucionar. Modelos de utilidade são encarados como o melhor que se pode fazer no ambiente econômico, ao passo que outras prioridades levariam à conformação inadequada do ambiente econômico¹⁰⁰.

A pressuposição de que todos se beneficiariam com uma evolução da economia encontra um fator de legitimação econômica no ótimo de *Pareto*¹⁰¹, segundo o qual uma distribuição eficiente seria aquela em que o aumento da utilidade de uma pessoa ocorra sem reduzir a utilidade de outra pessoa, ainda que a distribuição dos ganhos ocorra de maneira extremamente desigual. Trata-se de um tipo limitado de êxito, que não leva em conta comparações interpessoais e “*concerne exclusivamente à eficiência no espaço das utilidades, deixando de lados as considerações distributivas relativas à utilidade*”¹⁰². Nesse aspecto, torna-se possível pensar em uma situação justa, ainda que algumas pessoas se encontrem na miséria extrema e outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar

⁹⁹ Cf. BRITTON-PURDY, Jedediah; GREWAL, David Singh; KAPCZYNSKI, Amy; RAHMAN, K. Sabeel. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal*, n. 129, 2020, p. 1799-1800.

¹⁰⁰ É verdade que também existe uma toda uma AED progressista que tem impacto, tanto no Brasil quanto nos EUA. Entretanto, não se pode perder de vista que algumas das vertentes mais influentes da AED no Brasil têm no seu centro o raciocínio econômico de agentes individuais racionais, preocupados com a maximização da utilidade nas transações jurídicas que realizam. Seus expoentes, originários da academia jurídica estadunidense, aproximam-se em grande medida da teoria econômica neoclássica, que adota uma compreensão quase exclusivamente monetarizada da noção de desenvolvimento. (v. POSNER, Richard. *Law, pragmatism, and democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003). Para autores nacionais, v. TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direito e Economia no Brasil*. 2ª ed, São Paulo: Atlas, 2014; ARAÚJO, Thiago Cardoso. *Análise econômica do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2016; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. *Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

¹⁰¹ Para uma exposição didática sobre o tema, v. CYRINO, André. *Direito Constitucional Regulatório*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Processo, 2018, p. 30.

¹⁰² SEN, Amartya. *Sobre Ética e Economia*. Companhia das Letras, São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 48-49.

suas condições sem reduzir o luxo dos ricos – ou vice-versa. Como exposto por Marcelo Medeiros, este é um ponto central do igualitarismo moderno, na medida em que possui grande peso sobre a eleição dos temas que devem ser pesquisados “*a noção de que as instituições coletivas devem permitir ou mesmo reproduzir desigualdades apenas quando estas existirem em benefício dos mais necessitados*”¹⁰³.

Cabe aqui apontar que a obra paretiana parte de uma escola conservadora, que demonstrava preocupação sobre um suposto triunfo nefasto da retórica socialista. Como aponta Pedro Ferreira de Souza, o autor insistia “*que a verdadeira oposição universal se dava entre classes governantes e governadas, e que qualquer revolução igualitarista seria no máximo uma vitória pírrica, pois estava fadada a produzir uma nova elite ainda mais despótica que governaria as massas*”¹⁰⁴. Nesse sentido, não pode se perder de vista que a importância do ótimo de Pareto na economia do bem-estar está relacionada à posição do utilitarismo como princípio moral, que confere uma posição privilegiada à eficiência¹⁰⁵.

Outro motivo para não se influir nas relações econômicas proporcionadas pelo livre mercado seria o pressuposto da inevitabilidade na redução das desigualdades econômicas no contexto de crescimento, mesmo que, em um curto prazo, tais transformações indicassem um agravamento da desigualdade. De acordo com o postulado de Simon Kuznet, o processo de crescimento econômico, ao transformar sociedades pobres e rurais em ricas, urbanas e industriais, põe em movimentos processos estruturais que geram um “U invertido” na evolução da desigualdade. Ou seja:

“Em um primeiro momento, a desigualdade total aumenta, puxada pela expansão de um setor urbano-industrial mais rico e inicialmente mais desigual do que o agrícola. Conforme o processo se desenrola, a desigualdade eventualmente se estabiliza para, em seguida, declinar, em função do tamanho dominante adquirido pelo setor urbano e, sobretudo, da diminuição de sua desigualdade interna. Essa diminuição ocorre pela combinação de tendências demográficas, políticas e sobretudo econômicas, uma vez que as inovações tecnológicas e a competição no mercado de

¹⁰³ MEDEIROS, Marcelo. *O que faz os ricos ricos*. O outro lado da desigualdade brasileira. São Paulo: Editora HUCITEC – ANPOCS, 2005, p. 20

¹⁰⁴ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 46.

¹⁰⁵ Cf. SEN, Amartya. *Sobre Ética e Economia*. Companhia das Letras, São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 54-55.

trabalho tendem a erodir o poder das indústrias e famílias já estabelecidas.”

106

Assim, a “*teoria do U invertido*” prescreve que a desigualdade aumentaria com os primeiros impulsos do desenvolvimento e que, nas fases mais avançadas, as disparidades individuais seriam reduzidas. A hipótese de Kuznets teve grande importância como eixo organizador do debate sobre desigualdade, servindo, também no Brasil, em boa parte ao discurso legitimador da política econômica dos primeiros anos da Ditadura Militar. Já no ano de 1972, após uma expansão da desigualdade econômica que se sucedeu ao golpe militar de 1964, Mario Henrique Simonsen¹⁰⁷, que viria a ser Ministro da Fazenda do ex-Presidente militar Ernesto Geisel, defendeu que, em termos absolutos, todos os grandes grupos sociais se beneficiariam do crescimento, e que preocupações distributivas seriam inconciliáveis com o progresso. Já para Carlos Geraldo Langoni¹⁰⁸, o *trade-off* entre crescimento e igualdade seria só um fenômeno passageiro. Todavia, no longo prazo, com o amadurecimento de mudanças setoriais e da composição educacional da força de trabalho, as tendências econômicas modernizantes colaborariam para um novo equilíbrio de alta renda e baixa desigualdade. Tal conclusão chegou a estampar a capa da revista *Veja*, segundo a qual “*os números sobre a distribuição de renda indicavam que o Brasil está apenas pagando o preço do seu desenvolvimento*”¹⁰⁹.

A partir desta formulação, alicerça-se um discurso político-econômico que é baseado no fomento às classes mais abastadas, diante da suposição de que tais aportes teriam um efeito de gotejamento (*trickle-down*) no desenvolvimento de todas as camadas socioeconômicas de um país. Para economistas que defendem estas visões, os benefícios concedidos aos mais ricos e às corporações levariam, cedo ou tarde, ao crescimento com ganho de renda em favor de todos¹¹⁰. Como aponta Joseph Stiglitz, é construído um mito econômico de grande sucesso, segundo o qual “*os ricos são criadores de empregos, dão mais*

¹⁰⁶ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 250.

¹⁰⁷ SIMONSEN, Mario Henrique. *Brasil 2002*. Rio de Janeiro: apec, Edições Bloch, 1972.

¹⁰⁸ LANGONI, C. G. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1973. *Apud*: SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 114-115.

¹⁰⁹ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 158. Tal abordagem ganhou muita força nas décadas seguintes. Como expõe Pedro Ferreira de Souza, “*embora as previsões róseas de Langoni sobre a evolução da distribuição de renda tenham fracassado miseravelmente, sua abordagem tornou-se predominante, notadamente depois da redemocratização*”.

¹¹⁰ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 145.

dinheiro para os pobres e haverá assim mais empregos"¹¹¹. Ainda que se trate de uma ideia contestável do ponto de vista empírico, fato é que intelectuais contrários à promoção da igualdade têm conseguido convencer muitas pessoas de que dar uma fatia maior da renda para aqueles que ganham mais tem o potencial de trazer benefícios para todos.

Também a partir de um discurso calcado na prioridade irrestrita do crescimento econômico, é possível identificar discursos que identificam vantagens, a todo custo, no sentido de que a atividade do Estado não atinja as relações econômicas privadas. Exemplo desta associação entre liberais econômicos e regimes autoritários é atribuída ao caso de Cingapura por meio de tese denominada como “*Tese Lee*”, pelo qual argumentava-se a vantagem desses sistemas na promoção do desenvolvimento econômico. Por sua vez, na América Latina esta bandeira foi levantada em debates relacionados ao sucesso econômico do Chile em meio à ditadura liderada por Pinochet. Tais teses, entretanto, são rejeitadas por boa parte dos estudos econômicos contemporâneos. Amartya Sen, por exemplo, não encontra relação direta entre as políticas e circunstâncias econômicas que permitiram o crescimento econômico dos países asiáticos e sua necessidade de sustentação por elementos autoritários¹¹².

1.2.4. O discurso do mérito e a limitação à igualdade de oportunidades.

Por último, poderoso argumento contrário ao Estado redistributivo está presente numa leitura da desigualdade econômica associada ao mérito das pessoas para acumular riqueza. A leitura da desigualdade econômica é explicada e justificada pelas capacidades e méritos de indivíduos diferentes. Segundo o autor Tércio Sampaio Ferraz Junior:

“Trata-se de uma perspectiva provinda de um fluxo de sociobiologia que extrapola a noção de Darwin sobre a sobrevivência do mais apto para a estratificação da sociedade. Se somos diferentes, se temos diferentes habilidades e competências distintas, é porque somos desiguais e, portanto, essa desigualdade é justa e inevitável. Assim, justifica-se, no extremo, que alguns indivíduos ou grupos apoderem-se dos bens e recursos da sociedade e que possam gozá-los, desde que são considerados mais capazes.”¹¹³

¹¹¹ STIGLITZ, Joseph E. *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*. New York: Norton, 2013. p. 15.

¹¹² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 198.

¹¹³ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “A desigualdade econômica e a isonomia: uma reflexão sobre os perfis das desigualdades”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1. Rio de Janeiro: jan./abr. 2020, p. 45.

Dentro do caldo cultural e político que compõe as democracias ocidentais, Thomas Piketty¹¹⁴ argumenta no sentido da ascensão de uma corrente ideológica hegemônica, traduzida em um regime institucional e jurídico que privilegia o sucesso econômico individual dentro da economia de mercado como critério central de justiça. Há, portanto, um discurso de enaltecimento dos empreendedores que ascenderam por seus próprios méritos, fingindo esquecer uma situação de monopólio bastante favoráveis, sistemas legais e tributários que oferecem vantagens aos atores mais importantes e apropriações privadas de recursos públicos. Como aponta Branko Milanovic, “*as sociedades, em todo o mundo, estão estruturadas de maneira a glorificar o sucesso e o poder, que o sucesso e o poder numa sociedade comercializada são expressos apenas em dinheiro*”¹¹⁵.

Observa-se que o ideal meritocrático está relacionado á mobilidade, e não à igualdade. Afirma-se que não há nada de errado com a existência de lacunas entre ricos e pobres, mas apenas se “*insiste que filhos e filhas de ricos e filhos e filhas de pobres deveriam ser capazes, ao longo do tempo, de trocar de lugar baseado no seu mérito*”¹¹⁶. A questão, assim, gira em torno de se conferir oportunidade igual para subir as escadas do sucesso. Desde que todas as pessoas compitam em um campo nivelado, o resultado é justo.

Nesse contexto os mercados recompensam o mérito a partir da premissa de que todas as pessoas têm chance igual para competir. Adota-se uma *retórica da oportunidade*, resumida no lema segundo o qual “*peçoas que trabalham duro e que seguem regras são capazes de ascender até onde seu talento levar*”. A ética meritocrática exalta a liberdade – compreendida como a habilidade de o destino às custas de trabalho árduo – e o merecimento, tendo em vista que o sucesso é compreendido como um sinal de virtude¹¹⁷. A cultura pública, assim, reforçou a ideia de que somos responsáveis por nosso destino e merecemos o que recebemos.

Trata-se de ideologia fomentada também por governos de esquerda nas últimas décadas. Apesar de suavizarem as duras arestas do livre-mercado, não foram desafiadas premissas centrais da virada neoliberal, que colocam o mercado como instrumentos principais

¹¹⁴ Para Thomas Piketty a ideologia meritocrática exacerbada defende que “a desigualdade moderna é justa, uma vez que todos se beneficiam naturalmente da acumulação dos mais ricos, os quais são também os mais empreendedores, os mais merecedores e os mais úteis” (PIKETTY, Thomas. *Capital e Ideologia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 598- 617).

¹¹⁵ MILANOVIC, Branko. *Capitalismo sem rivais: o futuro do sistema que domina o mundo* (trad. Bernardo Ajzenberg). São Paulo: Todavia, 2020, p. 251.

¹¹⁶ SANDEL, Michael J. *A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?* (trad: Bhuvli Libanio), 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 180.

¹¹⁷ SANDEL, Michael J. *A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?* (trad: Bhuvli Libanio), 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 35 e 89.

para alcançar o bem público. É mantida uma versão tecnocrática de meritocracia, segundo o qual “o bem comum é definido pelo PIB, e que o valor das contribuições das pessoas consiste no valor de mercado dos bens vendidos ou serviços prestados”¹¹⁸. Desde que garantida uma igualdade de oportunidades – com acesso à educação, assistência à saúde, cuidados infantis e outros serviços que permitem às pessoas competir efetivamente no mercado de trabalho – todos os cidadãos deveriam ser capazes de disputar as recompensas que o mercado concede e receber os castigos apropriados.

A competição somente com base em esforço e trabalho alinharia os resultados de mercado com o mérito, e confere legitimidade a duas retóricas específicas do discurso meritocrática: da *responsabilidade* e da *ascensão*¹¹⁹. Desde os anos 1980, os debates sobre o Estado de bem-estar social têm se pautado em medir até que ponto as pessoas desfavorecidas são responsáveis pelo próprio infortúnio: “quanto maior nossa responsabilidade por nosso destino, mais mereceremos o elogio ou culpa pelo que a vida vem a ser”. Nesse sentido, a solidariedade dá lugar à noção de que somos responsáveis para custar de nós mesmos, e a sofrer as consequências se fracassarmos¹²⁰. A obrigação da sociedade de exigir sacrifícios, na forma de recursos públicos, em favor dos desfavorecidos depende de descobrir quem, dentre os necessitados, é responsável por seu infortúnio, e quem é apenas vítima de má sorte. Nesse cenário, os “perdedores” do sistema econômico são estigmatizados por sua falta de mérito, virtude e diligência.

De outro, a *retórica da ascensão* projeta a ideia de que “se as oportunidades são verdadeiramente iguais, pessoas não somente irão ascender até onde seus talentos e o trabalho árdua as levarem, mas também o sucesso delas será resultado da própria ação, e merecerão as recompensas que chegam a elas”¹²¹. Por essa visão, a crença na eficácia do trabalho como rota para o sucesso reflete uma convicção de que somos mestres do nosso destino. Se aqueles que tomam uma posição no topo e aqueles que tomam uma posição na base forem totalmente responsáveis por seu destino, a posição social refletirá o que as pessoas merecem. Trata-se de um lado duro, mas aprioristicamente justo da meritocracia.

¹¹⁸ SANDEL, Michael J. A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum? (trad: Bhuvli Libanio), 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 33-41.

¹¹⁹ Cf. SANDEL, Michael J. A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum? (trad: Bhuvli Libanio), 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 93-97.

¹²⁰ MOUNK, Yascha. *The Age of Responsibility: Luck, Choice and the Welfare State*. Cambridge: Harvard University Press, 2017, p. 28-37.

¹²¹ SANDEL, Michael J. A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum? (trad: Bhuvli Libanio), 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 98-107.

Associado à retórica da ascensão, está uma ideia que se convencionou chamar de *teoria do merecimento justo*. Trata-se de formulação baseada numa análise econômica neoclássica, segundo a qual o valor econômico da atividade exercida por determinado indivíduo seria a base legítima para as desigualdades. Nesse sentido, a renda mais alta de uma pessoa deveria justificar-se pelo tamanho da sua contribuição para a sociedade. Por essa linha de raciocínio, Michael Sandel bem observa que não se leva em consideração a possibilidade de que o valor da contribuição de uma pessoa para a sociedade poderia ser diferente do seu valor de mercado, o que justifica um status social de determinada pessoa em razão do seu “produto marginal”, ou do valor do resultado a ela atribuída¹²².

Tal discurso, entretanto, encontra uma profunda contradição na desigualdade econômica ao redor do mundo. Como observa Daniel Markovitz e se traduzirá em alguns dos dados apresentados ao longo deste trabalho, em um mundo extremamente desigual e com a riqueza concentrada em poucas pessoas ricas, a meritocracia promove uma sucessão dinástica de status e de riqueza. Esse fenômeno é personificado nos descendentes daquelas pessoas que conseguiram ascender, num primeiro momento, pelos próprios méritos (ou mesmo daqueles que já herdaram riquezas e conseguiram se colocar em ambientes privilegiados). Nesse contexto, ao invés de promover maior grau de justiça social, os elementos meritocráticos são responsáveis por alimentar e legitimar a realidade desigualitária¹²³. Trata-se de uma ordem socioeconômica que pode ser observada como uma espécie de casta, e que contradiz as bases do próprio argumento meritocrático.

CONCLUSÕES PARCIAIS

No debate distributivo, existe uma margem de escolhas públicas sobre os níveis aceitáveis de desigualdade econômica em determinada comunidade. Caso observadas as diretrizes ideológicas citadas, não parece haver muitos recursos para operacionalizar finalidades que tratem de maneira completa das dimensões econômicas da desigualdade. Nesse sentido, há uma limitação no conteúdo constitucional da igualdade em sua vertente material, de modo que o debate relativo às desigualdades estruturais permanece *encapsulado*

¹²² SANDEL, Michael J. A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum? (trad: Bhuvi Libanio), 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 197-198.

¹²³ MARKOVITZ, Daniel. *The meritocracy trap: how American's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class and devours the elite*. New York: Penguin Press, 2019, p. 39.

em face de algumas das principais fontes de pressão igualitárias – inclusive, aquelas necessárias para a construção de uma democracia funcional¹²⁴.

Sem que a concentração de riqueza dos mais ricos e os abismos por ela ocasionados entrem no centro da pauta do debate constitucional, o direito público seguirá colaborando para imposição de uma blindagem dos mais ricos ao debate público brasileiro. Caso analisadas sozinhas, as premissas apresentadas neste capítulo ensejam uma concepção insuficiente da relação entre a estrutura socioeconômica e as instituições democráticas, e criam um arcabouço jurídico que bloqueia um funcionamento progressivo das instituições¹²⁵. Nesses casos, o componente jurídico subjacente às políticas públicas atua não como um vetor substantivo, instrumental ou estrutural de construção de soluções para o desenvolvimento, e sim como uma camisa de força que pereniza a desigualdade¹²⁶.

Se aqui foi apresentada a racionalidade subjacente aos principais óbices distributivos no debate público contemporâneo, no capítulo seguinte serão abordadas as formas pelas quais o direito público brasileiro efetivamente tem sido operacionalizado com a finalidade de redistribuir de riqueza na sociedade. Como se verá, num contexto de blindagem promovida aos mais ricos, consolida-se a busca pela inclusão das pessoas mais vulneráveis por meio da efetivação de direitos sociais e econômicos, com a crescente popularização da garantia ao mínimo existencial em contraponto à pobreza.

¹²⁴ BRITTON-PURDY, J. J.; GREWAL, D. S.; KAPCZYNSKI, A.; RAHMAN, K. S. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal*, n. 129, 2020, p. 1809.

¹²⁵ Afinal, como afirma Diogo Coutinho, a depender do arcabouço jurídico existente, é possível que instituições jurídicas reforcem a desigualdade. (COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 77)

¹²⁶ Nesse sentido, alguns escritores, preocupados com o crescimento da desigualdade alhures, criticam a centralidade da concepção de igualdade econômica. Para Branko Milanovic, “o que parece é que muitos países estão até mesmo retrocedendo em termos de igualdade liberal, recuando em direção a um sistema apenas de igualdade natural, aquele que prevê a igualdade de todos perante a lei, mas não a igualdade de oportunidades”. (MILANOVIC, Branko. *Capitalismo sem rivais: o futuro do sistema que domina o mundo* [trad. Bernardo Ajzenberg]. São Paulo: Todavia, 2020, p. 70).

CAPÍTULO 2 – A CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO CONSTITUCIONAL DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS PELO COMBATE À POBREZA.

INTRODUÇÃO

O dever de redução das desigualdades socioeconômicas tem centralidade na Constituição de 1988. De um lado, “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” é tratado como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil no seu art. 3º, III. De outro, o art. 170, VII trata como princípio da ordem econômica redução “das desigualdades regionais e sociais”. Tais vetores voltam-se à “*a extensão ao máximo da eliminação das diferenças enquanto mínimo de impedimento no terreno concreto da vida social e econômica e não apenas perante a lei*”¹²⁷.

Apesar de constituir uma meta central para a República, há muito trabalho a fazer. O dever de igualdade possui um caráter principiológico, sendo compreendido como um *mandado de otimização*¹²⁸ voltado aos melhores esforços para a obtenção de justiça socioeconômica, desde que compatível com os demais princípios da ordem econômica. A partir destas diretrizes, é atribuída força normativa a uma série de disposições, com a pretensão de interferir diretamente em diversos setores da economia e da vida privada.

A partir dessa segunda noção, pode-se afirmar que as normas constitucionais têm o condão de promover um debate mais profundo sobre as diferentes dimensões da desigualdade econômica, que dizem respeito não somente à pobreza, mas também à enorme distância entre as pessoas mais necessitadas e os setores mais ricos da sociedade. Trata-se de discurso que possuía maior força no momento de elaboração da Constituição de 1988, associado ao constitucionalismo dirigente¹²⁹, que buscava atingir as desigualdades tanto na base quanto no topo do estrato socioeconômico com fundamento na força normativa da Constituição. O otimismo era grande em relação à atuação dos juízes, no papel de guardiões

¹²⁷ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “A desigualdade econômica e a isonomia: uma reflexão sobre os perfis das desigualdades”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1. Rio de Janeiro: jan./abr. 2020, p. 47.

¹²⁸ ALEXY Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993; ÁVILA, Humberto. *Teoría dos princípios*, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004. Segundo Humberto Ávila, “[o]s princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção” (p. 70)

¹²⁹ V. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Ed., 2001. BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005; GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

de direitos fundamentais e controladores de políticas públicas em direções mais igualitárias. Com o passar do tempo, contudo, a Constituição teve muitas de suas estratégias de desenvolvimento econômico, até então de natureza estadocêntrica e nacionalista, revistas¹³⁰.

Em meio a esse conceito amplo, no Brasil, a garantia de uma ampla carta de direitos sociais e econômicos constituiu um traço da nossa *identidade*¹³¹ constitucional durante a redemocratização. Como aponta Sérgio Abranches¹³², numa outra faceta do “*acerto de contas*” com o período autoritário e desigualitários vividos na Ditadura Militar, a Constituição 1988 recebeu grande influência de dispositivos social-democráticos, e permitiu a codificação de valores relacionados às das *reformas de base* pretendidas antes do golpe militar de 1964. Serviu, assim, como uma “*espécie de aspirador de pó das demandas sociais*”, com a constitucionalização das políticas públicas por meio do desenvolvimento de uma ampla carta de direitos¹³³. Cientistas políticos enxergam um crescimento do papel dos mais pobres na disputa eleitoral, e na política institucional brasileira¹³⁴, a ponto de Ulisses Guimarães ter afirmado, no discurso de promulgação Constituição, “*a governabilidade está no social*”. Ao mesmo tempo, formou-se um relativo consenso no direito público brasileiro – e, em nível global, nas democracias ocidentais – sobre a primazia do combate à pobreza.

Partindo-se da formação dessa significativa zona de consenso sobre a necessidade de se promover inclusão socioeconômica¹³⁵, o capítulo apresentará as estratégias igualitárias oferecidas pelo direito público brasileiro desde a redemocratização. A princípio, há na sua base a perspectiva universalista da cidadania, cuja pretensão é conferir um padrão de vida adequado a todos. A pretensão existente no constitucionalismo social¹³⁶ se relaciona à

¹³⁰ , VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri. Constituição e desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (Org.). *Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 57. Segundo os autores, a despeito do surgimento de um novo modelo de constituição economicamente liberal e socialmente distributivo, este realinhamento não alterou as estratégias de distribuição veiculadas predominantemente por meio dos direitos sociais.

¹³¹ Cf. ROSENFELD, M. ‘Constitutional Identity’. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 757-762.

¹³² ABRANCHES, Sergio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 86.

¹³³ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

¹³⁴ Cf. NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 23.

¹³⁵ ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change*. New Jersey/Oxford: Princeton University Press, 2016.

¹³⁶ De acordo com Daniel Sarmento e Cláudio Pereira Souza Neto, o constitucionalismo social não renega os elementos positivos do liberalismo, que se traduzem na preocupação com os direitos e com a limitação de poder. Mas, antes pugna por conciliá-los com a busca da justiça social e do bem-estar coletivo no ideário constitucionalista, tornando-o mais inclusivo e sensível às condições concretas de vida do ser humano, no afã de levar as suas promessas de liberdade e de dignidade também para os setores desprivilegiados da sociedade. (SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2ª edição, 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 84)

plena efetivação de direitos sociais e econômicos, intimamente ligados à ideia de igualdade material¹³⁷, e se volta a “*criar condições sociais que assegurem uma igual dignidade social em todos os aspectos*”¹³⁸.

No entanto, apesar da inspiração igualitária que originalmente se observou na Constituição de 1988, a prática do constitucionalismo contemporâneo tem aberto margem para críticas severas em relação à eficácia da estratégia universalista de efetivação de direitos econômicos e sociais, especialmente no que se refere à apropriação de tais pleitos pelas camadas mais ricas da população. Segundo essa narrativa, a imposição das limitações institucionais e a instrumentalização desses direitos sob uma perspectiva universal acabaria por distorcer seu aspecto igualitário.

Em resposta à suposta baixa eficácia desses direitos, argumentamos que a tentativa brasileira de promoção de igualdade material a partir dos parâmetros do constitucionalismo social tem migrado para a concentração de esforços na efetivação de direitos básicos constitucionalmente garantidos aos mais vulneráveis. Em termos econômicos, volta-se ao combate da *pobreza extrema*, ao passo que a *desigualdade extrema* deixa de ser um problema constitucional. Ou seja: ao invés de conferir recursos comparativamente igual para todos, a efetivação dos direitos buscaria garantir apenas o *suficiente*, ou seja, o mínimo de recursos para os pobres. Também nesse cenário, será apresentada uma evolução no estudo da pobreza, que passa a se orientar por critérios relacionados à criação *capacidades* a partir de diferentes variáveis focais. Por fim, será demonstrado como esse substrato teórico deu força para a consolidação da ideia de um mínimo existencial como dimensão sindicável do constitucionalismo social.

2.1. A PROMOÇÃO DA CIDADANIA INCLUSIVA PELA JUDICIALIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS ECONÔMICOS NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO.

A ideia de inclusão no constitucionalismo contemporâneo está ligada à ascensão do discurso da cidadania. Com o surgimento da social-democracia e do Estado de bem-estar social, busca-se a definição de um *status* socioeconômico capaz de acomodar o

¹³⁷ Para Jane Reis Gonçalves Pereira, a realização dos direitos sociais liga-se “a elementos centrais da igualdade material, como igualdade de chances – como ponto de partida – e da igualdade de resultados, como ponto de chegada” (PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. “Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: reflexões sobre as críticas à judicialização dos direitos prestacionais” *In: Revista Quaestio Iuris*, v. 08, n. 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 10).

¹³⁸ Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 336-346. Como defende o autor, “*dir-se-á que o princípio da igualdade é, simultaneamente, um princípio de igualdade de Estado de Direito e um princípio de democracia econômica e social*”.

conflito distributivo pela defesa da garantia de *igualdade de oportunidades*. Para Marshall, “*diferenças de status podem receber a chancela de legitimidade em termos de cidadania democrática, desde que não sejam muito profundas, mas ocorram numa população unida numa civilização única, e desde que não sejam uma expressão de privilégio hereditário*”¹³⁹. Desigualdades poderiam ser justificadas na medida em que fossem dinâmicas, e desde que se ofereça um estímulo para mudança e melhoria.

Tal conjunto de ideias “*sustentava a domesticação da desigualdade e a institucionalização do Estado de Bem-Estar como fiadores de uma ordem pacificada, que dissolvera o os grandes antagonismos em hierarquia mais de status do que propriamente de renda ou riqueza*”¹⁴⁰. Havia uma visão *rósea* da desigualdade: ao se assumir uma suposta harmonia natural e previsibilidade de objetivos sociais que, durante os anos do pós-guerra, foram interpretados como mutuamente interdependentes. Foi dado destaque à liberdade e a igualdade de oportunidades, como caminho pavimentado para o equilíbrio entre a moderação da desigualdade de resultados e o crescimento econômico.

Assim, o discurso da cidadania serviu para delimitar a desigualdade econômica no século XX, de modo a estabelecer condições econômicas adequadas a serem garantidas por meio da prestação de serviços sociais aos indivíduos. Seu conteúdo passou a ser preenchido a partir de uma narrativa *tripartite*, simultaneamente em relação à liberdade (civil), à participação (política) e às necessidades (sociais)¹⁴¹. O processo histórico de obtenção de direitos, realizado *de baixo para cima* por lutas políticas dos menos favorecidos, levariam à imposição de um princípio de igualdade capaz de conferir um mínimo *status* uniforme aos cidadãos, e à conquista, cronologicamente¹⁴², de direitos civis, políticos e sociais. Por esse marco filosófico, o status de cidadão traduz um nível razoável de igualdade, que permita aos indivíduos exercerem suas diferentes formas de liberdade, sejam elas *negativas* – voltadas às

¹³⁹ Segundo Marshall, seriam três os principais estágios para a consolidação da cidadania: “*Primeiro, a compreensão, e ambos os extremos da escala de distribuição de renda. Segundo, a grande extensão da área de cultura e experiências área de cultura e experiência comuns. E terceiro, o enriquecimento do status universal de cidadania, em conjunto com o reconhecimento e estabilização de certas diferenças de status primariamente pelos sistemas interligados de educação e ocupação. Os dois primeiros tornaram o terceiro possível.*” (MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 108-109).

¹⁴⁰ SOUZA, Pedro H. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 80-84 e 102.

¹⁴¹ NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Revista de ciências sociais*, v. 37, n. 2, 1994, p. 253-270.

¹⁴² Cf. MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. *Curso de derechos fundamentales: teoría general*. Madrid: Dykinson, 1999, pp. 146-48. Todavia, vale ressaltar que a assunção de uma conquista cronológica dos direitos sofre críticas no Brasil. Para José Murilo de Carvalho, a ordem apontada por Marshall da conquista primária de direitos civis e políticos, e posteriormente daqueles sociais, não se refletiria no Brasil. A tendência autoritária da vida política no país teria levado à concessão inicial de direitos sociais, *de cima para baixo*, sem a necessária conquista dos demais. (CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002)

garantias contra interferências externas –, ou *positivas* – que se associa à participação na esfera pública¹⁴³.

Nesse contexto, a cidadania surge como um mecanismo de integração jurídica igualitária na sociedade, implicando direitos neutralizadores das eventuais desigualdades econômicas e políticas. Segundo Marcelo Neves, quando incorporada ao texto constitucional por meio da abrangência da declaração de direitos, há na integração por ela promovida uma aspecto de política simbólica, que abre portas ao processo de juridificação daqueles indivíduos¹⁴⁴. Assim, a *plena inclusão* é pressuposto da cidadania, segundo a qual “*deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse Estado com exceção dos que estão de passagem e dos incapazes de cuidar de si mesmo*”¹⁴⁵.

Sob a régua da inclusão, o nível de proteção social a ser garantido pelo Estado poderia variar, num espectro que vai desde a garantia das necessidades mínimas dos indivíduos, até o atingimento de um *welfare state*, com maiores padrões de igualdade, de modo que trabalhadores tivessem acesso a benefícios elevados e universais – os mesmos que os mais ricos desfrutavam. A partir de uma perspectiva universalista¹⁴⁶, um certo grau de desigualdade econômica pode ser legítimo, desde que garanta um nível de homogeneidade social capaz de criar um sentimento de participação efetiva na comunidade.

Para isso, direitos sociais e econômicos ganham verdadeiro status legal, independentemente das condições financeiras das pessoas e do acesso que elas teriam a tais bens no mercado, “*quando são invioláveis e quando são assegurados com base na ‘cidadania em vez de terem base no desempenho*”¹⁴⁷. Nesse nível universal de proteção social, observado em alguns países europeus, fala-se em um processo de *descomodificação*, em que se garantam “*serviços básicos por meio de proteção social autônomas do mercado que liberem os indivíduos de relações de consumo para o gozo de direitos sociais*”¹⁴⁸. Célebre autor português, com grande influência no momento da Constituinte, Canotilho afirma a existência

¹⁴³ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 151.

¹⁴⁴ NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Revista de ciências sociais*, v. 37, n. 2, 1994, p. 253-270. De acordo com o autor, “de um lado, a conquista e ampliação da cidadania podem ser interpretadas como processo de juridificação, por outro, é possível conceber a autonomia do sistema jurídico como condição de sua realizabilidade”.

¹⁴⁵ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia* (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 92-109.

¹⁴⁶ Cf. FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994, p. 107.

¹⁴⁷ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 24, 1991, p. 101-109.

¹⁴⁸ VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 97.

de um *princípio da democracia econômica e social*, que corresponde ao *dever de compensação positiva*, capaz de incluir os indivíduos não apenas por meio de um “*esquema de segurança, previdência e assistência social*”, mas que também envolve transformação de estruturas econômicas, abrangendo “*um conjunto de tarefas conformadoras, tendentes a assegurar uma verdadeira ‘dignidade social’ ao cidadão e uma igualdade real*”¹⁴⁹.

As perspectivas teóricas social-democratas são ambiciosas, e o modelo constitucional brasileiro proposto na sua promulgação cristalizou a priorização da inclusão social em termos similares, com o fortalecimento de uma séria de estratégias políticas inclusivas. Como afirma Marcelo Medeiros, dentre os dois grupos estratégicos de políticas para se promover a igualdade, *que podem ser agrupadas em igualdade por inclusão igualdade por redistribuição*, optou-se no Brasil pelo primeiro. Como define o autor:

“Políticas de igualdade por inclusão são aquelas que reconhecem certos avanços de uma parte da população, definindo-os como um marco absoluto, e buscam recuperar o atraso do restante das pessoas em relação a eles. São desenhadas para usar os recursos fiscais disponíveis de modo a dar aos que têm menos aquilo que se considera básico ou essencial e já foi garantido a outros. O universalismo ou, mais exatamente, um tipo minimalista de universalismo, é o princípio de justiça que norteia a igualdade por inclusão.”

150

No Brasil, a promulgação da Constituição de 1988 é um divisor de águas. Mesmo que textos constitucionais não sejam capazes de alterar sozinhos a realidade de um país, também é verdade que leis promulgadas e políticas públicas implementadas com base na Constituição vêm criando condições para diminuir desigualdades em algumas áreas¹⁵¹. De fato, a Carta criou uma moldura jurídica para uma ampla agenda inclusiva, com diretrizes para uma reorganização do setor de políticas sociais, que ao mesmo tempo levaram ao aumento do orçamento e do tamanho do Estado social¹⁵². A título exemplificativo, o conjunto de gastos públicos com saúde e educação foi responsável pela redução em 18% da

¹⁴⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 346.

¹⁵⁰ MEDEIROS, Marcelo. Meio século de desigualdades no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 90, 2016, p. 175–177.

¹⁵¹ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p.132.

¹⁵² Como afirma Leonardo Avritzer, “a Constituição de 1988 mudou completamente o padrão das políticas sociais no Brasil ao atender à pressão de diversos movimentos sociais que reivindicavam inclusão por meio de políticas sociais mais amplas”. (AVRITZER, Leonardo. *O Pêndulo da democracia*. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 96)

desigualdade medida pelo índice Gini¹⁵³. Trata-se de feito ocorrido num cenário em que o texto constitucional passou a prever um piso de gastos para a União da arrecadação de impostos na “*manutenção e desenvolvimento do ensino*”, ao passo que, no âmbito da saúde pública criação de um Sistema Único de Saúde (SUS) permitiu a estruturação de uma rede de cobertura universal, que se potencializou com a indexação de gastos impostas por emenda constitucional.

É sob esse contexto que a teoria constitucional majoritária desenvolvida no Brasil, voltada a tratar das prestações do Estado Social atribuiu um *status* de direito fundamental, especificamente, a cada espécie de prestação constante na ampla carta de direitos da Constituição de 1988. Eles estão protegidos não apenas no seu artigo 6º - topograficamente situado no Capítulo II, do Título II da Constituição Federal, que trata dos direitos e garantias fundamentais – mas também na forma do seu art. 5º, § 2º, que prevê cláusula de abertura para a identificação de direitos fundamentais ao longo de todo o texto constitucional. Por tais motivos, Jane Reis Gonçalves Pereira, assinala que “*em nossa Constituição, os direitos sociais não se configuram apenas como comandos de otimização decorrentes da liberdade, mas ostentam status constitucional autônomo*”¹⁵⁴.

A importância crescente dos direitos econômicos e sociais se fundamentou, em boa medida, na convergência das nas democracias ocidentais em torno de um discurso dos direitos¹⁵⁵, que passa a tratá-los como *trunfos*¹⁵⁶, e considerar essencialmente injustas as valorações que acarretem a privação dos direitos fundamentais positivados em um ordenamento jurídico. Também sob um ponto de vista da teoria do direito, é possível citar três razões para afirmá-los como direitos individualmente orientados¹⁵⁷. *Primeiro*, porque a categoria de direitos econômicos e sociais encontra-se baseada em interesses juridicamente protegidos, sejam eles bens individuais ou coletivos – quais sejam, a garantia de cidadania às pessoas e a meta coletiva de promoção de igualdade material. *Segundo*, tendo em vista que se colocam como direitos a prestações estatais, redutíveis em modalidades deontológicas relacionais, eis que a titularidade de tal direito pressupõe do poder jurídico apto a obrigar seu

¹⁵³ CARVALHO, Laura. *Curto Circuito: O vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020, p. 61.

¹⁵⁴ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. "Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: reflexões sobre as críticas à judicialização dos direitos prestacionais", *op. cit.*, p. 24.

¹⁵⁵ Cf. NINO, Carlos Santiago. *Rights*, New York University Press; FEINBERG, Joel. "The Nature and Value of Rights". In: *Rights* [ed. Carlos Santiago Nino], New York University Press, pp. 185-200.

¹⁵⁶ DWORKIN, Ronald. "Rights as Trumps". In: *Theories of rights* (org. Jeremy Waldron). New York: Oxford University Press, 1990.

¹⁵⁷ Cf. ALEXY, Robert. "Individual Rights and Collective Goods". In: *Rights* [ed. Carlos Santiago Nino], New York University Press, pp. 163-66. V., também, SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 74-78.

cumprimento por terceiros. *Terceiro*, pois são encontrados mecanismos concretos para seu pleito em juízo, consistentes na vasta gama de ações judiciais encartadas no ordenamento jurídico brasileiro.

Os direitos sociais e econômicos previstos na Constituição, portanto, podem ser classificados como *justiciáveis*, e não *aspiracionais*¹⁵⁸. De um lado, rotulá-los como *aspiracionais* significa que sua positivação em sede constitucional serve para guiar políticas de Estado ou expressar ideais defendidos pelo Constituinte, mas que, diante da ausência de força vinculativa, não obrigaria os governos a levar o bem-estar social em conta ao realizar decisões políticas. Neste prisma, cidadãos não teriam instrumentos jurídicos para requerer na via judicial o cumprimento destes direitos, eis que careceriam de fundamentalidade. Por outro – e esse é o caso brasileiro¹⁵⁹ – direitos *justiciáveis* caracterizam-se pela possibilidade de tais pretensões serem levadas às cortes diretamente em razão de tais fundamentos constitucionais. Além disso, os cidadãos devem possuir instrumentos jurídicos para garantir o cumprimento destes direitos, por meio de ações previstas na própria Constituição. A diferença se encontra no fato de que a positivação destes direitos enquanto normas jurídicas serve não apenas como barreiras ao arbítrio estatal, mas também como um catálogo ético aplicável ao Poder Público e aos demais indivíduos.

No contexto brasileiro, é juridicamente viável pleitear o pleno funcionamento do Estado social brasileiro, tal qual previsto na Constituição Federal. A partir da *doutrina da efetividade*¹⁶⁰, e da garantia ampla constante do art. 5º, XXXV da Constituição, o Judiciário é legitimado para determinar, a partir da interpretação de cláusulas constitucionais, a prestação ativa de direitos sociais e econômicos pelo Poder Público aos cidadãos¹⁶¹. Há, assim, a

¹⁵⁸ JUNG, Courtney; HIRSCHL, Ran; ROSEVEAR, Evan. “Economic and Social Rights in National Constitutions”. In: *American Journal of Comparative Law*, 2014, 62:4, p. 1045 e 1048-1061. (doutrina brasileira), p. 1048. Segundo pesquisa realizada na Universidade de Toronto, em 2013 existiam no mundo ⁶⁷ constituições em que tais direitos eram justiciáveis, e 30 em que eram aspiracionais. Nas constituições da América Latina, foi encontrada uma média de 12.9 direitos sociais e econômicos justiciáveis, a maior do mundo.

¹⁵⁹ Neste sentido, v. SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 74-78.

¹⁶⁰ A teoria da máxima efetividade dos direitos fundamentais, como assevera Ana Paula de Barcellos, “*supera a concepção arcaica que conferia às normas programáticas caráter meramente proclamatório, dependendo de intermediação legislativa para surtir efeitos jurídicos*”. (BARCELLOS, Ana Paula de. “Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas”. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador: n. 15, 2007, p. 3). No mesmo sentido, v. BARROSO, Luís Roberto. “A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília: v. 5, Número Especial, 2015, p. 29;

¹⁶¹ Segundo Karl Loewenstein, “*cada vez se completa y se amplía más el catálogo clásico de las libertades individuales po médio de derechos sociales y económicos del Pueblo, para cuyya realización se hace necesaro una acción positiva por parte de los detentadores del poder*”. (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1979, p. 212)

inquestionável possibilidade de submeter uma política pública ao controle jurisdicional¹⁶², pois o Judiciário as tutela na medida em que elas expressem direitos. Diante da demanda por controle judicial, é dado ao juiz possibilidade de adentrar ou não o mérito dos atos que constituem determinada política pública, de forma a substituir por muitas vezes a iniciativa do Poder Executivo, nos campos orçamentário e administrativo, para a sua realização.

A partir dessa fundamentação teórica, a judicialização de políticas públicas tem sido utilizada estrategicamente no cenário jurídico contemporâneo como forma de promover o avanço de direitos prestacionais. Desde então, esta vem sendo estratégia relevante por grupos sociais para a expansão de compromissos assumidos no texto constitucional: por meio do ajuizamento de ações, decisões tipicamente cabíveis à Administração Pública são tomadas pelo Judiciário, que se investe do papel de guardião de direitos fundamentais para legitimar suas decisões em tais searas¹⁶³. Vale observar que existe uma pretensão econômica em torno da efetivação de tais direitos na seara judicial: para alguns autores¹⁶⁴, sua prestação tem potencial para, mesmo que de forma indireta, ampliar a renda de pessoas que, sem estas prestações, se encontrariam em condições de profunda vulnerabilidade. Nesta leitura, juízes são compreendidos como atores institucionais capazes de prover maior igualdade econômica por meio da inclusão.

No entanto, a consolidação da via judicial não garante que o processo da cidadania siga um caminho de plena universalização. Apesar das robustas declarações de direitos prevista na Constituição, vivemos em um país cuja estrutura socioeconômica é marcada por profunda exclusão política, social e econômica. Constatamos uma situação delicada: ao mesmo tempo em que a constituição encarrega o Estado de agir intensamente para suprir as necessidades básicas das pessoas por meio de políticas públicas, no campo social convivemos com um cenário em que as carências e demandas são crescentes. A exclusão ainda prepondera para muitos grupos marginalizados, que além de terem maior

¹⁶² Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. "O Conceito de Política Pública em Direito", in *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*, São Paulo: Saraiva, 2006., p. 31. Já para Ana Paula de Barcellos, "a definição das políticas públicas deve estar totalmente infensa ao controle jurídico, de forma que haja a limitação do primeiro pelo segundo" (BARCELLOS, Ana Paula de. Op., cit., p. 14). Ainda, segundo Carlos Portugal Gouvêa, "(...) o sistema constitucional brasileiro claramente define direitos sociais e econômicos como decorrentes da aplicação de políticas públicas, e ao Judiciário foi dada a responsabilidade de verificar se tais políticas têm sido corretamente implementadas" (GOUVÊA, Carlos Portugal. "Social Rights against the Poor". *Vienna Journal on International Constitutional Law*. Viena: vol. 7, 2013, p. 457).

¹⁶³ Nas palavras de Luis Roberto Barroso, "a canalização, das instituições políticas para os tribunais em geral, de expectativas sociais frustradas, em um cenário que o Legislativo e o Executivo são vistos como insuficientemente responsivos em relação às demandas dos cidadãos." (BARROSO, Luís Roberto. "Judicialização da política, ativismo judicial e legitimidade democrática". *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília: v. 12, n. 96, 2010, p. 3-41).

¹⁶⁴ JUNG, Courtney; HIRSCHL, Ran; ROSEVEAR, Evan. "Economic and Social Rights in National Constitutions". In: *American Journal of Comparative Law*, 2014, 62:4, p. 1045 e 1048-1061. (doutrina brasileira)

dificuldade em acessar as prestações estatais, na maioria das vezes não conseguem interferir na formulação de políticas públicas ou acionar o Judiciário para ordenar ao Estado que as cumpra¹⁶⁵. Como se verá a seguir, tais problemas levam, num primeiro momento, à priorização daquelas necessidades mais básicas dos indivíduos pela prática constitucional prevalecente, que se associa ao combate à pobreza.

2.1.1. Críticas à eficácia distributiva da judicialização de direitos sociais e econômicos.

Antes de se investigar a forma que a efetivação dos direitos sociais e econômicos encontram uma prioridade na proteção dos mais pobres, vale ter em mente algumas discussões quanto ao seu papel na promoção de igualdade material. Ao passo que a gênese de tais direitos está no ideal de concretização da cidadania – *i.e.*, inclusão daqueles excluídos de direitos fundamentais – por outro lado também se discute o seu emprego como estratégia efetivamente redistributiva pelas cortes. Uma visão específica, consideravelmente pessimista para se enxergar a questão distributiva na promoção de direitos sociais e econômicos, trata da *apropriação* da judicialização dos direitos sociais e econômicos por postulantes mais ricos e bem-organizados, capazes de subverter a sua lógica igualitária subjacente.

Nesse sentido, a efetivação de direitos pelas cortes tem sido objeto de críticas mais antigas na literatura norte-americana. Ran Hirschl procura explicar o protagonismo de cortes constitucionais em arranjos institucionais, concluindo que “*a única explicação plausível para que os titulares do poder político abram mão, de maneira passiva, de (grande) parte de seus poderes em favor de juízes e tribunais é o próprio proveito na mudança de situação, com a indevida proteção constitucional dos interesses de elites*”¹⁶⁶. É observado, no trabalho das cortes, uma forte tendência elitista, de modo a favorecer as elites econômicas pelo manejo dos direitos num sentido contrário à democratização da ordem social e econômica. O Judiciário, ancorado no suposto mito do sistema de freios e contrapesos, é visto como uma antítese do autogoverno republicano, refletindo parcela da elite econômica que o compõe.

¹⁶⁵ Cf. JUNG, Courtney; HIRSCHL, Ran; ROSEVEAR, Evan. “Economic and Social Rights in National Constitutions”. In: *American Journal of Comparative Law*, 2014, 62:4, p. 1045 e 1048-1061; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. “Direitos Sociais, Estado De Direito e Desigualdade: Reflexões sobre as Críticas à Judicialização dos Direitos Prestacionais”. *Revista Questio Iuris*. Rio de Janeiro, Empório do Direito, 2015, n. 03, vol. 08, p. 4.

¹⁶⁶ HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy*, 2004, apud FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 206.

Assim, são relevantes os questionamentos tanto sobre a composição do Judiciário enquanto instituição quanto ao papel das partes que pleiteiam em juízo. Como narrado por Jane Reis Gonçalves Pereira, é constante a “*crítica de que a judicialização dos direitos sociais teria efeitos desiguitários, pois só atende às partes postulantes, gerando desequilíbrio na distribuição dos bens sociais. (...) Na medida que apenas protege aqueles que pleiteiam em juízo, a judicialização dos direitos sociais funcionaria como um fator de desequiparação do tratamento isonômico que deve nortear as políticas públicas*”¹⁶⁷. Existiria um contexto disfuncional, no qual juizes pouco preparados para lidar com questões sistêmicas interferem no escasso orçamento público e decidem em favor de indivíduos que, representados por bons advogados, apresentam pedidos razoáveis – mas não prioritários e igualitaristas do ponto de vista econômico – de prestações ao Estado social. Há aqui uma preocupação considerável com o peso de grupos de interesse nos processos judiciais, consideravelmente mais ricos, e que fariam valer suas pretensões em detrimento daqueles que mais necessitariam do auxílio estatal.

Tal crítica é descrita com maior detalhamento por Carlos Portugal Gouvêa, para quem a via judicial geraria o efeito inverso do que previu o constituinte ao incluir direitos sociais na Constituição Federal: “*o discurso de direitos sociais e econômicos no Brasil foram apropriados por grupos econômicos privilegiados, trazendo o resultado de que a proteção constitucional destes direitos não mais serve à sua função de reduzir desigualdades*”¹⁶⁸. Por meio de ações individuais, bons advogados poderiam transferir a vantagem de uma experiência especializada para os cidadãos contra o Estado. No entanto, as desigualdades sociais alocariam o valor de tal especialização apenas para uma classe média capaz de pagar pelo serviço, ao passo que pessoas mais pobres, sofrendo de assimetria de informação, não se beneficiam da tutela individual em políticas públicas.

Diante desta narrativa, é possível realizar algumas observações. Sobre os efeitos supostamente anti-iguitários da judicialização de direitos sociais e econômicos, Jane Reis Gonçalves Pereira aponta um otimismo comparativo por vezes desmedido com o processo político sobre o qual a judicialização intervém. Existiria uma “*inconsistência em presumir que os critérios usados pela administração de distribuição de serviços fornecidos de*

¹⁶⁷ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. "Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: reflexões sobre as críticas à judicialização dos direitos prestacionais", *op. cit.*, p. 35.

¹⁶⁸ GOUVÊA, Carlos Portugal. "Social Rights against the Poor". In: *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Viena: vol. 7, 2013, p. 454. Tradução livre. No original: "The discourse of social and economic rights in Brazil has been appropriated by privileged economic groups with the result that the constitutional protection of those rights is no longer carrying out its function to reduce economic inequality".

*forma divisível (como saúde, vagas em escolas, etc.) são sempre igualitários e republicanos*¹⁶⁹. Pelo contrário, a professora afirma a existência de uma cultura patrimonialista e clientelista no aparato burocrático brasileiro, cujo acesso se dá com fulcro em razões que desbordam daquelas técnicas. Tais vícios poderiam ser desbloqueados pela via judicial, capaz de pressionar para o emprego de critérios mais objetivos e transparentes na distribuição de recursos escassos, especialmente quando promovidos por instituições republicanas que auxiliem no acesso dos mais pobres à justiça¹⁷⁰.

Outro ponto que merece uma análise mais detalhada diz respeito às críticas sobre a eventual apropriação pela classe média da justiciabilidade dos direitos sociais. É possível utilizar medidas palpáveis de desigualdade – *e.g.*, coeficiente Gini – como valiosos instrumentos descritivos para aferir o potencial distributivo de intervenções judiciais¹⁷¹. No caso de sociedades consideravelmente desiguais, mesmo cenários em que todos os estratos socioeconômicos tenham ganhos similares, ou que só a classe média receba benefícios, a decisão poderá se mostrar suficiente para promover um certo grau de igualdade material¹⁷². Ou seja: quanto mais concentrada for a riqueza, maior cuidado deve ser tomado em presumir efeitos anti-igualitários na promoção de direitos sociais e econômicos em favor da classe média.

Este argumento pode ser observado em algumas decisões que se basearam na promoção desses direitos ao redor do mundo. No Brasil, mesmo com uma considerável litigância de direito à saúde em favor das classes médias e ricas, são amplamente reconhecidos efeitos sistêmicos para uma prestação mais igualitária do serviço pelo Sistema Único de Saúde¹⁷³. Nestes casos, desde que a proteção às classes médias não se dê

¹⁶⁹ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. "Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: reflexões sobre as críticas à judicialização dos direitos prestacionais", *op. cit.*, p. 36.

¹⁷⁰ Cf. VERSTEEG, Mila. "Can rights combat economic inequality?" *In: Harvard Law Review*, v. 133, 2020, p. 37. Dentre estas instituições, é dada ênfase às Defensorias Públicas, num contexto em que a proposição de ações coletivas assume importância maior, mesmo que de forma complementar à tutela individual dos direitos.

¹⁷¹ Neste sentido, Mila Versteeg demonstra que "Using the Lorenz curve and Gini coefficient, we can depict the expected potential impact of different kinds of judicial interventions." (VERSTEEG, Mila. "Can rights combat economic inequality?" *In: Harvard Law Review*, v. 133, 2020, p. 2022)

¹⁷² VERSTEEG, Mila. "Can rights combat economic inequality?" *In: Harvard Law Review*, v. 133, 2020, p. 2026. Segundo a autora, "equality increases, chiefly because the three units represent a relatively larger increase for the bottom quartile than for the top quartile. It is only when the rich gain more than the poor that inequality increases.". Assim, "equality increases relative to a world in which the rich would have grown richer anyway and the poor would not have been lifted up by the courts". É verdade que se pode objetar este argumento com base na perda de eventual oportunidade de se tomar uma mais igualitária, no entanto fato é que em geral a desigualdade só não diminuirá se a realocação de recursos se der em face daqueles muito mais ricos em termos absolutos.

¹⁷³ BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. "The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights". *In: Policy Research Working Paper*. The World Bank, Development Research Group, 2012, pp. 19-21. A pesquisa demonstra que, em litígios relacionados à educação, 78% dos beneficiários de decisões judiciais, voltadas principalmente à contratação de professores ou questionamento de aumento de

diretamente às expensas dos mais pobres, é provável que haja promoção de igualdade material¹⁷⁴.

Noutro contexto, Mila Versteeg demonstra um papel central das cortes em invalidar medidas de austeridade econômica e corte de serviços sociais já existentes¹⁷⁵. Ao bloquear políticas economicamente regressivas, previne-se o avanço das desigualdades econômicas, mesmo que beneficie principalmente a classe média. Interessante exemplo oferecido pela autora diz respeito à Corte Constitucional da Lituânia, que entendeu como desproporcional, à luz do direito à seguridade social, a redução de pensões para trabalhadores proposta dentre as medidas do governo na crise financeira de 2008¹⁷⁶. Também como freio ao corte de benefícios públicos, é célebre o caso da Corte colombiana em que, por uma interpretação extensiva do mínimo existencial, decidiu pela manutenção do reajuste dos salários do funcionalismo público de acordo com a inflação também àqueles que se encontravam na classe média, invalidando plano do governo que apenas o conferia àqueles mais pobres¹⁷⁷. Tal decisão foi severamente criticada pelo uso dos direitos sociais na proteção das classes médias, mas posteriormente foi possível observar ganhos de igualdade inclusive por meio destas intervenções, tendo em vista a estrutura socioeconômica extremamente concentrada do país.

Por esta breve construção, os direitos de fato não promoveriam mudanças radicais, mas podem em alguma medida auxiliar na promoção de igualdade material do ponto de vista econômico. Argumenta-se que decisões podem ser particularmente impactantes, já que protegem programas de bem-estar social e oferecem oportunidades para cortes constitucionais aumentarem sua popularidade com uma grande margem da sociedade que em geral se encontra privada de poder político. Tais direitos, inclusive, seriam melhor protegidos na medida que houvesse mobilizações efetivas pela sua proteção, o que se torna mais provável com um olhar que se estenda às classes médias¹⁷⁸.

mensalidades, vieram da metade mais pobre da população. Tal dado demonstra que também o favorecimento das classes médias não é necessariamente verdadeira, variando de acordo com a política pública examinada.

¹⁷⁴ Cf. VERSTEEG, Mila. "Can rights combat economic inequality?" *In: Harvard Law Review*, v. 133, 2020, p. 2033.

¹⁷⁵ VERSTEEG, Mila. "Can rights combat economic inequality?" *In: Harvard Law Review*, v. 133, 2020, p. 2027. Conforme aponta, "the main contribution of human rights law has been to prevent the dismantling of some existing welfare programs, it may have impacted equality positively".

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 2038.

¹⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-1433/00, outubro/2000. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1433-00.htm>>.

¹⁷⁸ VERSTEEG, Mila. "Can rights combat economic inequality?" *In: Harvard Law Review*, v. 133, 2020, p. 2053. A autora argumenta que a proteção de direitos de grupos que carecem de poder político, mesmo que numericamente majoritários, pode ser considerada uma função legítima das cortes constitucionais.

No entanto, numa realidade extremamente desigual como a brasileira, também aquelas estratégias que promovam benefícios à classe média ou aos pobres, mesmo sem causar perdas dos mais ricos, promoverão em certa medida a igualdade material. Neste sentido, Mila Versteeg aponta que existem diversas formas que o direito pode promover igualdade econômica de maneira diferente do que cortar a riqueza dos ricos, como esforços para promover suficiência e a proteção dos direitos de uma classe média¹⁷⁹. Sob este prisma, por exemplo, decisões judiciais que favoreçam as classes médias, mesmo que não sejam o ideal igualitário, devem ter suas implicações observadas com maior cuidado antes de serem consideradas como arranjos institucionais que concentram riqueza. A operacionalização destes direitos pode ser distributivamente imperfeita, mas têm potencial de promover em alguma medida justiça econômica, especialmente em sociedades extremamente desiguais, ou mesmo impedir medidas regressivas propostas por governos.

Tais apontamentos indicam que o debate acerca do potencial distributivo na judicialização de direitos sociais e econômicos deve ser analisado caso a caso. Os pontos de vista narrados nesse tópico apenas introduzem conclusões que podem ser observadas com o potencial descritivo da realidade de um levantamento empírico. Ainda assim, de modo a eliminar as possíveis dúvidas distributivas acerca da possível apropriação dessa estratégia jurídica pelos mais ricos, coloca-se como prioridade a tutela jurisdicional àquelas pessoas mais necessitadas, num modelo anti-pobreza que vem preenchendo o constitucionalismo brasileiro.

2.2. O COMBATE À POBREZA COMO TRAÇO DA IDENTIDADE IGUALITÁRIA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO.

Como visto, são relevantes os questionamentos sobre o papel distributivo da efetivação de direitos sociais e econômicos a partir de uma perspectiva universalista. Apesar da incerteza acerca desses óbices, a teoria constitucional tem buscado dar um foco mais específico em sua ambição sobre a extensão da distribuição que as instituições jurídicas devem proporcionar. O contexto observado nos últimos anos parece vir movendo a *identidade*¹⁸⁰ da Constituição de 1988 em direção a um projeto político que se afasta da efetivação por completo do catálogo de direitos sociais e econômicos, orientado à promoção da igualdade material, nele previsto. Ao invés de se conferir um padrão de vida elevado a todos, como é almejado no caso da promoção da cidadania, estudos jurídicos defendem o

¹⁷⁹ VERSTEEG, Mila. "Can rights combat economic inequality?" In: *Harvard Law Review*, v. 133, 2020, p. 2030.

¹⁸⁰ Cf. MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitutional Erosion in Brazil*. Oxford/New York : Hart, 2021, p. 53.

alcance daqueles mais excluídos, a partir de raciocínios próprios da literatura ligada à pobreza, com atribuição de maior força cogente aos institutos jurídicos que confirmam condições mínimas de existência para as pessoas.

A preocupação das instituições políticas e econômicas com a pobreza, presente no pensamento contemporâneo, possui uma genealogia de constante transformação. Hoje em dia, acreditamos de forma quase incontestada que, a despeito do seu potencial na produção de riqueza, o mecanismo de mercado não é capaz de atingir com eficiência os interesses dos mais pobres¹⁸¹. Existe um relativo consenso sobre o imperativo moral de salvar a vida de pessoas que não conhecemos¹⁸², assim como para tratar a pobreza como um desperdício de talento inaceitável em nossa sociedade¹⁸³.

Esse consenso se consolidou na segunda metade do século XX, e sua construção ocorreu concomitantemente ao crescimento desigual das econômicas e à redução proporcional da pobreza global¹⁸⁴, a ponto de passar a constituir ponto central no ambiente jurídico. Não há dúvida que a proteção dos mais desfavorecidos legitima-se, tanto como estratégia voltada a dar efetividade ao aspecto inclusivo dos direitos sociais e econômicos, quanto como forma de se alcançar a *erradicação* da pobreza, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil¹⁸⁵ previsto no art. 3º, inciso III da Constituição Federal. Por sua vez, dentre as competências comuns da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dispostos no art. 23 é elencado, no inciso X, “*combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*”.

¹⁸¹ Cf. RAVALLION, Martin. *The Economics of Poverty: history, measurement and policy*. New York: Oxford University Press, 2016: “*The market mechanism is a clever way of solving the basic problem of tailoring supply to demand without the aid of a central planner. (...) However, even the best functioning market mechanism can hardly be expected to address the needs of poor people well, who (by definition) have little purchasing power over commodities, and the market will naturally tend to channel commodities to those with the buying power*”. Da mesma forma, David Grunsky e Ravi Kanbur apontam que se estabeleceu um consenso na seara econômica de que a pobreza e desigualdade econômica não podem ser tratadas como questões sociais subordinadas à maximização dos resultados econômicos (GRUSKY, David B; KANBUR, Ravi. "Introduction: The Conceptual Foundations of Poverty and Inequality Measures". *Poverty and inequality* [org. David B. Grusky e Ravi Kanbur]. Stanford University Press, 2006, p. 1).

¹⁸² O filósofo Peter Singer observa que a maioria das pessoas está disposta a sacrificar cerca de mil dólares para regatar uma criança se afogando, e argumenta que não deveria haver diferença entre essa criança e outras 9 milhões que, todo ano, morrem antes do seu quinto aniversário (SINGER, Peter. *Famine, Affluence, and Morality. Philosophy and Public Affairs*, v. 1, 1972, p. 229-243).

¹⁸³ Para Amartya Sen, como será desenvolvido a seguir, a pobreza não corresponde apenas à falta de dinheiro, mas sim à ausência de capacidade de um ser humano exercer plenamente suas capacidades (SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010).

¹⁸⁴ DEATON, Angus. *A grande saída: saúde, riqueza e as origens da desigualdade* (trad. Marcelo Levy). Rio de Janeiro, Intrínseca, 2017 Em 1820, cerca de 80% da população mundial vivia em condições que se assemelham à dos 20% mais pobres em 2016.;

¹⁸⁵ Por sua vez, como dispostos no art. 23 é elencado, no inciso X, é competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “*combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*”

Entretanto, a despeito do progresso sem precedentes em reduzir a pobreza, o tema permanece central em todo o mundo. Cerca de 1 bilhão de pessoas ainda vivem em situação de pobreza absoluta em todo o mundo¹⁸⁶. Se a sociedade brasileira vinha gradativamente escapando da pobreza ao longo do período de redemocratização – e da promulgação da Constituição de 1988 –, os últimos anos foram de sucessivas recessões econômicas e de incerteza em relação à progressiva prosperidade que vinha sendo observada até o início da década passada. O Brasil é um país de renda média baixa, em que um indivíduo adulto atinge uma remuneração mensal de cerca de 2,2 mil reais¹⁸⁷. E no andar de baixo do nosso estrato socioeconômico, o momento é de grande expansão do número de pessoas pobres. Boa proporção de brasileiros em situação de pobreza retrocedeu a níveis próximos daqueles percebidos na segunda metade do século XX. No dramático ano de 2020, marcado pela eclosão da pandemia de Covid-19, o país registrou 55,2% da população convivendo com insegurança alimentar. Hoje¹⁸⁸, 12% dos brasileiros precisam sobreviver com menos de 85 reais por mês, ao passo que cerca de 20,6% dos brasileiros vivem com menos de 12 reais por dia.

É ao redor dessas preocupações que a maior parte das discussões sobre desigualdade vêm sendo travadas. De um lado, no que se considera um gradual *esclarecimento* sobre a pobreza nas democracias ocidentais¹⁸⁹, sedimentado em estudos sobre o desenvolvimento social e econômico, há amplo reconhecimento de que o seu combate é um objetivo público prioritário, sobre os quais governos devem assumir responsabilidade. De outro, no esteio da maior preocupação, a pobreza, deixa de ser observada a partir de uma perspectiva estritamente econométrica para ser observada sob um prisma de *capacidades*, como um fenômeno que abarca distintas necessidades da vida cotidiana que não são sanadas, e por isso deve ser tratado com base em diferentes variáveis focais além de uma perspectiva estritamente econométrica. Como resultado, formaram-se bases sólidas dentro da literatura constitucional para a priorização do mínimo existencial como principal expressão do combate à pobreza.

¹⁸⁶ Cf. BANERJEE, Abhijit V; DUFLO, Esther. *Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. New York: Public Affairs, 2011.

¹⁸⁷ Cf. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=downloads>>.)

¹⁸⁸ Idem.

¹⁸⁹ Cf. RAVALLION, Martin. *The Economics of Poverty: history, measurement and policy*. New York: Oxford University Press, 2016.

2.2.1. Teorias do desenvolvimento e a centralidade do combate à pobreza no Estado social brasileiro.

Sobre o primeiro ponto, a ascensão da centralidade da pobreza ocorre num momento de acirramento das controvérsias quanto à extensão do regime de bem-estar social prestado pelo Estado brasileiro, tendo em vista que a busca pela sua eliminação da constitui um paradigma distinto da cidadania igualitária almejada pelo Estado de bem-estar social. vivemos uma disputa em relação à agenda de políticas sociais brasileiras, que se dividem entre (i) uma visão de acesso universal a serviços básicos, alcançada por meio da universalização de direitos sociais; e (ii) uma concepção focalizada, centrada na formação garantia de capacidades suficientes para tornar os indivíduos aptos a suprir suas necessidades básicas, sem uma divisão equânime dos riscos sociais.¹⁹⁰.

É possível visualizar a gradual conformação do constitucionalismo na direção de um *modelo de Estado social anti-pobreza* no Brasil em relação aos conflitos distributivos¹⁹¹. Trata-se de visão que vislumbra uma nova relação agonística, em que “*a desigualdade em termos de pobreza econômica adquire um estatuto inteiramente diferente, ao tornar-se o centro da preocupação política*”¹⁹². A origem dessa prioridade política parece acompanhar o um apelo global, crescente na década de 1990, quanto à garantia de condições mínimas de subsistência e de inclusão¹⁹³. Na base disso, está uma nova e influente literatura econômica sobre *desenvolvimento*, voltada ao estudo do processo pelo qual a assimilação de novas técnicas econômicas e o aumento da produtividade levariam a melhorias no bem-estar da população e à maior igualdade social. Ao tratar das prescrições realizadas por agências internacionais acerca dos países subdesenvolvidos nessa época, Diogo Coutinho aponta o oferecimento de uma estratégia dupla que viria a ser reproduzida no Brasil: “*promover o crescimento com uso intensivo de mão de obra mediante a abertura econômica e investimento*

¹⁹⁰ Cf. VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 37 e 97.

¹⁹¹ Cf. SITARAMAN, Ganesh. “Economic Inequality and Constitutional Democracy”. *Constitutional Democracy in Crisis?* (ed. Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet). Oxford Univ. Press, 2018, p. 543. Ou seja: “os benefícios são predominantemente direcionados para a classe trabalhadora de baixa renda ou à população com piores condições de vida que realmente depende do Estado”. (ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 24, 1991, p. 108. *Apud*: VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 89).

¹⁹² FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “A desigualdade econômica e a isonomia: uma reflexão sobre os perfis das desigualdades”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1. Rio de Janeiro: jan./abr. 2020, p. 41.

¹⁹³ Nesta época, por exemplo, o respeito ao conteúdo mínimo de direitos foi amplamente recomendado pelo Comitê de Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas cujo ponto 10 do Comentário Geral nº 3 prevê que “*um núcleo mínimo de obrigações para assegurar a satisfação de níveis mínimos essenciais de cada um dos direitos é incumbência de cada Estado- parte*” (YOUNG, Katharine G. The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content. *The Yale Journal of International Law*, v. 33, 2008, p. 113).

em infraestrutura combinado com a oferta de serviços básicos de saúde e educação para os pobres”¹⁹⁴.

Por essa perspectiva, redistribuir riqueza pela redução da pobreza extrema não seria problemático, ao passo que se recomenda cuidado com a intervenção voltada apenas à redução da desigualdade. Ao contrário, isso seria um *incremento necessário* na política econômica global, sem que fossem questionados consensos econômicos estabelecidos em um período marcado pelo triunfo da ideologia neoliberal. Aliado a um sistema econômico voltado à ampliação das liberdades, fala-se na incorporação de redes de segurança social voltada exclusivamente ao combate à pobreza¹⁹⁵, tendo sido concebidos e implementados de forma tímida ao mesmo tempo que o crescimento, o ajuste fiscal e a liberalização foram perseguidos como metas prioritárias.

Por outro lado, o Estado Social fundado nessas premissas tem como consequência o estabelecimento, pelos mais ricos dos próprios sistemas privados¹⁹⁶. Há um sistema de separatismo social, que se reflete na erosão da base de arrecadação fiscal e nas dificuldades, cada vez maiores, de manter um Estado com níveis aceitáveis de bem-estar social. A polarização entre arcabouços para os mais pobres e para os mais ricos estimula o fornecimento privado de serviços sociais e leva aqueles mais afluentes a optarem por serviços que não são oferecidos pelo governo.

As teorias desenvolvimentistas voltadas ao estudo da pobreza, influentes após a redemocratização, substituíram em muitos campos do debate público aquelas até então prevalentes no Brasil, ligadas à *teoria da dependência*. Até então, num contexto de desigualdade internacional, dava-se muito peso a afirmação de que a pobreza tinha como causa o subdesenvolvimento socioeconômico, com gênese no passado de exploração econômica pelas metrópoles no período colonial, e, após as independências, na relação de

¹⁹⁴ COUTINHO, Diogo R. R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 13-24. Segundo o autor, existe pouco consenso sobre o conceito de desenvolvimento, já que emerge em meio as correntes ideológicas e, particularmente, no momento de tomada de decisões concretas que envolvem escolhas sociais difíceis, ou mesmo trágicas, terminando por descortinar grandes dissensos.

¹⁹⁵ Um bom exemplo dessa orientação é a criação, a partir do ano 2000, por meio do art. 79 do ADCT, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujos recursos devem ser aplicados “*em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida*”. O referido fundo, regulamentado pela Lei Complementar nº 111/01, foi a primeira medida focalizada em nível constitucional, voltada a direcionar recursos a ações que tinham como alvo, na forma do art. 3º da LC 111/01: “*I – famílias cuja renda per capita seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda; II – as populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis*”.

¹⁹⁶ Cf. MILANOVIC, Branko. *Capitalismo sem rivais: o futuro do sistema que domina o mundo* (trad. Bernardo Ajzenberg). São Paulo: Todavia, 2020, p. 30-41.

sujeição perante potências internacionais¹⁹⁷. Como alegou Eduardo Galeano na década de 1970, em razão da forte interferência externa, “*o Brasil continua se desfazendo gratuitamente de suas fontes naturais de desenvolvimento*”¹⁹⁸. No seu lugar, em meio ao consenso econômico globalizado do fim do Século XX, deixou de ser indicado a um país pobre a sua desvinculação do mundo mais rico, mas sim a sua inclusão em alguma etapa da cadeia global de fornecimento de mercadorias. O *capital humano* torna-se chave para a redução da pobreza, e a educação e a saúde dos indivíduos tornam-se fundamentais para a produtividade dos trabalhadores e a competitividade das economias¹⁹⁹.

Assim, a principal concessão obtida no debate econômico formado após a redemocratização, do ponto de vista igualitário, foi um relativo consenso econômico em torno do combate à miséria. Para parte desses debatedores, que trazem uma noção de *fragilidade*²⁰⁰, há um relativo ceticismo com a capacidade de pessoas superarem esse status pelos seus próprios meios. Estudiosos defendem razões de cunho geográfico, econômico e político para esse difícil destino, que acabariam empurrando certas partes do mundo em direção a uma espiral de empobrecimento. Uma infinidade de fatores – *e.g.*, calor, terras inférteis, alta incidência de doenças contagiosas, conflitos armados ou infraestrutura precária – serviriam de razões poderosas para impedir a prosperidade.

A partir dessa perspectiva, haveria uma *armadilha da pobreza*²⁰¹ na qual, apesar da produção, não há perspectiva de crescimento da renda ao longo do tempo. Tal situação serve de justificativa para a realização de investimentos massivos nos países pobres²⁰²: a ideia ganhou popularidade na década de 1990, com grande apelo entre

¹⁹⁷ O célebre economista brasileiro Celso Furtado aponta, neste sentido, “*a dificuldade que enfrentava o homem público brasileiro da época para captar a realidade econômica do país. Constituindo a economia brasileira uma dependência dos centros industriais, dificilmente se podia evitar a tendência a ‘interpretar’, por analogia com o que ocorria na Europa, os problemas econômicos do país*”. (FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*, 32ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005)

¹⁹⁸ GALEANO, Eduardo. *As Veias Abertas da América Latina* [trad. Sergio Franco]. Porto Alegre: L&PM, 2018, p. 194.

¹⁹⁹ Cf. MILANOVIC, Branko. *Capitalismo sem rivais: o futuro do sistema que domina o mundo* (trad. Bernardo Ajzenberg). São Paulo: Todavia, 2020, p. 198-201. Como sintetiza o autor, “[e]sse pessimismo caiu por terra diante da ascensão das cadeias globais de valores. Para se desenvolver nos dias de hoje, um país precisa não procurar se desvincular do mundo rico, mas sim estar incluído na cadeia ocidental de fornecimento de mercadorias.”

²⁰⁰ Cf. CORRAL, Paul, IRWIN, Alexander, KRISHNAN, Nandini, MAHLER, Daniel Gerszon, VISHWANATH Tara. *Fragility and Violence: On the Front Lines of the Fight against Poverty*. Washington, DC: World Bank, 2020; COLLIER, Paul. *The bottom billion: Why the poorest countries are failing what can be done about it*. New York: Oxford University Press, 2007.

²⁰¹ Cf. RAVALLION, Martin. *The Economics of Poverty: history, measurement and policy*. New York: Oxford University Press, 2016, pp. 1-2; BANERJEE, Abhijit V; DUFLO, Esther. *Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. New York: Public Affairs, p. 11.

²⁰² SACHS, Jeffrey. *The end of poverty: economic possibilities for our time*. New York: Penguin Press, 2005, p. 280 e 288-308. Para ele, “[p]oor countries also have critical needs that cannot be solved by national or regional investments or by domestic policy reforms. There are concerns that must be addressed at the global level”.

celebridades dos países ricos²⁰³. Afirma-se que, sem um poderoso aporte inicial, seria impossível que pessoas ou instituições pobres alcancem uma maior produtividade capaz de interromper o ciclo vicioso de baixo desenvolvimento econômico.

Todavia, a questão da armadilha da pobreza é bastante controversa. Outros economistas, de vertente mais libertária, fogem do que consideram um incorreto determinismo econômico, e apontam que, em contraste, muitos outros países que costumavam ser pobres agora são ricos, e vice-versa. Nesta concepção, defende-se a existência de impactos perversos a esse tipo de ajuda²⁰⁴, na medida que seria mais fácil prejudicar um país do que ajudar o seu desenvolvimento. Elas não precisariam ser conduzidas por estrangeiros ou mesmo por seus próprios governos, sendo a armadilha da pobreza uma mera ficção. Ao contrário, o melhor para os países pobres é viabilizar mercados livres e, com os incentivos certos, que as pessoas encontrem sozinhas as melhores maneiras de resolver problemas. São pontos de vista que oferecem soluções específicas: a ajuda externa em favor dos países e indivíduos necessitados, ou a ampliação das liberdades econômicas e o fortalecimento dos mercados livres.

No Brasil, é seguro afirmar que boa parte da agenda baseada na transferência de recursos aos mais pobres foi implementada a partir dos anos 2000. Esse momento foi marcado por um processo de *inclusão dissipativa*²⁰⁵, por meio do qual a criação de condições mínimas às pessoas abriria portas para uma transformação mais eficiente das políticas públicas. Há uma pretensão de crescimento com redistribuição.

Como aponta Carolina Vestana²⁰⁶, agências internacionais – como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE – adotavam postura no sentido de enxergar a estratégia como solução adequada ao “*descaminho persistente*” da pobreza, que poderia ser quebrada por meio de benefícios estatais e pela persuasão de que as pessoas possam se comportar de maneira

²⁰³ Um exemplo marcante em favor da ajuda externa foi a campanha realizada pelos economista Jeffrey Sachs e a atriz Angelina Jolie no canal de televisão MTV. Os norte-americanos foram a Sauri, no Quênia, e lá se depararam com as dificuldades enfrentadas pelo jovem fazendeiro Kennedy para melhorar seu padrão de vida. O programa presenteou o queniano com fertilizantes, e, como resultado, sua colheita foi doze vezes mais eficiente do que a do ano anterior. Com as economias deste ano, seria possível que ele se sustentasse para sempre. O argumento implícito era o de que Kennedy estava preso em uma armadilha da pobreza, na qual não poderia pagar o fertilizante. O presente era a única forma de escapar, e teria sido responsável pela sua libertação. (Cf. BANERJEE, Abhijit V; DUFLO, Esther. *Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. New York: Public Affairs, 2011, p. 10).

²⁰⁴ Cf. EASTERLY, William. *The white man's burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford: Oxford University Press, 2006; MOYO, Dambisa. *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Londres: Allen Lane, 2009.

²⁰⁵ Cf. ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change*. New Jersey/Oxford: Princeton University Press, 2016.

²⁰⁶ VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 37.

responsável. O arcabouço jurídico para essa estratégia consistia num modelo de “*focalização massiva*”, baseado em transferências de renda condicionadas (“TRCs”), poderiam ser executados um uma fatia pequena do orçamento em relação ao PIB, voltada a combater os índices de pobreza e miséria que persistiam no continente²⁰⁷.

Foi desenhada, assim, uma cobertura pouco dispendiosa e ampla para a população extremamente pobre, com a implementação de mecanismos de condicionalidades e controle das gestões locais para evitar relações clientelistas entre os beneficiários e o Estado. A expansão dos modelos de TRCs na América Latina ocorreu de forma experimental, e fomentado por agências internacionais em países como o Chile, Brasil e México. Havia um fomento claro dessas agências, utilizados para “*reforçar o reconhecimento internacional do programa como uma política de sucesso, exemplo para outros países e, portanto, um modelo de exportação das tecnologias de proteção social brasileiras de combate à fome para o mundo*”²⁰⁸.

Para isso, foram oferecidas por agências internacionais financiamento direto para a sua implementação na região, tendo sido o Brasil um de seus beneficiários. Em 2014, 161 países em desenvolvimento tinham programas de transferência de renda, e 1 bilhão de pessoas participava de pelo menos um desses programas²⁰⁹. Assim como na maior parte do mundo, as TRC’s da América Latina são marcados pela sua execução com baixos custos em relação ao PIB, sendo capazes de gerar uma melhora socioeconômica considerável, mas que focaliza tão somente nos índices de pobreza e miséria que assolavam o continente²¹⁰. O caso do Brasil é muito parecido, o Bolsa Família consome uma margem que é considerada pequena do orçamento da União.

Na época, o Banco Mundial aprovou um empréstimo para o governo brasileiro no valor de US\$ 572 milhões de dólares, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aprovou um de US\$ 1 bilhão de dólares, ambos a serem investidos diretamente nas transferências. Tais valores, vale notar, representaram quase um quarto do orçamento do programa durante a primeira administração do ex-Presidente Lula (2003-2006). Assim, como explica Sérgio Abranches, buscava-se a implementação de proposta de programa focalizado

²⁰⁷ Cf. LAVINAS, Lena. “Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection”. In: *Desigualdades.net Working Paper Series*, n. 51, 2013, p. 28

²⁰⁸ VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 169-170.

²⁰⁹ BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. *Boa economia para tempos difíceis*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 351.

²¹⁰ LAVINAS, Lena. “Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection”. In: *Desigualdades.net Working Paper Series*, n. 51, p. 28.

de transferência de renda para os mais pobres, inspirados no Bolsa Escola, já experimentado ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, o programa foi desenvolvido a partir do “*conceito organizador de transferências de renda focalizadas para os mais pobres, era mais eficiente, mais eficaz e encaixava-se mais organicamente no projeto político de Lula com ênfase no combate à miséria e à fome*”²¹¹.

Atualmente, o carro-chefe das políticas sociais no Brasil é a transferência direta de renda²¹², que ganhou ampla cobertura com o “Projeto Bolsa Família” (PBF)²¹³, sendo mais tarde, sob a gestão de Jair Bolsonaro, intitulado como “Auxílio Brasil”. Tais redes de segurança social consistem em transferências pecuniárias a grupos extremamente vulneráveis, bem como outras medidas focadas – e não universais – a populações em situações de risco. De fato, trata-se de medida que vem sendo voltada em grande medida ao combate da pobreza extrema²¹⁴. É sintomático o slogan do primeiro governo da ex-Presidenta Dilma Rousseff que, num momento de auge do PBF, expôs tal paradigma distributivo ao adotar o tema “*Brasil sem miséria*”.

As políticas de inclusão no Brasil seguiram o modelo da focalização nos extremamente pobres. Como aponta Pedro Ferreira de Souza, “*houve distribuição ‘na base’- em sentido amplo, incluindo os 80%-90% mais “pobres” – sem afetar o quinhão dos ricos*”²¹⁵. De fato, para os fins que se propuseram, os resultados desses programas foram poderosos. Em apuração relativa ao ano de 2019, o PBF teve o potencial de reduzir a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25% na sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, foi consideravelmente barato, tendo custado apenas 0,5% do PIB ao governo federal²¹⁶. E sua

²¹¹ P. 235-237. Como o autor ressalta, essa seria uma alternativa ao programa até então vigente Fome Zero, que tinha inspiração nos *food stamps* americano. A política passou por sérios problemas no Brasil.

²¹² Desde a redemocratização, o Benefício de Prestação Continuada, previsto no art. em seu art. 203, inciso V, também está em vigor, e se trata de um modelo de transferência de renda focalizado. Trata-se do direito conferido à pessoa com deficiência ou ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, o pagamento mensal no valor de um salário mínimo da Constituição Federal. Todavia, não tem caráter condicionado, já que não exige contrapartidas comportamentais.

²¹³ O programa é uma TRC não apenas pelo seu regime de focalização, como também devido às suas condicionalidades no âmbito de saúde, educação e proteção infantil. A mais conhecida condicionalidade do Bolsa Família é a de frequência escolar das crianças, mas destacam-se também a necessidade de se manter em dia a vacinação e outros cuidados médicos básicos.

²¹⁴ No momento em que esse trabalho vem sendo escrito, o benefício é conferido a pessoas com diferentes faixas de renda. A mais urgente é para famílias consideradas em situação de pobreza extrema, com renda mensal *per capita* abaixo de R\$ 105,00 (cento e cinco reais). Por sua vez, se a renda não for acima de R\$ 210,00 (duzentos e dez reais), a entrada no Programa acontece somente se a família tiver, em sua composição, gestantes, crianças ou adolescentes (cf. informações disponíveis em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/receber-o-auxilio-brasil-pab>>).

²¹⁵ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 253.

²¹⁶ CARVALHO, Laura. *Curto Circuito: O vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020, p. 68. Trata-se de valor muito maior do que aquele apurado nas contribuições do auxílio emergencial, no valor de seiscentos, e

consolidação no Estado social brasileiro parece inevitável: a reboque desse amplo sucesso, ganhou força a suposição de que as TRCs se consolidaram como um programas de Estado – e não de governo – tendo em vista que se exige de candidatos presidenciais com diferentes posições, como condição para a viabilidade eleitoral de seus projetos, o apoio ao programa²¹⁷. Elas vinham “*cumprindo, em boa medida, seus propósitos e sendo efetivamente direcionados à população mais pobre*”²¹⁸.

É possível tecer críticas a essa perspectiva de Estado social, especialmente diante do modelo de direitos sociais e econômicos previstos pela Constituição da República. Tais programas recebem críticas na medida em que se preocupariam apenas com a redução da pobreza em níveis extremos, e não comprometeria consideravelmente o orçamento público com a redução dos níveis extremos de desigualdade social no país. É possível falar em uma *trava* política desde que alcançou posição dominante nas políticas sociais, como uma espécie de *teto* distributivo à transferência de renda promovida por meio do Estado.

Tendo em vista que a pobreza e a desigualdade se difundem sob dimensões muito mais amplas do que apenas a falta de renda financeira, os efeitos das políticas sociais focalizadas são limitados nessas conjunturas. Segundo Lena Lavinas²¹⁹, a sua centralidade traria uma limitação, sem impulsionar um processo de paulatina aquisição de direitos pela população. Na verdade, as prestações recebidas pelas transferências de renda seriam encaradas a partir de uma noção de “*prêmio, não de direitos*”, por serem vistas como uma *ajuda* pelos seus beneficiários, voltadas à abertura das portas do consumo para uma parcela da sociedade que segue excluída do acesso a políticas públicas garantidas universalmente, por meio de *direitos*, pela Constituição de 1988. Há o risco, sob essa leitura, que a adoção extensiva desses programas seja entendida como um *voucher* que substitui o próprio Estado de bem-estar social²²⁰.

Além disso, a escolha desse modelo acabaria por legitimar a cobertura parcial dos sistemas de seguridade, ao passo que desestimularia o investimento em serviços públicos – com algumas exceções, às quais os mais ricos capturam o acesso (*e.g.*, as universidades

depois de trezentos reais mensais, pago pelo governo federal durante a pandemia. Apenas nos primeiros três meses de 2020, foi apurado um gasto de R\$ 154,4 bilhões em 2020, correspondente a mais de 2,1% do PIB.

²¹⁷ Cf. BICHIR, Renata. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado apresentada no Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011, p. 19-20.

²¹⁸ MEDEIROS, Marcelo; Britto, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos: nov./2007*, p. 7.

²¹⁹ LAVINAS, Lena. “Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection”. In: *Desigualdades.net Working Paper Series*, n. 51, 2013, p. 7 e 29.

²²⁰ CARVALHO, Laura. *Curto Circuito: O vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020, p. 65.

públicas). Conforme afirma Carolina Vestana, “no embate entre um projeto de universalização de direitos sociais e outro baseado na construção de capacidades individuais para a busca dos serviços básicos no mercado, as características centrais do PBF indicam que o último estaria à frente no âmbito da assistência social brasileira”²²¹. O caráter seletivo e residual segue na contramão da universalização de direitos sociais para todas as camadas sociais.

Assim, ao invés da conquista por direitos, o programa social garantiria o ingresso das pessoas pela via do consumo. Trata-se de um “*mecanismo de inclusão pelo mercado*”, que se traduz em projeto de proteção social vinculado a condicionalidades não cristalizadas em direitos sociais. Tal visão levaria a um modelo de *cidadania invertida*²²², em que os indivíduos devem provar suas necessidades para que possam exercer seus direitos. Ou seja, a adoção de tais programas refletiu “*um padrão de proteção social mediado pelo mercado, cujos pressupostos não indicam um processo de afirmação de direitos e acesso universal a serviços básicos*”²²³.

Além disso, políticas focalizadas recebem críticas em razão do seu alto potencial de estigmatização social. O modelo pode produzir eventuais *backlashes*, que foram responsáveis por impedir a sua continuidade em alguns países com a eleição de governos mais conservadores (e.g., nos Estados Unidos). Nesse sentido, o viés *top-down* das políticas, acabam tornando-se um desincentivo para processos associativos que sustentassem um ambiente favorável para sua manutenção. Assim: “*produziram efeitos conservadores sobre os desenvolvimentos políticos e sociais dos períodos posteriores pelo fato de não construírem pontas de solidariedade social*”²²⁴.

Em suma, essa opção não ocorre em razão de um compromisso igualitário e universal com as classes populares, “*mas sim por consolidar uma política eficiente no combate à pobreza, mas que reflete uma visão oposta a de universalização de direitos*

²²¹ VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 37 e 208.

²²² VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 102. É comum também se falar que políticas focalizadas fariam parte de um processo classificado como *comodificação da cidadania*, que não está no escopo deste trabalho. Trata-se de tendência acompanhada da financeirização da sociedade, por meio da inclusão dessas pessoas num modelo econômico que depende do consumo vibrante, e que traz uma racionalidade de valores excessivamente individualistas.

²²³ VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 152.

²²⁴ VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 95.

sociais”²²⁵. O paradigma que ele busca dar cumprimento é o da *inclusão pelo mercado*, que foi definida a partir de interesses organizados no momento da definição de agenda para um modelo de regulação específica. São compreendidas, portanto, de maneira distinta dos instrumentos típicos do Estado de Bem-Estar Social europeu, que serviram de fundamento teórico ao fomento da cidadania inclusiva que a Constituição de 1988 originalmente procurava fomentar.

2.2.2. A noção de capacidades e a compreensão da pobreza como um problema multidimensional.

Para além da consolidação da pobreza como principal problema do Estado social brasileiro, os estudos dessa condição socioeconômica passaram por uma “*notável variação qualitativa em seu conteúdo*”²²⁶. Enquanto antes se aludia a uma dimensão ligada à capacidade de consumo, estudiosos vêm apontando que a renda é uma medida excessivamente restrita, e que não pode ser a única motivação das políticas a serem elaboradas nessa área –, já que o desenvolvimento humano também se compõe por uma série de outros aspectos. Ou seja: é preciso observá-la por outras *variáveis focais*, ou *bases informacionais*²²⁷, numa perspectiva multidimensional, de modo que suas dimensões sejam *decompostas* em diversas facetas das vidas das pessoas, e não apenas de sua renda auferida.

São constantes os esforços em listar o que seriam consideradas essas capacidades centrais para os seres humanos, de modo que escapariam da pobreza aqueles que vissem essas condições mínimas satisfeitas. Por exemplo, Martha Nussbaum realiza um esforço em listar taxativamente o que considera as dez capacidades centrais para os seres humanos²²⁸. Todavia, essa questão é extremamente complexa, sendo constantemente apontada as diferenças de perspectivas globais como óbices para estabelecer um rol de direitos – ou

²²⁵ VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 25. Também para a autora, “*tais projetos-pilotos se inserem em uma dinâmica de movimentação da sociedade civil no sentido de propor alternativas de assistência social, que podem, ao mesmo tempo, ser compreendidas como um processo de substituição ou compensação da falta de redes de proteção social garantidas*” (p. 169-170).

²²⁶ Cf. FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “A desigualdade econômica e a isonomia: uma reflexão sobre os perfis das desigualdades”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1. Rio de Janeiro: jan./abr. 2020, p. 34. Para Carolina Vestana, na medida em que “*há certas carências que não são facilmente combatidas com transferências financeiras, como, por exemplo, carências no âmbito da moradia ou de serviços de saneamento ou infraestrutura*”. (VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 97)

²²⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 80 e 129.

²²⁸ *Ibidem*, p. 375. NUSSBAUM, Martha C. *Creating capabilities: the human development approach*. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011, pp. 32-34. Segundo a autora, incluem-se na lista de capacidades centrais os seguintes elementos: (i) vida, (ii) saúde física; (iii) integridade física; (iv) sentidos, imaginação e pensamento; (v) emoções; (vi) razão prática; (vii) afiliação com outros seres humanos; (viii) relação com o meio ambiente e outras espécies; (ix) lazer; e (x) associação política.

liberdades – para se conceituar uma vida digna. Mais cético, Amartya Sen aponta que a determinação sobre capacidades em geral depende da avaliação de cada pessoa, sendo para o autor impossível elencar um rol taxativo²²⁹.

A partir dessas premissas, passou a se falar na pobreza como perda de *capacidades*, referentes a um encadeamento empírico entre as diferentes formas de liberdade caracterizadoras do intercâmbio econômico. Por meio delas, é possível observar muitas manifestações da pobreza, que ultrapassam aquela noção inicial relativa à renda. Passa-se a denotar uma concepção substantiva de liberdade, em que é questionado se as pessoas são impedidas de construir autonomia sobre os diferentes aspectos do seu estilo de vida²³⁰. Nessa gramática, o peso econômico é levado em conta como parte de uma estrutura inter-relacionada de atividades e instituições, que se preocupa com a integração desse conceito multifacetado de liberdades. Há um conteúdo mais amplo a ser preenchido para o alcance da cidadania, que exige realização de processos e oferecimento de oportunidades substantivas.

A noção de pobreza também está associada à qualidade que as pessoas usufruem de outras liberdades essenciais à sua vida, e a análise de suas diferentes variáveis focais traz uma vasta gama de compreensões possíveis. Dentre elas, Amartya Sen aponta que *“inclui-se a liberdade de agir como cidadão que tem sua importância reconhecida e cujas opiniões são levadas em conta”*²³¹. Imagine, por exemplo, que uma pessoa com renda média viva em um país que lhe exclui da participação política. Ela não é pobre num sentido econométrico, mas se encontra privada de uma liberdade relevante, que atinge a dimensão política.

Em outro célebre exemplo, o autor narra a situação do Estado indiano de Kerala, no qual, a despeito de apresentar índices de crescimento econômico extremamente baixos e próximos dos países mais pobres do mundo, as pessoas possuíam expectativa de vida muito alta, compatível com os países mais ricos. Da mesma forma, de pouco valem altos ganho monetários se as pessoas são privadas de saúde, educação e boa alimentação, se possuem segurança nos seus trabalhos, ou as suas comunidades as impedem de viver tanto tempo quanto a média de expectativa de vida contemporânea.

²²⁹ SEN, Amartya. *The idea of justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, pp. 232-235

²³⁰ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 105.

²³¹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 67-69 e 377-378.

É verdade que, no mundo contemporâneo, todas essas perspectivas não podem deixar de estar vinculada em alguma medida, já que a renda é um meio importantíssimo – se não o principal – de se melhorar a qualidade de vida²³², da mesma forma que o exercício pleno das liberdades humanas, em suas diversas matizes, influem diretamente na renda. Vale a observação de que, em sua teoria sobre interseccionalidade das capacidades, Sen demonstra um papel *instrumental* da democracia e das liberdades políticas para a construção de capacidades básicas – e, como decorrência, ao combate à pobreza extrema. A resposta de um governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida pela população.

Se, de um lado, o efetivo exercício de direitos políticos é condição para a consolidação de uma arena democrática, o pleno funcionamento desse ambiente também parece ser necessário para garantir a estabilidade das condições materiais básicas dos indivíduos. O autor demonstra que a democracia aumenta o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política. Em relevante exemplo, aponta que *“nunca uma fome coletiva se materializou em um país que fosse independente, que tivesse eleições regularmente, partidos de oposição para expressar críticas e que permitisse aos jornais noticiar livremente e questionar a sabedoria das políticas governamentais sem ampla censura”*²³³.

A metodologia das capacidades possui especial importância para repensar a *mensuração* e formulação de estratégias de combate à pobreza. Com a abordagem multidimensional, é possível o emprego de estratégias mais particulares, associadas a melhorias *específicas* das diversas *esferas* da vida. Pela lógica das *capacidades* para exercer diferentes formas de liberdade, é possível melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e das suas privações correspondentes²³⁴. Exemplo deste encadeamento de liberdades é dado por Amartya Sen: *“a privação de liberdade econômica, na forma da pobreza extrema, pode gerar a privação da liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica”*.

O impacto da prestação de serviços públicos, que no ordenamento jurídico brasileiro decorrem da efetivação de direitos sociais e econômicos, são reconhecidos por

²³² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 124.

²³³ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 199-201.

²³⁴ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p 21-23 e 105.

economistas como elementos que majorante de uma noção ampliada de renda familiar. Anthony Atkinson dá o exemplo da educação pública, sem a qual os pais teriam de financiar a educação particular para seus filhos a partir de sua renda disponível – o que não deixa de acontecer, especialmente entre as classes médias, no Brasil. Segundo o economista, “*países com menos gastos públicos tendem a ter maiores gastos privados apesar de a distribuição provavelmente ser diferente*”²³⁵.

Além disso, a abordagem da pobreza pela *privação de capacidades* também escancara a necessidade de que não sejam garantidos aos indivíduos apenas os procedimentos apropriados à efetivação das liberdades buscadas, mas também as oportunidades necessárias para tal. Em passagem esclarecedora, Amartya Sen afirma que

“[É] necessário que se evite restringir a atenção apenas a procedimentos apropriados (como fazem às vezes os chamados libertários, sem se preocupar se algumas pessoas desfavorecidas sofrem privações sistemática de oportunidades substantivas), ou, alternativamente, apenas a oportunidades adequadas (como fazem às vezes os chamados consequencialistas, sem se preocupar com a natureza dos processos que geram as oportunidades ou com a liberdade de escolha que as pessoas têm). Ambos os processos e oportunidades têm sua própria importância na abordagem do desenvolvimento como liberdade”²³⁶.

Trata-se de abordagem para estratégias que fogem das “*grandes soluções*”, de modo que a efetividade no combate à pobreza se daria pela *margem* das instituições, ou adotando-se uma visão *por baixo* (ou *por dentro*) delas. Segundo os recém laureados com o Prêmio Nobel de Economia, Banerjee e Duflo, desde que o foco do problema seja corretamente identificado, boas políticas públicas podem servir para quebrar ciclos viciosos. Entender a pobreza como um fenômeno multidimensional permite a adoção de discursos e ações concretas para a solução de problemas cotidianos das pessoas, o que tende a fomentar maior engajamento dos cidadãos, que passam a tratar a vida pública de maneira mais séria e pressionar os governantes por ações de qualidade²³⁷.

²³⁵ ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?* (trad. Elisa Câmara). São Paulo: Leya, 2015, p. 57.

²³⁶ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 32 e 123.

²³⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 262-263.

2.2.3. A garantia do mínimo existencial como expressão do combate à pobreza.

Diante da centralidade do combate à pobreza no debate público contemporâneo, a sindicabilidade de um *mínimo existencial* tem sido amplamente acolhida pela literatura constitucional brasileira. O reconhecimento de condições mínimas de existência como um direito básico encontra profundo respaldo no liberalismo político, especialmente a partir da noção de *igualdade de oportunidades* advinda da obra do filósofo John Rawls. De acordo com o seu célebre primeiro princípio de justiça, ou princípio da liberdade, deve ser concedida a cada pessoa o mais amplo conjunto de liberdades básicas que seja compatível com o reconhecimento dos mesmos direitos para todos os demais²³⁸. Segundo o autor, é esse o valor que deve ser reconhecido no plano constitucional.

Assim, tal valor se trata não apenas de um valor garantido por direitos fundamentais na Constituição, mas também comprometido pelo Brasil em âmbito internacional²³⁹. É possível afirmar que se trata de condição essencial à efetividade do constitucionalismo democrático, na medida em que a exclusão socioeconômica proporcionada pela ausência de condições mínimas de subsistência levaria à subversão do Estado de Direito²⁴⁰. Isso porque o seu efeito consiste na invisibilidade, compreendida como o “sofrimento e a violação de direitos dos pobres e excluídos não causam reação moral, política ou jurídica de monta”²⁴¹.

Observa-se que a sua compreensão se acoplou com facilidade à discussão que envolve os direitos sociais e econômicos, especialmente diante de uma releitura do significado de pobreza baseada na noção de capacidades. Ainda que com uma mera função discursiva (tendo em vista a suspensão do julgamento) ganhou bastante proeminência no debate jurídico desde célebre voto proferido, no ano de 2004, pelo ex-Ministro Celso de Mello no julgamento da ADPF nº 45. Na ocasião, em que se discutia a juridicidade de veto presidencial a dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias que garantira recursos financeiros mínimos para a área de saúde, foi proclamada a ilicitude do Poder Público “*mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo*

²³⁸ RAWLS, John. Justice as Fairness. *Justice: a reader* (ed. Michael J. Sandel). Oxford University Press, 2007, p. 204-214.

²³⁹ Por exemplo, o art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, celebrado no âmbito da Organização das Nações Unidas, reconhece e estabelece a obrigação dos Estados garantirem “o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência”.

²⁴⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena. “A desigualdade e a subversão do Estado de Direito (trad. Thiago de Souza Amparo). *Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 6, ano 4, 2007, pp. 28-51.

²⁴¹ SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 63.

artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência”²⁴².

Apesar da ausência de efeitos concretos, o mínimo existencial começou a ser empregado nas decisões do STF desde então. Vale, por exemplo, observar trecho do voto do ex-Ministro na Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF, ocasião em que foram tecidas considerações objetivas acerca desse instituto jurídico, nos seguintes termos:

“A noção de mínimo existencial, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revelasse capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação, o direito à segurança e o direito de não sofrer tratamento degradante e indigno quando sob custódia do Estado.”²⁴³

Existe uma ampla produção acadêmica acerca do mínimo existencial, cujo teor não cabe nesse breve trabalho. É preciso, portanto, ser breve em relação ao tema. De todo o modo, em linhas gerais, vale demonstrar que existem controvérsias acerca da sua composição, que encontram argumentações mais simples ou mais ambiciosas. Embora exista um consenso em relação à força normativa da Constituição para se conferir condições mínimas de existência às pessoas, esse acordo não elimina as dúvidas em relação à extensão desse instituto. De qualquer forma, como sintetiza Luís Roberto Barroso, “*mesmo quando os valores pudessem oscilar significativamente, de acordo com o que cada um viesse a considerar como padrão mínimo de dignidade, o fato é que há um núcleo central em relação ao qual haverá consenso em qualquer circunstância*”²⁴⁴.

²⁴² STF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29.04.2004.

²⁴³ STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, Plenário, Min. Rel. Marco Aurélio, DJe 01.07.2020.

²⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001. p. 153.

De um lado, para parcela significativa da literatura jurídica, a prestação de direitos sociais e econômicos só seria exequível quando voltada à luta contra a pobreza absoluta, e se orientaria pelo princípio da igualdade apenas na medida que fosse capaz de informar as condições mínimas de liberdade para os indivíduos. O foco do Estado, nesse sentido, estaria na necessidade de se combater a pobreza absoluta no âmbito da efetivação de direitos fundamentais, sem necessariamente realizar considerações acerca das condições de justiça distributiva, que seria promovida pelas possibilidades sociais e orçamentárias. Por exemplo, o professor Ricardo Lobo Torres, um dos precursores do tema no país, defende a necessidade de realizar distinção entre a pobreza absoluta – que deve ser obrigatoriamente combatida pelo Estado no âmbito da efetivação de direitos fundamentais –, e a pobreza relativa, ligada a causas de produção econômica ou de redistribuição de bens – que seria minorada de acordo com as possibilidades sociais e orçamentárias²⁴⁵.

Em sentido similar, Gustavo Binbenbim defende que os direitos econômicos e sociais básicos que compõem o mínimo existencial não são assegurados como fundamento de justiça social, mas como condições iniciais das demais liberdades civis e políticas, “*em especial em países como o Brasil, de elevado grau de desigualdade social, no qual a pobreza e a miséria dificultam o exercício da cidadania*”²⁴⁶. Também numa postura mais contida, para Luís Roberto Barroso, o mínimo existencial constitui o núcleo essencial dos direitos fundamentais em geral e seu conteúdo corresponde às pré-condições para o exercício dos direitos individuais e políticos, da autonomia privada e pública²⁴⁷.

Por sua vez, para Daniel Sarmento, a ideia de mínimo existencial provém não apenas da positivação dos direitos sociais no texto constitucional, mas também da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado e da ordem jurídica brasileira. Estas seguem sendo precondições para o exercício pleno de qualquer outro valor constitucional, inclusive aqueles voltados à promoção da participação nas decisões estatais. Ele é tratado como um *piso* de condições para os indivíduos, sobre o qual não se pode descer. Nesse sentido, defende-se uma compreensão mais ambiciosa, de modo a não se permitir fragilizar a dimensão social da

²⁴⁵ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, n. 177. Rio de Janeiro: jul./set. 1989, p. 30-41.

²⁴⁶ Para Gustavo Binbenbim, “*a liberdade igual, para ser real, deve englobar, portanto, essa parcela equalizadora de direitos sociais e econômicos, que representam, por assim dizer, as condições mínimas da dignidade humana.*” (BINENBOJM, Gustavo. *Liberdade Igual: o que é e por que importa*. Rio de Janeiro, História Real, 2020, p. 15-17).

²⁴⁷ BARROSO, Luis Roberto. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.

Constituição²⁴⁸. Além dos parâmetros associados ao combate à pobreza, retratada nos itens acima, tanto os demais direitos constitucionais quanto o processo político teriam a função de definir os limites da *justiciabilidade* dos direitos sociais e econômicos.

Assim, a disputa pelo preenchimento do mínimo existencial tem como papel, no direito contemporâneo, a definição da medida de proteção que se pode exigir do Estado social brasileiro. Sendo mais ou menos extensa, fato é que seu cumprimento está implícito no objetivo constitucional de erradicação da pobreza constante no art 3º, III da Constituição de 1988, restando ao intérprete questionar qual perspectiva de pobreza que seria inaceitável no Brasil. Nesse esforço, é preciso considerar até que ponto a sua efetivação fica aquém dos objetivos constitucionais no que se refere à proteção dos direitos sociais²⁴⁹. Nesse itinerário, o combate às desigualdades baseado em premissas econômicas distintas daquelas universalizantes, que fundamentam o constitucionalismo social, devem ser questionadas quanto à sua compatibilidade com a Constituição²⁵⁰.

CONCLUSÕES PARCIAIS

As considerações realizadas nesse capítulo levam à conclusão de que a desigualdade econômica tem deixado de ser enfrentadas em sua integralidade no debate público brasileiro. Em consonância com as recentes transformações no nosso estrato socioeconômico, que se tornaram mais igualitários apenas na base ou no meio da pirâmide social²⁵¹, passamos a focalizar os esforços no combate à pobreza e na inclusão. Todavia, trata-se de linguagem que dialoga com uma perspectiva específica, e insuficiente em relação a todo o gradiente da desigualdade econômica.

A situação dos mais pobres demonstra apenas a base da nossa radiografia socioeconômica. Nesse contexto, em que “*não há, certamente, uma estabilidade conceitual no uso da expressão pobreza em termos de desigualdade*”²⁵², essa limitação quanto ao problema da desigualdade econômica é equivocada. Há implicações para a economia política

²⁴⁸ SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016., p. 210.

²⁴⁹ Cf. SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016., p. 209.

²⁵⁰ MEYER, Emilio Peluso. *Constitutional Erosion in Brazil*. Oxford/New York: Hart Publishing, 2021, p. 55.

²⁵¹ De acordo com pesquisa empírica de Pedro Ferreira de Souza, baseada nas séries tributárias do país, “*as mudanças mais radicais e positivas dos últimos tempos ocorreram na base ou no meio da pirâmide social, e não na fatia apropriada pelos mais ricos*”. (SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 234-235).

²⁵² FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “A desigualdade econômica e a isonomia: uma reflexão sobre os perfis das desigualdades”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1. Rio de Janeiro: jan./abr. 2020, p. 45.

do país, na medida que marginaliza e silencia o debate sobre a hierarquização do estrato socioeconômico²⁵³.

Em uma democracia fundamentada na Constituição de 1988, existem boas razões para a desigualdade econômica seja, como um todo, um problema a ser debatido na esfera pública. Até porque, com a sofisticação dos estudos econômicos, observa-se que a maior parte do abismo socioeconômico existente no Brasil na promulgação da Constituição segue igual ou maior²⁵⁴. Assim, as estratégias de promoção de direitos sociais e econômicos no Brasil colaboram para a formação de um desenho institucional que não têm feito o suficiente para promover igualdade material. Ao não oferecer uma moldura para pensar sistematicamente nas dimensões da desigualdade econômica, surge uma forte omissão na literatura constitucional.

Há grande diferença entre se falar em *suficiência*, valor buscado com o combate à pobreza, e em *igualdade material*²⁵⁵, que diz respeito à efetiva análise dos vencedores e perdedores dentro do debate distributivo. Com a *acomodação* do discurso igualitário dos direitos sociais e econômicos ao *status quo* socioeconômico, é criado um terreno autorizativo para uma série de projetos políticos pouco comprometidos com nossa abissal desigualdade econômica. Além disso, se deixa de fomentar a produção intelectual voltada ao enfrentamento de questões urgentes relacionadas à distribuição de riqueza e ao funcionamento das instituições democráticas. É diante desse problema que os capítulos seguintes se voltam.

²⁵³ BRITTON-PURDY, Jedediah; GREWAL, David Singh; KAPCZYNSKI, Amy; RAHMAN, K. Sabeel. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal*, n. 129, 2020, p. 1790-1814.

²⁵⁴ SOUZA, Pedro H. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018.

²⁵⁵ MOYN, Samuel. *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2018, p. 213-218. De um lado, o autor aponta que *suficiência* implica em questionar o quão longe uma pessoa está de não possuir nada, e qual sua situação em relação às provisões necessárias a um mínimo de provisões para viver. Por outro, a *igualdade material* enseja a dúvida sobre quão longe um indivíduo está de outro na fatia de bens que possui.

PARTE DOIS

**O PROBLEMA DA DESIGUALDADE ECONÔMICA PARA O
CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO.
JUSTIFICATIVAS E CAMINHOS PARA UM DEBATE
JURÍDICO MULTIDIMENSIONAL SOBRE A REALIDADE
DESIGUALITÁRIA BRASILEIRA.**

CAPÍTULO 3 – A EXTREMA CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA E SEUS IMPACTOS SOBRE AS DECISÕES DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS.

INTRODUÇÃO

Para além da pobreza, cujo combate é consensualmente enxergado como uma prioridade, a desigualdade econômica, de forma autônoma, também é um problema que deve ser levado em consideração pelo direito público. Uma visão dos dados disponíveis sobre a desigualdade no país indica um desafio civilizatório para a solução de um problema socioeconômico complexo, que se ampara em uma composição de atores políticos e econômicos interessados na manutenção do *status quo* desigual. Apesar de sermos um país democrático, “*a redemocratização do país não representou uma ruptura capaz de alterar sensivelmente a concentração no topo, que se mantém acima de tudo estável em patamar bem elevado*”²⁵⁶.

Como já afirmado na jurisdição constitucional brasileira em uma ocasião emblemática, existem fortes razões para o seu enfrentamento que são ligados ao bom funcionamento do nosso constitucionalismo democrático. Esse momento notável ocorreu no ano de 2015, quando o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650²⁵⁷, e declarou inconstitucionais, com fundamento na violação aos princípios democrático e da igualdade política, os dispositivos da legislação eleitoral que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Na referida ação, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (“OAB”), a entidade argumentou que as regras então vigentes permitiam que a desigualdade econômica produza desigualdade política, ao gerar uma gera intolerável dependência da política em relação ao poder econômico. Essa situação geraria uma assimetria entre os participantes do processo eleitoral, excluindo os participantes que não dispunham de recursos suficientes para disputar em igualdade de condições com aqueles que recebessem vultuosas quantias em suas campanhas. A situação, portanto, seria incompatível com o preceito de igualdade, cristalizado no preceito constitucional “*uma pessoa, um voto*”.

Nesse sentido, a ofensa ao princípio democrático ocorreria diante da possibilidade de as normas então vigentes trazerem elementos fortemente plutocráticos para

²⁵⁶ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 234-235.

²⁵⁷ STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, Plenário, Min. Rel. Luiz Fux, j. 17.09.2015, DJe 24.02.2016.

nossa democracia, “*ao converter o dinheiro no ‘grande eleitor’*”. Esse também seria um problema republicano, já que o sistema de financiamento de campanhas cria uma comprovada dependência do poder econômico, criando “*perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição.*”²⁵⁸

Em acórdão que acompanhou por maioria o relator da ação, Ministro Luiz Fux, a Corte concluiu que a declaração de inconstitucionalidade do financiamento de campanhas eleitorais por empresas se fazia necessária para coibir a captura dos representantes eleitos pelo poder econômico. Nos votos, em consonância com a proposta da OAB, foi destacada a crise de representatividade vivida no país, decorrente do descolamento entre a classe política e a sociedade civil, sendo ressaltado que a manutenção de um modelo como esse permite a captura do político pelos titulares do poder econômico, em contrariedade com os valores constitucionais suscitados pela OAB.

A decisão possuiu um grande valor simbólico em relação ao problema da desigualdade econômica. A partir do que foi decidido, o STF se afirmou competente para proteger o funcionamento das instituições democráticas, de forma a corrigir aquelas distorções econômicas que desvirtuem o sistema representativo. No entanto, o que se identificou ao longo dos anos foi um interesse insuficiente da Corte e das instituições jurídicas sobre o tema. Para além do conteúdo e eficácia questionáveis da decisão (que serão retomados no *Capítulo V*), chama a atenção que a sua racionalidade subjacente foi isolada à hipótese da doação de campanha por pessoas jurídicas, como se essa única medida fosse suficiente para solucionar todo o impacto da realidade econômica desigualitária sobre nossa democracia. Na verdade, essa agenda é muito mais ampla, e exigirá um forte compromisso igualitário das nossas instituições democráticas.

É com o objetivo de demonstrar esse ponto que o capítulo iniciará um aprofundamento acerca das justificativas pelas quais a desigualdade econômica deve voltar ao centro da agenda do constitucionalismo brasileiro. Como já demonstrado pelo STF, a questão diz respeito à captura das decisões tomadas pelas nossas instituições democráticas. Na

²⁵⁸ Diante do cenário desenhado, foi pedida a inconstitucionalidade de três pilares do financiamento eleitoral brasileiro: (i) a proibição das doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos políticos, até então autorizadas pela nos artigos 31, 38, III e 39, §5º da Lei nº 9.096/1995, bem como nos artigos 24 e 84, *caput* e §1º, III da Lei nº 9.504/1997; (ii) o estabelecimento de prazo de dezoito meses para o Congresso Nacional estabelecer limites per capita – e não com base em faturamento – para as contribuições de pessoas físicas, que obedeciam ao constante no art. 23, §1º, I e II da Lei nº 9.504/1997; e (iii) o estabelecimento de limite per capita para o uso de recurso pelos próprios candidatos.

condição de um dos países mais desiguais do mundo, o Brasil se situa em um contexto no qual um pequeno grupo de pessoas concentra uma quantidade excessiva de “*recursos e interesses em comum, que se traduzem muitas vezes em organização e poder de barganha e de veto*”²⁵⁹ sobre o sistema político e jurídico.

Apesar das pressões redistributivas existentes em nosso ordenamento constitucional e do ideal de igualdade política que serve de pressuposto à teoria democrática, a estrutura socioeconômica brasileira cria incentivos para pessoas ricas se colocarem “*acima da lei*”²⁶⁰, compensando eventuais perdas e garantindo ganhos dentro do conflito distributivo por meio da captura de decisões públicas. Como se verá, os aspectos dessa captura ultrapassam o financiamento eleitoral, tratando de uma verdadeiro *oligarquização* de nossa democracia.

3.1. O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRA NO CONTEXTO DE DOMINAÇÃO PELA ESFERA ECONÔMICA.

Em célebre proposição do filósofo político Michael Walzer²⁶¹, o autor defende a existência de duas situações de injustiça nas sociedades democráticas contemporâneas que são aplicáveis à discussão trazida nesse capítulo. A primeira decorre do *monopólio*, ou da concentração excessiva de um bem, nas mãos de uma pessoa ou um grupo em determinada esfera da vida. Já a segunda se refere à *dominância* de determinada esfera da vida sobre outras. Trata-se de reflexão fundamental para se pensar na interação entre as esferas econômica e política existentes no Brasil. Aqui, como nas demais democracias liberais, quanto mais o poder econômico assume uma condição de monopólio pela altíssima concentração de riqueza, passa a haver uma dominação sobre o político, que o torna as instituições desse tipo plutocráticas. Como teorizado, a experiência demonstra que o poder econômico é usado para conquistar a política²⁶².

Se boa parte das democracias ocidentais estão redescobrendo²⁶³ o problema das realidades desigualitárias, a sociedade brasileira convive historicamente com um dos maiores

²⁵⁹ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 284.

²⁶⁰ Cf. VIEIRA, Oscar Vilhena. "A desigualdade e a subversão do Estado de Direito (trad. Thiago de Souza Amparo). *Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 6, ano 4, 2007, pp. 28-51.

²⁶¹ WALZER, Michael. *Esferas da Justiça: Uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2003.

²⁶² Cf. MILANOVIC, Branko. *Capitalismo sem rivais: o futuro do sistema que domina o mundo* (trad. Bernardo Ajzenberg). São Paulo: Todavia, 2020, p. 290.

²⁶³ Cf. PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI* (trad. Mônica Baumgarten de Bolle). Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. O crescimento recente das desigualdades tem sido observado, principalmente, nos países ricos

níveis de concentração econômica do mundo. Tomando como parâmetro a quantia acumulada pelo 1% mais rico em relação à sociedade, somos a democracia com o maior nível de concentração de renda. Há, também, uma desigualdade brutal mesmo dentro dos grupos mais privilegiados²⁶⁴. Pesquisas empíricas demonstram que desde o século passado, uma parcela muito pequena de pessoas afluentes vem acumulando sua riqueza em níveis altíssimos, e que a maior parte desse valor está nas mãos de um grupo ainda mais restrito. A população que representa o milésimo mais rico da sociedade brasileira (ou o 0,1% mais rico) abocanhou, em 2013, 10% da renda total do país. Trata-se de um grupo correspondente a pouco menos de 140 mil pessoas, que alcança uma renda média mensal de quase 235 mil reais por mês. Esse processo de acumulação vem se agravando: nos últimos anos, a fatia do milésimo mais rico se apropriou de 68% do crescimento da renda nacional²⁶⁵.

Assim, a leitura da estratificação brasileira fortalece a ideia de *dominação* da esfera econômica sobre a política, refletida em parte da literatura institucionalista que ganhou força nas últimas décadas. Segundo se afirma, nosso abismo socioeconômico seria fomentado pela perpetuação de grupos dominantes, que se apropriam das estruturas econômicas e políticas e exercem relações extrativistas com as classes menos favorecidas desde o período colonial²⁶⁶. Por essa leitura, os países latino-americanos, com um histórico de colonização e concentração de poder similares, são historicamente dominados por elites econômicas e políticas intimamente relacionadas, cujas leis e políticas públicas produzidas são concentradoras de poder e de riqueza, voltadas a produzir uma distribuição econômica profundamente desigual²⁶⁷.

É possível observar linhas similares na literatura politóloga sobre a democracia brasileira após a redemocratização. Também aqui no Brasil, “*os ricos constituem um grupo privilegiado em um estudo sobre desigualdades sociais porque, por um lado, detêm grande*

do ocidente. Após passar por um grande nivelamento após as Guerras Mundiais, a trajetória de concentração de riqueza voltou a galopar nos países ricos ao final do Século XX e início do Século XXI. Por exemplo, no ano de 1980, o 1% mais rico nos Estados Unidos detinha 10% da renda nacional, ao passo que, em 2014, o índice chegou a 20.2%. Também em nível global, é possível dizer que o número de bilionários vem crescendo substancialmente nos últimos anos (OXFAM. *Public Good or Private Wealth? Universal health, education and other public services reduce the gap between rich and poor, and between women and men. Fairer taxation of the wealthiest can help pay for them. Briefing paper, 2019.* Disponível em: <<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/private-wealth-or-public-good-620599>>).

²⁶⁴ Cf. SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 228-241.

²⁶⁵ MORGAN, M. “Extreme and persistent Inequality. New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015”. In: *WID Working Paper Series*.

²⁶⁶ Cf. ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Why nations Fail*. London: Profile Books, 2012; ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2005.

²⁶⁷ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 167-168.

parte das riquezas desigualmente distribuídas e, por outro, detêm o poder político necessário para distribuí-las”²⁶⁸. Como se verá a seguir, de um lado, o exercício da influência de grupos organizados sobre a política tem servido para vetar parte das medidas igualitárias previstas na Constituição Federal, seja no que se refere à efetiva implementação dessas políticas ou a restringir o potencial de afetar os grupos mais ricos. Por outro lado, há também a captura das decisões políticas e do uso do orçamento público em favor dos interesses econômicos. Diante desses cenários, serão apontados os prejuízos em face da concretização de uma teoria democrática brasileira, que se vê influenciada por grupos de interesse e incapaz de afirmar um nível adequado de igualdade política.

3.1.1. Vetos às demandas redistributivas no sistema político brasileiro na redemocratização.

Neste tópico, a realidade desigualitária será observada a partir dos vetos distributivos realizados pelas instituições políticas às demandas sociais existentes na Constituição de 1988. Se temos um texto igualitário, voltado à redução das disparidades econômicas em todas as suas dimensões, a concretização deste objetivo ganha contornos de ineficácia à luz de uma expressiva literatura politóloga, que observa a dominância do sistema político brasileiro por uma elite preocupada com o *imobilismo* das relações socioeconômica e com a manutenção da estrutura que as beneficia.

Trata-se de argumento que pode começar a ser desenvolvido a partir das democracias latino-americanas, que descrevem um conflito distributivo similar ao das instituições políticas brasileiras. Como narra Roberto Gargarella²⁶⁹, as duas últimas décadas do século passado foram marcadas por um acordo entre visões político-econômicas profundamente distintas. Nesse período, os grupos dominantes buscaram manter pautas distributivas relativamente intocadas, e limitaram a promoção das liberdades políticas, em contraste com proteções amplas às liberdades econômicas das elites, especialmente como forma de se prevenir "abusos" concernentes ao direito de propriedade. Foram dadas proteções extraordinárias às desigualdades econômicas - resultado de um intenso "ativismo" que consolidaram uma distribuição de recursos desigual.

Mesmo num contexto de redemocratização na América Latina e de aprofundamento de pautas igualitárias, a situação de dominação econômica sobre a política se

²⁶⁸ MEDEIROS, Marcelo. *O que faz os ricos ricos*. O outro lado da desigualdade brasileira. São Paulo: Editora HUCITEC – ANPOCS, 2005, p. 20.

²⁶⁹ GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism, 1810–2010: the engine room of the constitution*. New York: Oxford University Press, 2013, pp. 199-200. Essa estratégia foi bem-sucedida por um tempo, seja pela forma que se difundiu nos diversos países ou pela relativa estabilidade conquistada.

manteve. De um lado, a questão social foi delegada à custódia de alguns grupos mobilizados, cujos interesses se refletiram na seção de direitos sociais e econômicos das constituições. Com a inclusão de alguns pontos da "*questão social*" à antiga matriz liberal-conservadora, teria surgido nos países da América Latina um "*novo*" modelo constitucional, caracterizado pela ampla declaração de direitos, mas que mantinha a organização hierárquica do poder (*top-down*) em moldes parecidos com os períodos democráticos anteriores. Assim, o discurso de direitos na América Latina fora incapaz de modificar um estado de coisas insensível à acomodação das crescentes demandas de todo o estrato socioeconômico. A *casa de máquinas da Constituição* se manteve sob a custódia dos mesmos grupos dominante antes da democratização, levando à perpetuação dos interesses econômicos já organizados²⁷⁰.

A redemocratização brasileira tem traços semelhantes. Há um descompasso entre o modelo de sociedade que se consolidou na Constituição de 1988 e a cultura que ainda domina o sistema político, marcada pela consolidação de um Estado patrimonial que se volta à manutenção do *status quo* desigual. Segundo Marcos Nobre, esse processo foi controlado pelo regime ditatorial em crise, e pactuado *de cima* por um sistema político elitista. Tal elite política, denominada pelo autor de *pemedebismo*, ficou encarregada do "*controle da velocidade e da amplitude de diminuição das desigualdades, especialmente, em um primeiro momento, das desigualdades de renda e de poder*". Trata-se de "*cultura política que se estabeleceu nos anos 1980 e que, mesmo se modificando ao longo do tempo, estruturou e blindou o sistema político contra as forças sociais de transformação*"²⁷¹.

De fato, a transição democrática ocorreu sob profunda influência dos regimes anteriores no Brasil, seja da organização da Segunda República ou do entulho autoritário da Ditadura Militar. Havia um importante bloco de memória política na constituinte, expressado nas raízes políticas de cerca de 43% dos representantes nos partidos existentes entre 1945 e 1964²⁷². Já nessa época, a pluralidade de interesses políticos num país desigual já apontava a possibilidade de o novo sistema político herdar limitações até então existentes para lidar com problemas do nosso padrão de desenvolvimento. O cientista político Sergio Abranches, por exemplo, vislumbrava um Estado patrimonial de grandes proporções, "*imobilizado pelos*

²⁷⁰ GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism, 1810–2010: the engine room of the constitution*. New York: Oxford University Press, 2013, p. 199

²⁷¹ NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 10-16.

²⁷² ABRANCHES, Sergio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 80.

*incentivos e subsídios que o conluio da burocracia com agentes privados concede e pelo desinteresse da classe política em assumir o custo de combater esses privilégios”*²⁷³.

Tais argumentos partem de uma visão segundo a qual o pacto social da Constituição de 1988 teria ocorrido em meio a um *compromisso maximizador*²⁷⁴, funcionando como instrumento de coordenação do sistema político, e excessivamente permeado pelos grupos de interesses mais diversos que compõem os conflitos distributivos brasileiros. Por isso, sob o ponto de vista distributivo, a Carta é denominada por politólogos como *Constituição árvore de natal*, ou mesmo como *Constituição sincrética*, na medida em que se abre a muitos grupos de interesse bem organizados e dispostos a garantir suas devidas fatias no jogo institucional, e garantiu escolhas prioritárias a todos os grupos que se articularam (*everyone's first choice*)²⁷⁵.

Assim, num cenário profundamente desigual, em que uma ampla gama de interesses é contemplada pela nova ordem constitucional, resta às demandas sociais um processo de *inclusão dissipativa*²⁷⁶, na qual os conflitos distributivos se acirram pela reação dos titulares de privilégios consolidados na estrutura socioeconômica às mudanças normativas. Ao mesmo tempo que há inclusão por meio da universalização de políticas públicas, surgem mais demandas particularistas e corporativas. Como aponta Pedro Ferreira de Souza²⁷⁷, “*a redemocratização fomentou a explosão de demandas sem nenhuma contrapartida redistributiva nem desmonte dos inúmeros privilégios, favores e benefícios corporativos cristalizados nos incentivos, isenções e subsídios concedidos pelo Estado Brasileiro, entre outras políticas*”. A conquista da cidadania pela inclusão, assim, também foi instrumentalizada pelas elites para a busca por um quinhão do Estado social brasileiro.

Nesse contexto, o sistema político brasileiro é marcado por uma tensão permanente, que envolve o esforço de elites políticas para “*preservar o statu quo oligárquico*,

²⁷³ ABRANCHES, Sergio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 275.

²⁷⁴ Cf. VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Da mesma forma, Roberto Gargarella narra a celebração de um “*acordo ecumênico*” que percorreu o constitucionalismo da América Latina. (GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism, 1810–2010: the engine room of the constitution*. New York: Oxford University Press, 2013)

²⁷⁵ ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change*. New Jersey/Oxford: Princeton University Press, 2016. De acordo com Roberto Gargarella, as classes menos favorecidas somente conseguiram ocupar um espaço muito específico das Constituições: o das Declarações de Direitos. (GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism, 1810–2010: the engine room of the constitution*. New York: Oxford University Press, 2013, pp. 199-200)

²⁷⁶ ALSTON, Lee. et al. Changing social contracts: beliefs and dissipative inclusion in Brazil. *Journal of Comparative Economics*, v. 41, p. 48–65, 2013.

²⁷⁷ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 234-235.

clientelista e vulnerável à influência ilegal dos endinheirados”²⁷⁸. O desenho institucional dessa disputa é um modelo que ficou cunhado como *presidencialismo de coalizão*, baseado na necessidade de se travar complexas negociações com um parlamento formado por intensos grupos de interesse bem-organizados. Num contexto em que “*a capacidade de governar do Presidente depende do apoio parlamentar para poder transformar em leis as suas principais escolhas de política pública*”, o resultado é uma aguda interdependência entre os poderes Executivo e Legislativo, e a necessidade de se formar coalizões amplas, por meio de acordos políticos com muitos partidos políticos, e que envolvem uma série de representantes com posições ideológicas variadas.

Diante dos custos em se encontrar acordos amplos, os compromissos políticos acabam adiando o enfrentamento de conflitos e de clivagens enraizadas em nosso tecido social. Com o desenvolvimento do sistema democrático brasileiro, observa-se a blindagem do sistema político por meio de um *acordo de governabilidade*, capaz de dar continuidade ao sistema de travamento de grandes transformações. A *supermaioria* é imposta antes de dar início às disputas por espaço dentro do bloco governista, em que grupos políticos buscam conquistar direito de *veto* a iniciativas potencialmente distributivas. A partir daí, Marcos Nobre delineia um modelo com cinco elementos fundamentais:

“[O] governismo (estar sempre no governo, seja qual for ele e seja qual for o partido a que se pertença); a produção de supermaiorias legislativas, que se expressam na formação de um enorme bloco de apoio parlamentar ao governo que, pelo menos formalmente, deve garantir a “governabilidade”; funcionar segundo um sistema hierarquizado de vetos e de contornos de vetos; fazer todo possível para a entrada de novos membros, de maneira a tentar preservar e aumentar o espaço conquistado mantendo pelo menos a correlação de forças existente; bloquear oponentes ainda nos bastidores, evitando em grau máximo o enfrentamento público e aberto (exceto em polarizações artificiais que possam render mais espaço no governo e/ou dividendo eleitoral).”²⁷⁹

Nesse contexto, o sistema político brasileiro é descrito como um *sistema de vetos hierarquizado*, cuja característica mais marcante é estar no governo, seja qual for o

²⁷⁸ ABRANCHES, Sergio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 10 e 79.

²⁷⁹ NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 14-15.

partido a que se pertença, como parte de um condomínio de poder organizado sob a forma de um superbloco parlamentar. O exercício cotidiano da política *“tem a ver, fundamentalmente, com a conquista da capacidade de vetar iniciativas alheias – ou, o que é o mesmo, de bloquear qualquer tentativa de mudar a correlação de forças, impedindo uma piora de posição relativa do grupo afetado”*. Em suma: a lógica mais profunda do pemedebismo é *“aquela que vai da sístole da fragmentação partidária à diástole do bloqueio à alteração da correlação de forças existente”*²⁸⁰.

O sistema político encontra dificuldades para promover as rupturas necessárias ao avanço efetivo rumo a padrões mais igualitários de convivência política e social. Trata-se de configuração de poder que dificulta o custo de se chegar a um denominador comum sobre a aprovação de medidas que acarretem mudanças sociais e econômicas abrangentes²⁸¹. Assim, em meio ao pacto conservador da transição democrática, surge um desafio de institucionalização e capilarização das medidas igualitárias, de modo que os rumos da política social vêm sendo disputados com avanços e recuos²⁸², ainda que, no plano dos direitos promulgados, as garantias venham a ser claramente estabelecidas. Nesse sentido, como aponta Marcos Nobre, o sistema político que funciona na democracia brasileira é *“dotado de mecanismos de administração de conflitos que, dado seu peculiar sistema de vetos, se caracteriza por travar mudanças profundas, mesmo que tenham se tornado urgentes, prementes em vista de problemas estruturais”*²⁸³.

Vale notar, nesse sentido, um conjunto de decisões políticas nos primeiros anos de vigência da Constituição que se voltaram à criação de obstáculos para frear os avanços sociais recém-garantidos. Houve no país uma forte oposição à formulação de políticas públicas que ofereciam *“uma aproximação definitiva com os países democráticos no quesito produção da igualdade social por meio de políticas compensatórias”*²⁸⁴. São exemplos (i) a regulamentação do Benefício de Prestação Continuada, regulamentado definitivamente apenas com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, e efetivamente implementado em 1996; (ii) a aprovação da Lei de Diretrizes Básicas da Educação, que estabelece preceitos básicos o sistema de educação brasileiro, apenas em 1996; e (iii) a ausência de instituição do

²⁸⁰ NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 42-44.

²⁸¹ ABRANCHES, Sergio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 371.

²⁸² Cf. VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 128.

²⁸³ Cf. NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 9 e 49.

²⁸⁴ AVRITZER, Leonardo. *O Pêndulo da democracia*. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 35.

Imposto sobre Grandes Fortunas até a atualidade. Tais casos os caso exemplificam políticas públicas, de teor inclusivo, que só tiveram efetividade quase dez anos depois da promulgação da Constituição (ou ineficaz até hoje, no caso do IGF).

A promoção gradual de medidas voltadas à redução das desigualdades é tratada como um processo de *inclusão dissipativa*, operada dentro de uma estratégia reformista, voltada a um reformismo fraco centrado no não-tensionamento com as elites econômicas, que ficou conhecido como *lulismo*²⁸⁵. Mesmo quando um partido de esquerda passou a eleger candidatos para a Presidência da República, com um verdadeiro compromisso com os avanços sociais, foi possível observar que a aliança política buscou uma dinâmica em que o ritmo e a velocidade das transformações igualitárias que estava imprimindo eram os limites máximos dentro das correlações de força vigentes.

Ainda que tenham ocorrido mudanças na distribuição de renda relativa à pobreza, sob um olhar multidimensional, as políticas adotadas nas décadas passadas não foram capazes de impedir que o Brasil esteja entre os países mais desiguais do mundo. Foi apontada uma estabilidade na concentração no topo ao longo desses anos, cuja fração recebida pelo centésimo mais rico flutuou entre 20% e 25%²⁸⁶, níveis altíssimos numa perspectiva comparada. De acordo com Pedro Ferreira de Souza:

“(…) [É] notável que não se veja nenhuma tendência bem delineada de queda da fração recebida pelos mais ricos nos últimos 20 anos, justamente quando o apelo “social” e por vezes explicitamente redistributivo ganhou mais força na retórica política brasileira, ao mesmo tempo que vários dispositivos constitucionais foram gradualmente implementados e os gastos sociais cresceram muito em valores reais e em relação ao PIB.

Ou seja, no que se refere à redução da concentração no topo, a Constituição de 1988 mostrou-se bem menos redistributiva do que normalmente se alega e, na prática, a democracia instaurou-se mais como uma transição negociada do que como um ponto de inflexão. A melhora apenas marginal e o saldo líquido ainda regressivo de muitos dos fluxos monetários entre famílias e o Estado refletem essa realidade.

²⁸⁵ Cf. SINGER, André. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

²⁸⁶ SOUZA, Pedro H. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 229.

(...) Em termos empíricos, isso significa que houve redistribuição na ‘base’ – em sentido amplo, incluindo os 80%-90% mais ‘pobres’ – sem afetar o quinhão dos ricos.”²⁸⁷ (grifos nossos)

Nesse sentido, Marcos Nobre narra que o governo Lula “*moveu-se para introduzir mudanças contornando os vetos encastelados no sistema político*”, ao mesmo tempo que a concentração de riqueza entre os mais ricos seguiu como principal traço distintivo da distribuição de renda brasileira. Essa tática, especialmente após o enfraquecimento do governo com o escândalo de corrupção do mensalão, passou a ser chamado de “*ocupação pela esquerda do pemedebismo*”. Ou seja: “*não sendo possível uma radical reforma do sistema político, troquemos um pacto com o pemedebismo por avanços na diminuição das desigualdades, de renda e reconhecimento social*”²⁸⁸.

Ao mesmo tempo, a política brasileira também tratou de um aprofundamento institucional de medidas direcionadas à liberalização da vida privada e redução do Estado²⁸⁹. Mais recentemente, o Brasil viveu entre 2015 e 2016 uma de suas mais profundas recessões, seguido do impeachment da ex-Presidenta Dilma Rousseff e, entre 2017 e 2019, a mais lenta recuperação econômica de sua história²⁹⁰. Com a crise econômica, que possui uma dimensão fiscal, é possível vislumbrar o encarecimento do Estado brasileiro, e uma disputa ainda mais aberta entre o Estado patrimonial e o Estado social fundado com a redemocratização. Nesse momento, passou a se observar uma conjuntura regressiva em relação ao papel do Poder Público brasileiro, marcado por interesses patrimonialistas. Para Leonardo Avritzer²⁹¹, evidenciou-se, nesse momento, “*um padrão de dominação oligárquica de longo prazo do Estado revertida apenas parcialmente pela Constituição de 1988*”, mas que voltava a rejeitar o seu papel na redistribuição de riqueza dentro da sociedade.

O cenário de maior escassez vivido na última década foi capaz de exacerbar os conflitos distributivos que já se encontravam latentes nas estruturas nacionais. Num momento de crise econômica, os vetos distributivos crescem no campo institucional, quando se passa a

²⁸⁷ SOUZA, Pedro H. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 234-235.

²⁸⁸ NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 101-105.

²⁸⁹ ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change*. New Jersey/Oxford: Princeton University Press, 2016. Uma primeira tese é no sentido de que este influxo liberalizante se origina numa segunda ordem de valores latentes na sociedade, que se caracteriza pela aversão à inflação e em favor da estabilidade macroeconômica. Com o Plano Real, a inflação reduziu drasticamente, e o Brasil experienciou uma estabilidade sustentável, o que encorajou o crescimento econômico.

²⁹⁰ CARVALHO, Laura. *Curto Circuito: O vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020, p. 20.

²⁹¹ AVRITZER, Leonardo. *O Pêndulo da democracia*. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 103.

adotar estratégias radicais, ainda que seletivas, de austeridade fiscal. Sua principal expressão ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, já durante o governo de Michel Temer, que promulgou a regra do teto de gastos públicos. A medida congelou todos os gastos primários do governo federal durante os 20 exercícios financeiros seguintes (o que inclui gastos com saúde, educação, previdência social, assistência social, e investimentos em infraestrutura). Trata-se do conjunto de medidas de austeridade fiscal mais severo já praticado em todo o mundo, e com papel central para o aumento da desigualdade.²⁹²

Com a referida emenda, o montante para essa espécie de gastos passou a ser o mesmo em todos os anos, ajustado apenas pela inflação do ano anterior. Trata-se de regra *acíclica*, já que não leva em consideração os resultados econômicos, limitando o crescimento do conjunto de despesas do governo à taxa de inflação do ano anterior. Nesse contexto, caso a inflação não se altere de maneira substancial, “*isso significa que o governo pode arrecadar mais ou arrecadar menos e o teto fica exatamente no mesmo lugar*”²⁹³. Há, a cada ano, menos espaço para os itens não obrigatórios do orçamento, de modo que o limite estabelecido tem grandes chances de reduzir o poder de gastos do Estado social brasileiro. Como aponta Leonardo Avritzer²⁹⁴, os elementos de regressão nessas políticas “*acabam interferindo em pontos centrais de todas elas, em especial das políticas de saúde e de previdência responsáveis por uma parcela considerável do PIB*”.

Com um orçamento mais apertado, é de se esperar um acirramento de conflitos distributivos na sociedade. Num contexto em que diferentes áreas e categorias buscam preservar suas fatias de um bolo cada vez menor, são dois cenários imagináveis. O primeiro, num contexto de ampla igualdade política, seria a possibilidade de o teto evidenciar o conflito distributivo e dar maior transparência à alocação de recursos públicos. O segundo, mais provável à luz do controle da *casa de máquinas da Constituição* por grupos econômicos organizados, é a exacerbação de uma disputa ainda mais voraz pelo orçamento discricionário da União, com a frustração do planejamento setorial das políticas federais. Haveria, nesse

²⁹² Sobre o programa, recaem fortes críticas do ponto de vista distributivo, e sua constitucionalidade vem sendo questionada por uma série de juristas. Por exemplo, Claudio Pereira de Souza Neto aponta que “[a] EC nº 95, em essência, furta aos cidadãos o direito de participar das decisões alocativas dos recursos públicos, esvaziando a esfera de deliberações da soberania popular”. o autor, “*não é legítimo que um governo se utilize do artifício da constitucionalização para impedir que outros governos, eleitos no futuro, executem seus programas. Afastada da prudência e da moderação, a Emenda Constitucional nº 95 viola a cláusula pétrea estabelecido no artigo 60, §45º, II: o voto direto, secreto, universal e periódico*”. (SOUZA NETO, Claudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 120-121)

²⁹³ CARVALHO, Laura. *Curto Circuito: O vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020, p. 22.

²⁹⁴ AVRITZER, Leonardo. *O Pêndulo da democracia*. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 178.

sentido, “*o aprofundamento da disjunção entre democracia e políticas públicas*”²⁹⁵, num contexto com elementos de regressão que interferem em pontos centrais da prestação de serviços públicos e na efetivação de direitos sociais e econômicos pelo Estado social brasileiro.

Entretanto, há uma seletividade distributiva no discurso de escassez que fundamenta as medidas de austeridade. Como se verá a seguir, as decisões e os recursos públicos eram – e ainda são – objeto de captura por grupos econômicos bem-organizados. Há, nessa linha, uma incoerência em se apontar o Estado social brasileiro como responsável pelo déficit orçamentário, já que “*a maior parte da contribuição para o rombo veio das transferências para os ricos, e não dos programas para os muito pobres*”²⁹⁶. É o que será apresentado no tópico seguinte.

3.1.2. Captura das decisões políticas pelo poder econômico na democracia brasileira.

Além de servir como um fator de veto à efetivação de medidas igualitárias pelo Estado, parte da literatura estudada também afirma que a dominação do sistema político por uma elite econômica se reflete na captura de decisões públicas por grupos de interesse organizados. Por essa visão, o sistema político-econômico brasileiro encontrou no sistema do presidencialismo de coalizão os instrumentos para reprodução de um *domínio oligárquico*, que (i) permite às elites políticas comporem majoritariamente o corpo de representantes e se perpetuarem no poder. Com efeito, (ii) a manutenção do *status quo* desigual se confirma por uma série de decisões capazes de promover um fluxo concentrador de transferência de riqueza.

De fato, o financiamento eleitoral foi peça central da influência de grupos econômicos sobre o sistema representativo de nossa democracia desde a redemocratização. Argumenta-se que o sistema de formação de representantes permitiu a reprodução de um modelo extrativista, em que grupos políticos se valem de maciças doações eleitorais e propinas provenientes de importantes setores econômicos para se eleger e se manter no poder, ao passo que aprovam leis e políticas públicas que atendam aos interesses dessa elite econômica. Tomando como referência as eleições para os cargos de senador e deputado federal nas eleições de 2002 a 2014, os resultados catalogados indicam que “*o volume de*

²⁹⁵ AVRITZER, Leonardo. O Pêndulo da democracia. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 71.

²⁹⁶ ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 295.

*contribuições de campanha, especialmente as doações empresariais, está associado a uma maior chance de se eleger*²⁹⁷.

Segundo Bruno Carrazza²⁹⁸, o perfil do financiamento eleitoral no Brasil foi se concentrando em grandes doadores desde a redemocratização, que realizaram seus “*aportes para candidatos e partidos numa lógica estritamente empresarial e nem um pouco ideológica*”. Há uma grande disparidade da participação política dentro da população brasileira: enquanto alguns cidadãos faziam contribuições eleitorais milionárias, a imensa maioria dos cidadãos brasileiros não se envolve com política a ponto de financiar a campanha de determinados candidatos ou partidos. De 2002 até 2014, o máximo de participação observado nesse aspecto foi em 2010, quando 208.571 indivíduos, ou 0,15% da população brasileira, fizeram algum tipo de doação registrada no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Somado a isso, o financiamento das campanhas eleitorais brasileiras era extremamente concentrado em poucos doadores. Em 2014, as doações milionárias corresponderam a 75,4% do total. Nesse mesmo ano, o pesquisador apurou que mais de 60% do volume total de dinheiro arrecadado por todos os candidatos e partidos veio de apenas 483 agentes. Tais dados servem para demonstrar que a maior parte do dinheiro utilizado para financiar as eleições brasileiras dependia de “*agentes capazes de (o termo parece bem apropriado para esse contexto) investir somas milionárias em partidos e candidatos*”²⁹⁹.

Naquele cenário, o que se observava era que “*as empresas apostam suas fichas nesse ou naquele candidato independentemente de sua posição política*”³⁰⁰. Doações sistemáticas para políticos de diferentes campos ideológicos não estavam necessariamente ligadas a um benefício monetário específico para os financiadores das campanhas, mas para a criação de um “*reservatório de boa vontade*” com a classe política, capaz de garantir maior acesso e menor antipatia dos políticos em futuros pleitos. Assim, existem boas razões para se concluir que as contribuições, à época legítimas, foram motivadas por interesses empresariais ligados à atuação governamental.

²⁹⁷ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 100-108. Vale notar que não é possível concluir definitivamente se os candidatos venceram eleições porque arrecadam mais ou se os doadores doaram mais para candidatos com maior chance de saírem vitoriosos do pleito. Tal questionamento diz respeito à endogeneidade a respeito da correlação entre contribuições de campanha e votos, cujo escopo deste trabalho impede uma análise mais detida.

²⁹⁸ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 17 e 43.

²⁹⁹ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 44-45.

³⁰⁰ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 55-62 e 100-109.

Mesmo após a proibição de doações eleitorais pelo Supremo Tribunal Federal – cujos efeitos serão retomados no Capítulo V – é possível se concluir pela reafirmação do caráter oligárquico do sistema representativo brasileiro, consolidado nas estruturas verticalizadas dos partidos políticos em relação à distribuição de recursos eleitorais. Lideranças partidárias, conhecidas popularmente como “*caciques políticos*”, concentram na política brasileira a capacidade de arrecadação de dinheiro para seu partido, bem como da possibilidade de alocar³⁰¹ tais valores recebidos pelo partido entre seus candidatos. Nesse contexto, o autor aponta para a possibilidade das cúpulas dos partidos, personagens famosos nos círculos políticos e historicamente associadas aos grandes doadores, “*comprarem*” a lealdade dos seus correligionários, com a criação de bancadas personalistas. Trata-se de estratégia de financiamento que ainda contribui para que doadores (após 2018, pessoas físicas) e partidos diminuam a taxa de desperdício em candidatos perdedores e aumenta a chance de influenciar relações políticas no longo prazo³⁰².

Nesse contexto, a ciência política nacional aponta a considerável influência do poder econômico sobre decisões democráticas. Trata-se de “*um processo no qual as políticas públicas são capturadas por grupos de interesse privado*”³⁰³. Com isso, a conformação da desigualdade se constitui com “*o resultado acumulado de muitas políticas e de pequenas e grandes decisões que, em seu conjunto, expressam determinado padrão de relacionamento entre o Estado e as elites econômicas*”³⁰⁴. O diagnóstico é forte no sentido de que o sistema político brasileiro é permeável à influência de grandes grupos de interesses. Boa ilustração da influência do poder econômico sobre a política é realizada por Sérgio Lazarini, em esforço de trazer para a realidade brasileira a noção de *crony capitalism* – ou capitalismo de laços. Com essa imagem, o funcionamento da economia brasileira aproxima-se da nossa tradição patrimonialista, pela qual a prosperidade é dependente das valiosas relações sociais entre agentes privados e estatais, que interagem em ambientes mutuamente frequentados, a qual o autor denomina *mundos pequenos*³⁰⁵.

³⁰¹ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 89. Trata-se de medida que reforçada pela aprovação da Lei nº 12.034/2009, por meio da qual passou a ser permitida a realização de intermediação de doação de pessoas físicas e jurídicas para os candidatos.

³⁰² SPECK, Bruno Wilhelm. “Game over: Duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil”. *Revista de Estudos Brasileños*, v. 3, n. 4. Salamanca: Universia, 2016, p. 129.

³⁰³ AVRITZER, Leonardo. *O Pêndulo da democracia*. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 79.

³⁰⁴ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 235-236.

³⁰⁵ LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Campus, 2010.

Por diversas óticas, observa-se que empresas e grupos econômicos organizados têm muito a ganhar estreitando seus laços com o Estado³⁰⁶. O funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro gera oportunidades de negócios para grandes grupos empresariais e para a elite política que controla os principais partidos. Existem interesses concretos na condução da política econômica brasileira – que giram em torno, inclusive, da mensuração do estrato socioeconômico na nossa sociedade. São foco de atenção especial de grupos de interesse organizados, que buscam exercer influência por meio de propinas ou doações de campanha, questões relacionadas, *e.g.*, à legislação tributária, política industrial, créditos subsidiados no BNDES e outros bancos públicos, regras de comércio exterior e de benefícios fiscais. Nesse sentido, dinâmicas entre o poder econômico e o sistema político brasileiro “*resultam em legislação e políticas que se afastam do que seria desejável do ponto de vista do interesse geral para atender a pleitos de grupos de interesses bem-organizados e com acesso a parlamentares e autoridades*”³⁰⁷.

Na história recente brasileira, muitos dos escândalos de corrupção desvendados pela Operação Lava Jato³⁰⁸ apontam o uso sistemático de propinas para a celebração de qualquer contrato economicamente relevante entre as direções da Petrobrás e atores privados, que se cartelizavam (inclusive cobrando valores mais altos que os estabelecidos no mercado), na intenção de manter um seletivo grupo de empresas especializadas na condição de fornecedores usuais³⁰⁹. A operação teve seu escopo incrementado com a evolução das investigações, chegando a alcançar outros setores da economia - como o agronegócio³¹⁰ - e outros entes da federação - como o Estado do Rio de Janeiro³¹¹. Da mesma forma, foi também

³⁰⁶ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 15, 53 e 78.

³⁰⁷ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 272. Nesse sentido, o autor defende que “*o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro oferece diversas frentes para a atuação de grupos de interesses em sua estratégia de convencimento das autoridades para a aprovação de normas que os favoreçam*”.

³⁰⁸ Nome atribuído no Brasil à força tarefa realizada pelo Ministério Público Federal com o escopo inicial de investigar irregularidades cometidas por empreiteiras e políticos na realização de licitações e celebração de contratos administrativos no âmbito da Petrobrás. A Operação Lava Jato foi responsável por uma série de investigações que marcaram a vida pública nacional nos últimos anos.

³⁰⁹ Para um resumo eficaz, v. MPF, Lava Jato: entenda o caso. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>.

³¹⁰ Dentre os fatos mais marcantes da Operação Lava Jato, está delação premiada realizada pelo o diretor da JBS – empresa campeã nacional do setor de carne – Joesley Batista, em que gravou diálogos espúrios com o ex-Presidente Michel Temer. Neste sentido, v. FOLHA DE SÃO PAULO, “Como Joesley decidiu fazer a delação que quase derrubou Temer”, Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/05/como-joesley-decidiu-fazer-a-delacao-que-quase-derrubou-temer.shtml>>.

³¹¹ Por desdobramentos da operação Lava-Jato, os dois últimos governadores do estado chegaram a ser presos. Aqui, também houve uma formação sistemática de cartel entre as empresas que contratavam com o Estado, associado ao pagamento de propinas a agentes públicos. Para um resumo, v. MPF, “Caso Lava Jato: Rio de Janeiro”, Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/desmembramentos/rio-de-janeiro>>.

demonstrado que, além de contratações no setor petrolífero, o poder econômico tem sido capaz de encomendar a atuação normativa no âmbito federal.

Tais investigações, aqui apenas sumarizadas, indicaram como esse equilíbrio de forças entre Poderes representativos “*oferecem oportunidades de ganhos para os grupos de interesse que saibam se aproveitar das brechas geradas pelo nosso presidencialismo de coalizão*”. Além dos ganhos oferecidos aos políticos, existe uma série de empresas que se aproveita das regras e lucra bastante com esse jogo. Nesse sentido, o presidencialismo brasileiro oferece “*inúmeras oportunidades de cooptação de agentes públicos que, em troca de benefícios particulares e partidários, concedem benefícios muitas vezes bilionários a grandes grupos econômicos*”³¹².

Para além de uma discussão que se restrinja à corrupção, agentes privados se valem do modo de funcionamento da política brasileira para, assim, adquirir vantagens competitivas no mercado³¹³. Existem incentivos para que grupos econômicos influenciem o processo legislativo, de modo provocar a aprovação de leis que lhes concedam ou perpetuem benefícios de natureza regulatória ou tributária. A prática de tentar obter lucros por meio de concessões do governo e pendurar a conta no erário é exercida cotidianamente.

Num contexto em que as instituições políticas brasileiras não criam entraves à formulação de políticas públicas que possam beneficiar setores específicos da economia, as medidas provisórias podem ser usadas como “*um mecanismo discricionário e de implementação mis ágil de transferência de renda para setores específicos, com pouca observância dos requisitos constitucionais e dos princípios instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal*”³¹⁴. Trata-se, assim, de um processo de formação de privilégios tributários, que constituem espécies de contrato entre o setor privado e Poder Público.

De um lado, a dominância do Poder Executivo na propositura de projetos de lei e edição de medidas provisórias torna este o local prioritário caso se pretenda aumentar as chances de ver determinado assunto tratado em lei ordinária. De outro, como a pauta de

³¹² Por exemplo, ao se referir da influência exercida sobre as estatais brasileiras, Bruno Carrazza aponta que ganharam notoriedade os casos de corrupção em contratos celebrados por construtoras com empresas estatais. Neles, com base na delação premiada de Sérgio Machado, o autor aponta que “*forneceadores pagavam propina em torno de aditivos que elevam os valores dos contratos já existentes e de limitação de concorrência ou preferência de escolha nas licitações*”. (CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 119-129)

³¹³ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 129-130.

³¹⁴ GONÇALVES, Maeté Pedroso. O ciclo da política nacional de concessão de benefícios tributários (2003-2010). Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: FFLCH-USP, 2012, p. 71.

votações do Congresso é concentrada em projetos provenientes do Poder Executivo, parlamentares tendem a realizar um papel de revisão, que é o “*espaço privilegiado para tentativas de inserir emendas nas propostas provenientes da Presidência da República*”³¹⁵. Ou seja: o poder de agenda concentrado no Executivo – por meio de competências legislativas e a distribuição de cargos públicos e recursos do orçamento – e nos líderes partidários torna o presidencialismo de coalizão brasileiro um ambiente propício para o exercício de pressão por parte de grupo de interesse e caciques políticos³¹⁶.

O caso das medidas provisórias pode ser visto como grande foco de dominância do poder econômico no processo político brasileiro³¹⁷. Seu uso se mostra interessante para grupos de interesse, na medida que abre uma série de oportunidades bastante propícia à atuação de lobistas, seja pela necessidade de convencimento direto do Poder Executivo, ou pela janela de oportunidade aberta no Congresso Nacional para a realização de emendas ou pelo poder de veto. Há uma tendência das matérias de maior influência para grupos econômicos – *e.g.*, medidas provisórias setoriais – serem relatadas por deputados ou senadores que recebiam doações de empresas que seriam diretamente afetadas por aquelas propostas.

Trata-se de um bom indicativo da retribuição de alguns parlamentares em face do apoio financeiro recebido para a sua eleição. O autor apontou, nesse sentido, que quase 54% das MPs setoriais votadas pela Câmara dos Deputados entre 2003 e 2014 “*foram relatadas por deputados que receberam doações de campanha de alguma empresa que seria afetada pela nova norma nas eleições anteriores*”³¹⁸. Sendo bastante improvável que o relator seja isento a ponto de colocar o interesse público acima dos empresariais, parlamentares se utilizam delas para retribuir as vantagens recebidas de empresas para suas eleições.

Vale citar um caso célebre, que ficou conhecido como *Refis da Crise*. Nesse caso, o Carrazza afirma que, ao longo da tramitação legislativa de uma medida provisória, o governo transferiu bilhões de reais da sociedade para algumas poucas empresas. Discutia-se a vigência de um benefício concedido sobre o IPI ainda em 1969 às empresas exportadoras do País, cujo entendimento do STJ (em 2007) e do STF (em 2009) era no sentido de que haviam

³¹⁵ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 168-169.

³¹⁶ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 272-273.

³¹⁷ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 140-154.

³¹⁸ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 162-163.

deixado de fazer jus em 4 de outubro de 1990. No caso da Suprema Corte, foi decidido que o crédito-prêmio não seria um incentivo setorial, o que permitiu à Fazenda Nacional ter respaldo jurisprudencial sólido para cobrar os valores não recolhidos desde então.

Dentre as empresas envolvidas, estava a Braskem – braço petroquímico do grupo Odebrecht. Nesse contexto foi editada a MP nº 470/2009, que concedeu uma parcelamento da dívida do crédito-prêmio do IPI em doze parcelas mensais, com abatimento 100% das multas e encargos legais e de 90% dos juros de mora. Além disso, foi permitida a compensação do pagamento das parcelas com prejuízos fiscais acumulados e bases cálculos negativas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), abatendo consideravelmente o valor devido pelas empresas exportadoras.

Houve, assim, um lobby conduzido por empresas devedoras, especialmente por Marcelo Odebrecht “*conseguiram convencer o governo a abrir mão de bilhões de reais em seu favor*”. Segundo o empresário, explorar as possibilidades de tráfico de influência que a tramitação das medidas provisórias oferece foi um bom negócio. Nas suas palavras: “*quando mudou a jurisprudência, no caso da Braskem, o passivo podia chegar a 3 bilhões de reais, e até quebrar a companhia, tá? [com a MP] acabou ficando na ordem de 2 bilhões de reais, 1 bilhão e pouco, podendo pagar com prejuízos acumulados e parcelados. Então ficou uma coisa razoável*”³¹⁹.

Outra prática que tem destaque na literatura diz respeito às *emendas jabutis*, que se refere à inserção de matérias estranhas ao texto original das MPs inseridas pelos parlamentares. Nesse contexto, “*emendas parlamentares são uma moeda de troca utilizada por deputados e senadores para tentar aprovar dispositivos durante o processo de conversão da MP em lei, em atendimento às demandas de seus doadores de campanha*”³²⁰. E mais: a captura do processo legislativo também é identificada como um problema no âmbito das comissões temáticas do Congresso Nacional, o que reforça a percepção de que esse processo vem recebendo cada vez mais interferência dos agentes que, possivelmente, serão os seus destinatários. Em análise realizada até o ano de 2014, Bruno Carrazza aponta uma tendência de *viés de seleção*, no sentido de que “*as principais comissões da Câmara sejam dominadas*

³¹⁹ Cf. CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 154.

³²⁰ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 162-163.

*por parlamentares que receberam doações de setores que têm grande interesse nos assuntos que compõem o seu rol de competências”*³²¹.

Após a crise política iniciada em 2013 e a recessão econômica começada em 2014, o país se viu em um novo ciclo de apostas regressivas. Muitas das práticas anti-igualitárias adotadas com maior moderação ao do período da redemocratização foram prontamente adotadas, pela ex-Presidenta Dilma Roussef, na Nova Matriz Econômica, também chamada pela literatura especializada de Agenda FIESP³²². A agenda, além de extremamente desigualitária, em razão de uma série de medidas voltadas ao incentivo de setores econômicos, como desonerações conferidas às indústrias, piorou a já combalida situação fiscal da União. A apropriação do poder político pelos interesses econômicos no Brasil parece latente no caso das exonerações conferidas pelo governo brasileiro na última década, em estratégia econômica que acarretou uma enorme transferência de riqueza para os setores industriais e financeiros da sociedade brasileira³²³. Da mesma forma, a política dos campeões nacionais, consistente no fomento estatal para o crescimento de empresas capazes de competir em escala internacional, é entendida como incentivo à concentração de renda que parte do próprio erário público³²⁴.

Vale notar que, os laços que unem o empresariado a Estado propenso à captura não se limitam às vantagens fiscais ou às obras de infraestrutura³²⁵. Normas regulatórias, quando utilizadas para barrar a concorrência ou constituir reservas de mercado também são buscadas por grupos econômicos no país. Sobre a captura regulatória no âmbito de agências reguladoras, *“apesar de sua autonomia teórica, a falta de financiamento e nomeações muitas vezes de caráter explicitamente político geram comumente situações de incapacidade de monitoramento e de captura regulatória, dando grande margem para que os interesses privados a serem regulados acabem influenciando as regulações a seu favor.”*³²⁶

³²¹ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 181.

³²² Cf. CARVALHO, Laura. *A valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018. Trata -se de uma vertente da “economia de gotejamento”, ou *trickle-down economics*. A autora aponta para transferências de renda maciças realizadas por meio de políticas de desoneração fiscal à indústria.

³²³ Laura Carvalho aponta que os efeitos negativos para as contas públicas parecem ter se prestado tão somente à recomposição de lucros, e não ao estímulo para novos investimentos (CARVALHO, Laura. *A valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018, p. 73).

³²⁴ Para uma crítica relevante sobre a política dos campeões nacionais, ver CYRINO, André. Crítica ao capitalismo de Estado. *Valor Econômico*, 27 jun. 2013. Disponível em: <https://www.valor.com.br/opiniao/3176410/critica-ao-capitalismo-de-estado>. Acesso em: 20 jan. 2020.

³²⁵ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 271.

³²⁶ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 355.

3.2. IMPLICAÇÕES DA DOMINAÇÃO DOS INTERESSES ECONÔMICOS SOBRE O SISTEMA POLÍTICO NA TEORIA DEMOCRÁTICA.

Diante da narrativa politóloga sobre atuação das instituições políticas brasileiras delineada nos últimos dois tópicos, o trabalho passará a investigar as implicações de tais fatos em face dos pressupostos democráticos insculpidos na Constituição de 1988. Num contexto de aumento da desigualdade nas democracias liberais, traços políticos similares têm sido analisados por uma extensa literatura estrangeira sobre o tema, que expõe os efeitos negativos das diferentes dimensões da concentração de poder político por grupos econômicos organizados.

A influência do poder econômico acaba por corromper grande parte das pretensões democráticas e republicanas presentes na Constituição de 1988. Neste cenário, haveria um risco verdadeiro ao constitucionalismo democrático que a ordem constitucional brasileira estabelece. Em primeiro lugar, a abissal distância no acesso entre grupos econômicos organizados e os eleitores comuns no processo legislativo favorece a prevalência de estratégias de *rent-seeking*, tratadas pela literatura especializada como um fator de corrupção institucional. Em segundo lugar, a desigualdade política proporcionada pelas narrativas apresentadas é compreendida como uma forma de oligarquização da democracia brasileira.

Antes de prosseguir, num aspecto que se encontra fora do escopo desse trabalho, já que não envolve exatamente um problema democrático – mas ligado efetividade de algumas cláusulas constitucionais –, é possível se falar em um déficit constitucional causado pelo bloqueio das pretensões redistributivas da Constituição Federal pelos vetos políticos ora narrados. Nesse sentido, vale notar que a o sistema político deixa de aplicar em larga escala uma série de disposições constitucionais expressas, verdadeiros exemplos de *programas redistributivos*³²⁷ que com a pretensão de interferir diretamente na propriedade privada.

³²⁷ São exemplos de programas redistributivos estabelecidos a nível constitucional, implementados sem a devida intensidade, e que interferem de maneira mais ou menos bruscas em direitos ligados à propriedade: (i) o capítulo relativo à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, que, dentre outras funções, atribui competência à União para “desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária” (art. 184); (ii) o capítulo relativo à política urbana, que consagra hipóteses de usucapião, instituto jurídico que permite aos indivíduos adquirir originariamente a propriedade de imóveis, sejam rurais ou urbanos, após percorrido prazo ininterrupto e sem oposição (artigos 183 e 191); e (iii) a valorização do valor real do salário mínimo (art. 7º, inciso IV).

3.2.1. *Rent-seeking* como expressão da captura das decisões públicas por grupos econômicos.

De outro lado, a concentração do poder político pelas elites econômicas tende a produzir distorções no campo das decisões públicas, num contexto em que se voltam a perpetuar e a concentrar a riqueza desses grupos. Vale notar que a permeabilidade dos Poderes Executivo e Legislativo às demandas sociais não é necessariamente algo negativo. Faz parte de uma democracia pujante que as instituições políticas levem em consideração sindicatos, associações de classe, organizações da sociedade civil e empresas.

No entanto, observa-se um problema considerável em face dos métodos empregados e dos arranjos institucionais que garantem um acesso privilegiado a que alguns indivíduos detentores de poder, a ponto de influenciar sobremaneira suas ações a seu favor. A questão primordial posta na narrativa brasileira é que “*esse acesso é desnivelado, e quem tem mais condições de mobilizar parlamentares e autoridades na defesa de seus interessados acaba aumentando as chances de ser atendido*”³²⁸. Em suma, de acordo com Pedro Ferreira de Souza, a captura das decisões públicas em favorecimento das elites econômicas “*ocorre por excelência nas sombras, fora do escrutínio público e gira muitas vezes em torno de tecnicidades, filigranas regulatórias, disputas acionárias, incentivos fiscais e afins*”³²⁹.

Em algumas de suas interpretações, mesmo que exista diferenças, a ideia de captura é associada à influência sobre políticas distributivas. No entanto, trata-se de uma concepção mais ampla, que inclui formas fortes e fracas, podendo ser compreendida como “*o resultado ou processo pelo qual a regulação, nas leis ou na sua aplicação, é consistentemente ou repetidamente direcionada para fora do interesse público, e em direção aos interesses de agentes econômicos, pela intenção e ação de tais agentes*”³³⁰. A dinâmica nem sempre se trata de favorecimento direto, mas pode se tornar forma de regulações que gerem ou reforcem possibilidades de lucros para os grupos detentores de recursos econômicos apropriados. Esse tipo de prática política coloca em xeque um pressuposto interesse público das decisões

³²⁸ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 10 e 187.

³²⁹ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 355. V., também: MENDES, Marcos. *Inequality, democracy, and growth in Brazil: a country at the crossroads of economic development*. Amsterdã/Boston/Londres: Elsevier; Academic Press, 2015.

³³⁰ Cf. CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. New York: Cambridge University Press, 2014, p. 13. Trata-se de tradução livre da seguinte definição: “*Regulatory capture is the result or process by which regulation, in law or application, is consistently or repeatedly directed away from the public interest and toward the interests of the regulated industry, by the intent and action of the industry itself.*”

políticas caro à teoria democrática, na medida em que porta vozes tentam promover, no interior das instituições, os interesses dos grupos organizados que representam³³¹.

Nesse aspecto, a literatura jurídica brasileira já apontava para criação de expectativas por agentes econômicos em face do Poder Público, no sentido de que este lhes forneça incentivos e benefícios em detrimento de outros setores da sociedade³³². De fato, não é novidade que as decisões legislativas e o sistema político brasileiro estejam sujeitas a captura de setores interessados em determinadas medidas estatais. Como aponta André Cyrino, “*grupos de interesses variados buscarão vantagens competitivas em seus mercados por meio da regulação (legislativa, inclusive), a qual aqui é vista como uma mercadoria*”³³³. Além disso, o autor reconhece que legisladores e agentes estatais têm muitos motivos para agir – inclusive interesses econômicos – que não parecem ser compatível com a produção de intervenções estatais e políticas públicas orientadas pelo interesse público e eficientes.

Por essa leitura, existem, no topo do estrato socioeconômico, grupos de interesse que moldam os mercados por meio de suas influências políticas. Deve ser observada a existência de vieses das decisões distributivas na economia pelo sistema político, tendo em vista a influência de grupos de interesses capazes de receber tratamento especiais por muitos dos agentes decisórios. Nos Estados Unidos, são diversas as demonstrações de que os ricos exercem uma influência política desproporcional, com a confirmação empírica de que os ricos possuem um peso político muito maior que pessoas de renda média³³⁴.

Como afirma Branko Milanovic, ninguém gasta dinheiro sem esperar receber alguma coisa em troca, e nisso se incluem as políticas favoráveis – e regressivas, já que aumentam a possibilidade de os ricos permanecerem no topo da pirâmide – que se podem obter dos políticos. Ao investir dinheiro no processo político, o indivíduo rico, como todos,

³³¹ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitucion*, 2ª ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1979, p. 433-434. Para o autor, “*los grupos de interes, por lo tanto, colocan a sus portavoces, em las listas de candidatos de ambos partidos para el parlamento, y, cuando se frezca la ocasión, intentarán promover, desde dentro, los intereses del grupo.*”

³³² Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. Sociedade, Estado e Direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI. In: Viagem completa: a experiência brasileira (1500-2000) (org. Carlos Guilherme Mota). São Paulo: SENAC, 2000, p. 449-450. De acordo com o autor, “*entre os vícios herdados do período colonial, um dos mais graves é a concepção de que os interesses privados são sempre absolutamente predominantes, justificando-se, inclusive, o uso do governo, do aparato administrativo e de todos os recursos públicos para a satisfação do interesse exclusivo de uma pessoa ou de um grupo da elite.*”

³³³ CYRINO, André. Como se fazem as leis? Democracia, Grupos de interesse e Controle de Constitucionalidade. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 113. Belo Horizonte: jul./dez. 2016, p. 71. Sobre a compreensão de captura como um *produto*, cuja demanda é provocada pelos agentes de um determinado setor econômico no sentido de que a intervenção estatal lhes fosse favorável, v. STIGLER, George. “A teoria da regulação econômica”, in *Regulação econômica e democracia. O debate norte-americano* (coord. Paulo Mattos), São Paulo: Editora 34, 2004, 23-48.

³³⁴ MILANOVIC, Branko. *Capitalismo sem rivais: o futuro do sistema que domina o mundo* (trad. Bernardo Ajzenberg). São Paulo: Todavia, 2020, p. 78.

espera algo em troca de seu dinheiro. Trata-se de um comportamento humano normal. Isso inclui, segundo o autor, um processo de seleção por meio do qual os ricos “escolhem” os candidatos mais simpáticos aos seus interesses e sobre os quais poderão posteriormente exercer uma influência no sentido daquilo que lhes for mais desejável³³⁵.

Em outro estudo, Gilens constatou que os parlamentares norte-americanos são mais propensos a discutir e votar questões de interesses dos ricos do que as que são de interesse apenas da classe média e dos pobres. Na verdade, as questões da classe média só têm chance de ser consideradas quando coincidem com aquilo que preocupa também os ricos³³⁶. Assim, é possível observar uma representatividade desmedida de certos grupos, diante dos quais representantes eleitos são mais responsivos às preferências das elites ricas do que de pessoas com uma renda média³³⁷.

Trata-se de questão que parece encontrar explicações na lógica de representatividade sobre políticas públicas. Em geral, representantes eleitos são mais responsivos às preferências das elites ricas do que de pessoas com uma renda média. Essa identificação é tratada por parte da literatura especializada como uma forma de *captura cultural*³³⁸, num contexto em que é levada em conta a identidade entre representantes ou reguladores e os membros de grupos econômicos que procuram exercer influência. Segundo se afirma, em razão dos meios em que vivem e constroem suas carreiras e suas vidas pessoais, tais atores institucionais têm maior chance de se aproximando em certas compreensões de mundo, abrindo portas para enxergar um verdadeiro interesse público em medidas que na verdade favoreçam grupos de interesses organizados.

Essa forma de influência excessiva de grupos econômicos sobre o poder político tem recebido o nome de *rent-seeking*. São muitos os estudos que também dão conta de efeitos da desigualdade econômica sobre a captura do sistema político pelo poder econômico. Esta narrativa tem como ponto de partida um retrato de extrema concentração de

³³⁵ MILANOVIC, Branko. *Capitalismo sem rivais: o futuro do sistema que domina o mundo* (trad. Bernardo Ajzenberg). São Paulo: Todavia, 2020, p. 81-82.

³³⁶ GILENS, Martin. *Affluence and Influence: economic inequality and political power in America*. New Jersey: Princeton University Press, 2012. Por exemplo, o autor demonstra que, se 90% dos ricos apoiam uma proposta legislativa, ela tem quase 50% de chance de ser apreciada. Já se 90% das pessoas de renda média se preocupam com uma determinada questão, a chance de ela ser apreciada é de 30%.

³³⁷ Neste sentido, v. Idem; e SITARAMAN, Ganesh. “Economic Inequality and Constitutional Democracy” in *Constitutional Democracy in Crisis?* (ed. Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet). Oxford Univ. Press, 2018, pp. 533-549.

³³⁸ Cf. KWAK, James. “Cultural Capture and the Financial Crisis”. In: *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It* (ed. Daniel Carpenter and David A. Moss). New York: Cambridge University Press, 2014, p. 95.

riqueza dentro das sociedades ocidentais, cuja tendência é o agravamento. Joseph Stiglitz³³⁹ tem associado uma série de aspectos do comportamento exarado pelos mais ricos à ideia de *rentismo*. A *renda* está associada à remuneração de grupos pelo simples fato de possuir o capital, independentemente do trabalho³⁴⁰, e pode ser constituída por aluguéis, juros, dividendos, lucros, royalties, valores mobiliários ou diversas outras categorias jurídicas.

Baseado nesta ideia de gerar riqueza sem necessariamente trabalhar, o autor associa condutas rentistas às *falhas de mercado*, resultantes no desalinhamento entre os retornos privados e os benefícios sociais oriundos de determinado setor da economia. A falha ocorre quando um grupo, cujos incentivos privados se diferenciam do retorno social esperado, amplia seus ganhos às expensas dos demais cidadãos, por meio da exploração de outras esferas da vida em sociedade, influenciadas pelo poder econômico. A chave para o sucesso destes grupos em uma economia de mercado seria garantir a inexistência de competitividade, ou, pelo menos, tempo suficiente para promover um monopólio que a inviabilize.

Nessa lógica, grupos econômicos tendem a *bypassar* ou moldar as instituições jurídico-políticas em seu favor, de modo que surge o dever dos governos em temperar excessos. A perspectiva encontra guarida na narrativa desenvolvida por Joseph Stiglitz: num cenário em que são criados campos favoráveis ao 1% mais rico da sociedade, o autor busca examinar como essa forma de concentração afeta a economia do sistema político. Os super ricos atuam com condutas rentistas, visando a manutenção de suas imensas fatias, com influência determinante para distorcer as políticas públicas capazes de transferir riqueza numa direção progressiva³⁴¹.

A distorção do sistema jurídico-político pelo poder econômico assume diferentes facetas. Stiglitz enumera algumas práticas levadas a cabo nos Estados Unidos, e que encontram correspondentes no Brasil. São elas: (i) ajustes com o poder político pela exploração monopolista de ativos estatais; (ii) edição de leis capazes de diminuir a competitividade de determinados mercados, ou má aplicação do direito concorrencial; (iii) subsídio do governo a atividades econômicas extrativistas, por meio de estratégias de fomento

³³⁹ STIGLITZ, Joseph E. *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*. New York: Norton, 2013. p. 48-64. A contínua acumulação, afirma o célebre economista, também não leva necessariamente a ganhos mercadológicos. Nesse sentido, v. STIGLITZ, Joseph E. Inequality is holding back the recovery. In: Johnston, David Cay (Org.). *Divided: the perils of our growing inequality*. Nova Iorque: The New Press, 2015. p. 44-49.

³⁴⁰ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 411-412.

³⁴¹ STIGLITZ, Joseph E. *The Price of Inequality: how today's divided society endangers our future*. New York: Norton, 2013, p. 48-64.

público; e (iv) captura regulatória, por meio da qual o poder econômico busca eleger seus próprios árbitros no cenário regulatório. Na medida em que o sistema político é cercado de uma série de práticas com a finalidade de garantir o quinhão de grupos de interesse, pelo controle das escolhas públicas cruciais em seu favor para pessoas extremamente ricas, gastar com políticas para moldar o sistema não é uma questão de virtude cívica, mas, sim, um investimento, do qual é demandado retorno.

Ressalta-se, ainda, que a prática do *rent-seeking* não é a única forma de se obter e preservar fortunas na sociedade. Também são listadas questões como (a) tributação regressiva, em que aqueles no topo pagam uma fração muito menor do que o justo; ou (b) a atuação do sistema financeiro, por meio de empréstimos predatórios e práticas abusivas de cartão de crédito, especialmente em face dos mais pobres e desinformados³⁴². Portanto, em análise das políticas de transferência de riqueza levadas à cabo pelo Estado estadunidense, muitas delas voltam-se ao fornecimento de garantia financeira a grandes atores econômicos.

3.2.2. Desigualdade política, corrupção institucional e oligarquização.

Outro prejuízo democrático causado pela dominação da esfera econômica pela política é o distanciamento da igualdade política, pressuposto do constitucionalismo democrático. Tal valor, de acordo com Robert Dahl, “*pressupõe que os membros estejam todos igualmente qualificados para participar das decisões, desde que tenham iguais oportunidades de aprender sobre as questões da associação pela investigação, pela discussão e pela deliberação*”³⁴³. Assim, “*as oportunidades de adquirir uma compreensão esclarecida das questões públicas não são apenas parte da definição de democracia. São a exigência para se ter uma democracia*”³⁴⁴.

Para o teórico da democracia, o tipo de governo democrático em grande escala, associado à democracia representativa moderna, se perfaz na *Poliarquia*³⁴⁵, cuja existência de uma cidadania inclusiva é um dos seus principais pressupostos. O ideal democrático se aproxima das liberdades e oportunidades que sejam necessárias ao bom funcionamento das

³⁴² STIGLITZ, Joseph E. *The Price of Inequality: how today's divided society endangers our future*. New York: Norton, 2013, p. 51 e 148-182.

³⁴³ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia* (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 51. Além disso, segundo o autor, “*devemos tratar todas as pessoas como se possuíssem igual direito à vida, à liberdade, à felicidade e a outros bens e interesses fundamentais*” (p. 78).

³⁴⁴ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia* (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 93.

³⁴⁵ Cf. DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia* (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 99-104. Em suma, a Poliarquia inclui a reunião de seis instituições políticas fundamentais: (i) funcionários eleitos; (ii) eleições livres, justas e frequentes; (iii) liberdade de expressão; (iv) fontes diversificadas de informação; (v) autonomia para as associações; e (vi) cidadania inclusiva.

instituições políticas, nas quais é fundamental a existência de um bom nível de igualdade política. A suposição de uma mínima igualdade entre indivíduos é mensurada por meio do seu *status* enquanto cidadão. Esses atributos se expressam de forma definitiva pela capacidade do ser humano em fazer sua fala relevante, e assim relacionar-se em condições aceitáveis com seus demais semelhantes. Portanto, dentro de um ideal democrático, no momento de chegar às decisões, um governo democrático deve dar igual peso ao bem e aos interesses de todas as pessoas ligadas por essas decisões.

A forma de lidar com as desequiparações de igualdade política entre cidadãos é objeto de amplo debate. Antes de se adentrar no problema aqui colocado, vale observar que algumas questões são, em certa medida, inafastáveis do sistema democrático representativo. De fato, a representação política traz limites insuperáveis para a participação política, num contexto em que os cidadãos elegem representantes para decidir em seu nome, após deliberação nas casas parlamentares, debate com a esfera pública e exame da opinião de especialistas. Ao passo que a representação em um ambiente deliberativo pode conferir racionalidade e moderação ao governo, o sistema leva ao surgimento de políticos profissionais, especializados em disputar eleições e em lidar com as complexidades do processo político e da gestão governamental. Para o Dahl, “*a profissionalização é um dos elementos que concorrem para que o sistema político progressivamente se autonomize, o que provoca no cidadão a percepção de que os políticos agem mais em benefício próprio que em favor da coletividade.*”³⁴⁶.

Além disso, a concentração do poder político pelas elites econômicas trata de incômodo distinto – ainda que similar – à ideia de *tutoria* dos governos. Tal argumento não nega o pressuposto da igualdade política, mas aponta que a competência e o conhecimento especializado justificariam delegação de decisões a especialistas. Como aponta Robert Dahl³⁴⁷, “*uma coisa é os funcionários do governo procurarem a ajuda de especialistas, mas outra muito diferente é uma elite política deter em suas mãos o poder de tomar decisões sobre leis e políticas a que você terá de obedecer*”. Portanto, para o autor, isso não significa que seja razoável entregar a uma elite política a autoridade para controlar as decisões mais importantes do governo do Estado, mas apenas que aspectos *secundários* das decisões públicas poderão ser transferidos para atores que detêm maior expertise técnica diante de determinado tema.

³⁴⁶ SOUZA NETO, Claudio Pereira. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 29-30.

³⁴⁷ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia* (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 85.

O que se discute nessas páginas é a influência de um sistema econômico desigual sobre o político. Nesse sentido, Robert Dahl narra que “*a relação entre o sistema político democrático de um país e seu sistema econômico não democrático apresentou uma dificuldade formidável e persistente para as metas e as práticas democráticas*”³⁴⁸. É refletida uma tensão permanente entre a democracia e a economia de mercado capitalista, na medida em que a relação estreita entre esses dois sistemas esconde um verdadeiro paradoxo:

“A economia do capitalismo de mercado, inevitavelmente, gera desigualdades nos recursos políticos a que os diferentes cidadãos têm acesso. Assim, uma economia de mercado prejudica seriamente a igualdade política – cidadãos economicamente desiguais têm grande probabilidade de ser também politicamente desiguais.

(...)

Devido às desigualdades nos recursos políticos, alguns cidadãos, significativamente, adquirem mais influência do que outros nas políticas, nas decisões e nas ações do governo. Essas violações não são nada incomuns! Consequentemente, os cidadãos não são iguais políticos – longe disso –, e assim a igualdade política entre os cidadãos, fundamento moral da democracia, é seriamente violada.”³⁴⁹

Para alguns autores, essa situação refletiria uma forma de corrupção das repúblicas democráticas, já que se passa a trabalhar com a função de enriquecer um grupo pequeno de apoiadores para mantê-los no poder. Em narrativa metafórica, Lawrence Lessig idealiza um país em que, a despeito da vigência de um regime democrático representativo, existiriam duas eleições³⁵⁰. Na primeira, teriam direito ao voto apenas uma fração da sociedade escolhida aleatoriamente: os *Lesters*. Este grupo seria determinante para o sucesso de qualquer candidato, já que, para poder concorrer na segunda eleição, o potencial representante deveria se sair extremamente bem na primeira. Aqui, está desenhada uma democracia constitucional em que (i) a *influência decisiva* do cidadão comum é baixa, dependendo preliminarmente da decisão tomada apenas pelos *Lesters*; (ii) há incentivos para a transferência de poder aos *Lesters*, e (iii) legisladores dependem de dois tipos distintos de

³⁴⁸ DAHL, Robert A. Sobre a Democracia (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 197.

³⁴⁹ DAHL, Robert A. Sobre a Democracia (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 175-196.

³⁵⁰ LESSIG, Lawrence. Institutional Corruptions. *Edmond J. Safra Research Lab Working Papers*, n. 1, Harvard University, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2233582. Acesso em: 20 jan. 2020.

público, tendo em vista as duas etapas do processo democrático. Os *Lesters* seriam um grupo hipotético, com prerrogativas análogas ao das pessoas extremamente ricas, que servem como atores ativos no processo político dos Estados Unidos. Na verdade, a situação seria ainda pior, eis que o poder financeiro no processo eleitoral americano representa uma classe específica, com interesses próprios e identificáveis.

Para Lessig, a invasão das “distinções de berço” no sistema político é considerada uma forma de *corrupção institucional*, tamanha a distorção que a conduta é capaz de trazer às bases do republicanismo fundador da constituição estadunidense³⁵¹. O autor fala em corrupção, mas isso pode ser também entendido como a captura do sistema político por um pequeno grupo afluente, que limita e molda as decisões públicas em seu favor. Num cenário de absurda concentração econômica, pessoas extremamente ricas passam a ter uma influência desproporcional na arena pública. Os dois sustentáculos da representação política americana entram em conflito – de um lado, o *dinheiro*, e de outro, o *povo*. Neste cenário, fica prejudicado o pressuposto republicano de se considerar cada indivíduo singularmente.

Feitas essas observações, os problemas em tela, observados no cotidiano político brasileiro, vêm sendo estudado com profundidade em outras democracias ocidentais. Adam Przeworski argumenta que a desigualdade econômica inevitavelmente gera desigualdade política³⁵², que por sua vez reafirma a disparidade na esfera econômica. Nesse sentido, o autor narra que “*a igualdade política, na qual a democracia supostamente se baseia, coexiste desconfortavelmente com o capitalismo, um sistema de desigualdade econômica*”. Prosseguindo, “[*e*]m sociedades nas quais apenas algumas pessoas desfrutam da propriedade produtiva e nas quais a renda é distribuída desigualmente por mercados, a igualdade política, combinada com o governo da maioria, representa uma ameaça à propriedade”³⁵³.

Diante da situação narrada, a literatura norte-americana tem observado, no país, um grave problema de representação: o sistema político tem se tornado menos democrático e republicano; por outro lado, mais oligárquico³⁵⁴. Perde-se uma das principais

³⁵¹ LESSIG, op. cit. Lessig se ampara no *Federalista 52* de Madison, que afirmava a dependência dos representantes eleitos em face de cada um de seus eleitores

³⁵² PRZEWORSKI, Adam. Democracy, Redistribution, and Equality. *Brazilian Political Science Review*, vol. 6, n. 1, 2012, p. 11-36.

³⁵³ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 41.

³⁵⁴ ARISTÓTELES, “Política, Livro III”. In: Aristóteles – Vida e Obra. São Paulo, Nova Cultural, 2000, p.224-228. As oligarquias são vistas como formas degeneradas de um sistema político desde que os filósofos da Grécia antiga trataram das teorias das formas de governo. Na sua Política, Aristóteles apresenta a teoria das seis formas de governo, tipologia que conjuga dois critérios fundamentais: quem governa e como governa. Com base

vantagens dos regimes democráticos em face de alternativas autoritárias, que é a promoção de um grau relativamente elevado de igualdade política³⁵⁵.

Nesse sistema, o mais rico tende a abocanhar um poder político desproporcional, que usará para garantir sua própria riqueza. Isto é: a responsividade política nas democracias tem se aproximado cada vez mais de um grupo pequeno de indivíduos, ao passo que as instituições abandonam as efetivas necessidades populares e seus representantes não procuram mais se orientar pelo interesse de todos os grupos para quem governam. É distorcido o raciocínio de que cada pessoa possui mesmo peso que o seu próprio voto (“*one person, one vote*”), um dos pilares do constitucionalismo democrático.

De fato, como bem assinala Oscar Vilhena Vieira, existe um *paradoxo* enfrentado por muitos regimes democráticos com altos níveis de desigualdade, em que os custos para exigir a implementação dos direitos são desproporcionalmente maiores para alguns membros da sociedade do que para outros. A igualdade formal proporcionada pela linguagem dos direitos não se converte em acesso igualitário ou à aplicação imparcial de leis e dos direitos. Segundo o autor,

"A partir do momento em que os custos para exigir a implementação dos direitos através do Estado de Direito são desproporcionalmente maiores para alguns membros da sociedade do que para outros, ele se torna um bem parcial, favorecendo essencialmente aqueles que possuem poder e recursos para conseguir vantagens com isso. (...) [A] igualdade formal proporcionada pela linguagem dos direitos não se converte em acesso igualitário ao Estado de Direito ou à aplicação imparcial das leis e dos direitos"³⁵⁶.

Assim, nas democracias ocidentais, a desigualdade recente vem permitindo às pessoas consolidarem suas vantagens econômicas e passarem para seus descendentes, tornando um pretense ambiente meritocrático em uma aristocracia hereditária. A tradução do direito para esse fenômeno é, para Jack Balkin, um processo de *oligarquização*

no primeiro critério, este seria um governo no qual o poder reside em *poucas* pessoas. Já com base no segundo critério, as decisões desse sistema seriam conduzidas por caprichos individuais desse número reduzido de governantes. Conforme aponta, “os *desvios correspondentes são: da monarquia, a tirania; da aristocracia, a oligarquia; da politéia ou governo constitucional para muitos, a democracia*”. O filósofo prossegue, ao se referir às más formas de governo, afirmando que “a *tiranía é o governo único para o benefício de um único governante; a oligarquia, para o benefício dos homens de posse; a democracia, para o benefício dos homens sem posses. Nenhum dos três tem como objetivo o benefício de toda a comunidade*”.

³⁵⁵ De acordo com Robert Dahl, “*uma das razões mais importantes para se preferir um governo democrático é que ele pode obter a igualdade política entre os cidadãos em maior extensão do que qualquer opção viável*.” (DAHL, Robert A. Sobre a Democracia (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 69).

³⁵⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. “A desigualdade e a subversão do Estado de Direito” (trad. Thiago de Souza Amparo). In: Revista Internacional de Direitos Humanos, n. 6, ano 4, 2007, p. 36.

constitucional, tratada como uma contradição fulcral ao funcionamento das instituições sob uma tradição republicana³⁵⁷. Sob este prisma, a desigualdade é compreendida como o imenso desequilíbrio de poder político causado pela concentração de riqueza – permitindo, assim, a manutenção de *status quo* socioeconômicos que dizem respeito a uma *oligarquia*, e não a uma república, capaz de comprometer a promessa por uma cidadania igualitária que embasa as constituições democráticas. Pela perspectiva de uma república funcional, uma democracia oligarquizada seria considerada corrupta, mais que sua essência natural³⁵⁸.

Em estudo que trata dos efeitos da desigualdade econômica sobre as democracias constitucionais, Ganesh Sitaraman também aponta para a possibilidade de se estarem formando sociedades *oligárquicas*, cujo interesse de preservação do seu quinhão é o que estimula as classes mais ricas³⁵⁹. Num mundo de grande concentração econômica, com efeitos que incluem a excessiva financeirização, baixa tributação sobre pessoas extremamente ricas, e sucateamento das organizações de classe, o autor analisa a disfuncionalidade que esta estrutura social causa no sistema político, e, após, na efetividade de diferentes democracias constitucionais.

Sociedades cujos recursos econômicos se encontram concentrados numa pequena elite são fundamentalmente incompatíveis com uma forma republicana de governo. Outros efeitos, associados à desigualdade econômica extrema, também ameaçam o sistema democrático. Um destes é a impossibilidade de uma vida razoável diante da opressão privada, num mundo em que o poder econômico é capaz de ditar questões essenciais à vida das pessoas comuns. Situações extremas teriam sido vistas ao longo da história, como é o caso da escravidão e da servidão nas sociedades feudais. Tais formas de opressão são vistas pelo autor como uma modalidade evidente de tirania, configurando arranjos econômicos incompatíveis com o constitucionalismo democrático³⁶⁰.

Da mesma forma, Thomas Piketty faz alerta relevante sobre a impossibilidade de uma estrutura rentista, clássica das oligarquias, conviver com os parâmetros necessários à teoria democrática ocidental. Ao identificar como atributo inescapável da atividade econômica existente a concentração patrimonial extrema, o autor questiona a possibilidade de

³⁵⁷ Cf. FISHKIN, Joseph; FORBATH, William E. The Anti-Oligarchy Constitution. *Boston University Law Review*, v. 94, 2014, p. 673; BALKIN, Jack. Constitutional Crisis and Constitutional Rot, *Maryland Law Review*, v. 77, n. 1, 2017.

³⁵⁸ BALKIN, Jack. Constitutional Crisis and Constitutional Rot, *Maryland Law Review*, v. 77, n. 1, 2017.

³⁵⁹ SITARAMAN, Ganesh. “*Economic Inequality and Constitutional Democracy*” in *Constitutional Democracy in Crisis?* (ed. Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet). Oxford Univ. Press, 2018).

³⁶⁰ SITARAMAN, Ganesh. “*Economic Inequality and Constitutional Democracy*” in *Constitutional Democracy in Crisis?* (ed. Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet). Oxford Univ. Press, 2018.

sucesso das sociedades democráticas, nas quais se espera que as desigualdades sejam mais fundadas no mérito e no trabalho do que na filiação e na renda. O autor conclui que “*a democracia real e a justiça social exigem instituições específicas, que não são apenas as do mercado e, também, não podem ser reduzidas às instituições parlamentares e democráticas formais*”³⁶¹.

CONCLUSÕES PARCIAIS

A partir do exposto nesse capítulo, buscou-se estabelecer contornos para um problema ligado à dominação do poder econômico sobre o sistema político, e o seu impacto para a formação de vontade nas instituições públicas. Nesse aspecto, a desigualdade é tratada como uma *meta-questão*³⁶², na medida que representa não apenas os dilemas sobre determinada decisão pública, mas também sobre como todas as decisões são tomadas – e quem as toma. Trata-se de perspectiva examinada superficialmente pelo STF no caso em que proibiu o financiamento de campanhas, sendo de grande relevância aprofundar os efeitos corrosivos da desigualdade econômica sobre o pressuposto de igualdade política, os princípios democrático e republicano.

Este é um problema constitucional, na medida que ocorre a subversão da Constituição republicana do país pela sua apropriação por elites extremamente poderosas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. E não apenas pela captura das decisões ou pela formação de elites. Como se verá no próximo capítulo, é possível supor que o atual funcionamento do nosso sistema representativo, aliado à estrutura socioeconômica que vivemos, se organiza como uma espécie de pacto suicida. Com a existência de oligarquias econômicas sem mecanismos de controle adequados, é possível que a situação leve ao imobilismo social em meio a estruturas extremamente injustas, com grandes prejuízos democráticos.

³⁶¹ PIKETTY, *O capital no século XXI*. Trad. Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 20.

³⁶² Cf. PHILLIPS, Ben. *How to fight inequality: (and why that fight needs you)*. Cambridge: Polity Press, 2020.

CAPÍTULO 4 - A DESIGUALDADE ECONÔMICA COMO FATOR PARA A DESESTABILIZAÇÃO DA DEMOCRACIA.

INTRODUÇÃO

Traçadas as principais características da dominação do sistema político por grupos econômicos organizados, o presente capítulo discutirá os efeitos sobre outra dimensão do estrato socioeconômico. Ao invés de focar a corrupção das instituições públicas e a oligarquização constitucional, o centro do debate volta-se aos efeitos de uma realidade extremamente desigualitária sobre um grupo que costuma ser denominado de classe média. Busca-se, com isso, avaliar em que medida o seu comportamento tem o potencial de prejudicar a estabilidade do sistema democrático.

O tema vem ganhando destaque global em expressiva literatura que, dentre suas bases, aponta as condições estruturais como um fator substancial para a estabilidade das democracias, seja no que se refere à desigualdade ou ao nível de renda atribuídos ao eleitor mediano. Ainda que abismos socioeconômicos não sejam facilmente mensuráveis - de fato, o acesso aos dados por muitas vezes é restrito a acadêmicos -, tem-se defendido o papel dessa realidade desigualitária no fomento de crises em algumas das democracias liberais ao redor do mundo. Segundo a literatura ora examinada, nas democracias em que se observam níveis altos de desigualdade, o sistema político não tem obtido sucesso em mediar os conflitos distributivos existentes, que dificultam consolidação de instituições dentro de uma moldura democrática razoável.

Trata-se de hipótese desenvolvida recentemente, no fluxo de movimentos políticos denominados de *antiestablishment*, *antissistema*, *antielite* ou *populistas*. Tanto nas democracias amadurecidas quanto nas mais recentes, ganham proeminência lideranças que questionam a capacidade de instituições representativas tradicionais defenderem os interesses populares, colocando em xeque o sentido da manutenção das regras do jogo existentes.

Parte da narrativa aqui colocada é incipiente, constituindo uma espécie de tautologia acerca de uma importante razão para a crise democrática. No entanto, é preciso ouvir o ruído ao nosso redor: ao contrário do que se discute no capítulo anterior, a narrativa traz não somente uma discussão acerca do descumprimento de parâmetros ideais do constitucionalismo democrático - como a efetividade das cláusulas distributivas e a

desigualdade política. Volta-se, nesse caso, especialmente à possível instabilidade dessas instituições, mesmo que interpretadas sob uma perspectiva minimalista.

Diante desse cenário, a seguir serão apresentados contornos pelos quais as clivagens socioeconômicas e a precarização das classes médias seriam causas para o descrédito das instituições democráticas. Como se verá, cientistas políticos e economistas buscam identificar padrões de comportamento nos eleitores que não se encontram em situação de pobreza extrema, mas veem suas condições de vida apresentarem poucos avanços numa realidade extremamente desigualitária. Em seguida, serão delineadas algumas das principais marcas da crise democrática ocasionada. Tais questões giram em torno da perda de confiança democrática pela maioria da população e da ascensão de líderes pouco preocupados com as regras do jogo, a partir de um discurso de radical oposição às instituições democráticas consolidadas.

4.1. CLIVAGENS SOCIOECONÔMICAS E A PRECARIZAÇÃO DAS CLASSES MÉDIAS COMO CAUSAS DO DESCRÉDITO DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS.

4.1.1. Precarização e ansiedade de status no contexto desigualitário das democracias ocidentais.

Na realidade desigualitária contemporânea, expressiva literatura vem tratando das mazelas da insegurança financeira pelas quais passam as classes médias de diferentes países. Há uma polarização no estrato socioeconômico, com cada vez mais pessoas nos dois extremos da distribuição de renda e menos nas camadas intermediárias.

De fato, ampla parcela da população se encontra achatada numa distribuição econômica que não é aproveitada de forma igualitária por todos os setores da sociedade. No Brasil e em outros regimes democráticos identificados como em crise ao redor do mundo, o alto nível de desigualdade costuma se correlacionar³⁶³ a níveis de mobilidade socioeconômica baixos. No nosso país, a possibilidade de alguém experimentar uma vida economicamente melhor do que a de seus ascendentes é muito baixa, já que vivemos em meio a um dos menores níveis de mobilidade socioeconômica do mundo. Num relatório produzido no ano de 2018, foi estimado que um brasileiro pobre levaria, em média, até 9 gerações para alcançar

³⁶³ Cf. MILANOVIC, Branko. *Capitalismo sem rivais: o futuro do sistema que domina o mundo* (trad. Bernardo Ajzenberg). São Paulo: Todavia, 2020.

uma posição correspondente à classe média³⁶⁴. Noutro estudo, a OCDE apontou que 35% dos filhos de pais posicionados no quinto mais pobre do nosso estrato socioeconômico terminam a vida em posições similares, ao passo que apenas 7% deles chegarão a figurar entre os 20% mais ricos. Tais estatísticas são similares a países como África subsaariana e do Sul, a Índia e as monarquias Oriente Médio.

O diagnóstico acompanha estudos que tratam da renda global, nos quais se observa uma progressiva redução da prosperidade compartilhada³⁶⁵. O histórico de distribuição de riqueza de países ricos demonstra uma clivagem socioeconômica crescente. Desde a década de 1980, houve um aumento considerável da desigualdade de renda entre os 10% do topo e dos 10% mais pobres³⁶⁶. Ao passo que as elites econômicas se entrincheiram em privilégios garantidos por decisões políticas, o que se observa em cenários de extrema desigualdade é a redução das oportunidades econômicas e a diminuição das chances de cidadãos comuns fruírem suas capacidades.

Ainda que boa parte da narrativa acerca das clivagens socioeconômicas existentes nas democracias ocidentais – especialmente, Estados Unidos e Europa ocidental – não se reflita no Brasil, analisá-las pode ter grande importância para entender as principais dinâmicas que fazem parte do conflito distributivo num mundo globalizado. Entre diferenças e semelhanças, a produção teórica em relação a esses países possui muitos pontos de contato com o caso brasileiro e deve ser examinada.

No contexto do Século XX, esses regimes formaram-se em meio à coexistência com um capitalismo condicionada a uma melhoria contínua das condições materiais de vastos setores da população. Partidos operários e sindicatos aceitaram o regime econômico capitalista, e partidos políticos burgueses e organizações patronais aceitaram um certo grau de distribuição de renda, especialmente pelo combate à pobreza. No entanto, as fraturas sociais vêm se acentuando nas democracias ocidentais. Associada à redução da prosperidade, a crise do Estado de bem-estar levou à redução considerável da proteção estatal, e o modelo de estado social tem perdido suas condições de prestação universal de serviços públicos. A atual

³⁶⁴ OCDE. “Mobilidade Social no Brasil”. Disponível em: <<https://www.oecd.org/brazil/social-mobility-2018-BRA-PT.pdf>>.

³⁶⁵ Cf. WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Social Mobility Index 2020: why economies benefit from fixing inequality*. Disponível em: <<https://www.weforum.org/reports/global-social-mobility-index-2020-why-economies-benefit-from-fixing-inequality>>. A expressão “prosperidade compartilhada” traz a expectativa de que os 50% mais pobres da sociedade sejam beneficiados pelo crescimento econômico. Entre 1980 e 2016, a fração do 1% mais rico capturou 27% do crescimento, o que configura mais do que o dobro da participação dos 50% mais pobres. Se, em 1980, a participação média na desse grupo renda nos países ricos estava em torno de 20% a 25%, em 2018 ela já não passa de 15% a 20%.

³⁶⁶ Cf. *World Inequality Database*.

redução dos mecanismos de assistência social permite a inibição de uma significativa transferência progressiva de renda, o que favorece a perda do poder econômico dos setores médios do estrato socioeconômico nacional³⁶⁷.

Outra particularidade das democracias do hemisfério norte diz respeito ao colapso da crença no progresso intergeracional. A história das democracias ocidentais foi construída sobre uma expectativa de progresso material, na qual se esperava que os filhos certamente viveriam em condições melhores que seus pais. Nos Estados Unidos, se o padrão de vida da família americana cresceu por quase todo o Século XX, a partir dessa década permaneceu praticamente estagnado. Se mais de nove em cada dez americanos nascidos em 1940 ganhavam mais do que seus pais no mesmo estágio da sua vida, essa proporção reduziu para dois em cada dez a partir da década de 1980. A promessa de um futuro melhor não tem mais se concretizado como em tempos anteriores³⁶⁸. Nesse cenário, pessoas que faziam parte de uma classe média entram em situações precarizadas, e se aproximam da pobreza. Com o enfraquecimento dessa perspectiva, é possível observar profundas consequências culturais e políticas³⁶⁹.

É flagrante a falta de opções do *establishment* político para o problema da desigualdade. Em meio à crise financeira da última década, os Estados acabaram priorizado a proteção dos muito ricos em detrimento das necessidades de cidadãos, que permaneceram golpeados pela crise e pelo desemprego. Tais medidas acompanharam a virada da perspectiva econômica das social-democracias europeias para posições mais liberais— cuja matriz ideológica fora analisada no Capítulo I —, que adotam “*a linguagem de trade-offs entre igualdade e eficiência, disciplina fiscal e mercados de trabalhos flexíveis*”³⁷⁰. Mesmo a esquerda moderada renunciou ao igualitarismo econômico, dando continuidade às reformas institucionais que se originaram na contrarrevolução neoliberal.

³⁶⁷ Recentemente, o jornal Folha de São Paulo produziu uma série de reportagens especiais acerca da desigualdade pelo mundo, apontando para a forma com que pessoas afetadas pela globalização perdem *status* e se rendem aos discursos populistas. Neste sentido, ver CANZIAN, Fernando. A revolta da classe média. *Folha de São Paulo*, 22 jul. 2019. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/desigualdade-global/europa/a-revolta-da-classe-media.shtml>. Acesso em: 20 jan. 2020.

³⁶⁸ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 185-189.

³⁶⁹ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 136. Essa visão mais pessimista vem sendo observada nas democracias mais consolidadas, especialmente nos Estados Unidos e na União Europeia. Existe uma grande redução na crença por um progresso material. De acordo com o Pew Research Center, cerca de 60% dos entrevistados nos EUA e 64% na Europa acreditam que seus filhos estarão em uma situação financeira pior do que eles estão.

³⁷⁰ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 122

Nesse cenário, o discurso da liberalização levou os sistemas econômicos a adotar a *flexibilidade* dos mercados de trabalho. Observa-se uma crescente precarização das relações de trabalho: sociedades cuja riqueza é extremamente concentrada vêm oferecendo postos de trabalho sem uma margem de proteção que seria considerada mínima há alguns anos. São boas as razões para esperar que muitas pessoas migrem para empregos mal pagos, com a perda de status social e a percepção de mobilidade para baixo que isso acarreta³⁷¹.

Tais mudanças costumam se traduzir em maior insegurança para funcionários, na medida em que, tanto em economias de mercado abastadas quanto emergentes, muitas pessoas passam a fazer parte do *precariado*. A expressão, segundo o economista Guy Standing, se refere a trabalhadores sem uma identidade ocupacional (*i.e.*, sem uma identidade segura baseada no trabalho, um senso de desenvolvimento alcançado por meio do trabalho e do estilo de vida). Sua caracterização não passa necessariamente por ter um nível de renda menor do que os demais, mas pela “*falta de apoio da comunidade em momentos de necessidade, a falta de benefícios assegurados da empresa ou do Estado e a falta de benefícios privados para complementar ganhos em dinheiro*”³⁷².

Além da falta de garantia de emprego e da renda social insegura, falta ao precariado relações de confiança mínima em relação ao capital e ao Estado, na medida em que este não se sente parte de uma comunidade solidária. De acordo com Standing, tais fatos intensificam um sentimento de alienação e instrumentalidade nas suas ações e atitudes. A falta de uma perspectiva de longo prazo traz para o precariado uma relação definida pelo *curto-prazismo*, “*que pode evoluir para uma incapacidade da massa de pensar a longo prazo, induzida pela baixa probabilidade de progresso pessoal ou de construção de uma carreira*”³⁷³. Diante da falta de “*sombra de futuro*”, as atitudes do precariado tenderiam ao oportunismo, inclusive no que diz respeito às suas escolhas políticas.

Diante da realidade demonstrada, o autor afirma que o precariado tem sido levado a vivenciar sentimentos especialmente prejudiciais para a convivência em um ambiente democrático. *Primeiro*, haveria um sentimento de raiva, decorrente da frustração pelas vias aparentemente bloqueadas para promover uma vida significativa, num contexto em

³⁷¹ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 221.

³⁷² STANDING, Guy. *O Precariado: A nova classe perigosa* (trad. Cristina Antunes). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014, p. 22-30. Por exemplo, é preocupante a relação que pessoas de classe média-baixa têm com postos de trabalho oferecidos por aplicativos de economia compartilhada, como *Uber* e *Ifood*, assim como postos de empregos temporários e de meio período. (cf. ANDERSON, Elizabeth. *Private government: how employers rule our lives*. EUA: Princeton University Press, 2017).

³⁷³ STANDING, Guy. *O Precariado: A nova classe perigosa* (trad. Cristina Antunes). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014, p. 31

que os empregos disponíveis não envolvem nenhuma construção de relações de confiança desenvolvidas em estruturas ou redes significativas. É observada uma *dissonância de status*, em que “*peças com nível relativamente alto de educação formal aceitam empregos com status ou rendimento abaixo do que acreditam estar de acordo com suas qualificações e são propensas a sofrer de frustração de status*”³⁷⁴. Ao invés de tratar dessa sensação apenas como um exemplo de inveja – como uma ideologia meritocrática leva a crer – o autor questiona se a convivência em uma sociedade tão desigual e que cultua o sucesso material pode induzir indivíduos, em condição de precariedade e sem meios de mobilidade para ascender socioeconomicamente, a uma “*indignação fervilhante*”.

Segundo, diante da condição de precariedade e da insegurança de decair da dignidade modesta para a condição de pobreza, ou mesmo do medo de perder o que possui – mesmo quando se sente enganado por não ter mais – o precariado também convive com a *ansiedade*³⁷⁵. Vale notar que o julgamento acerca da própria posição social nunca é dissociado da comparação relativa, e nossa noção de valor está ligada à situação daqueles à nossa volta. A percepção sobre riqueza e pobreza são sempre relativas no tempo e no espaço, e isso inclui o fato de que pessoas realizam comparações sociais entre demais, até mesmo sem perceber objetivamente este tipo de atitude. Num contexto de desigualdades flagrantes, é possível observar uma profunda ansiedade de *status* vindo das classes que se veem afastar dos mais ricos, e aproximar daqueles que não são mais tão pobres assim.

Tal sentimento se reflete no fato de pessoas nessas condições temerem perder o que têm e se motivarem pelo medo, ao mesmo tempo que estão constantemente frustradas, vivendo momentos de raiva de maneira passiva. Como resultado, é possível se falar na existência de uma *apreensão econômica* de boa parte dos eleitores, relacionada com o medo do futuro, responsável por desacreditar as ações promovidas pelo *establishment* político. Grupos que ainda vivem com conforto material estariam mais propensos a se voltar contra as instituições tradicionais, na medida em que seguem receosos de encontrar um futuro de pobreza e perder o progresso material a que se acostumaram³⁷⁶.

³⁷⁴ STANDING, Guy. *O Precariado: A nova classe perigosa* (trad. Cristina Antunes). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014, p. 27-42. Por essas razões, o autor argumenta que pessoas vivendo em condições de precarização têm passado por um aumento alarmante no número de suicídios e de doenças sociais.

³⁷⁵ STANDING, Guy. *O Precariado: A nova classe perigosa* (trad. Cristina Antunes). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014, p. 42.

³⁷⁶ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 189-193.

Terceiro, o autor menciona um sentimento de *anomia*³⁷⁷, tratado com uma espécie de passividade ou de indiferença associada à derrota constante, que se relaciona com um processo de demonização, por parte das elites econômicas, em face do precariado. São citados casos em que os indivíduos são identificados por políticos e analistas de classe média como “*parasitas de benefício*”, como se fossem “*preguiçosos, sem rumo, desmerecedores, socialmente irresponsáveis, ou pior*”. Trata-se de processo especialmente fácil num ambiente de insegurança econômica sistêmica. Tais discursos estão associadas a uma *política da humilhação*, capaz de atrair sentimentos de ressentimento pelas classes precarizadas.

O julgamento sobre as classes precarizadas é acompanhado de um discurso meritocrático dominante nas democracias liberais. Como aponta Michael Sandel, as elites econômicas respondem à situação de desigualdade e precarização a partir de um discurso arrogante, que reflete a tendência de exaltar seu sucesso, ao passo que se esquece de fatores que os ajudaram a chegar em uma condição privilegiada. Segundo o autor, trata-se de lógica potencialmente corrosiva para a vida em sociedade. Assim, defende-se que “*sob condições de desigualdade desenfreada e de mobilidade barrada, reiterar a mensagem de que nós somos responsáveis por nosso destino e merecemos o que recebemos corrói a solidariedade e desmoraliza as pessoas deixadas para trás na globalização*”³⁷⁸.

O cenário aqui delineado, ainda que fundamentado numa literatura norte-americana e europeia, encontra eco no baixo nível de associativismo na sociedade brasileira. Até a crise econômica e política inaugurada no ano de 2013, havia um considerável otimismo de que o país caminhava para solucionar dois dos problemas mais graves que afligiam a nossa cidadania no início do processo de democratização –o da inflação e da redução significativa as desigualdade. Entretanto, afirma-se que o acirramento do conflito distributivo pela redução da prosperidade econômica escancarou a posição precária que uma parte da classe média ainda possuía em comparação às elites econômicas, assim como a ansiedade de status diante da inclusão dos mais pobres proporcionada ao longo da década passada, cujos padrões de consumo se aproximaram dos setores mais ao centro do estrato socioeconômico.

Vale notar, nesse ponto, que o que se considera classe média corresponde a uma parcela mais afluyente do estrato socioeconômico do Brasil, ainda que não signifique um

³⁷⁷ STANDING, Guy. *O Precariado: A nova classe perigosa* (trad. Cristina Antunes). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014, p. 27.

³⁷⁸ SANDEL, Michael J. *A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?* (trad: Bhuvi Libanio), 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 23-39 e 89. Complementando, o autor afirma que “*quanto mais nos enxergamos como pessoas que vencem pelo próprio esforço e que são autossuficientes, menos provável será que nos preocupemos com o destino de quem é menos afortunado do que nós*”.

poder econômico elevado. Conforme aponta Pedro Ferreira de Souza, para se figurar no décimo mais rico do país no ano de 2013, bastaria uma renda anual de pelo menos 35 mil reais por ano. Já para estar entre os 15% mais ricos, seria necessário ultrapassar vencimentos de 26 mil reais anuais³⁷⁹. Vivemos numa país de renda média e extremamente concentrada nas mãos de uma elite econômica, de modo que a aproximação entre os estratos pobres e médios é menor do que se pode supor.

Alguns pontos dessa tensão, que retratam a compressão da classe média brasileira dentro do conflito distributivo, ganharam proeminência entre estudiosos brasileiros. De um lado, é possível citar a reação das classes médias brasileiras à Emenda Constitucional nº 72/2013, que conferiu igualdade de direitos trabalhistas às empregadas domésticas. Por outro, também vale lembrar as críticas à ampliação do acesso de pessoas pobres a espaços até então hierarquizado, como aeroportos e *shopping centers*. Acerca dessa igualdade civil tardia, vale notar a ponderação de Leonardo Avritzer:

“[O] Brasil segue um padrão de não produção da igualdade civil. Os serviços que seriam proporcionados igualitariamente aos cidadãos foram, na maior parte da história do Brasil, oferecidos de forma segmentada a cada um dos grupos sociais de modo que a presença igualitária do Estado e dos serviços ligados à cidadania no Brasil é uma experiência recente. Some-se a isso que uma classe média que utilizou estratégias de acesso privado a serviços sociais e a estruturas do Estado ao longo e todo o período de modernização recente, dos anos 1930 ao início do século XXI, se revolta com a perspectiva de ter que se submeter a estruturas igualitárias, do aeroporto ao Sistema Único de Saúde. (...) [I]sso é parte da atual insatisfação da classe média brasileira com o Estado”³⁸⁰.

Segundo essa narrativa, tais exemplos retratam a existência, também no Brasil, de uma disjunção entre o ideal igualdade política e o padrão histórico de realização das políticas públicas no país. Ao se verem em um status aproximado das classes mais pobres, mas ainda assim distantes das elites econômicas brasileiras, setores da classe média se veem em uma situação de vulnerabilidade relativa, e questionam as vantagens – até então exclusivas – do acesso a espaços públicos e a direitos até então exclusivos a grupos econômicos mais privilegiados. A noção de baixo associativismo e acompanha boa parte da sociedade

³⁷⁹ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 244.

³⁸⁰ AVRITZER, Leonardo. *O Pêndulo da democracia*. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 27-32 e 119.

brasileira. Entre esses setores médios do estrato socioeconômico brasileiro, têm surgido “fortes características rentistas e pouca identificação seja com a democracia, seja com processos de inclusão social”. É o que se observa a seguir.

4.1.2. Descrédito instituições democráticas e a ascensão de movimentos antissistema.

No contexto até aqui narrado, as tensões dentro de grupos precarizados são capazes de acirrar o conflito distributivo e colocar pessoas em situações de desinteresse pela vida pública e de antagonismo. Com a exposição da sociedade civil a um número considerável de transgressões, ocasionadas pela oligarquização da vida política, há uma significativa quebra de confiança no sistema político. O abismo socioeconômico tem consequências sistêmicas profundas: confiança e boa vontade recíproca são necessárias não apenas para o funcionamento de mercados, mas também para a cooperação social. Como defende Ganesh Sitaraman, o resultado desses fatos pode desaguar num momento de fragilidade na coesão social, marcado por uma sensação de injustiça que reverbera no ceticismo com as instituições políticas e jurídicas³⁸¹.

Neste sentido, torna-se mais custoso aumentar o número de eleitores interessados no processo eleitoral, já que pessoas passam a têm menor interesse na esfera política. Ao esvaziar o espaço de participação para o cidadão médio, grandes desigualdades econômicas abrem caminho para o domínio na política de interesses coincidentes com quem se encontra no topo dos estratos sociais. Há um cenário de verdadeira alienação do poder, que advém da falta de confiança, cooperação e senso de justiça para ordenar a sociedade. Perde-se o que Joseph Stiglitz denomina *capital social*, conceito relacionado à capacidade de coesão de determinada comunidade, uma espécie de *cola que mantém sociedades juntas*³⁸².

De fato, tais pessoas se veem num processo de marginalização em suas próprias sociedades, e se encontram com raiva e inseguras em relação às suas condições de vida. São, portanto, mais propensas a apoiar uma política voltada a fabricar e combater inimigos, e a adotar uma postura adversarial por não verem na política democrática capacidade de serem conduzidas para uma direção melhor. Para Guy Standing, o precariado está “flutuando, à deriva e potencialmente furiosos, capazes de se desviar politicamente para a extrema direita ou para a extrema esquerda e apoiar a demagogia populista que tira

³⁸¹ SITARAMAN, Ganesh. *The crisis of the middle-class constitution: why economic inequality threatens our Republic*. Nova York: Alfred A. Knopf, 2017.

³⁸² STIGLITZ, Joseph E. *The Price of Inequality: how today's divided society endangers our future*. New York: Norton, 2013, p. 148-182.

proveito de seus medos ou suas fobias”³⁸³. Assim, movimentos nacionalistas e identitários não necessariamente têm a ver com racismo ou discurso de ódio, podendo também se associar à marginalização social sentida por amplos setores sociais, que se reconectam à figura carismática de um demagogo e ao discurso salvacionista que lhes devolve protagonismo na esfera pública³⁸⁴.

Num momento de insegurança, uma resposta de fácil aderência costuma ser a propositura de medidas simples baseadas na lei e na ordem. No caso das democracias dos Estados Unidos e da Europa ocidental, as pessoas encontram-se ansiosas em relação ao futuro, e, diante disso, olham para o mundo exterior em busca de culpados³⁸⁵. Neste cenário, propostas ligadas ao fechamento de fronteiras ou à deportação de imigrantes ganham força no debate público³⁸⁶, sem que se discuta uma agenda efetiva de segurança econômica e mobilidade social.

O problema, portanto, está no meio do eleitorado. Nessas classes, ansiosas e precarizadas, são observadas manifestações relevantes que se relacionam à ideia de confrontação social, advinda da polarização e da violência política existente na sociedade. De acordo com Jack Balkin, em democracias com níveis extremos de desigualdade, ganha força uma visão de que toda a política é dividida entre amigos e inimigos. Oponentes políticos aparecem menos como cidadãos devotos ao bem comum e mais como ameaças internas à nação. Com maior desigualdade entre as classes, o resultado é a perda a confiança não apenas no governo, mas também em outras pessoas com quem discordem³⁸⁷.

Neste cenário, grupos correm riscos de se afastarem de uma efetiva cidadania ao ver sua participação popular capturada por agendas populistas e extremistas, cujo discurso baseia-se no ataque a um *establishment* que representa uma realidade insatisfatória. A incorporação desta agenda vem se desenvolvendo num cenário de cidadania mal-informada

³⁸³ STANDING, Guy. *O Precariado: A nova classe perigosa* (trad. Cristina Antunes). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014, p. 19, 48 e 228-230. Em seguida, afirma-se que as pessoas em tais condições “*estão tão ansiosas e inseguras que são facilmente levadas a apoiar ações populistas e autoritárias voltadas para quem é retratado como ameaça*”.

³⁸⁴ CASTELLS: Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 49. No mesmo sentido, para Kates e Tucker, o medo de fato motiva as atitudes da direita radical: “*só o pessimismo sobre o próprio futuro financeiro está positivamente relacionado à identificação ideológica com a extrema direita*” (KATES, Sean; TUCKER, Joshua. “We Never Change, Do We? Economic Anxiety and the Far Right in a Post Crisis Europe” Departamento de política da Universidade de Nova York, 2017. *Apuđ*: PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 155).

³⁸⁵ FAGGIANI, Valentina. La “Rule of Law Backslidig como cartegoría interpretative del declive del constitucionalismo en la UE. *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 71, jul./set. 2019, p. 65.

³⁸⁶ Ver CANZIAN, Fernando. Frente a desigualdade crescente, Estados devem ter papel mais ativo, diz cientista político. *Folha de São Paulo*, 24 jul. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/07/frente-a-desigualdade-crescente-estados-devem-ter-papel-mais-ativo.shtml>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

³⁸⁷ BALKIN, Jack. Constitutional Crisis and Constitutional Rot. *Maryland Law Review*, v. 77, n. 1, 2017.

nos países que passam por crises democráticas. O cidadão comum é desempoderado, enquanto eleitores muito ricos seguem corrompendo o sistema político para garantir a manutenção de seus lucros³⁸⁸. O desgaste dos partidos tradicionais ocorre tanto à esquerda quanto à direita do espectro político tradicional: “quando pessoas acham que todos os políticos profissionais são a mesma coisa, egoístas, desonestos ou corruptos, se viram contra eles, estejam à esquerda, à direita ou no centro”³⁸⁹.

Em meio a clivagens socioeconômicas, o incremento da desigualdade afeta a forma com que as pessoas se reconhecem e gera ressentimento. O debate público racional e informado é posto em xeque. Nessas sociedades polarizadas, também é possível observar um grau ainda maior de *viés de confirmação*³⁹⁰ no posicionamento político dos cidadãos. Em campanhas políticas contemporâneas, um dado fundamental na conduta política de nosso tempo parece ser a solidificação de opiniões já construídas na mente dos cidadãos, que selecionam as informações que recebem em função de suas convicções, enraizadas nas emoções que sentem³⁹¹. Em tal contexto, Manuel Castells defende que a legitimidade política acaba funcionando por oposição, e se constrói em torno de um discurso que projeta uma rejeição geral ao estado de coisas, prometendo a salvação por meio da ruptura com essa ordem incrustada nas instituições³⁹².

Assim, a recorrente frustração com a falta de prosperidade econômica proporcionada em sociedades desiguais é responsável por erodir a legitimidade das instituições, na medida que “aquilo que era aceito porque não havia outra possibilidade deixa de sê-lo. E aquilo que era um modelo de representação desmorona na subjetividade das pessoas”³⁹³. Há o risco de ruptura do vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos. Os partidos, por um processo de

³⁸⁸ STIGLITZ, Joseph E. *The Price of Inequality: how today's divided society endangers our future*. New York: Norton, 2013.

³⁸⁹ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 120.

³⁹⁰ Como apontam Lewandowsky, Ecker e Cook em estudo sobre a era da pós-verdade: “Enfrentamos agora uma situação em que uma grande parcela da população vive num espaço epistêmico que abandonou critérios convencionais de demonstração, consistência interna e busca de fatos (...). Uma marca registrada clara do mundo pós-moderno é que ele autoriza as pessoas a escolherem sua própria realidade, onde fatos e provas objetivas são superados por crenças e preconceitos.” (LEWANDOWSKY, Stephan; Ecker, Ulrich; COOK, John. “Beyond Misinformation: Understanding and coping with the ‘post-truth’ Era”. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, v. 6, 2017, p. 353-369. *Apud*: PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 147).

³⁹¹ CASTELLS: Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 49. Segundo a visão do autor voltada à realidade europeia, o Estado-nação entra em crise por sua tensão interna entre ser nodo de redes globais, nas quais se decide o destino de seus povos, e representar seus cidadãos, que não se resignam a deixar suas raízes históricas, geográficas e culturais nem a perder o controle sobre o próprio trabalho.

³⁹² CASTELLS: Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 38.

³⁹³ CASTELLS: Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 12-14.

burocratização interna, vêm colaborando para a criação de um sistema que funciona autonomamente em relação aos cidadãos, e a formação de uma classe política preocupada com o cuidado de seu próprio oligopólio. A construção política democrática baseada na igualdade sofre uma profunda crise de legitimidade, na medida em que *“questiona-se sua representatividade e denuncia-se seu funcionamento a serviço de interesses e valores de grupos com acesso exclusivo ao poder, incluindo a própria classe política como ator coletivo daquilo que se percebe como um gigantesco embuste”*³⁹⁴.

Nesse contexto, a tolerância com representantes políticos e coma a própria ideia de representação mostra-se especialmente baixa na atualidade. É uma tendência que escândalos de corrupção envolvendo esses agentes desaguem em movimentos antissistemas e *explosões sociais*, que desestabilizam governos e regimes democráticos. Movimentos antissistema ascendem de problemas reais³⁹⁵. Emerge nas democracias liberais contemporâneas, a partir daí, um estado de espírito *“populista”*. Tais correntes buscam reconectar a agenda pública à espontaneidade das relações, pela conexão direta com o “povo”, sem vislumbrar uma função relevante para as instituições. Sob essa premissa, as bases sociais sentem-se profundamente traídas pelas escolhas políticas de seus representantes³⁹⁶, e equiparam as instituições políticas a uma elite que trai, abusa e explora as pessoas. Veja-se, a seguir, o que afirma Adam Przeworski:

“Esses partidos, aqui também de esquerda e de direita, afirmam que as instituições representativas tradicionais abafam a voz do ‘povo’ e pedem uma nova forma de democracia que implemente melhor a ‘soberania popular’ e traga os governos para mais perto ‘do povo’. Referendos de iniciativa popular são os seus favoritos, mas fora isso seus projetos de reforma constitucional são vagos. Ainda assim, a imagem populista da política está associada à rejeição da democracia representativa e a sua substituição por uma democracia diferente, ‘direta’. Portanto, embora os

³⁹⁴ CASTELLS: Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 94.

³⁹⁵ SOUZA NETO, Claudio Pereira. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 24-30. Tal narrativa também seria notada nos países desenvolvidos do ocidente, onde o populismo autoritário se revela xenófobo e antiglobalista. Assim, *“parcela dos trabalhadores das nações desenvolvidas efetivamente têm interesse conflitantes com o processo de desterritorialização do processo produtivo, que está no cerne da globalização da economia”*.

³⁹⁶ CASTELLS: Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 21-22.

partidos populistas não sejam antidemocráticos, são anti-institucionais por rejeitarem o modelo tradicional de democracia representativa.”³⁹⁷

Em suma, a literatura ora examinada afirma ser de um perigo real que, num processo de aprofundamento das desigualdades econômicas, o sistema político tradicional sofra com a desconfiança generalizada dos cidadãos. Ao buscar soluções diferentes, a perda de fé no sistema democrático por aqueles que se sentem “deixados para trás” permite o crescimento de lideranças demagogas³⁹⁸, que prometem algo diferente e restaurar as supostas glórias passadas.

Entretanto, ao interpretar o protesto populista como malévolos ou mal direcionados, os partidos políticos dominantes e as elites oferecem uma resposta que se presta somente a sua autoabsolvição. A falta de compreensão dos fenômenos antissistema são capazes de munir a esfera pública de um senso de identidade intolerante e vingativo. Ignora-se o papel do status socioeconômico reduzido de grupos sociais, capazes de criar “*condições que corroeram a dignidade do trabalho e deixaram diversas pessoas se sentindo desrespeitadas e sem poder*”³⁹⁹. Na verdade, um discurso meritocrático, aponta Daniel Markovitz, funciona como um mecanismo integrado que literalmente concentra a renda e o status, ao passo que exclui a classe média de oportunidades de enxergar uma melhora nesse campo. Na verdade, tais grupos são colocados em embate com as elites, inspirando hostilidade e nutrindo um conflito socioeconômico que deforma a vida social e política⁴⁰⁰.

Ao tratar nossos discursos públicos como se fosse possível “*terceirizar*” julgamentos morais e políticos para os mercados ou especialistas e tecnocratas, levando à perda de poder do cidadão comum, há um vácuo de sentido público que pode ser preenchido por formas duras autoritárias de identidade e pertencimento. As agitações observadas, portanto, seriam reações políticas a um projeto político fracassado. De um lado, ele implica na frustração daqueles “perdedores” quando o sistema fica aquém das promessas meritocráticas,

³⁹⁷ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 115 - 116. Conforme assinala o autor, ambos os movimentos políticos “*alegam que a ordem social é criada espontaneamente por um único demiurgo: ‘o mecado’ ou ‘o povo’, este último sempre no singular, como em ‘le peuple’, ‘el pueblo’ ou ‘lud’, e não no plural, como ‘as pessoas’*”.

³⁹⁸ STIGLITZ, Joseph E. *The Price of Inequality: how today’s divided society endangers our future*. New York: Norton, 2013; CASTELLS: Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 77.

³⁹⁹ SANDEL, Michael J. *A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?* (trad: Bhuvli Libanio), 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 31-45.

⁴⁰⁰ MARKOVITZ, Daniel. *The meritocracy trap: how American’s foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class and devours the elite*. New York: Penguin Press, 2019, p. 14-15.

ainda que trabalhem duro e sigam as regras do mercado. De outro, promove um desespero naqueles que acreditam que a promessa meritocrática já foi cumprida e eles ficaram de fora⁴⁰¹.

Como resultado, há um ressentimento, causado pelo discurso de abandono, que pode explicar o fortalecimento ainda maior desses movimentos antissistemas, calcados na insatisfação para promover um ataque estrutural aos regimes que se encontram no poder⁴⁰². Eles ocorrem, pelo menos em parte, “*pelo senso irritante de que aqueles que permaneceram no domínio, dentro da hierarquia do mérito, desdenhavam as pessoas que consideravam menos realizadas do que eles mesmos*”⁴⁰³. Enquanto lideranças populistas oferecem discursos francos sobre vencedores e perdedores, políticos liberais tratam do conflito distributivo pelo prisma da “*oportunidade*”, sem notar que, para quem fica no fundo ou lutando para sua subsistência, a retórica da ascensão era menos uma promessa do que uma provocação.

Ao mesmo tempo, as classes tomadas como “vencedoras” da corrida meritocrática também se veem extremamente sobrecarregadas das demandas que uma competição feroz lhes proporciona. Há uma profunda ansiedade daqueles privilegiados pelo sistema econômico de manterem seu status por meio da difícil qualificação de seu capital humano, que exige sua manutenção em uma elite educacional extremamente restrita. O discurso meritocrático não cria apenas uma imagem de que parte da sociedade seja inútil, mas também de que aquela “vencedora” tem seu potencial explorado ao extremo como contrapartida para se manter no topo do estrato socioeconômico. Ao invés de se buscar felicidade, o discurso meritocrático provoca a divisão, e amplia as tensões entre pessoas que vivem na mesma sociedade⁴⁰⁴.

Também em relação ao descrédito das instituições tradicionais, a narrativa brasileira encontra similaridades com o exposto até aqui. Em análise da conjuntura, Leonardo Avritzer defende a existência de um movimento de *pêndulo democrático*, em que a democracia do país alterna momentos de forte expansão democrática com momentos de regressão democrática. Mais especificamente, ele “*oscila entre períodos históricos nos quais elites e massas partilham um forte entusiasmo democrático e outros momentos em que a classe média adota uma visão antidemocrática, alinhada com as elites, e muitos setores*

⁴⁰¹ SANDEL, Michael J. A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum? (trad: Bhuvli Libanio), 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 105-106.

⁴⁰² MARKOVITZ, Daniel. *The meritocracy trap: how American's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class and devours the elite*. New York: Penguin Press, 2019, p. 17.

⁴⁰³ SANDEL, Michael J. A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum? (trad: Bhuvli Libanio), 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 103.

⁴⁰⁴ MARKOVITZ, Daniel. *The meritocracy trap: how American's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class and devours the elite*. New York: Penguin Press, 2019, p. 273.

populares aderem à rejeição da política ou à antipolítica”. Assim, enquanto a conjuntura da redemocratização teria trazido elementos na direção da ampliação da democracia, e até de “*um otimismo acrítico com os entraves do processo de construção democrático*”, os momentos regressivos em relação à democracia na história do Brasil também apresentam um padrão analítico, que “*envolvem divisões políticas, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de país*”⁴⁰⁵.

É decisiva, portanto, a mudança de posição da classe média brasileira em relação à sustentação ou não da democracia brasileira. Tal fato pode ser observado ao longo da história, sendo possível destacar as conjunturas de 1954 e 1964 como momentos em que houve alinhamentos antidemocráticos no país, com o fim do governo de Getúlio Vargas ou com o Golpe Militar que pôs fim à Segunda República. Atualmente, o autor afirma que vivemos em um momento de *regressão democrática*, compreendido como “*um processo de diminuição do apoio à democracia por amplas camadas da opinião pública e de estreitamento das práticas associadas a ela*”⁴⁰⁶. Alguns elementos na política brasileira contemporânea podem ser caracterizados como comportamentos antidemocráticos. Pesquisas demonstram uma baixa satisfação com a democracia. De acordo com dados do Programa de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), se a satisfação era crescente no ciclo de expansão das políticas sociais do início dos anos 2000 – cerca de 44,4% dos em 2010 –, esse número caiu para 19,4% dos brasileiros em 2019⁴⁰⁷.

Ou seja: também no Brasil, é narrada uma conjuntura de deslegitimação institucional, em que boa parte dos brasileiros se voltou, durante as eleições, para “*estruturas privadas de formação de opinião, como templos, igrejas ou grupos de Whatsapp*”⁴⁰⁸. Também de acordo com a pesquisa do INCT, há uma relativização do apoio à democracia pelos brasileiros. Mais da metade dos consultados dizem que, diante de questões de segurança pública e corrupção, eles aceitariam a relativização da democracia ou até mesmo a ruptura com ela. Tais opiniões contrárias às instituições políticas são crescentes entre os setores mais ligados à direita do espectro político e mais abastados do estrato socioeconômico brasileiro – ainda que não possam ser considerados muito ricos. Por exemplo, metade das pessoas que recebem entre três e cinco salários mínimos justificaria⁴⁰⁹ uma intervenção militar motivada

⁴⁰⁵ AVRITZER, Leonardo. O Pêndulo da democracia. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 16 e 22.

⁴⁰⁶ AVRITZER, Leonardo. O Pêndulo da democracia. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 141

⁴⁰⁷ Disponível em: <<https://inctd.org/>>.

⁴⁰⁸ AVRITZER, Leonardo. O Pêndulo da democracia. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 147-152.

⁴⁰⁹ AVRITZER, Leonardo. O Pêndulo da democracia. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 152.

pela questão da corrupção. Essa porcentagem atinge seu pico acima de três salários mínimos, e mantém um percentual além desse valor, alcançando mais da metade da população.

4.2. IMPLICAÇÕES DAS CLIVAGENS SOCIOECONÔMICAS PARA A DESESTABILIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS.

Diante do que foi narrado até aqui, existem bases concretas para se colocar em dúvida se os rumos do constitucionalismo democrático no mundo – e especialmente no Brasil, em novo processo de consolidação desde 1988 – tem oferecido respostas suficientes para garantir a sua própria estabilidade. Nesse aspecto, serão apresentados problemas decorrentes da insatisfação popular diante de uma estratificação econômica profundamente desigual. Em comum, os traços elencados a seguir estão na linha do que Jack Balkin denominou de *podridão constitucional* (ou *constitutional rot*)⁴¹⁰, consistente na decadência dos atributos do sistema constitucional que permitem a manutenção de uma democracia saudável.

4.2.1. Incapacidade de mediação dos conflitos distributivos pelas instituições democráticas.

O primeiro prejuízo advindo da realidade das dimensões desigualitárias narradas diz respeito à possibilidade de insatisfação acerca da gestão dos conflitos distributivos pelas instituições democráticas. Esse viés *mediador* da democracia poliárquica é descrito por Adam Przeworski como um mecanismo voltado ao processamento de conflitos de modo ordeiro, capaz de estruturar maneira pela qual antagonismos socioeconômicos são organizados politicamente, absorver distúrbios que possam ameaçar a ordem pública e regulá-los de acordo com as regras do jogo preestabelecidas. Nesse sentido, aponta o autor que:

“[A] democracia funciona bem quando qualquer conflito que surja na sociedade é conduzido e processado dentro do âmbito institucional, sobretudo através e eleições, mas também de sistemas coletivos de negociação, cortes e burocracias públicas, sem impedir quem quer que seja de ter acesso a essas instituições só por causa da substância de suas demandas. Em resumo, a democracia funciona quando conflitos políticos são processados em liberdade e paz civil.”⁴¹¹

⁴¹⁰ BALKIN, Jack. Constitutional Crisis and Constitutional Rot. *Maryland Law Review*, v. 77, n. 1, 2017. Nesta esteira, ver VARGAS, Daniel. A degradação constitucional brasileira. In: BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de (Coords.). *30 anos da Constituição de 1988: uma jornada inacabada*. Belo horizonte: Fórum, 2019. p.161-172. O autor vem apresentando também uma visão similar sobre degradação constitucional, mas amparada no comportamento do Supremo Tribunal Federal diante dos recentes choques políticos.

⁴¹¹ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 31-32.

Ponto central para a mediação de eventuais conflitos pelas instituições democráticas está na estabilidade proporcionada pela existência de uma classe média relativamente homogênea. De acordo com Robert Dahl, a democracia poliárquica seria resiliente num contexto de economia de mercado, “*de maneira fundamental, ao criar uma enorme classe média influente solidária com as ideias e as instituições democráticas*”⁴¹².

Para o autor,

“[O capitalismo] cria um grande estrato intermediário de proprietários que normalmente buscam a educação, a autonomia, a liberdade pessoal, direitos de propriedade, a regra da lei e a participação no governo. As classes médias, como Aristóteles indicou, são os aliados naturais das ideias e das instituições democráticas. Por fim, talvez o mais importante: descentralizando muitas decisões econômicas a indivíduos e a firmas relativamente independentes, uma economia capitalista de mercado evita a necessidade de um governo central forte ou mesmo autoritário.”⁴¹³

Nesse sentido, Ganesh Sitaraman atribui à classe média a função de árbitra entre os conflitos socioeconômicos mais profundos, já que não estaria alinhada com ricos ou pobres. Numa democracia, um certo grau de igualdade seria a alma do Estado, que teria assim o papel de buscar a equalização das desigualdades. Uma mudança na distribuição de propriedade implicaria na necessária adaptação das instituições e leis do país, ao passo que, onde a classe média é numerosa, dificilmente ocorreriam complôs ou revoluções entre os cidadãos⁴¹⁴.

É nesse cenário que se observa condições para a formação de uma efetiva *cultura democrática*, existente “*quando seus cidadãos e seus líderes apoiam vigorosamente as práticas, as ideias e os valores democráticos*”⁴¹⁵. Como aponta Karl Loewenstein, apesar de se tratar de um dos fenômenos psicológico-sociais mais difíceis de se captar e cuja medida é muito difícil, o apoio da população ao regime constitucional positivado traduz uma um compromisso entre as forças sociais e grupos pluralistas que participam da sua conformação⁴¹⁶. Tomando-se como base o eleitor mediano, a democracia está associada a

⁴¹² DAHL, Robert A. Sobre a Democracia (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 181.

⁴¹³ DAHL, Robert A. Sobre a Democracia (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 186.

⁴¹⁴ SITARAMAN, Ganesh. "Economic Structure and Constitutional Structure: An Intellectual History". *Texas Law Review*, v. 94, 2016, p. 1312-19.

⁴¹⁵ DAHL, Robert A. Sobre a Democracia (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016, p. 174.

⁴¹⁶ Segundo aponta o autor “*se podría describir como aquella conciencia de la comunidad que, trascendiendo a todos los antagonismos y tensiones existentes politicopartidistas, economicosociales, religiosos o de outro tipo, integra a detentadores y destinatarios del poder em el marco de um orden comunitario obligatorio, justamente la*

uma certa homogeneidade na sua estratificação social, permitindo às pessoas compartilharem valores e interesses que as permitam viver de maneira pacífica em sociedade.

Entretanto, em sentido contrário às pressuposições que já existiam na teoria constitucional e política, pesquisadores vêm observando processos políticos que demonstram a virada da cultura política de parcelas relevantes de cidadãos. Insatisfeitos com a mediação dos conflitos distributivos pelo sistema democrático, passam a ser promovidas pautas avessas às instituições tradicionais, conformadas em meio à realidade extremamente desigualitária em que vivemos. Estudos vêm demonstrando que a conjuntura de desigualdade e fratura social tem o potencial de fomentar diferentes aspectos da crise democrática⁴¹⁷, associados à perda de confiança pelos cidadãos do sistema de governo democrático. Como aponta Adam Przeworski, “*quando os conflitos são intensos e a sociedade está altamente polarizada, encontrar medidas que sejam aceitas por todas as grandes forças políticas é difícil e talvez impossível*”⁴¹⁸.

Ao tratar da crise democrática na Europa ocidental, Valentina Faggiani afirma que a desigualdade social exacerbada é responsável por apontar uma crise cultural de setores populares em desarraigamento, que inclui a desintegração social de comunidades empobrecidas e esquecidas pelas elites cosmopolitas ao longo dos últimos anos. Ou seja: parcela daquela classe média que, a despeito das desigualdades existentes nas democracias, seria o ponto de estabilidade, assume uma postura cética, e até contrária, à mediação proporcionada pelas instituições, que se vê incapaz de impedir o sistema na gestão de conflitos e de alcançar soluções compromissórias em meio ao debate público⁴¹⁹.

Assim, trata-se de fenômeno político que deve ser observado com rigor, sem se deixar cair no lugar comum de denominá-lo como uma mera expressão do *populismo*. Isso porque há, entre o eleitor mediano, uma perspectiva de que a democracia e o sufrágio universal tragam maior grau de igualdade nas esferas econômica e social, sendo a persistência da desigualdade “*uma prova irrefutável de que as instituições representativas não funcionam,*

constitución, sometiendo el proceso político a los intereses de la comunidad.” (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1979, p. 199-200)

⁴¹⁷ Para Adam Przeworski, é possível sumarizar os principais aspectos da crise democrática em três pontos: (i) a perda súbita de apoio aos partidos estabelecidos; (ii) a diminuição da confiança popular nas instituições democráticas e nos políticos; e (iii) a existência de conflitos explícitos sobre as instituições democráticas, ou mesmo a incapacidade de os governos manterem a ordem pública sem repressão. (PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 37).

⁴¹⁸ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

⁴¹⁹ Cf. FAGGIANI, Valentina. La “Rule of Law Backslidig como cartegoría interpretative del declive del constitucionalismo en la UE. *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 71, jul./set. 2019, p. 68.

pelo menos como todo mundo acha que deveriam”⁴²⁰. Nesse contexto, as crises políticas decorrentes da insatisfação com as instituições tradicionais que reproduzem a desigualdade não deveriam surpreender.

Nesse cenário, como defende Oscar Vilhena Vieira⁴²¹, torna-se difícil promover a reciprocidade em uma sociedade onde grandes hierarquias e desigualdades entre os indivíduos existem. Em cenários extremos de desigualdade, seja pela exclusão causada pela pobreza ou pelo privilégio aos extremamente ricos, o sistema jurídico brasileiro seguirá sofrendo de séria incongruência entre as leis editadas e o comportamento dos indivíduos e dos agentes públicos, corroendo a reciprocidade que é marca do convívio democrático e do Estado de Direito. Veja-se o seguinte trecho:

“[A] desigualdade socioeconômica extrema e persistente corrói a reciprocidade, tanto em seu sentido moral quanto como interesse mútuo, o que enfraquece a integridade do Estado de Direito. (...) Assim, como em muitos países com essas características, o Estado brasileiro é comumente cortês com os poderosos, insensível com os excluídos e cruel com aqueles que desafiam a estabilidade social baseada na hierarquia e na desigualdade. (...) Em síntese, a desigualdade profunda e duradoura gera a erosão da integridade do Estado de Direito”.

Nesse contexto, não se pode ignorar a hipótese de que o sucesso de atores políticos antissistema e contrários às instituições democráticas existentes sejam resultado de um tratamento insatisfatório conferido à classe média num mundo globalizado e extremamente desigual. Segundo Cláudio Pereira de Souza Neto, o agravamento da crise resulta na eleição de candidato que angaria apoio se apresentando como crítico radical do sistema representativo. A eleição desse tipo de candidato é, em parte, uma forma de o povo se vingar da política e dos políticos, na medida que a seriedade das instituições é posta em dúvida. O discurso de candidatos populistas, por outro lado, é de se colocar como *outsiders* de uma elite institucional encastelada, que conspiraria para impedir que a vontade do povo prevaleça⁴²².

⁴²⁰ Cf. PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 13.

⁴²¹ VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito [trad. Thiago de Souza Amparo]. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 6, ano 4, 2007, pp. 28-51. O autor se refere à “desigualdade econômica extrema” para tratar do cenário brasileiro em uma perspectiva multidimensional, que envolve não apenas a exclusão, mas também a existência de privilégios em favor dos mais ricos.

⁴²² SOUZA NETO, Claudio Pereira. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 31.

Por exemplo, nos Estados Unidos, a eleição de Donald Trump pode encontrar uma de suas razões na situação de parte da população, que se vê esquecida pela classe política em Washington, e compreende tais representantes cada vez mais como um símbolo de governo ilegítimo e distanciado dos cidadãos comuns. Formou-se, assim, um grupo político forte entre pessoas que se sentem abandonados à própria sorte e marginalizados pela aceleração de mudanças que não estavam preparados - econômica, tecnológica ou culturalmente -, sem que as instituições que regulam suas vidas coevolam adequadamente, mediante formas mais adequadas de representação política⁴²³. Como aponta Adam Przeworski, a polarização social e a polarização política podem alimentar uma à outra, num sentido que as eleições de Trump e de políticos com orientações similares “*refletem alguma coisa mais profunda, que se esconde no dia a dia da sociedade*”⁴²⁴.

Assim, a perda de apoio às instituições políticas e à ordem constitucional deve ser enxergada como motivo de preocupação no âmbito do direito público. Também no Brasil, a instabilidade democrática pode encontrar razões nas contradições geradas por diferentes aspectos desiguitários do constitucionalismo, que passa pela disparidade de acesso igualitário ao poder político e às estruturas do Estado⁴²⁵. Desde a rejeição do resultado da eleição de 2014 pelo candidato derrotado Aécio Neves, passando pelo *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff até a eleição e governo de Jair Bolsonaro, vem sendo defendido amplamente que o Brasil passa por uma gradual perda de qualidade da sua democracia⁴²⁶. Trata-se de histórias diferentes, mas o foco na existência de abismos sociais demonstra a dificuldade na formação de coalizões majoritárias que permitam enfrentar o aumento das desigualdades⁴²⁷.

4.2.2. Ascensão de líderes autoritários e retrocesso democrático.

Uma das condições centrais para a manutenção de um regime democrático é a possibilidade de alternância de poder. Trata-se de pressuposto desse sistema um arranjo político em que as pessoas escolham os governos por meio de eleições livres e competitivas, tenham capacidade de destituir os ocupantes de um cargo quando seus mandatos terminarem.

⁴²³ SOUZA NETO, Claudio Pereira. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 31.

⁴²⁴ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 149.

⁴²⁵ AVRITZER, Leonardo. O Pêndulo da democracia. Rio de Janeiro: Todavia, 2019, p. 27-32.

⁴²⁶ . Isso se reflete no ranking V-DEM da Universidade de Gotemburgo, que demonstra uma queda radical do nível de qualidade, assim como a crescente autocratização da democracia brasileira. Nesse sentido, v. V-Dem Institute. “Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?” University of Gothenburg, 2022, disponível em: <<https://www.v-dem.net/>>.

⁴²⁷ Cf. PIKETTY, Thomas. *Capital e Ideologia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 16.

A democracia implica que amanhã haverá um voto para determinar políticas ou para decidir qual partido vai governar e essa decisão será tomada por toda a população. O direito a eleições livres e regulares é, portanto, condição à convivência em um Estado Democrático de Direito, e parte definidora da democracia poliárquica.

Segundo a literatura examinada, não há necessariamente uma chance maior de colapsos das democracias nos países com maior desigualdade. O espectro das crises da democracia é repleto de incertezas e acasos. Ainda assim, há quem defenda que, mesmo que não constitua óbice para a democratização, grandes níveis de desigualdade aumentam as chances de países deslizarem de uma democracia para uma ditadura⁴²⁸. Existem evidência de que as democracias que ruíram ao longo da história possuíam uma distribuição de renda mais desigual do que aquelas que se mantiveram estável⁴²⁹. Esse não é, todavia, o objeto da investigação aqui promovida.

Por outro lado, a preocupação nas democracias contemporâneas é maior em relação às hipóteses de retrocesso democrático. Com o fortalecimento de movimentos antissistema perante o eleitor em ambientes de clivagens socioeconômicas, a eleição de atores políticos com tais características é uma situação que vem se concretizando ao longo dos anos. Nesses casos, o problema que se coloca em face da estabilidade democrática não diz necessariamente respeito à crítica formulada em face das instituições políticas existentes, mas do viés autoritário de tais representantes. Na medida que as ações dos políticos passam a desrespeitar ordens do Poder Judiciário em razão do medo de perder eleições, o sistema segue sendo democrático pelo critério minimalista, mas aquela democracia passa a ser considerada *iliberat*⁴³⁰.

A formação de governos por agentes políticos com tais características aponta risco de desestabilização e progressiva deterioração daquelas democracias e do Estado Democrático de Direito. Esse tipo de representação política não é novidade na história das democracias, que já se viram, em outras oportunidades, submetidas a lideranças que também afirmavam a corrupção das instituições democráticas como razão para implementação de um

⁴²⁸ V. HOULE, Christian. *Inequality and democracy: why inequality harms consolidation but does not affect democratization*. *World Politics*, v. 61, i. 4, jul./2009: 589–622.

⁴²⁹ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 60-61. De acordo com o autor, “O coeficiente de Gini de rendas brutas (mercado, pré-tributação) era mais alto entre as democracias que pereceram, assim como era mais alta a desigualdade de rendas líquidas (pós tributação). A comparação desses coeficientes mostra que as democracias que sobreviverem foram aquelas que redistribuíram uma boa parte das rendas, enquanto as que ruíram não redistribuíram nada.”

⁴³⁰ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 31.

regime autoritário. Hoje, o fenômeno ganha uma força não percebida desde antes da Segunda Guerra Mundial, espalhando-se por diferentes países ao redor do mundo.

Em comum, pesquisadores têm identificado traços de comportamentos autoritários, que se perfazem na rejeição das regras democráticas do jogo – *e.g.*, com a rejeição de resultados eleitorais que lhes sejam contrários – e a tendência a negar a legitimidade de oponentes, desqualificando a sua participação plena na arena política⁴³¹. Na atual crise da democracia, afirma-se que a derrocada dos regimes, cada vez menos, é produzida por golpes de Estado. Na verdade, elementos autoritários vão pouco a pouco se estabelecendo, e convivem, por períodos de duração variável, com instituições democráticas. Predominam, assim, processos “*incrementais*” de erosão da democracia. Mesmo depois de uma eventual vitória eleitoral, questionamentos sobre a legitimidade das instituições representativas têm perdurado por parte dessas lideranças.

Vale notar que, mesmo diante de pretensões autocráticas, a retórica democrática segue sendo um ponto de grande relevância. Loewenstein também discute esse ponto, ao afirmar a impossibilidade em se rechaçar abertamente a ideologia democrática. Assim, no lugar de uma perspectiva representativa, tais políticos apostam em artifícios retóricos que se associam a uma perspectiva plebiscitária. Trata-se de um argumento descrito pelo autor, que gira em torno de atribuir mais confiança ao povo – *i.e.*, àqueles grupos mobilizados, e defensores de doutrinas políticas – no lugar de representantes eleitos por um parlamento, que se encontram submetidos a diretrizes e interesses das oligarquias políticas⁴³². O constitucionalista alemão já apontava, à luz da experiência nazista, para a possibilidade de, em face da erosão da consciência constitucional, que políticos autocratas se utilizem de panaceias para oferecer aos cidadãos uma saída de um sistema constitucional que consideram injustos. Veja-se o seguinte trecho:

“(…) [L]a desarmonia entre las pretensiones ideológicas proclamadas em la constitución y las insuficiências de la vida diária de la massa de destinatários del poder, incrementa em éstros la tentación de escapar de la ‘liberdad’ de um orden constitucional que no puede satisfacer sus necesidades para caer em las panaceas escalógicas de las flautas mágicas de

⁴³¹ Cf. LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem (trad. Renato Aguiar). Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 32-33.

⁴³² LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1979, p. 204. Como aponta o autor, “(…) el científico de la política especializada em derecho comparado se enfrenta com um verdadeiro dilema: en quién tendrá que tener más confianza – o quizá menos desconfianza –, em el Pueblo que actúa como electorado y que está movilizado, informado y también adoctrinado por los partidos políticos, o em el parlamento cuyos membros están sometidos a las directrices y dictados de las oligarquias de los partidos?”

los cazadores de ratas. La crisis de la constitución escrita refleja de esa manera em la crisis del Estado Democrático constitucional del futuro”⁴³³

No entanto, o autor aponta que é comum o uso falso da bandeira da democracia. O domínio autoritário, mas disfarçado de um Estado constitucional democrático, teria recebido diversos nomes ao longo da história – *e.g.*, cesarismo ou bonapartismo –, havendo em comum a perversão das Constituições, cujo *télos* originário deixa de se voltar à distribuição do poder político e limitar o poder absoluto para, no seu lugar, ser manejada de acordo com as finalidades de um domínio autoritário⁴³⁴.

Esse cinismo em torno do discurso democrático é observado nos casos em discussão nesse capítulo. A ascensão de líderes de viés antissistema nos governos coloca as instituições políticas sob constante berlinda. Toda vez que tomam decisões reprovadas pelo autocrata, as instituições sofrem todo tipo de pressão e achaque. Trata-se de característica marcante do processo de erosão democrática: as instituições permanecem em funcionamento, mas sob ameaça permanente⁴³⁵. Tais medidas voltam-se a incapacitar possíveis resistências, que costumam incluir os partidos de oposição, o sistema judicial e a mídia, bem como as ruas. Ao mesmo tempo que se invoca uma vontade popular, o populismo *delegativo* “*acontece quando o povo quer que o governo fique ainda que acabe com as restrições à sua reelegibilidade e à sua liberdade de adotar políticas*”⁴³⁶. Nesse cenário, tendo em vista que a maioria da população vem apoiando um governo voltado à subversão das instituições democráticas, são reduzidas as condições para que a oposição ganhe eleições, ou mesmo assumo o cargo se ganhar.

O resultado deste tipo de postura política é que, em muitos regimes constitucionais pelo mundo, estaríamos diante de uma categoria interpretativa para uma nova fase do constitucionalismo, de retrocesso do Estado de Direito (ou “*rule of law backsliding*”),

⁴³³ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1979, p. 226.

⁴³⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, 2ª ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1979, p. 211-214 e 245. Segundo afirma, “*los maquiévilistas de última hornada han descubierto que el credo democrático es la pancarta bajo la cual pueden perseguir su sombría tarea. La consitución escrita se ha convertido, por lo tanto, la tapadera del nudo poder*”.

⁴³⁵ Cf. SOUZA NETO, Claudio Pereira. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 29-31. Segundo o autor, “*no curso do processo de erosão, é comum se alcançar um ponto em que o regime não pode mais ser descrito como democrático, ainda que não haja declaração formal de sua ruptura. Os elementos autoritários se acumulam, e o regime muda de qualidade, convertendo-se em autocracia, ainda que se preservem formalidades democráticas*”.

⁴³⁶ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 17-18.

com caráter incremental e multidimensional⁴³⁷. Como afirma Já para Przeworski, “o retrocesso democrático (ou desconsolidação, desgaste, retrogressão): um processo de decadência gradual (mas, em última análise, substancial) dos três atributos básicos da democracia – eleições competitivas, direitos de expressão e associação assegurados por lei e Estado de Direito”⁴³⁸. Prosseguindo, as preocupações do autor sobre o risco democrático contemporâneo são explicitadas da seguinte maneira:

“[E]m se tratando de democracia, o que tememos é a perspectiva de algumas forças políticas virem a argumentar, com êxito, que a única maneira de remediar desastres já em curso – crises econômicas, arraigadas divisões na sociedade, ruptura da ordem pública – é o abandono da liberdade política, a união sob um líder forte e a repressão contra o pluralismo de opiniões, em resumo, autocracia, autoritarismo ou ditadura, seja qual for o nome que se queira dar. O cataclismo iminente é que a democracia sofrerá um colapso brusco, ou se desgastará aos poucos até atingir um ponto de não retorno.

O fantasma que nos assombra hoje, acredito, é essa última possibilidade: uma deterioração imperceptível das instituições e normas democráticas, a subversão sub-reptícia da democracia, ‘o uso de mecanismos legais que existem em regimes com credenciais favoráveis para fins antidemocráticos’. (...) Retrocesso, desconsolidação e retrogressão não precisam acarretar violações de constitucionalidade e mesmo assim destroem instituições democráticas.”⁴³⁹

O retrocesso ocorre através de uma série de mudanças discretas nas regras e nos procedimentos ao longo do tempo, com intervalos de meses e até anos. É visível o uso de mecanismos legais existentes em regimes com credenciais democráticas favoráveis para fins antidemocráticos. Embora cada medida por vezes tenha pouco impacto individual, seu efeito cumulativo impede que o governante seja derrotado, mesmo por uma posição amplamente majoritária. Assim, há um processo de *sub-repção* no qual “o governo adota certas medidas, nenhuma delas manifestamente inconstitucional ou antidemocrática, mas que acumuladas

⁴³⁷ FAGGIANI, Valentina. La “Rule of Law Backslidig como cartegoría interpretative del declive del constitucionalismo en la UE. *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 71, jul./set. 2019.

⁴³⁸ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. *How to lose a constitutional democracy*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 2018, p. 15.

⁴³⁹ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 23-24.

destroem pouco a pouco a capacidade da oposição de tirá-lo do cargo ou ampliam sua liberdade de formulação política”⁴⁴⁰.

Ainda, vale notar uma característica extremamente contraditória recorrente entre alguns desses líderes. No que Jack Balkin denomina *populist turncoat*, há a adoção de discursos inflamados contra supostas elites e privilégios – falando-se até mesmo em oligarquias, que desvirtuariam um verdadeiro espírito público. Entretanto, uma vez no poder, a atuação desses governos não busca uma agenda verdadeiramente igualitária, e se restringe ao ataque aos freios que o sistema democrático impõem à concentração de poder. Pelo contrário, nos Estados Unidos, apesar de fazer campanha para a classe trabalhadora, o autor narra que Donald Trump tem seus ministérios cheios de indivíduos ricos, assessores de classes financeiras que ele atacou na campanha, assim como da parte mais conservadora do partido republicano. Ao subir no poder, o ex-presidente abraçou a oligarquia⁴⁴¹, e acoplou os interesses econômicos das elites aos seus próprios – que também é um bilionário. Trata-se de caso similar ao brasileiro. Jair Bolsonaro também se elegeu como um *outsider* à política econômica, seu governo encontra-se entregue a boa parte dos interesses da elite econômica brasileira. Não é surpresa que os níveis de desigualdade venham aumentando no país, ao passo que a pobreza extrema escalou após o fim da pandemia.

Além disso, o primeiro governo Bolsonaro colocam luzes sobre a possibilidade de nossa democracia estar passando por um momento similar de retrocesso democrático. De acordo com análise do instituto V-Dem, desde 2018, o país passou a ser incluído no rol de países com níveis alarmantes de autocratização. Desde então, afirma-se que o Presidente tem buscado utilizar a máquina administrativa para atacar liberdades até então amplamente asseguradas – *i.e.*, jornalísticas – e promover uma ampla militarização dos cargos em seu governo. Além disso, por meio de sua militância, o são recorrentes as defesas de intervenções militares e do fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal. Não cabe a esse trabalho realizar exercício de futurologia, mas existem excelentes razões para se concluir que o país vive um momento retrocesso democrático agravado pelo atual governo federal. Nesse sentido, consideráveis cientistas políticos apontam para o que denominam de “*processo contínuo de degradação institucional*”⁴⁴².

⁴⁴⁰ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 211.

⁴⁴¹ BALKIN, Jack. Constitutional Crisis and Constitutional Rot, *Maryland Law Review*, v. 77, n. 1, 2017

⁴⁴² V., por exemplo, AVRITZER, Leonardo. *O Pêndulo da democracia*. Rio de Janeiro: Todavia, 2019; NOBRE, Marcos. *Ponto final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia*. Rio de Janeiro: Todavia, 2020.

Vale a ressalva, ainda que o processo de erosão democrática não é certo e pode acontecer – como vimos em nossa história – de formas muito diferentes no Brasil. Como demonstrado por Adam Przeworski, o ressurgimento de populismos autoritários em países como o Brasil envolve riscos que não acometem as democracias consolidadas. Além de índices ainda mais altos de desigualdade socioeconômica, a tradição militarista da política e o tempo relativamente curto de estabilidade política consolidada devem ser levados em conta para também se pensar na possibilidade de um colapso institucional. Tais fatores são desfavoráveis para o país, o que conduz à conclusão de que, aqui, o processo político talvez não siga o mesmo ritmo incremental que se observa em outras nações⁴⁴³.

CONCLUSÕES PARCIAIS

Nesse capítulo, buscamos apontar outros problemas de cunho democrático causados pela dimensão das clivagens socioeconômicas em face das classes médias. Argumenta-se que as perdas, objetivas e subjetivas, causadas a esses grupos servem de base para um momento de perda da confiança nas instituições tradicionais e de retrocesso democrático. A crise democrática vem sendo tratada pela literatura constitucional brasileira, mas se observa uma necessidade de que isso ocorra também o prisma da desigualdade econômica.

Não é demais afirmar que o arranjo de redução das desigualdades pela inclusão – *i.e.*, pelo modelo constitucional anti-pobreza – tenha se rompido em muitas democracias do mundo. A desigualdade fez rendas estagnarem e a mobilidade socioeconômica em muitos países do mundo, tornando-se imperioso se pensar naqueles “*deixados para trás*” pelo desenvolvimento econômico, ainda que não se encontrem em uma situação de profunda privação socioeconômica. Nesse sentido, o capítulo seguinte buscará apresentar bases para uma agenda igualitária, que possa ser incorporada pelo direito público brasileiro e busque tratar de maneira mais completa de nossa realidade desigualitária.

⁴⁴³ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 19-20. Vale notar que, como apontam Tom Ginsburg e Aziz Huq, a Tailândia no início do Século XX foi um sistema político caracterizado por altos níveis de desigualdade, e que acabou experimentando uma fase de populismo autoritário e, posteriormente, o colapso das instituições democráticas (GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. *How to lose a constitutional democracy*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 2018, p. 15).

CAPÍTULO 5 – BASES PARA UMA AGENDA IGUALITÁRIA MULTIDIMENSIONAL NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO.

INTRODUÇÃO

O cuidado com as diferentes dimensões da desigualdade econômica é uma necessidade que abrange não apenas a efetivação de disposições igualitárias na Constituição de 1988, mas também a qualidade e a estabilidade da democracia brasileira. Enquanto o direito público parece bem servido em relação ao instrumental voltado ao combate à pobreza, há uma carência no que se refere aos outros pontos desigualitários tratados ao longo desse trabalho. Aqui, a questão distributiva se expande ao escrutínio dos ricos e do fomento a uma classe média robusta. Com a maior consciência da polarização entre os extremos do estrato socioeconômico brasileiro, busca-se uma visão mais completa desse problema, ao identificar a influência dos arranjos institucionais e destacar a centralidade “[d]a economia política da desigualdade e a inter-relação entre governos e mercados”⁴⁴⁴.

É até aqui que o trabalho nos trouxe. O reconhecimento de que a pobreza não é o único traço de nosso estrato socioeconômico a ser combatido pelo Estado brasileiro abre novas frentes de atuação do Direito Público. Para dar passos à frente, é fundamental se reconhecer a imensa amplitude do problema colocado, num contexto em que a sua complexidade talvez seja ainda maior do que o leitor poderia imaginar. Como exercício inicial, vale o questionamento de qual seria o principal pedido a ser realizado, caso houvesse a possibilidade de materializar o combate à extrema desigualdade existente no Brasil em termos concretos.

Este trabalho não tem a pretensão, e nem poderia ter, de apontar propostas específicas para todas as dimensões da desigualdade econômica que foram tratados. É preciso cuidado com o risco de se perder no excesso de propostas. Assim, à luz dos problemas descritos nos Capítulos III e IV, será delineado um referencial teórico para enfrentá-los, com a finalidade de se reduzir as contradições evidenciadas e preservar bases centrais do constitucionalismo democrático. Em primeiro lugar, será apontado um discurso pelo qual o direito público brasileiro se volte a evitar a influência estrutural do poder econômico sobre o político. A igualdade nas instituições democráticas, que está se encontra no cerne da *política*

⁴⁴⁴ SOUZA, Pedro H. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 134 e 172.

*econômica constitucional*⁴⁴⁵, deve ser aquela voltada a apartar a dominância existente entre ambas as esferas, e que combata a formação de oligarquias. Serão apresentadas, assim, fundamentos teóricos e ideias para reforma das instituições políticas na direção de uma postura anti-oligárquica.

Por outro lado, as instituições também devem efetivamente combater a concentração de poder na esfera econômica, elemento fundamental para formação de uma realidade extremamente desigualitária, e descentralizar os ativos existentes na sociedade ao longo do estrato socioeconômico. Para isso, é preciso de um referencial teórico que rejeite óbices à intervenção do Estado nas relações econômicas. Nesse contexto, não é suficiente para uma convivência democrática estável a garantia de um mínimo de subsistência – ou um *mínimo existencial* – àqueles extremamente vulneráveis. É fundamental que isso se reflita no redesenho não somente das redes de proteção social, mas também da ideia de justiça econômica, ao que o discurso de direitos se encontra limitado para desenvolver propostas⁴⁴⁶. No seu lugar, será proposto o reconhecimento do papel legítimo da redistribuição de riqueza, sob uma perspectiva republicana, com vistas ao fortalecimento de uma classe média mais ampla e homogênea. Assim, será possível se imaginar uma atuação do Estado voltado à efetiva identificação do caráter distributivo de suas políticas.

5.1. O PRIMEIRO PAPEL DO ESTADO EM FACE DA DESIGUALDADE ECONÔMICA EXTREMA: O COMBATE À OLIGARQUIZAÇÃO DA DEMOCRACIA.

À luz da experiência institucional brasileira, manter o funcionamento de um regime democrático é um dos principais trunfos para, ao menos, iniciar uma agenda igualitária. A proteção da democracia como pré-requisito para se controlar a trajetória da desigualdade é uma preocupação coerente com a nossa história, já que parece haver uma real correlação com os ciclos políticos que passaram nosso país. Pesquisas sobre o estrato socioeconômico brasileiro demonstram que, enquanto a desigualdade foi reduzida ou se manteve estável em períodos democráticos ao longo do Século XX – ainda que sob o paradigma da *inclusão dissipativa* –, os momentos de autoritarismo político indicam períodos de rápida concentração de riqueza. Como afirma Pedro Ferreira de Souza, “[q]uase todas as variações na concentração do topo foram relativamente bruscas e de curta duração, em

⁴⁴⁵ Cf. FISHKIN, Joseph; FORBATH, William E. The Anti-Oligarchy Constitution. *Boston University Law Review*, v. 94, 2014, p. 677.

⁴⁴⁶ MOYN, Samuel. *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2018, pp. 214 e 218–21.

*momentos críticos da nossa vida institucional*⁴⁴⁷. É possível supor, nesse contexto, que a realidade desigualitária e os momentos de autoritarismo político sejam componentes capazes de se retroalimentar.

Ao mesmo tempo, a manutenção de um sistema político dominado pelos interesses das elites econômicas ganha contornos insustentáveis para a manutenção desse regime democrático. A situação atual, cujos efeitos foram avaliados nos últimos capítulos, é de oligarquização da nossa democracia e de descrédito dessas instituições. Surge, a partir daí, um primeiro problema, voltado tanto à preservação do regime democrático, quanto à sua transformação em direção a um sistema político mais igualitário. A igualdade política não pressupõe apenas o sufrágio universal, devendo também almejar a não-dominação da esfera econômica sobre a política.

5.1.1. Fundamentos para o enfrentamento da oligarquização da democracia pelo direito público.

A tensão entre poder econômico e organização política está na raiz do modelo liberal de democracia –ou *poliárquico* – que nos inserimos. Essa preocupação acompanha o estudo do Estado desde a antiguidade, especialmente referente às formas de governo, constantemente disputadas entre classes em vistas de garantir uma dominação⁴⁴⁸. Teóricos entendiam que o status econômico era responsável por influenciar o poder político, assim como que a estratificação socioeconômica seria condição para a viabilidade de determinadas formas republicanas de governo. A partir dessas premissas, defende-se historicamente que relação entre a distribuição de riqueza na sociedade e a estrutura dos governos seriam problemas de *design* constitucional⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ SOUZA, Pedro H. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 230. O autor apurou que os períodos de aumento da desigualdade correspondem ao período de instauração de duas ditaduras vividas pelo país no século XX: o Estado Novo (1937-1945), especialmente durante a Segunda Guerra Mundial, e após o golpe militar de 1964. Em relação ao segundo evento, afirma-se que “[O] golpe de 1964 é o exemplo mais bem-acabado, no Brasil, de ruptura que permitiu, pelo uso da força, o enfraquecimento da resistência e o redesenho de instituições de modo que alterasse bruscamente a distribuição de renda. O golpe ilustra como um determinado padrão de desigualdade dificilmente tem raízes claras em uma ou outra política e, assim, muda rapidamente só com reformas abrangentes” (P. 314).

⁴⁴⁸ SITARAMAN, Ganesh. Economic Inequality and Constitutional Democracy. *Constitutional Democracy in Crisis?* (ed. Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet). Oxford Univ. Press, 2018, p. 544.

⁴⁴⁹ SITARAMAN, Ganesh. "Economic Structure and Constitutional Structure: An Intellectual History". *In: Texas Law Review*, v. 94, 2016, pp. 1305-6 e 1320.

Um modelo denominado *constituição mista* já foi enxergado como uma saída pragmática à “*luta de quem não tem contra quem tem*”⁴⁵⁰, na medida que impediria que a desigualdade de classes desaguasse em instabilidade política e violência. A sua ideia subjacente era a incorporação, no mesmo sistema de governo, de cada estrato socioeconômico, formando-se uma forma de “*governo de um, de poucos e de muitos*”⁴⁵¹. Buscava-se, com isso, um sistema político híbrido, capaz de *domesticar* o próprio conflito distributivo dentro da política institucional. Ao deter uma fração do poder, cada classe econômica perceberia um grau mínimo de responsividade pelo Estado, e teria menos razões para desestabilizar o regime. Por isso, esse desenho constitucional chegou a ser entendido como uma estrutura constitucional pragmática, voltada à estabilidade por meio da constante tensão e fiscalização mútua, dentro do jogo institucional, entre grupos antagônicos.

O ideal das constituições mistas também chegou a ser levado a sério, ou parcialmente posto em prática ao longo da história. A partir da tradição grega, outras repúblicas também passaram a possuir desenho institucionais com órgãos governamentais divididos entre representantes com diferentes níveis de condições socioeconômicas, e pensadores seguiram se preocupando com a domesticação dos conflitos distributivos na organização da política.

Os exemplos são inúmeros. Cícero narrou a existência de uma Constituição mista em Roma, marcada pela instituição, de um lado, da Tribuna da Plebe – destinada a representar os interesses do povo – e, de outro, o Senado – casa legislativa composta por aristocratas⁴⁵². Já Maquiavel, ao observar o sistema político da cidade italiana de Florença durante o período do Renascimento, também se mostrou um entusiasta das formas de governo que *domesticassem* os conflitos existentes na sociedade. A desarmonia dentro do Estado seria vista como um preço a pagar por uma sociedade bem ordenada e capaz de exercer o

⁴⁵⁰ SITARAMAN, Ganesh. Economic Inequality and Constitutional Democracy. *Constitutional Democracy in Crisis?* (ed. Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet). Oxford Univ. Press, 2018, p. 544. Segundo o autor, as formas de governo são constantemente disputadas entre classes em vistas de garantir uma dominação. O modelo constitucional, também denominado “*class-warfare constitution*”, era valorizado por uma maior possibilidade de estabilidade, na medida que impediria que a desigualdade de classes desaguasse em instabilidade política e violência.

⁴⁵¹. Segundo Norberto Bobbio, os teóricos das formas de governo ofereciam como remédio à instabilidade o governo misto, que constituiria no produto de uma composição das três formas clássicas, através do funcionamento de um mecanismo de controle recíproco dos poderes – um princípio do equilíbrio. Unindo ricos e pobres, é buscada uma solução *pragmática*, em que a forma de governo mais justa seria aquela capaz de “*diminuir as altas poses requeridas pelo regime dos ricos e em aumentar aquelas admitidas no regime dos pobres*” (BOBBIO, Norberto. *A Teoria das formas de governo*. São Paulo: Edipro, 2017, p. 47-56).

⁴⁵² Trata-se de tradição política que procurava consolidar o governo misto como o melhor dos governos, na medida em que atribuiu esta tipologia à constituição de Roma. Para Cícero, a incorporação de diferentes classes econômicas diretamente na estrutura de governo teria relação com a profunda conexão com a estabilidade conquistada por séculos na República romana. (CÍCERO. *Da República*, Livro I, p. 45).

autogoverno⁴⁵³. Num sentido parecido, Montesquieu elaborou um modelo de separação de poderes baseado no controle recíproco, capaz de conferir *moderação* aos governos, já que constituiria princípio fundamental ao funcionamento de uma república que “*o poder freie o poder*”⁴⁵⁴. Em comum, a *domesticação* dos conflitos distributivos existentes entre os estratos econômicos teria como finalidade garantir mecanismos de freios à dominância política de certos grupos sobre outros.

Entretanto, a representação dividida por classes foi rejeitada pelo pensamento político moderno, seja porque tal *design* constitucional careceria de estabilidade em sociedades com clivagens cada vez mais complexas, ou em razão da ascensão do paradigma da igualdade universal dos direitos políticos perante a lei, que inclui a simetria da representação política e a lógica “*uma pessoa, um voto*”⁴⁵⁵.

Ao contrário de adaptar a constituição à desigualdade existente, na linha do que faziam os antigos, outros estudiosos do Estado buscaram enfrentar a formação de oligarquias funcionais dentro do sistema político. Tais preocupações foram bastante apresentadas a partir de autores republicanistas ao longo da história da Constituição estadunidense⁴⁵⁶, que denunciavam a possibilidade de *interdependência* entre o design de um governo e a distribuição de riqueza. Diante da relação dependente entre o poder econômico e o poder político, a promoção de um regime democrático estaria efetivamente associada ao exercício da influência institucional por todos os estratos socioeconômicos de uma comunidade.

Durante a elaboração da Constituição dos Estados Unidos, desenvolveu-se uma literatura constitucional de matriz republicanista que conseguiu se fazer ouvir em diversas ocasiões, sendo responsável por pressionar governos a tomarem providências sobre a

⁴⁵³ Para o teórico, a existência de *tumultos* entre partes antagônicas da cidade no jogo institucional poderia ser considerada um sinal de força do Estado, que abriga a sociedade civil como um todo nas instituições políticas. Permitia-se, assim, a aprovação de leis em defesa da liberdade. De acordo com Bobbio, o governo misto de Maquiavel “*não é mais só um mecanismo institucional, é o reflexo (a superestrutura!) de uma sociedade bem determinada: é a solução política de um problema, o do conflito entre as partes opostas, que nasce da sociedade civil*” (BOBBIO, Norberto. *A Teoria das formas de governo*. São Paulo: Edipro, 2017, p. 85-86).

⁴⁵⁴ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2010, p. 277. Segundo o autor, “*quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está unido ao poder executivo, não há liberdade, porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado façam leis tirânicas para pô-las em prática tiranicamente*”. Para isso, o célebre filósofo defendia que o meio para o controle recíproco dos poderes seria a distribuição do domínio das diversas funções de determinados órgãos políticos do Estado por grupos antagônicos, servindo como uma forma de garantir estabilidade pela domesticação dos conflitos sociais. Todavia, vale observar que o autor francês escreve seu *Espírito das Leis* com olhos para a Constituição inglesa, cuja origem liberal colocava como principal preocupação a contenção do arbítrio em face de direitos estabelecidos – como o da propriedade. Portanto, mesmo que apresente uma argumentação próxima ao examinado na tradição republicana, a referência deve ser examinada com maior cuidado.

⁴⁵⁵ SITARAMAN, “Economic Inequality and Constitutional Democracy”. *Constitutional Democracy in Crisis?* (ed. Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet). Oxford Univ. Press, 2018, p. 548.

⁴⁵⁶ FISHKIN, Joseph; FORBATH, William E. The Anti-Oligarchy Constitution. *Boston University Law Review*, v. 94, 2014, p. 673-691.

dominação econômica das elites à esfera pública, o que trouxe verdadeiras ameaças à cidadania política de indivíduos desfavorecidos⁴⁵⁷. Por exemplo, para alguns juristas, a noção de proteção igualitária (*equal protection*) se traduziu na necessidade de proteção dos pobres contra legislação de classes que privilegiasse os poucos ricos. Esteve também na agenda reformista a democratização de uma série de instituições dos Estados Unidos, sob o argumento que deveriam se adaptar à exigência da Constituição assegurar uma distribuição justa não só do poder político, mas também da riqueza, educação, saúde e demais influências na sociedade. Havia neste pensamento bases para uma tipologia baseada numa constituição *anti-oligárquica* ativa, capaz de estabelecer regras fundamentais para a diminuição da concentração econômica pelos mais ricos.

Apesar da valiosa produção teórica promovida, a Constituição dos Estados Unidos não chegou a inserir pretensões anti-oligárquicas no seu texto constitucional. Conforme tipologia organizada por Ganesh Sitaraman, o modelo assumiu uma vertente *passiva*, em que se parte do princípio de que a igualdade econômica seria perene naquela estratificação socioeconômica. Assim, há grande dificuldade de se extrair da Constituição estadunidense medidas voltadas à prevenção de problemas que acompanham a desigualdade no topo⁴⁵⁸.

À luz dessas premissas, Sabeel Rahman afirma que uma postura do direito público anti-oligárquica na contemporaneidade não se refere apenas às matérias referentes à desigualdade ou justiça distributiva, mas também como um amplo problema de dominação. Se grupos econômicos organizados não possuem apenas poder econômico, mas também exercem uma profunda influência política de conformação sobre o mercado, o propósito da governança deve ser o de reduzir essas formas de poder econômico, de modo que possam ser submetidas ao escrutínio e controle de forças democráticas. Assim, é prescrito um foco em medidas estruturais, capazes de alterar as correlações de poder que, por sua vez, ditam as regras da conformação de nossa economia⁴⁵⁹.

Um dos caminhos proposto pelo autor é, por meio de reformas institucionais, a construção de um sistema democrático mais responsivo e igualitário. Isso inclui um

⁴⁵⁷ FISHKIN, Joseph; FORBATH, William E. The Anti-Oligarchy Constitution. *Boston University Law Review*, v. 94, 2014, p. 677-88. Em tradução literal, as correntes políticas que se colocavam como oposição política na *Gilded Age* advogavam que “[I]n our Constitution the principle is imbedded” of securing “the widest distribution among the people, not only of political power, but of the advantages of wealth, education, and social influence”.

⁴⁵⁸ SITARAMAN, Ganesh *Constitutional Democracy in Crisis?* (ed. Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet). Oxford Univ. Press, 2018, p. 550.

⁴⁵⁹ Rahman, Sabeel K. *Democracy against domination*. New York: Oxford University Press, 2017, p. 3.

comprometimento em se expandir o poder de *agência* – ao invés do poder de dominação –, o que inclui investir em instituições, associações civis e práticas que tornem possível a ação política coletiva, distribuindo da maior forma possível a governança pública. Para isso, é fundamental ter em mente que o estado regulador tem sido uma área chave de batalha entre diferentes visões de governança econômica – inclusive aquelas buscadas pelos grupos econômicos que buscam a sua captura⁴⁶⁰.

5.1.2. Um debate além da ADI nº 4.650. Apontamento para a redução da influência do poder econômico no sistema democrático brasileiro.

Diante das observações no capítulo anterior, vale também apresentar algumas bases para a uma postura anti-oligárquica pelo direito público brasileiro. Como apontado no início do Capítulo III, o mais expressivo combate oferecido pelo ordenamento jurídico brasileiro em face da oligarquização constitucional foi a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4.650, por meio do qual foram proibidas as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Entretanto, o problema ainda está longe de encontrar uma solução adequada para a dominação das instituições políticas pelo poder econômico.

Em primeiro lugar, vale observar a incompletude da decisão proferida pelo STF. Ao contrário do que foi requerido na petição inicial protocolada pela OAB, a Corte restringiu-se à doação por pessoas jurídicas, silenciando-se quanto à imposição de limites à candidatura de pessoas físicas e ao uso do patrimônio pessoal dos candidatos. Na verdade, o Ministro Luiz Fux alterou seu voto sem maiores explicações, o que foi apenas acompanhado pelos demais ministros – que concordaram, sem aprofundar os seus argumentos, que as doações feitas por pessoas físicas, assim como as medidas de autofinanciamento, não violariam a Constituição.

Em um modelo permissivo à influência do dinheiro das eleições, o Brasil é um país que proíbe doações de empresas, mas praticamente não estabelece limites às doações de pessoas físicas. Como aponta Bruno Carrazza, “*o Congresso fechou a torneira das doações empresariais, mas o 1% mais rico (e principalmente o 0,1% mais rico) continua podendo dar as cartas nas eleições, contribuindo como pessoa física ou até mesmo se candidatando*”⁴⁶¹.

⁴⁶⁰ Rahman, Sabeel K. *Democracy against domination*. New York: Oxford University Press, 2017, p. 165.

⁴⁶¹ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 222-225. No mesmo sentido, o autor defende que “*a decisão do STF teria sido muito mais efetiva se tivesse imposto limites para os gastos de campanha e também para as doações de pessoas físicas e dos próprios candidatos – em termos de valor, e não em percentuais de renda*”.

De um lado, a decisão não impediu a realização de doações de grandes volumes de pessoas físicas ligadas a grandes grupos empresariais. De outro, o autofinanciamento ganhou maiores proporções no Brasil. Para se eleger a prefeito de São Paulo, João Dória investiu 4,4 milhões de reais de sua própria fortuna na campanha. Já Rodrigo Pacheco, na tentativa frustrada de se tornar prefeito de Belo Horizonte, financiou sua própria candidatura com 4,7 milhões de reais. Para o autor, desde a decisão do STF, houve “*um nítido crescimento tanto de candidatos ricos quanto de candidatos sem prévia participação em eleições*”. Ou seja: o dinheiro dos setores mais abastados da população segue capaz de influenciar nas eleições – e o sistema político.

Ao invés de ter fechado apenas a torneira das doações por pessoas jurídicas, afirma-se que uma reforma eficaz das campanhas eleitorais necessariamente “*por medidas que barateiem as campanhas, aumentem o poder dos órgãos de controle e estimulem a participação da população na vida político-partidária*”⁴⁶². O estabelecimento de um limite máximo de despesa nas campanhas é recomendável e “*servem como mecanismo para controlar a desigualdade entre candidatos e entre partidos e restringir o escopo para influência econômica indevida e a corrupção*”⁴⁶³. Além disso, defende-se que o Brasil necessita melhorar sensivelmente o sistema de controle sobre os recursos empregados nas campanhas eleitorais a partir de uma série de vias: (i) o disciplinamento detalhado dos gastos admissíveis; (ii) a prestação de contas na internet ainda durante a campanha; (iii) a adoção de punições mais severas para o uso de recursos ilícitos; e (iv) a reforma de normas de direito bancário e tributário que reduzam o volume de recursos ilegais capazes de abastecer as campanhas.

Nesse sentido, se de um lado houve a redução drástica da oferta de dinheiro para as campanhas, de outro não houve nenhuma mudança institucional significativa para diminuir a demanda de candidatos ou de partidos por recursos. Um concorrente passa a depender de grandes doadores na forma de pessoas físicas ou de caciques partidários para ter acesso a parcelas mais significativas do fundo eleitoral. Quanto ao segundo ponto, “*a destinação de volumes bilionários para os partidos distribuírem entre os candidatos é uma grande barreira à renovação política e reforça a perpetuação no poder de uma elite*

⁴⁶² CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 238.

⁴⁶³ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 261.

partidária que reproduz práticas corruptas arraigadas”⁴⁶⁴. Nesse sentido, Bruno Carrazza aponta que:

“Sob essa lógica, qualquer movimento que pretenda atacar o problema da influência econômica nas eleições e no exercício dos mandatos apenas pelo lado da restrição ao financiamento de campanha (ou seja, pelo lado da oferta) sem lidar com os incentivos estabelecidos pelo sistema eleitoral (o lado da demanda), certamente estimulará as doações ilegais de recursos.

(...) [N]ossa classe política permanece inerte em relação a debater e implementar um sistema eleitoral mais barato. Com a demanda por dinheiro constantemente impulsionada pelas regras atuais, grandes doadores continuarão a ser procurados por partidos e candidatos. E continuarão a ter o poder de extrair benesses e privilégios como pagamento.”⁴⁶⁵

Além disso, há uma forte possibilidade de que a referida decisão tenha um baixo grau de eficácia, na medida em que não veio acompanhada de melhoras no aparato estatal para identificar e punir o financiamento ilegal. Nesse sentido, Bruno Carrazza⁴⁶⁶ aponta, também, que a proibição “*relegou para a obscuridade o principal indicador sobre as relações entre os setores econômicos e os detentores de cargos públicos no Brasil*”. Perde-se uma fonte de informação essencial para o exercício do controle social no país, ao passo que recursos tendem a ser transferidos de empresas para políticos por meios clandestinos, via caixa-dois. Desta forma, a decisão do STF não foi de toda estratégica, já que criou obstáculos para se pensar em melhorias institucionais para combater o financiamento eleitoral paralelo.

Os argumentos relativos ao Caixa-Dois foram a ser apresentados nos votos minoritários. Como expôs o ex-Ministro Teori Zavaski, proibir a doações poderia levar à substituição das doações oficiais pelas ilegais, sem necessariamente impedir a influência do poder econômico sobre o sistema político. No mesmo sentido, o Ministro Gilmar Mendes deu bastante ênfase ao incentivo que a proibição das doações de campanhas feitas por empresas poderia trazer ao caixa dois e ao uso de laranjas no financiamento eleitoral.

⁴⁶⁴ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 237-243.

⁴⁶⁵ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 245-249.

⁴⁶⁶ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 225.

Apesar de poderem soar reducionistas, tais argumentos apontam para uma característica central da dominância da esfera econômica sobre a política. Fala-se em um "*efeito hidráulico*", a partir deste tipo de regulação, em que pressões econômicas passam a ser feitas em outros setores do processo político que não se encontra regulado. Como afirma Adam Przeworski⁴⁶⁷, o dinheiro é fluido como água e se infiltra na política mesmo quando lhe são impostas restrições.

Tais apontamentos estão longe de criar uma moldura suficiente para a formação de uma postura efetivamente anti-oligárquica no direito público brasileiro, mas já demonstram, ao menos, que o tema não pode se dar por limitado no julgamento da ADI nº 4.650 pelo STF. Além o financiamento de campanhas eleitorais, há uma infinidade de outros fatores que constituem pontos centrais de preocupação para a consolidação de tais objetivos. O aumento da transparência e da participação social são um vetores fundamentais para que o cidadão comum se veja representado pelo sistema político.

É certo que o problema aqui colocado exige uma série de reformas. Nota-se que é absolutamente impossível nos adentrarmos, em razão do escopo do trabalho, em cada um desses estudos⁴⁶⁸. De todo o modo, a implementação de uma agenda anti-oligárquica no sistema político brasileiro serve como um importante primeiro passo para a redução das imensas desigualdades econômicas no Brasil. Ao reduzir a influência do poder econômico sobre o sistema político, são abertas portas para que o Poder Público tome decisões que não apenas bloqueiem os avanços sociais previstos na Constituição de 1988 ou direcione os recursos públicos para os mais ricos. No lugar desses cenários, uma democracia mais horizontal e transparente permite a transferência de riqueza para as classes mais pobres e médias, assim como intervenções em áreas das relações econômicas que, inclusive, ensejam perdas daqueles que se encontrem no topo do estrato socioeconômico. É sobre essa atividade que o próximo tópico tratará.

⁴⁶⁷ PRZEWORSKI, Adam. Money, Politics and Democracy. New York: NYU Working Paper, 2011, p. 16.

⁴⁶⁸ Todavia, a título meramente exemplificativo, é possível pensar em algumas linhas a serem refletidas por aqueles estudiosos. São temas que merecem aprofundamento: (i) a regulamentação do lobby nos processos legislativo e judicial; (ii) a redução do valor das moedas de troca utilizadas nas negociações entre o Executivo e o Legislativo; (iii) o efeito das chamadas portas giratórias em cargos-chave das políticas econômicas; e (iv) a reforma do sistema partidário.

5.2. O SEGUNDO PAPEL DO ESTADO SOBRE A REALIDADE DESIGUALITÁRIA: AS POLÍTICAS MULTIDIMENSIONAIS REDISTRIBUTIVAS E A CONSOLIDAÇÃO DE UMA CLASSE MÉDIA HOMOGÊNEA.

O último tópico desta dissertação buscará apresentar orientações para um segundo papel do Estado no combate à realidade econômica extremamente desigual: sua atuação distributiva deixa de se limitar ao combate exclusivo da pobreza e se volta à atuação em face das diferentes dimensões do estrato socioeconômico brasileiro, fundamentado na busca por uma estrutura suficientemente responsiva às demandas multidimensionais apresentadas até aqui. Nesse sentido, serão propostas, de maneira embrionária, reorientações no que se refere à perspectiva de liberdade econômica e intervenção do Estado no conflito distributivo, o modelo de estratificação socioeconômica a ser almejado, e o emprego das instituições do direito público como ferramenta para um Estado redistributivo.

Antes de prosseguir, contudo, é preciso realizar uma importante observação. Com exceção das medidas voltadas à proteção social, e eventualmente da inconstitucionalidade de um sistema tributário excessivamente regressivo – que serão tratados a frente de maneira lateral –, não há exatamente um direito fundamental, de caráter subjetivo, a ser protegido nas propostas que se colocam nessa agenda. Ainda que a desigualdade extrema seja um problema, sua judicialização ganha contornos complicados. É possível pensar em um litígio estrutural, com fundamento no princípio republicano ou no objetivo constitucional de redução das desigualdades, mas nos parece que a efetivação dos papéis do Estado na construção de uma agenda desigualitária depende mais do convencimento de maiorias políticas do que propriamente da redistribuição pela via judicial.

5.2.1. O problema da perspectiva subsidiária de intervenção do Estado nas relações econômicas e a inevitável heteronomia para a redução das desigualdades econômicas no Brasil.

De início, o primeiro ponto que deve ser levado em consideração diz respeito ao diálogo com os óbices distributivos apresentados no *Capítulo I*. Há uma ideia de necessária subordinação da esfera política e jurídica sob o livre funcionamento da economia de mercado⁴⁶⁹, o que produz justificativas para um cenário de monopólio, ou de oligopólio, em

⁴⁶⁹ Cf. RAHMAN, K. Sabeel. *Democracy Against Domination*. New York: Oxford University Press, 2017, p. 136-138; BRITTON-PURDY, Jedediah; GREWAL, David Singh; KAPCZYNSKI, Amy; RAHMAN, K. Sabeel. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal*, n. 129, 2020, p. 1824-1831.

cenários economicamente desiguais. Tais visões, por vezes incapazes de questionar quem exerce o poder econômico, formam um autoengano que blinda o debate sobre a enorme disparidade econômica entre as pessoas, e leva à emergência de problemas graves para o funcionamento do sistema democrático que vivemos⁴⁷⁰.

Trata-se de uma discussão complexa, que ultrapassa a mera proteção da autonomia privada, da eficiência econômica e do mérito individual. Em boa medida, ela está no âmbito da teoria da Constituição econômica. Nesse sentido, André Cyrino afirma que existem duas preocupações centrais na forma de se interpretar o documento: “*a primeira preocupação, que podemos chamar de tendência conservadora do direito, liga-se visceralmente ao valor segurança jurídica, ao passo que a segunda, que se pode denominar de pretensão transformadora do direito, está normalmente relacionada ao valor justiça*”⁴⁷¹.

O modelo *compromissório* quer dizer que os rumos da economia devem ser definidos no processo democrático, com respeito à força normativa de uma série de balizas, constituídas por direitos e objetivos previstos ao longo da Constituição. Por essa premissa, a ideia de compromisso está ligada ao papel da Constituição de apenas estabelecer as normas necessárias à interação democrática das instituições, restando à política do momento decidir acerca dos demais pontos da vida econômica⁴⁷². No constitucionalismo brasileiro, é visível a realização de um acordo entre essas ideologias contrapostas, que sustentavam modelos socioeconômicos muito diferentes. As normas constantes do art. 170 da Constituição de 1988 geram uma ambivalência, isto é, a existência de princípios contrapostos (e.g., ao lado da propriedade há a necessidade de que se observe a sua função social), que, de certa forma, tendem a delegar para “*os agentes eleitos de cada momento a eleição dos variados modelos ou formas de ordenar a vida econômica, e o maior ou menor protagonismo do Estado*”⁴⁷³.

A ordenação da economia pelo Estado apresenta uma série de dimensões, que podem colidir ou se reforçar em situações distintas. Numa sociedade marcada por

⁴⁷⁰ BRITTON-PURDY, Jedediah; GREWAL, David Singh; KAPCZYNSKI, Amy; RAHMAN, K. Sabeel. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal*, n. 129, 2020, p. 1820-22.

⁴⁷¹ CYRINO, André. *Direito constitucional regulatório*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Processo, 2018, p. 35.

⁴⁷² CYRINO, André. *Direito Constitucional Regulatório*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Processo, 2018, p. 55. V. também ORTIZ, Gaspar Ariño. *Principios de derecho público económico*, 3ª ed., Granada: Comares, 2004, p. 125. Para o autor, o caráter compromissório da Constituição reforça a *ductibilidade*, ou seja, “a existência de princípios contrapostos (e.g., ao lado da propriedade há a necessidade de que se observe a sua função social), que, de certa forma, tendem a delegar para ‘os agentes eleitos de cada momento a eleição dos variados modelos ou formas de ordenar a vida econômica, e o maior ou menor protagonismo do Estado’”

⁴⁷³ CYRINO, André. *Direito constitucional regulatório*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Processo, 2018, p. 44. Em suma, como pontua o professor, “*se não houve consenso durante a assembleia constituinte, não poderia o consenso ser agora extraído do teor das normas constitucionais. A decisão sobre o conteúdo econômico teria sido adiada; delegada aos agentes políticos*”.

desigualdades econômicas profundas, não é possível pressupor a existência de agentes autônomos, que dependeriam apenas de si para atingir seus objetivos – e nem proclamar uma liberdade ficta e intocável para todos, blindada de qualquer interferência do Estado sobre os detentores de propriedade⁴⁷⁴. Por mais que se deva garantir um ambiente livre o suficiente para o florescimento adequado das relações econômicas entre atores privados, são plenamente aceitos pela Constituição uma vasta gama de políticas públicas redistributivas pelas maiorias que limitem em algum grau a livre iniciativa e o direito de propriedade. Essa perspectiva torna imperioso pensar não apenas de maneira garantista, mas também por caminhos que financiem o Estado como agente capaz de prestar atividades essenciais, bem como de gerar maior restrição às relações econômicas privadas na persecução de outros objetivos políticos igualmente legítimos.

Assim, foi abandonada uma perspectiva dirigente, em que se buscava impor uma ideologia específica para a ordem econômica da Constituição. No seu lugar, foi garantida uma ordem capitalista, ao mesmo tempo que se endereça esforços na valorização do indivíduo, na convivência em um ambiente democrático e na busca por igualdade material⁴⁷⁵. Trata-se de um projeto tendencialmente imparcial, que também se fundamenta na ausência de uma decisão exata durante o processo constituinte. É dizer, nas palavras de José Vicente Mendonça, que “*nem o Estado Socialista, nem o Estado Mínimo foram constitucionalizados, mas, fora extremos de lado a lado, há amplo espaço de conformação legislativa infraconstitucional a partir dos próprios parâmetros constitucionais*”⁴⁷⁶.

A postura subsidiária do Estado em relação à intervenção nas relações econômicas, voltada a blindá-las excessivamente sob a bandeira da liberdade econômica e do mérito individual, demonstra uma compreensão equivocada dos problemas decorrentes da realidade desigualitária que se configuram. Os problemas democráticos expostos ao longo da dissertação devem ser levados em consideração como finalidades adequadas ao princípio da igualdade. Na verdade, parte do que foi escrito coloca em dúvida a afirmação de tais postulados, num cenário em que argumentos impedem que o debate público promova uma distribuição nos níveis adequados à realidade extremamente desigual brasileira.

⁴⁷⁴ Cf. BRITTON-PURDY, Jedediah; GREWAL, David Singh; KAPCZYNSKI, Amy; RAHMAN, K. Sabeel. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal*, n. 129, 2020, p. 1815.

⁴⁷⁵ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 188.

⁴⁷⁶ MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito Constitucional Econômico*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2014, p. 233.

Para Daniel Sarmiento, a ideologia neoliberal que propugna o princípio da subsidiariedade repete o lema fisiocrata do *laissez faire*, segundo o qual quanto menos Estado, melhor para a economia. Tal preceito legal não está em conformidade com a Constituição. Apesar de reconhecer o caráter compromissório da constituição econômica, o autor entende que “*nem tudo cabe dentro da nossa moldura constitucional.*”⁴⁷⁷. Para ele, a moldura compromissória não se limita ao “*Estado mínimo, que praticamente se abstém de intervir nas relações sociais e econômicas*”. Até porque, dentre as balizas fixadas, que “*pode ser inferida não só do capítulo econômico da nossa Lei Fundamental, mas de todo o sistema constitucional*”, existe a necessidade de se preservar um “*capitalismo fortemente condimentado por preocupações sociais*”, de modo que existem a interpretação da ordem econômica pelo viés compromissório não constitui óbice à força normativa de direitos e objetivos constitucionais que a balizam⁴⁷⁸.

Feitas essas considerações, é necessária rejeição da concepção de subsidiariedade da intervenção do Estado na economia como um princípio constitucional que goza de força normativa. À vista disso, um arranjo do ordenamento econômico exclusivamente calcado na compreensão da liberdade como *não-interferência*⁴⁷⁹ acabaria por suprimir a efetividade de outras funções e papéis exequíveis a nível constitucional, ou implementados por políticas majoritárias. Assim, a liberdade econômica não pode servir de amarra para a implementação de políticas públicas, sob pena de tornar esse valor uma ferramenta de perpetuação das profundas desigualdades econômicas no país.

Por tais razões, Daniel Sarmiento aponta a existência de um direito geral de liberdade a ser garantido a todos, o que impediria que qualquer restrição ou imposição de conduta a um particular consistiria em restrição a um direito fundamental. Ao contrário, é inevitável que o Estado intervenha em certos casos, restringindo a autonomia individual. Visão contrária levaria à banalização dos direitos fundamentais, sendo abusivo se afirmar que uma pretensa defesa da liberdade econômica deva ser aprioristicamente protegida sem que

⁴⁷⁷ SARMENTO, Daniel. Pode ser subsidiária e excepcional a intervenção do Estado sobre o exercício de atividades econômicas? O artigo 2º, III, da lei nº 13.874/19 e a Constituição”. In: Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro, p. 158-160.

⁴⁷⁸ SARMENTO, Daniel. Pode ser subsidiária e excepcional a intervenção do Estado sobre o exercício de atividades econômicas? O artigo 2º, III, da lei nº 13.874/19 e a Constituição”. In: Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro, p. 158-159. Para o professor, “[F]oram promovidas reformas constitucionais no campo econômico que esmaeceram algumas feições mais estatizantes da Carta, como as que flexibilizaram monopólios públicos (EC nº 5/95, 8/95 e 9/95) e suprimiram ou reduziram restrições ao capital estrangeiro em determinadas atividades (EC nº 6/95, 7/95, 36/2002). Porém, elas não comprometeram o caráter social da Constituição de 1988. Não retiraram a face humana do capitalismo que o texto constitucional consagra”

⁴⁷⁹ Cf. PETTIT, Philip, “The Republican Ideal of Freedom”, in: *The liberty reader*, org. David Miller. Boulder: Paradigm Publishers, 2006, pp. 223-242. Segundo o autor, “[f]reedom as noninterference introduces a presumption against redistribution, because redistribution is itself a species of the evil of interference”.

ocorra antes um teste de proporcionalidade⁴⁸⁰. Da mesma forma, não é possível afirmar uma restrição automática da autonomia privada dos indivíduos. Até porque, quando falamos nesse valor, o fazemos em sentido amplo, “*como a capacidade do sujeito de direito de determinar seu próprio comportamento individual*”⁴⁸¹.

É preciso que exista margem para se reconhecer o papel transformador do Poder Público e de processos econômicos organizados em face de compromissos políticos assumidos pelo Estado, ainda que esta decisão dependa da aprovação de normas pelas maiorias eleitas. Numa realidade extremamente desigual, há um sentido concreto em afirmar que a promoção de uma agenda igualitária se faça necessária. Trata-se de uma leitura mais apropriada para a ideia de liberdade econômica e para o papel regulador do Estado no debate distributivo, no qual a sua atuação heterônoma sobre as relações econômicas privadas – especialmente, em face de alguns direitos e de parte da propriedade das pessoas mais ricas do estrato social – não pode ser deixada de lado.

Um contexto de ampliação da atuação heterônoma do Estado em face de cenários desiguais pode ser observado com a implementação de uma forte corrente *construtivista*, por meio da qual o direito pôs-se a serviço da solução dos desafios jurídicos colocados pelo presente na política e na vida em sociedade, na reconstrução do Estado estadunidense desde o *New Deal*. Como explica Bruce Ackerman, o momento marca um realinhamento histórico da política institucional e das políticas públicas nos EUA, ocorrida após a depressão econômica de 1929. A principal transformação diz respeito a uma nova fundamentação das interpretações constitucionais no conflito distributivo, na medida que se buscava a superação de interpretações extremamente anti-igualitárias até então vigentes. Para isso, passaram a ser implementados níveis até então inauditos de intervenção estatal na economia e, essencialmente, criou o Estado moderno norte-americano⁴⁸².

O *New Deal* se trata, portanto, de um marco para o debate distributivo do país, na medida em que se passou a reconhecer a existência de um *Estado ativista*, cuja estrutura da sociedade dependeria de um fluxo contínuo de decisões conscientes feitas por funcionários do Estado norte-americano. Com a superação das fundações de uma teoria que se fiava em uma perspectiva *laissez-faire* de Estado, foi notável o incremento de confiança na adaptação institucionalista do pensamento constitucional sobre a elaboração de políticas públicas de

⁴⁸⁰ SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 190.

⁴⁸¹ SARMENTO, Daniel. “Os princípios constitucionais da liberdade e da autonomia privada”, in: *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público*, n.14, Brasília: jan./mar. 2005, p. 168.

⁴⁸² Cf. ACKERMAN, Bruce. *Reconstructing American law*. Cambridge: Harvard University Press, 1985, cap. 2.

caráter mais igualitário. Com isso, a filosofia constitucional estadunidense se voltou a uma preocupação estrutural, assim como a uma visão crítica sobre o sistema social, com a busca em apontar motivos pelos quais determinada prática social seria injusta ou ineficiente. Na verdade, ele pressupõe uma disputa *policêntrica*, em que o debate público é contínuo e se orienta pelas expectativas criadas nas instituições sociais existentes⁴⁸³.

Assim como no caso citado, não se pode atualmente obstar o convencimento na arena pública de que, nos casos de extrema desigualdade como os que vivemos, a função distributiva do Estado seja não apenas necessária, mas também um meio legítimo para se defender a qualidade e a estabilidade de nossa democracia. Isso ocorre em parte com fundamento num compromisso constitucional oriundo da compreensão social-dirigente da Constituição, mas também, como é o caso brasileiro, porque existem implicações graves no funcionamento republicano das instituições em sociedades altamente desiguais do ponto de vista econômico.

Em face da impossibilidade de se impor um modelo subsidiário às necessidades distributivas do Estado brasileiro, serão apresentados fundamentos teóricos para a formação de um modelo adequado para o desafio proporcionadas pela desigualdade brasileira. A intervenção do Estado na economia deverá ser guiada pelo debate republicano e pelas balizas normativas da Constituição, afastando-se de uma visão subsidiária. Em primeiro lugar, é proposta uma concepção distinta de liberdade daquela que fundamenta o princípio da subsidiariedade em uma perspectiva liberal. Um parâmetro mais adequado é o modelo de *liberdade como não dominação*⁴⁸⁴, que tolera um certo grau de heteronomia necessário a uma república inclusiva. Nesse ponto, seriam ilegítimas apenas aquelas interferências arbitrárias, cuja aferição exige a gradação no caso concreto, e que reconhece como fato inevitável à redistribuição algum grau de interferência por parte do Estado, assim como a criação de novas possibilidades para tal.

É assim que, pelas lentes do republicanismo, as liberdades individuais por vezes cedem diante da necessidade de se incluir os demais na cidadania, enquanto modelo ativo de participação. Tal corrente do pensamento político defende as virtudes da cidadania, de modo que se mostra necessário à convivência democrática conferir aos indivíduos os meios

⁴⁸³ ACKERMAN, Bruce. *Reconstructing American law*. Cambridge: Harvard University Press, 1985, cap. 2 e 3.

⁴⁸⁴ PETTIT, Philip, "The Republican Ideal of Freedom", in: *The liberty reader*, org. David Miller. Boulder: Paradigm Publishers, 2006, pp. 223-242. Tradução literal do seguinte trecho: "(...) I wish to argue that, in this respect, freedom as nondomination represents a sharply contrasted ideal: the maximal equal distribution of such freedom requires a much more substantial commitment to redistribution."

para a construção dos seus planos de vida num ambiente político. Algo que se relaciona com a *liberdade dos antigos*, como explicou Benjamin Constant, enquanto direito de participar das decisões da vida da *pólis*. Aparece como premissa da liberdade uma relação de contestação mútua, de um lado, que defende a efetivação de direitos negativos, ligado à perspectiva de proteção contra o arbítrio materializada no governo das leis (e não dos homens), e de outro, de participação política, que se aproxima da ideia de autogoverno⁴⁸⁵.

5.2.2. A estratificação socioeconômica almejada pelo constitucionalismo redistributivo. Da focalização ao fortalecimento da classe média.

Resolvidas as questões relativas à liberdade em um Estado redistributivo, o próximo tópico se debruça acerca da estratificação socioeconômica a ser almejada. Voltando à perspectiva de *autogoverno*, base do princípio republicano, implica que a responsividade das constituições aos anseios populares torna-se característica necessária à sua concretização. Esses dois valores – república e liberdades – servem de organização central para o pensamento constitucional contemporâneo.

Trata-se de construção ideológica rica, capaz de oferecer perspectivas sobre igualdade com base na demanda de cada pessoa intervir na decisão de questões públicas. Sua origem remete à Grécia Antiga aristotélica⁴⁸⁶, na qual se observava que um modelo constitucional focado na construção de uma organização socioeconômica mais homogênea garantiria estabilidade política à vida pública, com menor probabilidade de dissidências entre facções que marcavam o conflito distributivo⁴⁸⁷. Ao invés de pacificar abismos socioeconômicos com a domesticação do conflito distributivo – como objetiva a proposta da constituição mista – a saída para a qualidade de uma república seria que ela operasse em uma sociedade sem grandes desigualdades econômicas.

A influência dessas ideias se espalhou sobre diversos momentos de nossa história, chegando às constituições promulgadas no continente americano após as revoluções que marcaram as independências das ex-colônias – inclusive, a estadunidense⁴⁸⁸. Neste período, foi promovido um amplo debate público sobre a importância de se evitar estruturas

⁴⁸⁵ V. MICHELMAN, Frank, "Law's Republic", in *Yale Law Journal*, v. 97, 1988, pp. 1499-1501.

⁴⁸⁶ A ideia de autogoverno pode ser observada no seguinte trecho da *Política*: "a justiça, assim, exige que ninguém deva governar mais do que ser governado; todos devem ter a sua vez". (ARISTÓTELES, *Op. Cit.*, p. 246)

⁴⁸⁷ SITARAMAN, Ganesh. Economic Structure and Constitutional Structure: An Intellectual History. *Texas Law Review*, v. 94, 2016, p. 1311-12.

⁴⁸⁸ GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism, 1810–2010: the engine room of the constitution*. New York: Oxford University Press, 2013, pp. p. 198.

econômicas oligárquicas, objetivando-se a construção de relativa igualdade material pela homogeneização dos estratos socioeconômicos⁴⁸⁹. Para efetivar esse valor na convivência política, a tradição republicana prescreve a existência de uma estruturas socioeconômicas menos desiguais, que destaquem ao fortalecimento da *classe média*.

Segundo esse pensamento constitucional, no lugar da excessiva acumulação de poder nas mãos de poucos indivíduos, buscava-se uma comunidade política coesa. Os estratos médios da sociedade seriam mais propensos a exercer sua *autonomia*, sem que isso implicasse na dominação característica das clivagens socioeconômicas. Para sustentar esse tese, os republicanistas norte-americanos passaram a defender a superioridade de uma estrutura socioeconômica calcada na classe média, na medida que predominância dos estratos médios na sociedade as tornariam mais estáveis e garantiria escolhas políticas chanceladas por um sentimento constitucional mais amplo.

Ainda que tais argumentos não tenham se tornado dominantes na história política dos Estados Unidos, formaram-se bases para a construção teórica de uma *constituição de classe média*, cujos aspectos podem ser aproveitados na construção de uma teoria constitucional adequada aos problemas distributivos das democracias no século XXI. É papel do direito buscar decisões que permitam um equilíbrio entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, de uma forma que uma das esferas não se sobreponha às demais. Assim, uma versão de isonomia deve ser neutra para fomentar o pluralismo das formas de vida, mas não para tratar da distribuição, pelo direito, do *status* socioeconômico e do exercício de poder socioeconômico ou, por outro lado, da vulnerabilidade em face de relações estruturalmente moldadas⁴⁹⁰.

A busca por algum grau de homogeneidade socioeconômica pode ser observada também em aspectos da doutrina jurídica brasileira. Oscar Vilhena Vieira e Dimitri Dimoulis afirmam que a Constituição brasileira tem a pretensão de pôr em prática o governo republicano nela desenhado, numa proposta de conciliação entre as perspectivas liberal e social. Para eles, daí surgiu uma constituição aspiracional, que impõe uma noção substantiva de justiça, mediante o desenvolvimento e a transformação econômico-social, e articula meios

⁴⁸⁹ SITARAMAN, Ganesh. "Economic Structure and Constitutional Structure: An Intellectual History", *Op. Cit.*, p. 1320. Merecem nota nos Estados Unidos as *Cato's Letters*, manifestos que advogavam a impossibilidade de uma sociedade livre sem igualdade na distribuição de propriedade e conseqüentemente de poder.

⁴⁹⁰ BRITTON-PURDY, Jedediah; GREWAL, David Singh; KAPCZYNSKI, Amy; RAHMAN, K. Sabeel. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal*, n. 129, 2020, p. 1810-11.

para garantir a expansão do bem-estar coletivo⁴⁹¹. Nesse contexto, a consolidação de estratos socioeconômicos mais homogêneos se colocam como um desafio legítimo à luz do ordenamento constitucional, e consoante com a perspectiva universalizante dos direitos sociais e econômicos que fora apresentado no *Capítulo II*.

Sob um aspecto da melhor noção de justiça distributiva numa sociedade de classe média, vale refletir alternativas para o discurso da igualdade de oportunidade às pessoas. Ao invés de nos inspirar na ascensão heroica de algumas pessoas, é preciso notar como essa métrica “*faz pouca coisa pelo cultivo dos laços sociais e do apego cívico que a democracia exige*”. Em seu lugar, é preciso encontrar modos de possibilitar que as pessoas que não ascendem prosperem no lugar onde estão e se enxerguem como membros de um projeto em comum. Para isso, uma alternativa seria a busca por uma ampla *igualdade de condições*, assim delineada por Michael Sandel:

“[U]ma ampla igualdade de condição que permite àqueles que não alcançam grandes riquezas ou posições de prestígio a viverem com decência e dignidade, desenvolvendo e exercitando suas habilidades em trabalhos que rendem estima social, compartilhando de uma cultura do aprendizado que seja amplamente difusa, e deliberando junto a concidadãos sobre questões públicas.”⁴⁹²

Nesse sentido, vale observar o ponto de Pedro Ferreira de Souza, segundo o qual, “*como o traço distintivo de nossa distribuição de renda é a concentração no topo, isso só poderá ocorrer se, em algum momento, políticas redistributivas forem capazes de impor perdas absolutas ou relativas aos mais ricos*”⁴⁹³. Além de ser necessário desmistificar os óbices distributivos no topo, a construção de um constitucionalismo distributivo voltado à classe média impõe fortes dúvidas à perspectiva exclusiva de combate à pobreza promovida pelo Estado social brasileiro. São necessárias políticas que promovam a igualdade por redistribuição, na definição de Marcelo Medeiros:

Políticas de igualdade por redistribuição trabalham com marcos relativos. Identificam diferenças e se empenham em reduzi-las, retirando dos que têm mais para redistribuir aos que têm menos. São desenhadas para aumentar a

⁴⁹¹ VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri. Constituição e desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (Org.). *Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 51-54.

⁴⁹² SANDEL, Michael J. A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum? (trad: Bhuvli Libanio), 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020, p. 322.

⁴⁹³ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 366.

disponibilidade de recursos fiscais para fins redistributivos e realocar vantagens dos que têm mais aos que têm menos. A igualdade por redistribuição é guiada por princípios de equidade.⁴⁹⁴

Assim, de modo a se examinar os limites da proteção social dentro da dicotomia entre universalidade e focalização, vale voltar ao exemplo das TRCs. Calcado em estratégias de focalização, essas políticas não procuraram encontrar a universalização dos direitos sociais ou promover um grau de igualitarismo material suficiente para a Constituição, mas têm como objetivo central a proteção de pessoas em condição de miserabilidade. Haveria, portanto, uma espécie de *teto* distributivo, insuficiente para atenuar os níveis de desigualdade e de insegurança econômica existentes.

Por tais razões, é comum a defesa da sua expansão. Há quem diga que existem espaço no orçamento nacional para programas mais ousados. De acordo com a Nota Técnica nº 01/2020, produzida pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da USP⁴⁹⁵, pesquisadores defendem que “*há espaço fiscal para uma ampliação significativa de programas de transferência de renda, desde que a redistribuição ocorra dos estratos mais ricos para os mais pobres*”. Também de acordo com análise de Marcelo Medeiros, o nível de gasto com as políticas de transferência de renda “*ainda pode ser expandido*”, de modo a se buscar maior grau de solidariedade e a construção de uma sociedade mais homogêneas. Veja-se, a seguir:

“O que está em xeque ao discutir os programas de transferência de renda não é a necessidade desse tipo de política, mas, sim, o grau de solidariedade desejável para a sociedade brasileira. Praticamente todos os países que conseguiram erradicar a pobreza absoluta e reduzir expressivamente seus níveis de desigualdade possuem políticas de transferência de renda. Isso ocorre porque, mesmo em economias de renda alta, há uma parte da população que não consegue, por razões diversas, ter sua subsistência assegurada pelo trabalho.”⁴⁹⁶

⁴⁹⁴ MEDEIROS, Marcelo. Meio século de desigualdades no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 90, 2016, p. 175–177.

⁴⁹⁵ CARVALHO, Laura; TONETO, Rodrigo; RIBAS, Theo. *Dos pobres para os paupérrimos ou dos mais ricos para os mais pobres? O impacto sobre a desigualdade de diferentes formas de expansão das transferências de renda no Brasil*. Nota Técnica de Política Econômica nº 1. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades, 2020.

⁴⁹⁶ MEDEIROS, Marcelo; Britto, Tatiana; SOARES, Fábio. *Transferência de renda no Brasil*. *Novos Estudos*: nov./2007, p. 21. Segundo o autor, o ônus orçamentário dos programas focalizados não é grande, num contexto em que as transferências beneficiavam cerca de um quarto das famílias brasileiras, mas tinham o custo baixo em relação ao PIB.

Alguns movimentos em direção à universalização das transferências de renda foram percebidos nos últimos anos. Ainda no governo de Dilma Rousseff, foi lançado um conjunto de ações integradas denominada Brasil Sem Miséria, que buscou ampliar o escopo do combate às desigualdades realizadas pelo Governo Federal⁴⁹⁷. Por sua vez, já sob a gestão de Jair Bolsonaro, a repaginação do programa, na forma do Auxílio Brasil, o auxílio foi recentemente ampliado pela Medida Provisória nº 1.076/2021, com a inclusão de valor adicional permanente necessário à consolidação de um piso de 400 reais. Entretanto, vale notar que tais programas seguem o paradigma da focalização, valendo-se do mesmo Cadastro Único, e centralizam seus objetivos garantia da renda para alívio imediato da situação de extrema pobreza.

Em seu lugar, é comum que modelos de políticas públicas alternativas sejam constantemente defendidos por outras correntes econômicas abrangentes, cujas características exigem maior grau de dispêndio público, propondo um financiamento mais volumoso aos cidadãos, e tendo como contrapartida a maior tributação dos estratos mais ricos da sociedade. Assim, no lugar das TRC's, vêm ganhando terreno –inclusive, no contexto da pandemia de COVID-19 – propostas que exigem maiores aportes de recursos, como forma de atingir um público alvo mais amplo e garantir maior segurança econômica à população. Nesse contexto, nos anos de 2020 e 2021, o Governo Federal pagou um auxílio emergencial a uma quantidade muito mais ampla de pessoas, cujo valor variou entre 600 e 200 reais.

Trata-se de movimento que vai na direção de uma ideia de *Renda Básica Universal* (“RBU”)⁴⁹⁸, ou *Renda Básica de Cidadania*. As propostas de RBU diferem-se das TRCs em razão do grau de ambição no que diz respeito à universalização dos direitos sociais e a promoção de igualdade material, bem como na sua sustentabilidade financeira em meio aos compromissos políticos assumidos entre atores e estratégias disponíveis⁴⁹⁹. Por sua vez, a universalidade é um dos princípios fundamentais da RBU, mas não o único. São relevantes a incondicionalidade, a individualidade, a regularidade e o pagamento em dinheiro.

⁴⁹⁷ VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 148. Como afirma a autora, o programa “responde a um processo de aprimoramento e de análise sobre os limites que o Bolsa Família enfrentou em seus primeiros anos de condução. O mote do novo programa era ampliar os mecanismos de busca ativa e integração de potenciais beneficiários que, por situação de vulnerabilidade extrema, não conseguem acessar os requisitos mínimos para ter acesso à proteção social”.

⁴⁹⁸ Para um estudo aprofundado sobre renda básica universal, v. ACKERMAN, Bruce; ALSTOTT, Anne; VAN PARIJS; Philippe (orgs.). *Redesigning distribution: Basic income and stakeholder for a more egalitarian capitalism*. Londres/Nova York: Verso, 2006.

⁴⁹⁹ VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Tese de doutorado apresentada sob orientação do Prof. Dr. José Ricardo Cunha. Rio de Janeiro, 2016, p. 25

Defensores da RBU apontam para a criação de um *direito inalienável* de receber uma renda monetária, regular, paga a todos, individualmente, sem nenhuma comprovação de carência de recursos nem exigência de trabalho⁵⁰⁰. Relevantes economistas afirmam que há muito boas razões para considerar a sua adoção em países em desenvolvimento⁵⁰¹, seja em razão do combate à pobreza extrema, seja pelos *efeitos multiplicadores* na atividade econômico que ela pode oferecer⁵⁰². Em clássico manifesto pela implementação da política pública, o ex-Senador Eduardo Suplicy⁵⁰³ enumera quais seriam, em sua visão, as principais vantagens medida:

- (i) a eliminação de toda a burocracia envolvida na fiscalização dos rendimentos recebido por cada pessoa;
- (ii) a possibilidade de redução do sentimento de estigma, humilhação ou vergonha de uma pessoa precisar dizer quanto ganha para poder receber um complemento de renda;
- (iii) a maior facilidade de explicar, para toda a população, o direito de todos poderem ter uma renda básica e igual e a forma simplificada de obtê-la,
- (iv) o término do fenômeno da dependência ligadas às armadilhas da pobreza e do desemprego, na medida que valoriza a renda do trabalho, e garante às pessoas qualquer acréscimo dela proveniente;
- (v) a maior dignidade assegurada às pessoas em receber uma renda básica como um direito inalienável, associado à cidadania, de todos sermos sócios da nação brasileira;
- (vi) as evidências de que uma renda básica poderá contribuir para se alcançar o pleno emprego na sociedade, especialmente devido ao aumento na demanda por bens e serviços de primeira necessidade, assim como do aumento de competitividade na economia;
- (vii) garantir renda de pessoas que exercem atividades usualmente não remuneradas – e.g., cuidado e gestação; e

⁵⁰⁰ De acordo com a definição de Van Parijs: "a basic income is na income paid by a political community to all its members on an individual basis, without test or work requirement" (VAN PARIJS; Philippe. Basic Income: A simple and powerful idea for the twenty-first century. In: *Redesigning distribution: Basic income and stakeholder for a more egalitarian capitalism*. Londres/Nova York: Verso, 2006, p.4-14.)

⁵⁰¹ Cf. BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. *Boa economia para tempos difíceis*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 359.

⁵⁰² CARVALHO, Laura; TONETO, Rodrigo; RIBAS, Theo. *Como a redistribuição de renda pode ajudar na recuperação da economia? Os efeitos multiplicadores da tributação dos mais ricos para transferência aos mais pobres*. Nota Técnica de Política Econômica nº 8. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades, 2021.

⁵⁰³ Cf. SUP LICY, Eduardo Matarazzo. *Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo vento*. Porto Alegre, L&M Pocket, 2006, p. 35-39.

- (viii) concretizar uma dimensão do direito à propriedade, ou seja, de todos receberem renda proveniente do capital, na forma de uma modesta quantia mensal.

Com a renda básica universal, viver fora da pobreza é entendido como um direito básico, tal como o direito à saúde ou à educação. As dotações são pensadas na ciência econômica como direito complementar aos sistemas contributivos de previdência e às outras dimensões do Estado de bem-estar social⁵⁰⁴. Caso essa seja a decisão democrática tomada no Brasil, pressupõe a manutenção de um Estado maior e, assim, uma carga tributária também maior em relação ao tamanho da economia. Políticas como essa pressupõem uma heteronomia mais profunda em face dos mais ricos, o que não é de forma alguma ilegítimo – e pode ser, na verdade, desejável – à luz de nosso sistema constitucional.

Ainda assim, também existem profundas dúvidas sobre os efeitos da proposta de Renda Básica Universal, que, com exceção de pequenos programas, nunca chegou a ser plenamente institucionalizada no mundo. Tais inquietações são inevitáveis, e é possível que apenas a experiência prática demonstre a sua viabilidade ou não. No Brasil, existe legislação em vigor, jamais implementada, que determina o pagamento a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país de uma *renda básica da cidadania*. Tal benefício é descrito no art. 1º, §2º da Lei nº 10.835/2004, de autoria do então Senador Eduardo Suplicy, e deve ser suficiente para “*atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias*”⁵⁰⁵. Trata-se do único país do mundo que tem esse direito positivado no ordenamento jurídico, ainda que a lei seja em parte programática e absolutamente ineficaz⁵⁰⁶.

V.2.3. O direito público como ferramenta num Estado redistributivo.

Traçados os pressupostos para a organização de um Estado redistributivo no Brasil, a última proposta deste trabalho é apresentar diretrizes para a instrumentalização do direito público para a organização de um Estado que efetivamente promova redistribuição

⁵⁰⁴ CARVALHO, Laura. Curto Circuito: O vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020, p. 77-82.

⁵⁰⁵ Segundo o *caput* do seu art. 1º, a Renda Básica de Cidadania “*constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário*”.

⁵⁰⁶ Como forma de reverter isso, vale notar que, no ano de 2021, o Supremo Tribunal Federal determinou a imediata regulamentação da Lei nº 10.835/2004 ao julgar o Mandado de Injunção MI nº 7.300. Na ocasião, a partir de voto do então Ministro Marco Aurélio, a Corte reconheceu que houve omissão na regulamentação do benefício. Mais recentemente. Mais recentemente, já sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, foram rejeitados os embargos à execução e reiterada a omissão dos Poderes Legislativo e Executivo para o pagamento do benefício.

adequada às necessidades delineadas ao longo de todo o texto. Como demonstra Norbert Reich⁵⁰⁷, há uma dupla instrumentalidade do Direito no campo da economia, na medida em que, de um lado organiza e faz fluir processos econômicos, mas, de outro, promove a transformação desses mesmos processos, para que se observe a implementação de políticas públicas. A economia e as formas de regulação jurídica se inter-relacionam, promovendo modelos de desenvolvimento distintos⁵⁰⁸.

No que se refere às desigualdades econômicas, economistas vêm demonstrando que o seu aprofundamento, não é um acidente ou uma imperfeição do livre mercado, mas sim uma decorrência das relações econômicas no fundo real⁵⁰⁹. A menos que ocorram recorrentes e vigorosas ações do governo, a tendência em uma sociedade baseada em uma economia de mercado capitalista é que a desigualdade cresça de maneira constante. Nesse sentido, costuma se afirmar seu forte *caráter inercial*, por fatores estruturais e sobretudo por ser em grande medida ligada a aspectos institucionais. De acordo com Pedro Ferreira de Souza⁵¹⁰, as instituições públicas têm importância central na sua conformação:

“As instituições podem agir diretamente, como se vê pelos sistemas de tributos e transferências mundo afora, mas também criam e regulam mercados, favorecem maior ou menor competição e geram oportunidades (e prejuízos que diferentes grupos são aptos a aproveitar. Ou seja, o sistema político-institucional atua como filtro, intermediário e, no limite, condutor dos conflitos distributivos da economia, com capacidade ímpar de influenciar a distribuição e os retornos dos ativos e o funcionamento dos mercados.”

De fato, como afirma a professora Katharina Pistor⁵¹¹, relações econômicas são disciplinadas por modelos jurídicos, na medida que participam da codificação dos ativos existentes em determinado sistema jurídico. Existe uma vastíssima gama de atividades – que

⁵⁰⁷ REICH, Norbert. *Derecho y Mercado*. Barcelona: Ariel Derecho, 1985.

⁵⁰⁸ Cf. COUTINHO, Diogo R. Linking Promises to Policies: Law and Development in an Unequal Brazil. *The Law and Development Review*, 2010.

⁵⁰⁹ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. (trad. Mônica Baumgarten de Bolle). Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. Para o autor, a concentração de renda não é uma imperfeição do mercado, mas, ao contrário, a consequência de um mercado de capital “puro e perfeito”. Em um cenário no qual a taxa de retorno médio do capital ao longo da história é superior à taxa de crescimento da economia, a riqueza acumulada no passado cresce mais rapidamente que a produtividade e os salários. Há, com isso, a formação do que se convém chamar de *capitalismo patrimonial*. Para uma explicação didática, v. BARROSO, Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e risco ambiental: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1252-1313, set./dez. 2019.

⁵¹⁰ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 235-236.

⁵¹¹ Cf. PISTOR, Katharina. *Code of capital: how law creates wealth and inequality*. New Jersey: Princeton University, 2019.

vão, *e.g.*, desde a celebração de contratos ou a herança de um patrimônio até a renúncia fiscal a transferência direta de renda pelo Estado – que servem de matriz à produção do capital. Sob essa leitura, a desigualdade decorre de uma ordem jurídica que sistematicamente assegura o privilégio jurídico de alguns bens ou ativos, assim como alguns titulares de bens sobre outros. Em suma, a determinação institucional da desigualdade não opera no vácuo, e instituições políticas têm a possibilidade de organizar mercados e gerar oportunidades econômicas para moldar a distribuição e os retornos dos ativos desigualmente distribuídos entre a população⁵¹².

Assim, vale notar que a transformação das desigualdades ocorrem por *mecanismos lentos*, que “*causam mudanças cumulativas e persistentes na desigualdade*”, na medida que se encontram diante de uma força inercial existente dentro do conflito institucional e exigem vigorosas ações do governo. A não ser que ocorram rupturas radicais com as instituições existentes – *e.g.*, uma revolução ou uma guerras – não se pode esperar uma alteração rápida da realidade desigualitária⁵¹³. Portanto, não parece haver exatamente uma solução para a alteração brusca da realidade desigualitária, a não ser que seja desenvolvido algo inédito. Soma-se ao isso, vale repisar, o fato de que as possibilidades de redistribuição entre os “*não ricos*” foram muito maiores. As mudanças sociais recentes afetaram muito mais a parte de baixo ou meio da distribuição de renda do que do topo.

Ainda que reformas graduais e duradouras tenham grande dificuldade de sair do papel, os ganhos obtidos pelo poder de barganha e veto disponíveis pelo poder econômico podem ser contestados. A combinação de muitas políticas distintas – fruto de pequenas e grandes decisões e compromissos – é decisiva para a conformação da desigualdade econômica⁵¹⁴. Como ensina Diogo Coutinho, se a conformação da realidade desigualitária depende das decisões políticas e ideológicas, é preciso reconhecer que ele também é produto de uma bem concertada instrumentalização jurídica. O direito público funciona como espécie de tecnologia apta a elaborar um arcabouço jurídico com funções decisivas na conformação, mesmo que a longo prazo, da desigualdade – seja para prever, viabilizar e estruturar, seja para

⁵¹² SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 279.

⁵¹³ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 263. Segundo o autor, exemplos de mecanismos lentos seriam “*a expansão educacional, o emprego feminino, a proteção ao trabalho, a regulação do setor financeiro e a reforma tributária*”. Tais reformas demorariam para se efetivar. Não à toa, segundo se afirma nos círculos de economistas, “*ao longo da história a desigualdade só cai rapidamente quando cavalgam os quatro cavaleiros do apocalipse*”.

⁵¹⁴ Cf. ARRETCHE, M. Conclusões: as políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades. *In*: ARRETCHE, M. (Ed.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp: CEM, 2016.

impedir, atrasar ou desestruturar. A tecnologia jurídica pode ajudar o desenvolvimento, por outro, pode atrapalhar e severamente emperrar o processo⁵¹⁵.

Assim, é fundamental não apenas que a atuação redistributiva do Estado seja legitimada, mas também que se desenvolva instrumental capaz de analisar com maior rigor a forma com que se produz e distribui riqueza na sociedade. Em suma, um dos maiores desafios do direito público contemporâneo é *identificar* e enfrentar toda a miríade de intervenções públicas que proporcionam ou facilitam a reprodução da desigualdade. Para isso, a regulação assume um objetivo de estruturar relações econômicas, seja a partir da estruturação de mercados para evitar uma concentração excessiva, seja pela pulverização do poder econômico ao longo da pulverização do estrato socioeconômico. A luta contra a ideia de monopólio, nesse sentido, ganha papel central.

São inúmeros os exemplos de instrumentalizações do direito público para se identificar o caráter redistributivo da atuação estatal. Entendê-lo como *ferramenta*⁵¹⁶ induz que a seleção e a formatação dos meios a serem empregados para perseguir objetivos predefinidos também constituem trabalhos jurídicos. Da mesma forma, o direito exerce *função*⁵¹⁷ no perfil de atuação do Estado como ordenador da estratificação socioeconômica, sendo possível observar um papel de viabilizar arranjos institucionais específicos, a depender da finalidade estabelecida pelo poder público, pela configuração de institutos jurídicos que permitam o florescimento daqueles objetivos eleitos. Entretanto, vale notar que não é papel desse trabalho esmiuçar políticas distributivas. Cada uma tem diversas particularidades e pontos ótimos a serem atingidos. Eles merecem estudos que uma dissertação de mestrado não é capaz de prover.

O que se busca, na verdade, é a formulação de exemplos, com caráter ilustrativo dos pontos aqui desenvolvidos. Nessa toada, vale examinar brevemente um dos pontos distributivos mais relevantes de nossas instituições: a política fiscal. É quase consensual a necessidade de ampliar a análise distributiva do sistema tributário, como forma de lhe progressivo, proporcional à capacidade do contribuinte – inclusive daqueles extremamente ricos⁵¹⁸. Hoje em dia, estudos vêm propondo agendas positivas para o combate

⁵¹⁵ COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 85 e 102-103.

⁵¹⁶ COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 99-100

⁵¹⁷ COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 95-102. Para o autor

⁵¹⁸ A progressividade do sistema tributária encontra-se orientada, de forma geral, pelo §1º do art. 145, segundo o qual “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos,

ao problema da regressividade do sistema fiscal, havendo praticamente certeza de da sua ausência de progressividade. Como mostra Pedro Ferreira de Souza⁵¹⁹, “quanto mais rico o estrato, menor a participação dos rendimentos brutos tributáveis em sua renda total”. Os principais componentes desses rendimentos são os lucros e dividendos, assim como os rendimentos financeiros e ganhos de capital. Da mesma forma, para Carolina Vestana:

“(…) a regressividade tributária continua sendo um problema estrutural vinculado ao financiamento das políticas continua sendo um problema estrutural vinculado ao financiamento das políticas sociais. Considerando que não se institui um sistema eficiente de tributos diretos sobre propriedade no Brasil, a arrecadação incide proporcionalmente de forma mais intensa sobre aqueles que têm menores rendimentos e pagam impostos sobre produtos e serviços. Nesse sentido, o sistema onera muito mais os pobres e aqueles que recebem transferência de renda do que os ricos, o que consolida e agrava a desigualdade social”.⁵²⁰

Desde a implementação da chamada “Nova Matriz Econômica” ou “Agenda FIESP” durante o Governo Dilma Rousseff, foram jogadas muitas luzes sobre o sistema de desoneração fiscal brasileiro como um dos principais instrumentos para a prática do *rent-seeking* pelas elites econômicas. De fato, trata-se de política que pode encontrar justificativas econômicas razoáveis, mas que movimentam valores imensos, capazes de financiar políticas sociais redistributivas em padrões altíssimos.

Nesse contexto, Bruno Carrazza recomenda a implementação de exigências mais rigorosas para a instituição de benefícios e privilégios instituídos pelo poder público em favor de grupos econômicos. Ao se conferir tratamento diferenciado, é importante criar parâmetros transparentes para a sua validade. O autor menciona a implementação de boas práticas, das quais se destacam: (i) a publicação de livros brancos com a opinião de especialistas explicitando suas vantagens e desvantagens para estabelecer bases de um debate público adequado; (ii) a realização de audiências públicas para apresentação de objetivos,

identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

⁵¹⁹ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018, p. 340.

⁵²⁰ VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 97

metas e custos; e (iii) a concessão de benefícios apenas com prazo certo, metas, quantificação de resultados e avaliação de resultados realizadas por órgãos de controle externo⁵²¹.

O rigor prescrito viabiliza que sejam dados passos iniciais para uma análise distributiva, na qual a sociedade tenha conhecimento de quais são os efetivos beneficiários e perdedores das decisões públicas que acarretem gastos ou renúncia de receitas. Afinal, é retirando dinheiro de alguns, e investindo em outros, que o Poder Público realiza a principal função distributiva não apenas na sociedade brasileira, como também no restante do mundo. Entretanto, a maior transparência não parece resolver todos os problemas. Há também a possibilidade de aprimoramento dessa análise com o avanço das ciências econômicas. sendo viável pensar na operacionalização de critérios distributivos na gramática da análise econômica do direito.

Como ensina Guido Calabresi⁵²², além de observar realidade econômica e formular prescrições, a análise econômica do direito pode se valer de institutos jurídicos para promover os objetivos de ordem econômica perseguidos. Como visto ao longo desse trabalho, dados confiáveis sobre desigualdade podem ser obtidos com o trabalho de economistas, e são importantes para guiar a resposta e as políticas públicas necessárias para não deixar grupos vulneráveis para trás – assim como para indicar os rumos mais eficientes das verbas públicas. Trata-se de proposta que aproxima a AED das demandas distributivas. A desigualdade é um desafio presente no mundo real, não havendo razões para não se empregar seus indicadores como um ponto de partida para estabelecer o diálogo entre o direito e a economia – como ocorre com medidas de eficiência, ao se buscar a maximização da utilidade econômica.

É fundamental levar em consideração as suas capacidades construtivistas, na medida que sofisticam os recursos dialogais disponíveis aos juristas para elaborarem as balizas da atuação do Estado – inclusive, nas desigualdades econômicas. Questões distributivas e estruturalistas devem ser abordadas com a mesma seriedade de propósito que aquelas atualmente ligadas à busca por eficiência⁵²³. Ao invés de se afirmar um suposto *trade-off* entre maximização de riqueza e distribuição, como muitas vezes se defende de maneira ideológica, é possível a superação desse mito para se pensar no estudo de ambos os campos econômicos,

⁵²¹ CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 275.

⁵²² CALABRESI, Guido. *The Future of Law and Economics: Essays in Reform and Recollection*. New Haven/London: Yale University Press, 2016.

⁵²³ Cf. BRITTON-PURDY, Jedediah; GREWAL, David Singh; KAPCZYNSKI, Amy; RAHMAN, K. Sabeel. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal*, n. 129, 2020, p. 1820. Segundo os autores, “*this reorientation would inquire into how law creates, reproduces, and protects political-economic power, for whom, and with what results.*”

com a seriedade necessária a habilitar o jurista contemporâneo na compreensão das questões impostas como problemas pela realidade⁵²⁴. Da mesma forma, é fundamental que qualquer análise distributiva no caso concreto busque esclarecer com seriedade as eventuais possibilidades de perda de eficiência.

Com um ferramental nesse sentido, capaz de aferir, como consequência de determinada política ou decisão, os seus vencedores e perdedores, assim como o seu caráter progressivo ou regressivo, é possível almejar a realização de questionamentos sobre a juridicidade de medidas a partir de um ponto de vista estrutural. Para isso, é fundamental que os métodos de aferição e monitoramento sejam aprimorados com o desenvolvimento de um aparato jurídico comprometido com questões distributivas. Por exemplo, é possível se extrair da Constituição de 1988 que não são admissíveis políticas públicas voltadas para o agravamento da desigualdade e da pobreza, sendo viável o questionamento de medidas nesse sentido caso exista fortes indícios do que está sendo colocado⁵²⁵.

É verdade que, no estudo de políticas distributivas, o método jurídico limita consideravelmente sua capacidade de fornecer respostas acerca do sucesso ou insucesso de políticas públicas. Trata-se de proposta embrionária, que merece ser promovida em uma série de outros trabalhos interdisciplinares. Mas é possível imaginar, aqui, que a análise da atuação do poder público seria feita estudos de custo-benefício ou estudos de impacto regulatório, e levem em conta (i) a progressividade da política, diante dos métodos de aferição disponíveis; e (ii) as interações entre o custo orçamentário e os efeitos econômicos da política.

CONCLUSÕES PARCIAIS

Neste capítulo, foram delineadas algumas bases para o estabelecimento de uma agenda igualitária e multidimensional ao direito público brasileiro. Tais recomendações consolidam um pequeno esboço das muitas linhas de pesquisa que podem ser desenvolvidas, e têm como base o tema central desse trabalho: a constatação de que o tratamento das diferentes dimensões da desigualdade econômica – e não apenas a pobreza – encontra justificativas concretas na força normativa da Constituição e na preservação de um sistema democrático estável e saudável. Para isso, a principal contribuição encontrada é a importância central da ação do Estado, seja a partir de uma postura anti-oligárquica em relação ao sistema político,

⁵²⁴ Cf. ROSE-ACKERMAN, Susan. "Progressive law and economics. And the new administrative law", in *Yale Law Journal*, vol. 98, nº 2, 1988. Para a autora, apesar de juristas terem delegado a análise do sistema político-econômico para outros estudiosos, a Análise Econômica do Direito deveria se encontrar no centro do estudo do Estado do bem-estar social.

⁵²⁵ COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 73.

seja no papel de um agente redistributivo único, cujos atributos não poderiam ser delegados para outros atores dentro da iniciativa privada.

CONCLUSÃO

A defesa do combate às diferentes dimensões da desigualdade econômica é especialmente complicada para os juristas. Uma possível razão para isso, deixando de lado os aspectos ideológicos, é que o direito é um ramo das ciências sociais que não acumula *expertise* suficiente para análises econômicas profundas, sendo difícil questionar medidas eventualmente regressivas que estão na agenda de economistas. No entanto, o trabalho desenvolvido buscou apresentar formas pelas quais a questão pode ser inserida a partir de preocupações relacionadas aos fundamentos do constitucionalismo democrático brasileiro. O legado deste trabalho é a apresentação de argumentos que legitimam a ordenação estatal das relações econômicas a partir de uma perspectiva que não esteja exclusivamente calcada na garantia das liberdades econômicas, mas também numa urgente agenda igualitária.

Em alguns momentos da história, o risco democrático serviu de oportunidade para se adotar posturas mais igualitárias na arena pública. Um exemplo famoso é o dos Estados Unidos da década de 1930, num contexto em que a própria sobrevivência da democracia liberal estavam postos em questão. Com a emergência de crises econômicas em realidades desigualitárias e do fortalecimento de correntes autoritárias, o *New Deal* de Franklin Roosevelt serviu como um conjunto de medidas voltadas ao fortalecimento do Estado social e à redução de desigualdades econômicas, com a finalidade de afirmar a responsividade do sistema democrático às necessidades dos cidadãos. Num contexto decisivo para a democracia estadunidense, políticos até então moderados passaram a ver um risco maior em se manterem inertes, e opções antes vistas como radicais no debate distributivo corrente passaram a ser enxergadas como adequadas, sob um ponto de vista pragmático, aos riscos que se colocava⁵²⁶.

Se, em condições normais, “no estado democrático de direito, a igualdade é um objetivo de realização permanente”⁵²⁷, quando ataques às instituições democráticas encontram causa na realidade desigualitária, a sua promoção torna-se uma necessidade prioritária. Nesta leitura, a abertura de uma janela de oportunidade para a consolidação de mudanças institucionais no momento do *New Deal* pode servir de lição e ser aproveitada na atual crise democrática pela qual passa o Brasil. Em um momento problemático para nossa democracia, é necessário um apelo para que juristas, economistas e, principalmente,

⁵²⁶ Cf. KATZNELSON, Ira. *Fear itself: The New Deal and the origins of our time*, 2014.

⁵²⁷ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “A desigualdade econômica e a isonomia: uma reflexão sobre os perfis das desigualdades”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1. Rio de Janeiro: jan./abr. 2020, p. 45.

lideranças políticas se proponham a atuar junto à sociedade para redefinir as bases de um país mais justo do ponto de vista econômico. Tais objetivos, à luz do diagnóstico narrado, parecem constituir condição central à convivência dentro de um sistema democrático funcional nos próximos anos.

Assim, chegamos ao final desse trabalho com duas a esperanças. *Primeiro*, de despertar no leitor algum incômodo com o discurso distributivo que hoje permeia os institutos do direito público brasileiro, cuja limitação à inclusão e ao combate à pobreza são louváveis, mas não se mostram suficientes diante da realidade democrática em que vivemos. *Segundo*, de ampliar o interesse dos juristas nos temas relacionados à redução das desigualdades econômicas sob um ponto de vista multidimensional, tão necessários e apaixonantes, de modo que as ideias aqui expostas sirvam de auxílio para uma produção acadêmica mais completa e voltada a institutos e soluções jurídicas específicas. Ao menos, esse é o plano do autor que vos escreve.

Nesse sentido, diante do fato de que boas teses científicas devem ser passíveis de síntese em enunciados simples, capazes de viabilizar a percepção clara e rápida dos objetivos e das conclusões do investigador, passo às seguintes proposições:

- (i) Na linha do debate econômico e político hegemônico nas últimas décadas acerca da desigualdade econômica nas democracias contemporâneas, ainda que a promoção da igualdade por redistribuição – também capaz de reduzir as distorções no topo do estrato socioeconômico – seja uma finalidade legítima à luz do princípio da igualdade da Constituição de 1988, tem se consolidado um discurso no sentido de que a excessiva concentração de riqueza não seria *per se* um problema;
- (ii) Por outro lado, diante do estabelecimento de um relativo consenso acerca do combate à pobreza, as instituições igualitárias desenhadas pelo direito público brasileiro também vêm concentrando seus esforços na inclusão e na garantia de condições mínimas de existência daqueles mais vulneráveis, especialmente por meio da promoção de direitos sociais e econômicos;
- (iii) Para parte considerável da literatura publicista, desigualdade econômica tornou-se sinônimo de pobreza. Há, contudo, uma grande diferença entre se falar em suficiência, valor buscado com o a garantia das condições mínimas de

existência, e em igualdade material, que diz respeito à efetiva análise dos vencedores e perdedores dentro do debate distributivo;

(iv) Trata-se de uma visão insuficiente e equivocada. Ao se limitar o conteúdo constitucional da igualdade em sua vertente material, o debate relativo às desigualdades estruturais permanece *encapsulado* em face de fatores que justificam a redução de desigualdades multidimensionais – inclusive, a partir de uma rica literatura que traz boas razões democráticas para se justificar o combate a todas as dimensões da desigualdade;

(v) De um lado, há um problema ligado à dominação do poder econômico sobre o sistema político e o seu impacto para a formação de vontade nas instituições públicas, com efeitos sobre pressupostos de igualdade política, do princípios democrático e republicano, e um processo de oligarquização democrática. Essa perspectiva foi examinada superficialmente pelo STF, mas ainda há uma boa margem aprofundamento em relação às suas particularidades, especialmente sobre vetos às demandas redistributivas e a captura do processo de elaboração normativa por grupos econômicos organizados;

(vi) Por outro lado, argumenta-se que clivagens socioeconômicas podem contribuir para a desestabilização das democracias em países desiguais. Nesse campo, as preocupações giram em torno da perda de confiança democrática pela maioria da população e da ascensão de líderes pouco preocupados com as regras do jogo, a partir de um discurso de radical oposição às instituições democráticas consolidadas;

(vii) A partir desse diagnóstico, surgem bases para se pensar em uma agenda a ser implementada pelos estudiosos do direito público, igualitarista por uma perspectiva multidimensional, baseada em dois principais papéis do Estado: (a) como agente anti-oligárquico, voltado à redução da influência do poder econômico sobre o político; e (b) como agente redistributivo, que atua identificar e combater situações extremamente desigualitárias com o objetivo de construir uma estrutura socioeconômica mais homogênea.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change*. New Jersey/Oxford: Princeton University Press, 2016.
- ARAÚJO, Thiago Cardoso. *Análise econômica do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2016.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2005
- _____. *Why nations Fail*. London: Profile Books, 2012.
- ACKERMAN, Bruce. *Reconstructing American law*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- ACKERMAN, Bruce; ALSTOTT, Anne; VAN PARIJS; Philippe (orgs.). *Redesigning distribution: Basic income and stakeholder for a more egalitarian capitalism*. Londres/Nova York: Verso, 2006.
- ALEXY, Robert. Individual Rights and Collective Goods. In: *Rights* [ed. Carlos Santiago Nino], New York University Press.
- _____. *Teoria de los Derechos Fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Companhia das Letras, 2012.
- ARISTÓTELES, “Política, Livro III”. In: *Aristóteles – Vida e Obra*. São Paulo, Nova Cultural, 2000.
- ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?* (trad. Elisa Câmara). São Paulo, LeYa, 2015.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004.
- _____. *Teoria da igualdade tributária*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- AVRITZER, Leonardo. *O Pêndulo da democracia*. Rio de Janeiro: Todavia, 2019.
- BALKIN, Jack. Constitutional Crisis and Constitutional Rot. *Maryland Law Review*, v. 77, n. 1, 2017.
- _____. *Constitutional redemption: political faith in an unjust world*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2011

- BANCO MUNDIAL. “Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade”. *Brasil - Diagnóstico sistemático de país*. Relatório nº: 101431-BR. Maio, 2016.
- BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. *Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. New York: Public Affairs, 2011.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. “O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução”, *in: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, n. 35, 1995, pp. 13-52.
- BARBOSA, Nelson. Evolução do PIB per capita e situação política. *Blog do Ibre*. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/evolucao-do-pib-capita-e-situacao-politica>>.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais - O princípio da dignidade da pessoa humana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.
- _____. “Razoabilidade e isonomia no direito brasileiro”. *In: Temas de Direito Constitucional*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- _____. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.
- _____. Revolução tecnológica, crise da democracia e risco ambiental: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1252-1313, set./dez. 2019
- _____. *Sem data vênua: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: História Real, 2020.
- _____. “Regime Constitucional do Serviço Postal. Legitimidade da atuação da iniciativa privada”. *In Revista de Direito Administrativo*, v. 222. Rio de Janeiro: out/dez 2000
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BINENBOJM, Gustavo. *Poder de Polícia, Ordenação, Regulação – Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- _____. *Liberdade Igual: o que é e por que importa*. Rio de Janeiro, História Real, 2020

- BOBBIO, Norberto. *A Teoria das formas de governo*. São Paulo: Edipro, 2017.
- BOURGUIGNON, François; MORRISSON, Christian. Inequality among World Citizens: 1820–1992. *American Economic Review*, n. 92, 2002.
- BRITTON-PURDY, Jedediah; GREWAL, David Singh; KAPCZYNSKI, Amy; RAHMAN, K. Sabeel. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *The Yale Law Journal*, n. 129, 2020.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. “O Conceito de Política Pública em Direito”, in *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*, São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUCHANAN, James. “What kind of redistribution do we want?” In *Economica*, v. 35, n° 138, 1968.
- CALABRESI, Guido. An Exchange about Law and Economics: A letter to Ronald Dworkin. _____ . *The Future of Law and Economics: Essays in Reform and Recollection*. New Haven/London: Yale University Press, 2016.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- _____. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Ed., 2001.
- CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. *Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it*. New York: Cambridge University Press, 2014.
- CARRAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*. As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, Laura. *A valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- _____. *Curto Circuito: O vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020.
- CASSAGNE, Juan Carlos. *La intervención administrativa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992.
- CASTELLS: Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- CHAMAYOU, Grégoire. *A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. (trad. Letícia Mei). São Paulo: Ubu Editora, 2020.
- CÍCERO. *Da República*, Livro I.
- COLLIER, Paul. *The bottom billion: Why the poorest countries are failing what can be done about it*. New York: Oxford University Press, 2007.

- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: 1997, a. 86, n. 737.
- CORRAL, Paul, IRWIN, Alexander, KRISHNAN, Nandini, MAHLER, Daniel Gerszon, VISHWANATH Tara. *Fragility and Violence: On the Front Lines of the Fight against Poverty*. Washington, DC: World Bank, 2020
- COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.
 _____. Linking Promises to Policies: Law and Development in an Unequal Brazil. *The Law and Development Review*, 2010.
- CYRINO, André. *Direito Constitucional Regulatório*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Processo, 2018.
- CYRINO, André; SUTTER, Pedro. O princípio da subsidiariedade, a Lei de Liberdade Econômica e a Constituição. In: *Lei de Liberdade Econômica e o ordenamento jurídico brasileiro* (org. Amanda Flávio de Oliveira). Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.
- DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia* (trad. Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2016.
- DEATON, Angus. *A grande saída: saúde, riqueza e as origens da desigualdade* (trad. Marcelo Levy). Rio de Janeiro, Intrínseca, 2017.
- DUDLEY, Charles; TWAIN, Mark. *The Gilded Age*, 2016. Disponível em: <<https://www.gutenberg.org/files/3178/3178-h/3178-h.htm>>.
- EASTERLY, William. *The white man's burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- EL País. *Mais pobres podem levar até 9 gerações para atingir renda média no Brasil*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/15/economia/1529048970_395169.html>.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 24, 1991.
- FAGGIANI, Valentina. La “Rule of Law Backslidig como cartegoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE. *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 71, jul./set. 2019, p. 57-100.
- FANTOM, Neil James; SERAJUDDIN, Umar. The World Bank's classification of countries by income. *Policy Research working paper*; n. WPS 7528. Washington: World Bank Group, 2016.
- FELDSTEIN, Martin. Reducing poverty, not inequality. *Public Interest*, 1999.

- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. “A desigualdade econômica e a isonomia: uma reflexão sobre os perfis das desigualdades”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 1. Rio de Janeiro: jan./abr. 2020.
- FISHKIN, Joseph; FORBATH, William E. The Anti-Oligarchy Constitution. *Boston University Law Review*, v. 94, 2014, p. 673-691.
- FLEISCHACKER, Samuel. *A Short History of Distributive Justice*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2004.
- FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994, p. 107.
- FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- FRASER, Steve. *The Age of Acquiescence: The Life and Death of American Resistance to Organized Wealth and Power*. Little, Brown and Company: 2015.
- FREUND, Caroline; OLIVER, Sarah. The Origins of the Superrich: The Billionaire Characteristics Database. *Working Paper*, fev./2016. Disponível em: <<https://www.piie.com/publications/wp/wp16-1.pdf>>.
- FRIEDMAN, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago, the University of Chicago Press, 2002.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*, 32ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- GABARDO, Emerson. *Interesse Público e subsidiariedade: O Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- GALEANO, Eduardo. *As Veias Abertas da América Latina* [trad. Sergio Franco]. Porto Alegre: L&PM, 2018.
- GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism, 1810–2010: the engine room of the constitution*. New York: Oxford University Press, 2013.
- GILENS, Martin. *Affluence and Influence: economic inequality and political power in America*. New Jersey: Princeton University Press, 2012.
- GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. *How to lose a constitutional democracy*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 2018.
- GOUVÊA, Carlos Portugal. “Social Rights against the Poor”. In: *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Viena: vol. 7, 2013.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

- GRUSKY, David B; KANBUR, Ravi. *Poverty and inequality*. Stanford University Press, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. “The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights”. *In: Metaphilosophy*, v. 41, n. 4, 2010.
- HAYEK, Friedrich. “The Use of Knowledge in Society”. *In: American Economic Review*, v. 35, 1945, p. 519-530
- _____. “‘Social’ or Distributive Justice”. *In: Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*. London/New York: Routledge, 2013.
- HELLER, Hermann. Authoritarian Liberalism. *European Law Journal*, v. 21, n. 3, 2015.
- IBGE. *PNAD Contínua: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Rendimento de todas as fontes*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=25646&t=sobre>>.
- JOLLIFFE, Dean. PRYDZ, Espen Beer. Societal Poverty: A Relative and Relevant Measure. *World Bank Group Policy Research Working Paper n° 8073*, mai./2017.
- JORDÃO, Eduardo. The three dimensions of administrative law. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 19, n. 75. Belo Horizonte: jan./mar. 2019.
- JUNG, Courtney; HIRSCHL, Ran; ROSEVEAR, Evan. Economic and Social Rights in National Constitutions. *American Journal of Comparative Law*, 2014, 62:4.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2005.
- KATZNELSON, Ira. *Fear itself: The New Deal and the origins of our time*, 2014.
- KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, v. 45, n. 1, 1955, p. 1-28.
- KRISTOL, Irvin. “About Equality”. *In: Commentary*, v. 54, 1972.
- _____. “Taxes, poverty and equality”. *In: Public interest*, v. 37.
- KYMLICKA, Will. *Filosofia Política Contemporânea* (trad. Luís Carlos Borges). São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- KWAK, James. “Cultural Capture and the Financial Crisis”. *In: Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It* (ed. Daniel Carpenter and David A. Moss). New York: Cambridge University Press, 2014.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

- LANGONI, C. G. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1973.
- LAVINAS, Lena. “Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection”. In: *Desigualdades.net Working Paper Series*, n. 51.
- LAZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Campus, 2010.
- LESSIG, Lawrence. Institutional Corruptions. *Edmond J. Safra Research Lab Working Papers*, n. 1, Harvard University, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2233582. Acesso em: 20 jan. 2020.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitucion*. Barcelona: Editora Ariel, 1979.
- LUCAS, R. The industrial revolution: past and future, 2003 *Annual Report Essay*. The Region, maio, p. n/a, 2004.
- MARKOVITZ, Daniel. *The meritocracy trap: how American’s foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class and devours the elite*. New York: Penguin Press, 2019.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo. “Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal”, in *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, nº 4, 2005.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. *Curso de derechos fundamentales: teoria general*. Madrid: Dykinson, 1999.
- MEDEIROS, Marcelo. Meio século de desigualdades no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 90, 2016.
- _____. *O que faz os ricos ricos. O outro lado da desigualdade brasileira*. São Paulo: Editora HUCITEC – ANPOCS, 2005
- MEDEIROS, Marcelo; Britto, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos*: nov./2007.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, 3ª ed., 18ª tir. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo*, 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MEYER, Emilio Peluso. *Constitutional Erosion in Brazil*. Oxford/New York: Hart Publishing, 2021.

- MICHELMAN, Frank. Democracy-Based Resistance to a Constitutional Right of Social Citizenship: A Comment on Forbath. *Fordham Law Review*, v. 69, i. 5, 2001, p. 1987.
- MILANOVIC, Branko. *Capitalismo sem rivais: o futuro do sistema que domina o mundo* (trad. Bernardo Ajzenberg). São Paulo: Todavia, 2020.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV – Direitos Fundamentais, 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.
- MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2010.
- MOREIRA, Egon Bockman. “O direito administrativo da economia, a ponderação de interesses e o paradigma da intervenção sensata”, in *Estudos de direito econômico*, de Leila Cuellar e Egon Bockman Moreira, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2004.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MORGAN, M. “Extreme and persistente Inequality. New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015”. In: *WID Working Paper Series*.
- MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- MOYO, Dambisa. *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Londres: Allen Lane, 2009.
- NERI, Marcelo. Revelando em 1ª mão as inflexões da pobreza. *FGV Social – Centro de Políticas Sociais*. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/revelando-em-1a-mao-inflexoes-da-pobreza>>.
- NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Revista de ciências sociais*, v. 37, n. 2, 1994, p. 253-270.
- NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- _____. *Ponto final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia*. Rio de Janeiro: Todavia, 2020.
- NOZICK, Robert. “Robert Nozick: Moral Constraints and Distributive Justice”. In: *Liberalism and Its Critics* (ed. Michael J. Sandel). New York, New York University Press, 1984.
- NUSSBAUM, Martha C. *Creating capabilities: the human development approach*. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

- O GLOBO. *Concentração de renda aumenta e Índice de Gini é o maior desde 2012, mostra pesquisa do IBGE.* Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/concentracao-de-renda-aumenta-indice-de-gini-o-maior-desde-2012-mostra-pesquisa-do-ibge-24020415>>.
- _____. *Concentração de renda aumenta e Índice de Gini é o maior desde 2012, mostra pesquisa do IBGE.* Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/concentracao-de-renda-aumenta-indice-de-gini-o-maior-desde-2012-mostra-pesquisa-do-ibge-24020415>>.
- OCDE. *Mobilidade Social no Brasil.* disponível em: <<https://www.oecd.org/brazil/social-mobililty-2018-BRA-PT.pdf>>.
- OIT. *World Employment and Social Outlook. Trends 2020.* Disponível em: <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2020/WCMS_734455/lang--en/index.htm>.
- ORTIZ, Gaspar Ariño. *Principios de derecho público económico*, 3ª ed., Granada: Comares, 2004.
- OXFAM BRASIL. Relatório 2018.
- PAYNE, Keith. *The broken ladder: how inequality affects the way we think, live, and die.* Nova York: Viking, 2017.
- PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: reflexões sobre as críticas à judicialização dos direitos prestacionais. *Revista Quaestio Iuris*, v. 08, n. 03. Rio de Janeiro, 2015.
- PETTIT, Philip. “The Republican Ideal of Freedom”. In: *The liberty reader*, org. David Miller. Boulder: Paradigm Publishers, 2006.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI.* Trad. Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- _____. *Capital e Ideologia.* Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.
- PISTOR, Katharina. *Code of capital: how law creates wealth and inequality.* New Jersey: Princeton University, 2019.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Índice de Desenvolvimento Humano.* Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>.
- _____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório Anual 2019 – Brasil. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home.html>>.
- POLÍBIO. *Histórias.* Biblioteca Luna (formato *ebook*).

- POSNER, Richard. *Law, pragmatism, and democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.
- PRIEST, George L. Pobreza, desigualdade e crescimento econômico: princípios básicos. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, a. 8, n. 30. Belo Horizonte: Fórum, abr./jun. 2010.
- PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.
- _____. Democracy, Redistribution, and Equality. *Brazilian Political Science Review*, vol. 6, n. 1, 2012, p. 11-36.
- RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. *Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- RAHMAN, K. Sabeel. *Democracy Against Domination*. New York: Oxford University Press, 2017.
- RAVALLION, Martin. *The Economics of Poverty: history, measurement and policy*. New York: Oxford University Press, 2016.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*, São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- _____. Justice as Fairness. *Justice: a reader* (ed. Michael J. Sandel). Oxford University Press, 2007.
- REICH, Norbert. *Derecho y Mercado*. Barcelona: Ariel Derecho, 1985.
- REVEL, Jean-François. *El Estado Megalómano*. Barcelona: Editorial Planeta, 198
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Progressive law and economics. And the new administrative law. *Yale Law Journal*, vol. 98, n° 2, 1988.
- ROSENFELD, M. ‘Constitutional Identity’. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- ROSER, Max. The short history of global living conditions and why it matters that we know it. In: *Current Debates in Comparative Politics, Second Edition*. J. Tyler Dickovick and Jonathan Eastwood (edit.). Oxford University Press, 2018.
- SACHS, Jeffrey. *The end of poverty: economic possibilities for our time*. New York: Penguin Press, 2005.
- SANDEL, Michael J. *A Tirania do Mérito: o que aconteceu com o bem comum?* 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

- SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- _____. Pode ser subsidiária e excepcional a intervenção do Estado sobre o exercício de atividades econômicas? O artigo 2º, III, da lei nº 13.874/19 e a Constituição". In: *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro*, 2019.
- _____. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004
- SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2ª edição, 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- _____. *The idea of justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.
- _____. *Sobre Ética e Economia*. Companhia das Letras, São Paulo: Companhia das Letras, 1999
- SEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: Q'est-ce que Tiers État?* [org. Aurélio Wander Bastos] 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.
- SIMONSEN, Mario Henrique. *Brasil 2002*. Rio de Janeiro: apec, Edições Bloch, 1972.
- SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SINGER, Peter. Famine, Affluence, and Morality. *Philosophy and Public Affairs*, v. 1, 1972.
- SITARAMAN, Ganesh. Economic Structure and Constitutional Structure: An Intellectual History. *Texas Law Review*, v. 94, 2016.
- _____. *The crisis of the middle-class constitution: why economic inequality threatens our Republic*. Nova York: Alfred A. Knopf, 2017.
- _____. "Economic Inequality and Constitutional Democracy". In: *Constitutional Democracy in Crisis?* (ed. Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet). Oxford University Press, 2018.
- STANDING, Guy. *O Precariado: A nova classe perigosa* (trad. Cristina Antunes). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014.

- STIGLER, George, Director's law of public income redistribution. *In Journal of Law and Economics*, v. 13, n° 1, 1970.
- STIGLITZ, Joseph E. *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*. New York: Norton, 2013.
- SOARES, Sergei Suarez Dillon. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *Brazil Journal of Political Economy*, n. 30, set./2010
- SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018.
- SOUZA NETO, Claudio Pereira. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.
- STIGLITZ, Joseph. *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*. New York: Norton, 2013
- SUMNER, Andy; JUAREZ, Eduardo Ortiz-; HOY, Chris. Precarity and the pandemic: COVID-19 and poverty incidence, intensity, and severity in developing countries. *WIDER Working Paper*, n. 77, 2020.
- TRAVASSOS, Marcelo Zenni. *A Legitimação jurídico-moral da regulação estatal à luz de uma premissa liberal-republicana: autonomia privada, igualdade e autonomia pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.
- TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direito e Economia no Brasil*. 2ª ed, São Paulo: Atlas, 2014.
- TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- _____. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, n. 177. Rio de Janeiro: jul./set. 1989.
- TORRES, Silvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- VESTANA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito (trad. Thiago de Souza Amparo). *Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 6, ano 4, 2007.
- _____. *A Batalha dos Poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018
- WALZER, Michael. *Esferas da Justiça: Uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2003.

WORLD BANK. *World Bank Handbook: what is poverty and why measure it.*

_____. Zero hunger: end hunger, achieve food security and improved nutrition, and promote sustainable agriculture. *SDG Atlas 2017*. Disponible em: <<http://datatopics.worldbank.org/sdgatlas/archive/2017/SDG-02-zero-hunger.html>>.

_____. *Reversals of Fortune: poverty and shared prosperity in 2020, 2020.*

WORLD INEQUALITY DATABASE. Disponible em: <<https://wid.world/>>.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Social Mobility Index 2020: why economies benefit from fixing inequality*. Disponible em: <<https://www.weforum.org/reports/global-social-mobility-index-2020-why-economies-benefit-from-fixing-inequality>>.

YOUNG, Katharine G. The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content. *The Yale Journal of International Law*, v. 33, 2008.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*. Ley, derechos, justicia (trad. Mariana Gascón). Madrid: Editorial Trotta, 2007