

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E  
DESENVOLVIMENTO  
PROFIAP - MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TELMA FERREIRA FARIAS TELES COSTA

**EXCESSOS DEMOCRÁTICOS COMO INIMIGO: A EMERGÊNCIA ECONÔMICA  
COMO MODULADORA DAS CAPACIDADES ESTATAIS NO BRASIL**

Volta Redonda  
2021

TELMA FERREIRA FARIAS TELES COSTA

**EXCESSOS DEMOCRÁTICOS COMO INIMIGO: A EMERGÊNCIA ECONÔMICA  
COMO MODULADORA DAS CAPACIDADES ESTATAIS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara

Volta Redonda  
2021

C837e Costa, Telma Ferreira Farias Teles  
Excessos democráticos como inimigo : a emergência  
econômica como moduladora das capacidades estatais no Brasil  
/ Telma Ferreira Farias Teles Costa ; Arnaldo Provasi Lanzara,  
orientador. Volta Redonda, 2022.  
200 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal  
Fluminense, Volta Redonda, 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PGPPD.2022.mp.05736800780>

1. Administração Pública. 2. Gestão Orçamentária. 3.  
Exceção Econômica. 4. Capacidades estatais. 5. Produção  
intelectual. I. Lanzara, Arnaldo Provasi, orientador. II.  
Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências  
Humanas e Sociais. III. Título.

CDD -



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**E DESENVOLVIMENTO**



**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO PARA CONCESSÃO DO GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Data da Defesa: 16 de fevereiro de 2022 – Horário: 14h00

Candidato: **TELMA FERREIRA FARIAS TELES COSTA**

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara – UFF (Orientador)

Prof. Dr. Antônio Gasparetto Júnior - UFJF/PROFIAP

Prof. Dr. Carlos Eduardo Santos Pinho - UNISINOS – CPF.: 056.924.367-01

**TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: "EXCESSOS DEMOCRÁTICOS COMO INIMIGO: A EMERGÊNCIA ECONÔMICA COMO MODULADORA DAS CAPACIDADES ESTATAIS NO BRASIL."**

LOCAL: GOOGLE MEET HORA DE INÍCIO: 14h

Em sessão pública, após exposição de cerca de vinte minutos, o candidato foi arguido oralmente pelos membros da banca tendo como resultado:

APROVADO

APROVADO COM RESTRIÇÕES – as exigências que constam na folha de modificações em anexo devem ser atendidas em prazo fixado pela banca (não superior a 90 dias)

NÃO APROVADO

Na forma regulamentar foi lavrada a presente ata que é abaixo assinada pelos membros da banca, na ordem acima determinada, e pelo candidato:

Volta Redonda, 16 de fevereiro de 2022.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** ARNALDO PROVASI LANZARA  
 Data: 16/02/2022 16:23:40-0300  
 Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara

*Antonio Gasparetto Jr.*

Prof. Dr. Antônio Gasparetto Júnior

*Carlos Eduardo Santos Pinho*

Prof. Dr. Carlos Eduardo Santos Pinho

*Telma Ferreira Farias Teles Costa*

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** Telma Ferreira Farias Teles Costa  
 Data: 16/02/2022 17:43:43-0300  
 Verifique em <https://verificador.iti.br>

Discente: \_\_\_\_\_

Rua Desembargador Ellis Hermydio Figueira, 783, Aterrado – Volta Redonda/RJ. CEP: 27213-145  
 Bloco A Sala 218. Tel.: (24) 3076-8740

## **DEDICATÓRIA**

Esta autora se solidariza profundamente com os milhares de núcleos familiares enlutados em todo o Brasil em razão dos resultados da pandemia do covid-19. Majoritariamente, tais resultados provêm do menosprezo, desdém, desamparo e irresponsável incentivo para que milhões de pessoas se expusessem ao vírus com a defesa de ações políticas negacionistas, dentre as quais se destacam a já conhecida precariedade nos serviços de saúde, herança dos reiterados cortes orçamentários para a área, e a prolongada ausência de vacinas. Estas duas variáveis poderiam ter minimizado os números dessa tragédia anunciada: no dia 11 de dezembro de 2021, são mais de 22,2 milhões de casos notificados e o vergonhoso registro de 616 mil mortos em decorrência de complicações no quadro de saúde a partir da infecção pelo vírus.

Por isso, este trabalho é dedicado a cada ente querido para alguém que pereceu por conta dessa pandemia, a todos que resistem apesar de suas perdas e a todos os profissionais incansáveis que, de alguma forma, conseguiram oferecer assistência e/ou conforto em meio ao caos instaurado.

A eleição pelos temas que serão analisados intenciona incentivar alguma forma de resistência na luta contra a castração da inteligência e o perecimento das relações sociopolíticas frente ao assalto indubitável de um neoliberalismo manifestamente autoritário, que, como racionalidade governamental, traz em seu bojo retrocessos que colocam em xeque uma miríade de conquistas civilizatórias arduamente alcançadas.

## AGRADECIMENTOS

A Deus.

À minha família, especialmente minha mãe Selma, por todos os sacrifícios, variadas formas de incentivo e amor incondicional. Ao meu pai José, que do seu jeito matuto, sempre deu o suporte do qual eu precisava para continuar estudando. Ao meu filho Leonardo que, mesmo sem entender minha ausência em tantas brincadeiras, leituras, filmes e conversas, do seu jeitinho, “nada mais, nada menos”, sempre trouxe alguma forma de motivação. Ao meu marido Fernando, “pãe” do Léo nos vários momentos de minha falta, meu grilo falante e cacique do coração, pela força, por levantar de madrugada para cuidar de mim, pelos carinhos para passar minhas enxaquecas e outras formas de amor de todos os dias. À minha madrinha Maria, minha prima Deborah e meu primo Paulo, pelo companheirismo e por compartilharam com satisfação cada pequena ou grande conquista na minha trajetória até aqui.

Aos amigos Diana Aurora, Hanna Silva e Leonardo Carvalho que, apesar da minha ausência programada, sempre se fizeram presentes. À minha nova amiga Guaraci Gonçalves pela competente e carinhosa revisão desse texto.

Ao meu orientador, Professor Arnaldo Lanzara, pela atenção em todos os momentos, pela motivação e confiança que me fez enxergar oportunidades reais na academia. Espero ter atendido às suas expectativas.

Aos membros da banca de qualificação, Professora Soraia Marcelino e Professor Carlos Pinho, pelas generosas correções, indicações bibliográficas cautelosamente direcionadas para os meus objetivos e por todas as palavras de incentivo. Ao Professor Antônio Gasparetto Jr., que, após um evento acadêmico no qual ele coordenava o grupo de trabalho em que eu me apresentei, aceitou participar prontamente da minha banca de defesa e me presenteou com um livro precioso para minhas referências.

À Professora Sabrina Moura, pelo carinho, parcerias e oportunidade de participar de seu grupo de pesquisas durante o Mestrado.

Aos funcionários da Universidade Federal Fluminense, campus Aterrado, sobretudo à secretária Cynthia Ramos. Aos professores do PROFIAP, principalmente às professoras Mariana Bonfim e Selma Regina Oliveira. A todos os amigos do Mestrado, em especial à Yasmin Ribeiro, Mariana Azevedo, Bianca Fortes e Júlia Barbosa.

Com certeza faltam nomes a serem citados aqui, mas, no meu íntimo e orações, agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para essa conquista.

Odeio os indiferentes. Acredito, assim como Federico Hebbel, que “viver quer dizer ser partidário”. Não podem existir apenas homens, estranhos à cidade. Quem vive de verdade não pode não ser cidadão e não tomar partido. Indiferença é abulia, é parasitismo, é covardia, não é vida. Por isso odeio os indiferentes. A indiferença é o peso morto da história. É a bola de chumbo de um inovador, é a matéria inerte em que os entusiasmos mais esplêndidos frequentemente se afogam, é o pântano que cerca a velha cidade e a defende melhor do que os muros mais sólidos, melhor do que o peito de seus guerreiros, porque deglute os assaltantes em seus poços limosos, e os dizima e os abate e por vezes os faz desistir do feito heróico. [...] **O que acontece não acontece porque alguns querem que aconteça, mas porque a massa dos homens abdica à sua vontade, deixa que façam, deixa que se agrupem os nós que depois só a espada poderá cortar, deixa que promulguem leis que depois só a revolta poderá revogar, deixa que cheguem ao poder homens que depois só um motim poderá derrubar. A fatalidade que parece dominar a história não é outra coisa que não a aparência ilusória dessa indiferença, desse absentéismo. Alguns fatos amadurecem à sombra; poucas mãos não supervisionadas por nenhum controle tecem a teia da vida coletiva, e a massa não sabe, porque não se preocupa com isso. Os destinos de uma época são manipulados por visões restritas, escopos imediatos, ambições e paixões pessoais de pequenos grupos ativos, e a massa dos homens não sabe, porque não se preocupa com isso. Mas os fatos amadurecidos dão em algum lugar, a teia tecida à sombra chega a um fim, e então parece que a fatalidade está a abater tudo e todos, parece que a história não é nada além de um enorme fenômeno natural, uma erupção, um terremoto, do qual todos são vítimas, quem quis e quem não quis, quem sabia e quem não sabia, quem estava ativo e quem era indiferente.** E esse último se irrita, querendo fugir das consequências, querendo deixar claro que ele não queria isso, que ele não é responsável. Alguns choramingam piedosamente, outros blasfemam obscenamente, mas ninguém ou poucos se perguntam: se eu também tivesse cumprido com meu dever, se tivesse tentado fazer valer minha vontade, meu ponto de vista, teria acontecido o que aconteceu? Mas ninguém ou poucos se culpam por sua indiferença, por seu ceticismo, por não ter estendido seu braço e suas atividades aos grupos de cidadãos que, justamente para evitar tal mal, combatiam, à procura do bem a que se propunham. Sobre acontecimentos já concluídos, a maioria dessas pessoas prefere falar em fracassos ideais, programas arruinados em definitivo e outras amenidades similares. Recomeçam assim a se ausentar em relação a qualquer responsabilidade. Não que não vejam as coisas com clareza, que não sejam capazes de às vezes apresentar boas soluções aos problemas mais urgentes ou àqueles problemas que, por exigirem mais preparação e tempo, são igualmente urgentes. Mas essas soluções permanecem amplamente infecundas, essa contribuição à vida coletiva não é animada por alguma luz moral. Ela é produto da curiosidade intelectual e não de um sentido pungente de responsabilidade histórica que quer todos ativos na vida, que não admite agnosticismos e indiferenças de nenhum tipo. Odeio os indiferentes também por mentediarem com seu choramingo de eternos inocentes. [...]

Antônio Gramsci<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Texto-manifesto “Odeio os indiferentes”, de 1917. Tradução de Cláudia Alves, a partir da versão publicada no livro *Odio gli indifferenti* (Milão: Chiarelettere Editore, 2018 [2011]). Grifos nossos.

## RESUMO

A interpretação literal da expressão *estado de exceção* se sobressaiu ao longo da história, evidenciando, em linhas gerais, uma conjuntura marcada pela ausência da normalidade, na qual se constata que as regras do direito não conseguem suprir as necessidades factuais. A previsão do estado de exceção como mecanismo legítimo de resposta para o enfrentamento de eventos que ameacem o Estado e as instituições democráticas tem sido recorrente nas constituições de variados países do globo e é contemplada também pela Constituição Federal brasileira de 1988, a partir da dúbia possibilidade de “imminente instabilidade institucional”, oferecendo indícios quanto à possibilidade de transmutação da ideia de exceção para além da ameaça violenta à segurança nacional. Nesse bojo emerge uma expressiva corrente na literatura que defende possibilidades teórico-empíricas que evidenciam distintos regimes de emergência, ainda que não haja a efetiva derrogação da democracia no país alvo da análise. Considerando essas reflexões, a presente pesquisa objetiva analisar a instalação contemporânea de regimes de emergência no campo da gestão do orçamento federal brasileiro. Tendo como ponto de partida a convergência entre a construção doutrinária minimalista de Estado, típica do credo neoliberal, e a evolução do conceito de exceção, busca-se ainda apreender as concepções e características da tríade neoliberalismo, exceção e capacidades estatais permitindo, assim, cotejar a viabilidade de uma tipologia de emergência, a econômica, que se assente em revisões legislativas as quais advogam que, na premência de desfechos calamitosos para as recessões econômico-financeiras, ações políticas restritivas aos direitos precisam ser seguidas para obstar o aprofundamento das crises. O resgate do panorama empírico do caso brasileiro será inserido como objeto de estudo para validar ou refutar a premissa inicial de que a abordagem fiscalista/monetarista do orçamento federal, em maior ou menor grau desde a última redemocratização, pressupõe a implementação permanente de regimes de emergência econômica, operando como um elemento crítico que tanto afasta as políticas públicas dos objetivos sociais instados constitucionalmente para o Estado brasileiro quanto tem como consequência o negligenciamento voluntário de um padrão de desenvolvimento que combata as configurações estruturais de desigualdade econômica e agencie formas de bem-estar social. Para se atingir esses objetivos, optou-se por realizar uma pesquisa exploratória, aplicada, essencialmente qualitativa e cujos procedimentos metodológicos incluíssem pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e procedimentos próprios de estudo de caso. O recorte contempla práticas de emergência na gestão do orçamento federal desde a promulgação da Constituição de 1988 para que seja possível construir um panorama amplo. Dados estatísticos secundários são apresentados, mas como meros expedientes ilustrativos para endossar os argumentos trabalhados. As conclusões apontam para a validação da hipótese inicial que, pela capilarização em distintos mecanismos e pragmatismo ao longo de décadas, permite a constatação de que o estado de emergência econômico no país é estrutural, mas efetivamente foi intensificado após o golpe parlamentar de 2016.

Palavras-chave: emergência econômica; neoliberalismo; finanças públicas; capacidade estatal; democracia.

## ABSTRACT

The literal interpretation of the expression *state of exception* has stood out throughout history. In general terms, it shows a conjuncture marked by the absence of normality, in which the rules of law cannot meet factual needs. The prediction of the state of exception as a legitimate response mechanism to face events that threaten the State and democratic institutions has been recurrent in the constitutions of several countries around the world and it is also contemplated by the Brazilian Federal Constitution (1988). The concept was undergoing changes from the possibility of transmuting the idea of exception beyond the violent threat to national security until the dubious possibility of imminent institutional instability. Then an expressive current in the literature emerges that defends theoretical-empirical possibilities that show different emergency regimes, even though there is no an effective derogation of democracy. Considering these reflections, the present research aims to analyze the contemporary installation of emergency regimes in the field of Brazilian federal budget management. Taking as a starting point the convergence between the minimalist doctrinal construction of the State, typical of the neoliberal creed, and the evolution of the concept of exception, it is also sought to apprehend the conceptions and characteristics of the triad neoliberalism, exception and state capacities, thus allowing to compare the feasibility of an emergency typology, the economic, which it is based on legislative revisions which advocate that, in the urgency of calamitous outcomes for economic-financial recessions, political actions to restrict rights must be followed to prevent the deepening of crises. The rescue of the empirical panorama of the Brazilian case will be inserted as an object of study to validate or refute the initial premise that the fiscalist/monetarist approach of the federal budget, to a greater or lesser degree since the last redemocratization, presupposes the permanent implementation of economic emergency regimes, operating as a critical element: it enlarge the distance between public policies and the social and constitutional objectives for the Brazilian State and it has, as a consequence, the voluntary neglect of a model of development that fights against the structural configurations of economic inequality and promotes forms of social well-being . In order to achieve these objectives, it was decided to carry out an exploratory, applied, essentially qualitative research whose methodological procedures included bibliographic research, documental research and specific case study procedures. The clipping includes emergency practices in the management of the federal budget since the promulgation of the nowadays brazilian Constitution. It intends to build a broad panorama. Secondary statistical data are presented, but as mere illustrative devices to endorse the arguments worked. The conclusions point to the validation of the initial hypothesis which, due to the capillarization in different mechanisms and pragmatism over decades, allows the conclusion that the state of economic emergency in Brazil is structural, but it was intensified effectively after the 2016 parliamentary coup.

Keywords: economic emergency; neoliberalism; public finances; state capacity; democracy.

**LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 - Inflação IPCA: 1981 - 2000.....	141
Figura 2 - Grupo de Natureza de Despesa (% das despesas anuais empenhadas).....	148

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Razões que propiciam o uso sistemático de créditos extraordinários .....	136
Tabela 2 - Relação entre créditos abertos com as Medidas Provisórias entre 2010 e 2020 e despesas previstas na LOA para o Orçamento em Seguridade Social.....	15734
Tabela 3 - Exemplos de Medidas Provisórias na União, editadas para abertura de créditos extraordinários .....	16136
Tabela 4 - Relação entre RCL e despesas empenhadas em ASPS (2011-2020) (em bilhões) .....	162157
Tabela 5 - Série Histórica de Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade (excluindo Reserva de Contingência) (2013-2021) – valores em bilhões..	167
Tabela 6 - Série Histórica da Execução Orçamentária das Subfunções da Função Educação (2013-2021) - Valores em R\$ bilhões.....	168
Tabela 7 - Subconta do Tesouro Nacional por vinculação (valores em bilhões).....	169
Tabela 8 - Valores empenhados, liquidados, pagos e os restos a pagar da função Educação (2019-2021).....	170

**LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS**

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Art.	Artigo de ato normativo
ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal do Brasil (especificamente a de 1988)
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CMN	Conselho Monetário Nacional
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
EC	Emenda Constitucional
EM	Exposição de Motivos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEF	Programa de Estabilidade Fiscal
PLC	Projeto de Lei Complementar
PPA	Plano Plurianual
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PT	Partido dos Trabalhadores
RCL	Receita Corrente Líquida
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1.....</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>2. A EXCEÇÃO COMO PARADIGMA: DO INIMIGO EXTERNO À PERPETUAÇÃO DA GUERRA ECONÔMICO-FINANCEIRA .....</b>		<b>26</b>
2.1. A TRAJETÓRIA DA EXCEÇÃO NO ESTADO MODERNO.....		27
2.2. O INIMIGO DO ESTADO: A EXCEÇÃO SOB A PERSPECTIVA DE CARL SCHMITT .....		32
2.3. HERMANN HELLER E O LIBERALISMO AUTORITÁRIO: DA SIMBIOSE AO PARASITISMO ENTRE ECONOMIA E POLÍTICA ....		41
2.4. A EXCEÇÃO CONTEMPORÂNEA: DIÁLOGOS ENTRE EMERGÊNCIA POLÍTICA E ECONÔMICA.....		47
<b>3. O ENRAIZAMENTO DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL E SUA ARTICULAÇÃO COM A EMERGÊNCIA ECONÔMICA: CINCO POSSIBILIDADES CONCEITUAIS .....</b>		<b>55</b>
3.1. UMA POSSIBILIDADE TEÓRICA PARA A GENEALOGIA DO ESTADO INDIGENTE: ASPECTOS CONCEITUAIS EM GOLDSCHIED E SCHUMPETER .....		56
3.2. A TRAJETÓRIA DA TEOLOGIA LIBERAL: DO HEDONISMO DAS PAIXÕES AO CULTO MERCADOCÊNTRICO .....		61
3.3. O JANUS NEOLIBERAL: AUSTERIDADE E FINANCEIRIZAÇÃO DO ESTADO .....		71
3.4. DIREITO FINANCEIRO APRISIONADO, CAPACIDADES ESTATAIS EM XEQUE .....		88
3.5. PARA TODA EXCEÇÃO, SEMPRE HÁ UMA REGRA: DA NORMALIDADE DEMOCRÁTICA ÀS SUAS DEFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS.....		100
<b>4. O CASO BRASILEIRO: A EMERGÊNCIA ECONÔMICA PÓS-1988.....</b>		<b>119</b>
4.1. A DESMORALIZAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA: DO ESTIGMA AUTORIZATIVO AO AUTORITARISMO DECISÓRIO .....		121
4.1.1. Autorizativo versus impositivo: a lógica social do orçamento em pauta .....		123
4.1.2. Tabu financeiro, tabu democrático: as decisões sobre dívida pública .....		126
4.1.3. A tradição autoritária de gestão do orçamento: o uso indiscriminado de créditos adicionais .....		130
4.2. A DESDEMOCRATIZAÇÃO DO <i>TELOS</i> CONSTITUCIONAL: DOS OBJETIVOS SOCIAIS À SUPREMACIA DA META FISCAL .....		140
4.3. CONSTITUCIONALIZANDO A EMERGÊNCIA, APROFUNDANDO O DESMONTE DAS CAPACIDADES ESTATAIS: O DIREITO DA CRISE E O CLAUSTRÓFÓBICO REBAIXAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS.....		149
4.3.1. A EC 95: antecedentes imediatos e uma visão conjuntural de suas implicações .....		149
4.3.2. O emblemático caso da saúde em um regime de exceção econômica .....		155
4.3.3. O rebaixamento dos gastos primários .....		160
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>		<b>170</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>		<b>176</b>
<b>ANEXO .....</b>		<b>195</b>
<b>PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO .....</b>		<b>195</b>

## 1. INTRODUÇÃO

*[...] Mas, para mim, o que vale é o que está por baixo ou por cima – o que parece longe e está perto, ou o que está perto e parece longe. Conto ao senhor é o que eu sei e o senhor não sabe; mas principal quero contar é o que eu não sei se sei, e que pode ser que o senhor saiba.*  
Guimarães Rosa<sup>2</sup>

A estagnação do desenvolvimento social, especialmente no que tange ao acesso aos mínimos existenciais, desponta como um dos problemas mais intrincados e desafiadores do século XXI. Isso se deve em grande parte à naturalização da conjuntura de aceleração da desigualdade tanto pelo viés dogmático, a partir de premissas fatalistas, como aquelas promovidas pelos defensores do argumento T.I.N.A. (*there is not alternative*, não há alternativa) (STREECK, 2018), quanto por uma validação ascética que conduz a um ampliado desencanto com a humanidade e suas formas de atuação (MOUNK, 2019), sobretudo no que se refere à política e ao direito.

Ainda assim, nunca se produziu tantas riquezas, seja na forma de capitais, seja como ideias, produtos e serviços. Sob uma racionalidade instrumental, orientada para o mercado e não para as pessoas, apenas uma pequena soma de indivíduos ostenta formas de vida pautadas em tamanho conforto, prosperidade e reprodução improdutiva dessas condições, insólitas até alguns poucos anos, ao passo que outra parcela, disparatadamente mais numerosa, segue sem acesso à água potável, saneamento básico, alimentos na qualidade e quantidade adequados e atenção médica e hospitalar.

Ante a pressão global de manter a sociedade autoinstituída e autorregulada (HIRSCHMAN, 1979), produto das necessidades mercadológicas, a proeminência do mercado logrou liberar capitais, produtos e serviços dos grilhões nacionais, permitindo-lhes circular livremente por entre os limites soberanos em uma economia verdadeiramente mundial. Aos Estados nacionais, por sua vez, foram intensificados os ataques e questionamentos sobre suas capacidades de atuação, eficácia real de suas políticas e funções residuais da soberania estatal.

Sob o pretexto de conformação às exigências dos ambientes de negócios que participam dos fluxos internacionais de capitais, a trajetória legislativa de variados países tem se esmerado em conduzir ao insulamento das decisões econômicas. Observa-se, pois, uma espiral de desregulamentação normativa, cujos contornos se assemelham ao

---

<sup>2</sup> ROSA, João Guimarães. **Grande sertão**: veredas. 16ª. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984, p. 214.

principal mecanismo caracterizador do estado de exceção: a derrogação de direitos e garantias fundamentais. Essa condição pode ocorrer com a fática supressão normativa ou ainda com o cerceamento orçamentário. Em ambas as frentes de ação, as condicionantes normativas da excepcionalidade e da temporalidade limitada, que marca o estado de exceção moderno nas democracias liberais, são transcendidas perante a constatação de emergência permanente.

Contrariando essa lógica, o Poder Constituinte logrou afastar-se de uma tendência global oposta, acentuada a partir do fim da década de 1970, que, em geral, defende a desregulamentação da economia, precarização da mão-de-obra, regressividade da tributação e esvaziamento dos direitos dos cidadãos. Como resultado, promoveu-se o um verdadeiro “retorno aos 50” (PEREIRA, 1997) com a opção de incorporar uma gama de direitos econômicos que traduzem um modelo de desenvolvimento que destaca a importância dos direitos sociais como veículos de transformações qualitativas na estrutura social por favorecerem tanto a redistribuição econômica quanto por criarem um cenário propício ao aquecimento do mercado interno.

Não obstante os esforços da Constituinte, o alinhamento aos circuitos globalizados do capitalismo neoliberal pelos primeiros governos federais democráticos após o regime instaurado em 1964, mais do que impactar sobremaneira variados desenhos institucionais, ressignificou as relações entre os múltiplos atores e a capacidade estatal de promover políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos sociais que a Constituição projetou. Esse processo envolveu tanto a desconstitucionalização de direitos protetivos quanto a constitucionalização de mecanismos fiscais e orçamentários, próprios de períodos de crise e emergência, que respaldam o contingenciamento econômico do Estado.

Frente ao parco efeito das políticas fiscais e orçamentárias sobre o *telos* social da Constituição, ou seja, sua finalidade, em especial com as múltiplas restrições austeritárias aos mecanismos de transferência e gastos com políticas sociais, a presente pesquisa aborda os seguintes **problemas de pesquisa**: como mecanismos de emergência econômica são incorporados à gestão do orçamento público federal e quais são as consequências desse processo para as capacidades estatais, especialmente no que tange à promoção dos direitos sociais?

Considerando como diretriz a linha argumentativa do jurista alemão Konrad Hesse (2009, p. 253), para quem “a finalidade (*telos*) de uma proposição constitucional e sua nítida vontade normativa não podem ser sacrificadas em virtude de uma mudança da

situação”<sup>3</sup>; bem como a premissa compartilhada por Goldscheid (1958) e Schumpeter (1958) de que não existe Estado sem finanças que o esteie para a concretização de seus objetivos, sejam quais forem; tem-se como proposta de **tema de estudo** uma análise dos mecanismos de emergência econômica empregados na gestão do orçamento público federal e seus efeitos sobre as capacidades estatais de promoção dos direitos sociais.

Partindo da premissa de que as regras e princípios que regem a atividade financeira do Estado podem ser sintetizadas em quatro fenômenos – receitas públicas, despesas públicas, orçamento público e crédito público (LEITE, 2020), todos objetos de análise do Direito Financeiro, ramo do Direito Público, o objeto deste estudo é os mecanismos de emergência econômica, imbricados especificamente nas formas do Estado repartir, gastar e endividar-se. Assim sendo, ainda que o modo como o Estado arrecada, objeto de análise do Direito Tributário, sub-ramo do Direito Financeiro, também afete diretamente as capacidades estatais de promover direitos sociais, dada a intrincada rede de relações entre os entes subnacionais para a configuração do federalismo fiscal<sup>4</sup> no país, optou-se por excluir desta pesquisa quaisquer considerações sobre este fenômeno.

Antes de prosseguir, contudo, cabe uma breve digressão para esclarecer também o recorte sobre o sistema de direitos sociais, cujos efeitos dos mecanismos de emergência econômica serão alvo de análise.

Para os fins deste estudo, entende-se que o sistema de proteção social congrega um conjunto de políticas sociais e instituições orientadas para garantir um nível de bem-estar mínimo, facilitar o acesso aos serviços sociais e fomentar o trabalho decente (ABRAMO, 2018). Trata-se, pois, de um núcleo articulado em três eixos – não contributivo, contributivo e de regulação do mercado de trabalho – que apontam para o *telos* social a que variadas Constituições nacionais fazem referência (ABRAMOS; CECCHINI; ULLMANN, 2020; CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011), inclusive a brasileira.

---

<sup>3</sup> Hesse (2009) defende que, ainda que tanto o texto constitucional quanto toda interpretação decorrente não sejam estranhos às transformações históricas nas relações sociais empíricas, “o sentido da proposição jurídica estabelece o limite da interpretação e, por conseguinte, o limite de qualquer mutação normativa” (HESSE, 2009, p. 252-253).

<sup>4</sup> Segundo Sérgio Ricardo de Brito Gadelha (2017, p. 7), o federalismo fiscal “é a parte do acordo federativo que atribui para cada ente da federação a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade.”.

Em linhas gerais, o primeiro eixo se refere à face assistencial, em que os beneficiários são determinados segundo critérios categóricos, como grau de pobreza, idade avançada, comprometimentos específicos na saúde, entre outros, e ocorrem transferências financeiras, subsídios ao consumo, promoção e acesso a serviços sociais existentes. Já a segunda face, a contributiva, é atrelada à presença ou não de vínculo no mercado de trabalho, e dela decorrem contraprestações positivas através de aposentadorias, pensões, seguro saúde, seguro desemprego, licenças, todos condicionados a critérios específicos cumpridos pelos beneficiários que contribuíram. A terceira face, por fim, provém da regulação do mercado de trabalho e direitos trabalhistas – formalização dos contratos, negociação coletiva, segurança no trabalho, salários mínimos, eliminação do trabalho escravo e infantil, políticas antidiscriminação, além dos serviços de fiscalização, guiados para a promoção e proteção da dignidade humana em ambientes laborais (ABRAMO, 2018).

No Brasil, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 entendeu que a promoção dos direitos sociais<sup>5</sup> opera como uma das principais finalidades (*telos*) constitucionais dado seu atributo de “valor supremo”<sup>6</sup>. Destaque-se ainda o fato de que os objetivos fundamentais aos quais o Estado deve(ria) perseguir são a erradicação da pobreza, a promoção do bem de todos e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme dita o art. 3º do texto constitucional (BRASIL, [1988]/ 2021). Tais opções, dentre outras menos explícitas, permitem a inferência – não pacificada, mas adotada nesta pesquisa – de que os direitos sociais também são direitos fundamentais<sup>7</sup> e, como estes,

---

<sup>5</sup> Segundo o art. 6º da Constituição Federal, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 2021).

<sup>6</sup> No preâmbulo da Constituição de 1988 são expressamente elencados como valores supremos “[...] o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” (BRASIL, 2021).

<sup>7</sup> A interpretação de que os direitos sociais são direitos fundamentais é tema controverso na literatura. Para a defesa de tal conceito, adota-se o alinhamento doutrinário expresso por Ingo Wolfgang Sarlet (2012), Luís Roberto Barroso (1996) e Ana Carolina Lopes Olsen (2018) que defendem que os direitos dispostos nos artigos 6º e 7º da Constituição Federal são autênticos direitos fundamentais. Sobre o mérito, Sarlet (2012) argumenta que: “A acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais ressalta, por sua vez, de forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas cartas anteriores os direitos sociais se encontravam positivados no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático, enquadrando-se na categoria de normas de eficácia limitada” (SARLET, *op. cit.*, p. 77). Barroso, por sua vez, lista os direitos sociais como manifestamente direitos fundamentais, haja vista a existência de uma dimensão impositiva ao Estado no que se refere ao dever de realizar prestações positivas para sua efetivação (BARROSO, *op. cit.*, p. 100-101). Para o autor, “é puramente ideológica, e não científica, a resistência que ainda hoje se opõe à efetivação, por via coercitiva, dos chamados direitos sociais” (BARROSO, *op. cit.*, p. 106). Olsen (2018), a seu turno, e considerando o princípio da dignidade humana como basilar nessa discussão, propõe que “Os direitos fundamentais sociais

deveriam ocupar, portanto, um papel proeminente como diretriz central para a proposição e a implementação de políticas públicas<sup>8</sup> no país.

Ocorre que, apesar dos direitos sociais elencados no art. 6º, em seu art. 194, a Constituição federal apresenta uma contraditória limitação ao sistema de proteção social com um conceito igualmente limitado de seguridade social<sup>9</sup>, historicamente regulada em função da face contributiva. Excluindo direitos do sistema de proteção social – como educação e alimentação – amplamente aceitos pela literatura como fundamentais, as controversas decisões sobre o sistema de proteção social consagram o princípio da subsidiariedade em que se atribui a responsabilidade pelos meios de efetivação dos direitos sociais, em primeiro lugar à família, seguido da sociedade e, por último, ao Estado (SPOSATI, 2009).

Nesse sentido, as paulatinas e significativas transformações nas políticas públicas de proteção social – com o deslocamento dos ônus financeiros do Estado em direção à sociedade civil por meio de privatizações de serviços e, especialmente para os objetivos desta pesquisa, com as restrições orçamentárias que impõem a extinção de políticas e/ou profunda focalização de seu público-alvo a partir de critérios cada vez mais complexos para evidenciar maior vulnerabilidade social e econômica – não encontram freios no texto constitucional.

Sob as lentes analíticas de teorias sobre Economia Política e normas do Direito Financeiro brasileiro, o **objetivo geral** da pesquisa é analisar os mecanismos envolvidos na construção de um regime de emergência econômica permanente no âmbito do orçamento público federal brasileiro e seus efeitos sobre as capacidades estatais de implementação e continuidade do *telos* constitucional de proteção social. Para atingir esse macro-objetivo, tem-se como **objetivos específicos**:

---

presentes na Constituição de 1988 têm sua fundamentalidade garantida no texto constitucional positivo e na sua relação com valores e objetivos estampados na carta constitucional, especialmente com a dignidade da pessoa humana. São normas de caráter predominantemente principiológico, que estabelecem obrigações *prima facie* de prestar algo, de modo que sua aplicação geralmente requer ponderação com bens jurídicos ou direitos em sentido contrário, mediante análise da proporcionalidade. Ao demandarem do Estado prestações materiais, têm um inegável conteúdo econômico, que acaba por influenciar sua efetividade.” (OLSEN, *op.cit.*, p.21-22).

<sup>8</sup> Dentre as múltiplas possibilidades de conceituar políticas públicas, esta pesquisa se alinha à proposta de Celina Souza (2006), para quem políticas públicas são conjuntos amplos de ações intencionais do Estado – não se limitam, portanto, a normas jurídicas –, que envolvem as metas de diversos atores (formais e informais) e múltiplos níveis de decisão, a fim de produzir impactos em curto prazo, embora seus resultados também devam ser percebidos em longo prazo, permitindo distinguir pretensões e efetivas ações governamentais. (*vide* SOUZA, 2006, p. 36).

<sup>9</sup> O art. 194 disciplina o conceito de seguridade social como o “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 2021).

- 1) Traçar possibilidades conceituais multidisciplinares para a noção de emergência econômica, articulando teoricamente três eixos temáticos – neoliberalismo, estado de exceção e austeridade –, ressaltando pontos de interesse para o debate sobre capacidades estatais e deformidades democráticas contemporâneas;
- 2) Elencar o(s) mecanismo(s) de emergência econômica adotado(s) especificamente na gestão do orçamento público federal, ponderando sobre as *práxis* normativas que desmontam legados significativos do ponto de vista de capacidades estatais de efetivar políticas públicas em prol de formas de proteção social;
- 3) Apresentar uma síntese dos desdobramentos dos ajustes financeiros impostos pela emergência econômica, em nível federal, para o sistema de proteção social, levantando dados empíricos que sinalizem modos de (des)mobilização de capacidades estatais e fragilização/consolidação de instituições e valores constitucionais.

Em vistas desse panorama, assume-se como **hipótese** dedutiva para a investigação ora proposta a premissa de que a abordagem fiscalista/monetarista do orçamento federal, própria da variedade de capitalismo com o qual o Brasil se alinha<sup>10</sup>, em maior ou menor grau desde a última redemocratização, pressupõe a implementação permanente de regimes de emergência econômica, operando como um elemento crítico que tanto afasta as políticas públicas dos objetivos sociais instados constitucionalmente para o Estado brasileiro quanto tem como consequência o negligenciamento voluntário de um padrão de desenvolvimento que combata as configurações estruturais de desigualdade econômica e agencie formas de bem-estar social.

Os dissensos relativos às relações possíveis entre emergência, exceção, direitos e Estado tangenciam múltiplas áreas do conhecimento já há longa data, impondo-se como temática jurídica, política, sociológica, filosófica e também econômica. Conquanto a problemática em torno da possibilidade de validar cientificamente a existência de uma tipologia contemporânea de emergência permanente no seio de regimes democráticos tenha galvanizado um conjunto significativo de contribuições, são três as **justificativas** para o retorno a ela.

---

<sup>10</sup> Dentre as especificidades do capitalismo brasileiro, destaca-se a alternância de períodos de intervencionismo estatal de viés neoliberal (1990-2002) e períodos de intervencionismo estatal de viés desenvolvimentista (2003-2014) (BIZBERG, 2015; BOSCHI, 2013). Infere-se, por conseguinte que o período de 2015 a 2021 é marcado pelo retorno à variedade de capitalismo neoliberal que impõe o cenário de emergência econômica e a constrição fiscal permanente.

Em primeiro lugar, vislumbra-se a oportunidade de sistematizar essas contribuições para o qual as ciências da Administração Pública, especialmente o Direito, conforme enfatiza Serrano (2016, p. 16), ainda oferece “notória resistência” vis-à-vis às duras investidas do pensamento ortodoxo, centrado em uma lógica majoritariamente positivista. Assim sendo, cabe o registro de que esta pesquisa exprime a pretensão de traçar diálogos transdisciplinares, valendo-se especialmente do suporte conceitual advindo da Ciência Política, Economia Política, Sociologia e Direito Financeiro para melhor trabalhar com o recorte epistêmico proposto, bem como preencher *gaps* conceituais para mapear as reverberações dos regimes de emergência sobre o desenvolvimento econômico do tecido social.

Em segundo lugar, entende-se que a própria constatação de um estado de exceção, ainda que econômico e mais sutil se comparado às práticas recorrentes na exceção formal, suscita questionamento sobre a consolidação de uma democracia e mais: assinala deformações importantes sobre a essência própria dessa democracia. Assim, esta pesquisa ambiciona ser academicamente relevante para o fortalecimento do debate democrático, sensivelmente fragilizado por racionalidades e movimentos manifestamente antidemocráticos, que sustentam discursos de ódio ao arcabouço jurídico-normativo de proteção social, identificado como retrógrado, injusto e inviável tanto por comprometer a competição mercadológica quanto pelos pretensos ônus intergeracionais no orçamento público.

Torna-se premente, portanto, verificar a consistência entre aquilo que as comunidades epistêmicas<sup>11</sup> (HAAS, 1992) propagam sobre uma alegada conjuntura de anormalidade econômica, a pretensa imprescindibilidade das práticas contemporâneas do Direito Financeiro e a gestão real e igualmente orientada das políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico. Nessa lógica, o trabalho visa a acender um alerta sobre como o *telos* da Constituição brasileira, social e com profusa garantia de direitos, tem apresentado inexpressiva aderência à realidade.

Em terceiro lugar, por fim, entende-se como igualmente premente a necessidade de avançar a partir da constatação da emergência econômica em direção aos dilemas decorrentes que se apresentam, refletindo sobre as estratégias cabíveis para a manutenção

---

<sup>11</sup> Comunidades epistêmicas, segundo Haas (1992), são compostas, entre outros, por um *mass media* orientado por grupos empresariais e financeiros, políticos, acadêmicos ortodoxos e segmentos sociais capitalizados e majoritariamente conservadores. Paul Pierson (2015), por sua vez, usa a expressão comunidades de discursos emergentes.

de um projeto de desenvolvimento social que tenha como desígnio o combate às desigualdades estruturais que marcam a trajetória brasileira. Buscar-se-á ponderar não apenas sobre a conjuntura de exceção, seus contornos e efeitos sobre a promoção de políticas públicas de desenvolvimento, mas, em última instância, sobre seu caráter estrutural e perpetuado ao longo das últimas décadas, conforme sinalizado pela literatura nacional e internacional.

Tendo em mente um provérbio muito difundido na cultura árabe de que “os homens se parecem mais com sua época do que com seus pais”, ressalta-se que não faria sentido revisitar o tema da emergência e exceção se não saltasse aos olhos o fato de que o momento contemporâneo é marcado por uma multiplicidade de incertezas em relação à continuidade da democracia. Frente a ameaças autoritárias, neofascistas, neointegralistas, especialmente após 2016 com a eleição de Donald Trump e, no Brasil, com o controverso *impeachment* de Dilma Rousseff e ascensão de coalizões antagônicas àquelas até então no poder, as Ciências Políticas voltaram seus esforços para o entendimento de como se consolidou tal tendência em vários rincões do mundo.

Assim, estudos como aqueles promovidos por Wendy Brown (2019) e Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), entre outros, ressaltam que a crise da democracia, ancorada na desvinculação de coalizões tradicionais de apoio – homens brancos, ligados aos trabalhos fabris, alijados de formas de proteção do Estado, mas espectadores atentos às intervenções direcionadas a grupos minoritários da sociedade americana – estão entre os fatores de maior destaque para o crescimento de bases direitistas. Nessa esteira, os movimentos de direita nacionalista e extrema-direita ganharam força tanto com a conquista de cadeiras parlamentares quanto posições no Executivo com partidos como o espanhol Vox, o alemão AfD – Alternative für Deutschland (Alternativa para a Alemanha), o húngaro Fidesz (União Cívica Húngara), o francês Rassemblement National (Reagrupamento Nacional), o austríaco FPÖ – Freiheitliche Partei Österreichs (Partido da Liberdade), o italiano Fratelli d’Italia (Irmãos da Itália) e na Latino-América, com o Partido Republicano do Chile, o Centro Democrático da Colômbia, o Força Popular do Peru, entre outros.

Somada à preocupação com o significado do avanço ultraliberal e autoritário, houve também reflexões e questionamentos diversos sobre as novas formas de manipulação de dados privados de usuários de plataformas e redes sociais virtuais, sobretudo após as denúncias envolvendo as ações da Cambridge Analytica, não apenas na eleição presidencial dos Estados Unidos, mas também no referendo para saída do

Reino Unido da União Europeia (Brexit) e nas eleições de países como Nigéria, Malásia, Quênia e Brasil (BENNETT; LYONS, 2019; DISALVO, 2019; EKDALE; TULLY, 2019).

Ocorre que, assim como a sociedade não permanece imóvel, alguns conceitos pretensamente consolidados também precisam ser repensados e verdadeiramente atualizados para melhor expressar os meandros da vida contemporânea. Nessa lógica, a forma de autoritarismo sobre o qual se pretende debruçar nas linhas que se seguem não diz respeito àquela própria do período entre guerras no século XX na Europa ou ainda do regime ditatorial no Brasil: formas declaradas, panópticas, que visam tornar corpos e mentes dóceis. Trata-se agora de um autoritarismo negacionista, formatado no seio das práticas mais contemporâneas de instituições do Direito Financeiro, que efetivam mecanismos de necropolítica que transcendem os limites individuais e se espraiam por toda a sociedade como castiça aporofobia<sup>12</sup>.

Assim, para esta empreitada epistêmica de aproximar a exceção no Estado e a exceção na economia, toma-se como inspiração a história mítica sobre o navio do herói grego Teseu. Conforme alguns excertos filosóficos questionam, a exemplo daqueles desenvolvidos por Leibniz (2000, p. 168), após a morte do lendário algoz do Minotauro de Creta, os atenienses em Delos expunham, orgulhosos, o navio do herói que padecia com a ação do tempo, obrigando reiteradas substituições das madeiras da embarcação.

Seria possível afirmar, então, que se trata realmente do navio de Teseu? Tal centelha cogitativa instigou o desígnio de confirmar se o conceito de exceção, apesar de ter se metamorfoseado ao longo das décadas e séculos, realmente conservou elementos intrínsecos que permitem afirmar a possibilidade de existência de uma tipologia específica, a exceção econômica.

Paralelamente a esta peleja teórica, é preciso verificar ainda se há alguma justificativa igualmente teórica para o fato de alguns autores optarem pela nomenclatura de estado de emergência econômica, a exemplo de William Scheuerman, Leda Paulani, Giotti de Paula e Francisco Silveira, e outros adotarem a expressão exceção econômica, como Gilberto Bercovici e Rafael Valim a partir dos excertos de Carl Schmitt. Trata-se de uma mera questão estilística para o mesmo fenômeno ou é possível conjecturar razões teóricas para a seleção de uma ou outra expressão?

---

<sup>12</sup> Conceito cunhado pela filósofa espanhola Adela Cortina (2020) para sintetizar uma série de práticas intra e extrainstitucionais que sinalizam um sentimento de aversão aos pobres e não reconhecimento de suas necessidades de proteção estatal.

Tendo em fito a segunda possibilidade, adota-se neste trabalho a nomenclatura de emergência econômica ou estado de emergência econômica como sinônimos intercambiáveis. Tal escolha se deve ainda ao fato de que, aquém da necessidade de desenvolver teorias que elucidem o fenômeno em pauta como complexo, profundo e multifacetado, os estudos desenvolvidos acerca do tema ainda apresentam, preponderantemente, métricas convencionais que privilegiam a orientação positivista de decretação formal para se falar de exceção, conforme salienta Pires (2019).

Nesse sentido, a consistência entre método e epistemologia para se pensar a emergência econômica segue como um desafio para os pesquisadores interessados no tema. Por isso, um pensamento crítico-reflexivo e contextualizado às dinâmicas da sociedade, cuja natureza interdisciplinar dos problemas que a afeta conduz à admissão de contribuições procedentes de variadas áreas e comporta a eleição por múltiplas matrizes epistemológicas, incluindo a famigerada positivista, precisa ser defendido.

No que tange ao método de abordagem desta pesquisa, opta-se pelo método dialético para investigar “a realidade pelo estudo de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade” (ANDRADE, 1995, p.22) a partir de sua ocorrência. Dentre as possibilidades do método, para fazer a análise da emergência econômica à luz do recorte de teorias sobre desmonte de capacidades estatais para proteção social, escolhe-se a categoria dialética “essência – aparência” em que a segunda diz respeito às características mais superficiais e mutável do objeto e a primeira, a parte mais profunda e estável.

A partir da abordagem dialética, as demais escolhas metodológicas traduzem a opção por realizar uma pesquisa exploratória quanto aos objetivos, de natureza aplicada, essencialmente qualitativa em sua abordagem, e cujas técnicas incluem tanto pesquisa bibliográfica e documental quanto pesquisa descritiva com estudo de caso para subsidiar a construção da análise proposta (CERVO; BERVIAN, 2002; MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2017).

Vale ressaltar que a revisão de literatura é de natureza meramente bibliográfica e que se abdica da possibilidade de proceder a uma filiação teórica específica. Visa-se assim garantir efetivamente a multidisciplinaridade teórica almejada, levantando fontes mais abrangentes que tanto se coadunem quanto se oponham aos alinhamentos da pesquisadora, estratégia que busca favorecer a construção conceitual mais criteriosa, objetiva e reproduzível.

Para isso, ademais dos livros indicados pelo orientador e membros da banca na qualificação e antes dela, as buscas nas redes de dados, utilizam alternadamente as palavras-chave “exceção econômica”, “regimes de exceção”, “estado de exceção”, como palavras-chave primárias, e, utilizando o operador “E/OU”, usar as palavras-chave secundárias “direito financeiro”, “bem-estar social”, “capacidades estatais”. Tais palavras foram pesquisadas em língua portuguesa e inglesa.

As bases que evidenciaram viabilidade e, por isso, foram escolhidas foram: Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados e, no Portal de Periódicos da CAPES, as bases Scopus, SAGE e Emerald. Estudos publicados em outras bases, que não foram devidamente esgotadas quanto aos seus recursos, foram incorporados a partir do critério de relevância para discussão.

A coleta de dados foi feita paralelamente à etapa de seleção, procurando na redação dos estudos os critérios que atendam aos requisitos para entrarem na base de dados desta pesquisa. Cabe frisar que, haja vista os objetivos ora propostos, não interessa que a análise dos estudos gere resultados de natureza quantitativa, especialmente aquelas percentuais comumente vistas em revisões sistemáticas.

Interessa, pois, proceder à sistematização do estado da arte sobre a temática, aliando, dois métodos de procedimento: o método histórico e o método comparativo, ou seja, avaliando semelhanças e explicando diferenças entre “[...] acontecimentos, processos e instituições do passado, para verificar a sua influência na sociedade de hoje” (ANDRADE, 1995, p. 23). Desde modo, retorna-se a outras conjunturas críticas em que estratégias de emergência econômica foram adotadas, como no período da República de Weimar e, mais contemporaneamente, na União Europeia e EUA com a crise de 2007/2008.

Nessa lógica, o segundo e o terceiro capítulos são essencialmente teóricos e o quarto, essencialmente empírico, pois traz o estudo de caso propriamente dito, tomando a experiência como parâmetro para “a verificação de seus atributos” (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2017, p. 114). Assim, o Direito Financeiro brasileiro é analisado à luz da teoria da emergência delineado pelos capítulos anteriores e a partir do respeito ao recorte espacial, limitado ao caso brasileiro, especificamente no âmbito das legislações federais (exclui-se de apreciação, portanto, legislações estaduais e municipais), e o recorte temporal, compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 e o ano de 2021.

Para tanto, e apesar da abordagem qualitativa que dará o tom ao trabalho, este objetivo foi desenhado para contemplar também a apreciação quantitativa dos resultados

dos processos em tela para o sistema de políticas de bem-estar social, capacidade de investimentos públicos e, em especial, políticas de proteção social pregressas. Para isso, os dados compilados e analisados serão majoritariamente secundários, oriundos de bancos de dados e relatórios oficiais de diversas agências, órgãos e instituições governamentais brasileiros, bem como aqueles produzidos por organismos multilaterais (CEPAL, OECD, entre outros), todos disponibilizados em canais de acesso público.

A partir desses processos metodológicos que mesclam marcos conceituais e índices documentais, desenvergam-se os elementos derradeiros para tecer o terceiro objetivo específico da pesquisa. Assim, à guisa de desenlace conclusivo, lança-se também possibilidades prospectivas, haja vista que, frente à tempestividade das discussões, os efeitos sobre a ordem social, política e econômica ainda não estão inteiramente estabelecidos.

## 2. A EXCEÇÃO COMO PARADIGMA: DO INIMIGO EXTERNO À PERPETUAÇÃO DA GUERRA ECONÔMICO-FINANCEIRA

*A filosofia da vida concreta não pode subtrair-se à exceção e ao caso extremo, mas deve interessar-se ao máximo por ele. Para ela, a exceção pode ser mais importante do que a regra, não por causa da ironia romântica do paradoxo, mas porque deve ser encarada com toda a seriedade de uma visão mais profunda do que as generalizações das repetições medíocres. A exceção é mais interessante que o caso normal. O normal não prova nada, a exceção prova tudo; ela não só confirma a regra, mas a própria regra só vive da exceção. Na exceção, a força da vida real rompe a crosta de uma mecânica cristalizada na repetição.*  
*Carl Schmitt<sup>13</sup>*

Para estabelecer conexões entre o estado de exceção clássico e a emergência econômica, faz-se necessário recorrer à trajetória do desenvolvimento do conceito de exceção. Influenciando amplamente a legislação de outros países até a contemporaneidade, o estado de exceção assumiu peculiaridades e nomenclaturas particulares em cada região.

Como ponto de partida, o *état de siège* (estado de sítio) francês é apresentado brevemente no presente capítulo como métrica para o recorte metodológico proposto para as discussões supervenientes. Tal escolha se coaduna com a perspectiva de Carl Schmitt (1968a), para quem o estado de sítio francês apresenta características que, frente aos objetivos instados, possibilitam a apropriação para se pensar a tipologia de exceção ora sugerida, a emergência econômica. Além disso, Scheuerman (2000) também diferencia as variações legais e institucionais dos modelos anglo-americanos de lei marcial em comparação a concepções de inspiração francesa de estado de sítio, apesar de reconhecer que praticamente todas as políticas democráticas liberais do século XX, independentemente do arquétipo primitivo, priorizam normatizar a emergência econômica em lugar de delegar larga autoridade discricionária para o Executivo com fins de enfrentamentos dos problemas econômicos.

Não se nega, contudo, a probabilidade de que o instituto de exceção em outros países seja anterior e até mesmo guarde mais semelhanças com a emergência econômica do que o instituto francês. Vale destacar, contudo, que não se tem como meta um estudo comparativo e sim a descrição de como o instituto se ressignificou, desde o direito militar

---

<sup>13</sup>SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996, p. 94.

para uma completa exceção civil, e conseguiu, por fim, ser incorporado como instrumento virtual em variadas constituições nacionais para a efetiva invocação por meio de sutis mecanismos econômicos.

Uma vez esclarecida a trajetória do conceito, objetiva-se acionar autores nacionais e internacionais que se debruçam sobre as especificidades da emergência econômica, cabendo aditivamente elucidar as motivações para a adoção nesta pesquisa da expressão “emergência econômica” em detrimento de “exceção econômica”.

## 2.1. A TRAJETÓRIA DA EXCEÇÃO NO ESTADO MODERNO

Contrariando a máxima do direito romano, atribuída a Cícero (REINACH, 1885, p. 7), *salus populi suprema lex esto* (a salvação do povo seja a suprema lei), historicamente forjado no seio de situações reconhecidamente tidas como excepcionais em que são mobilizados elementos jurídicos e extra-jurídicos específicos em detrimento daqueles ordinariamente invocados, o estado de exceção pode ser explicado sob diferentes abordagens. Abordagens estas que vão desde as mais sincréticas às mais reducionistas, tanto para evidenciar que, frente à necessidade, as leis perdem seu valor e eficácia, quanto para elucidar que a necessidade é capaz de formatar suas próprias leis (AGAMBEN, 2004a, p. 40).

*Necessitas legem non habet* (a necessidade não tem lei) é o aforismo latino que sintetiza um feixe de ideias sobre o que é o estado de exceção na tradição jurídico-política nas sociedades da Antiguidade, Medievo ou Modernidade. Hermann Heller (2015, p. 297) argumenta que os povos das antigas democracias do ocidente conheciam várias instituições de emergência: a declaração de *hostis publicum* (inimigo público externo), o *Senatus consultum ultimum* ou *Senatus consultum de re publica defendenda* (o Decreto final do Senado ou o Decreto do Senado defendendo a República), o *justitium* (a cessação das atividades das cortes de justiça) e, ainda, a ditadura.

Procedendo a um consciente salto temporal nessa digressão, posteriormente ao estendido período de decréscimo da instituição estatal que caracteriza o período feudalista no Medievo, com o Renascimento ressurgem juízos relativos às conjunturas excepcionais. Conforme observa o historiador italiano Scipione Ammirato (1594, *apud* BOBBIO, 1992), que contribuiu sobremaneira com a construção moderna do conceito ora tratado, o estado de exceção opera como uma “contravenção lícita”, em que o ajuste entre a

necessidade geral de inobservância aos ritos ordinários e a razão de Estado, enquanto respeito ao bem público, se harmonizam para a conservação do próprio Estado e a salvaguarda de seus elementos constitutivos. Nesse sentido, Bobbio (1992) sintetiza:

Como se pode entrever pelo adjetivo “necessário”, o primeiro grande argumento em favor da excepcionalidade é o estado de necessidade, estado aquele em que não se pode deixar de fazer aquilo que se faz. As leis se referem somente às ações possíveis, às ações que podem ou não serem realizadas. Mas quando uma ação ou é necessária ou é impossível, as leis são absolutamente impotentes. A necessidade não tem lei: é a própria lei. O estado de necessidade, como causa de justificação, vale tanto para o privado, no direito penal, por exemplo, quanto no direito público, na forma do estado de emergência. (BOBBIO, 1992, p. 136-137)

Influenciando autores do século XX como Carl Schmitt, a concepção de soberania do jurista francês Jean Bodin (1530 - 1596) também foi decisiva para a construção de um projeto de estado de emergência constitucional, em que fosse possível manter o Estado mesmo frente à “inadequação das formas de poder até então existentes para enfrentar as novas situações” (BERCOVICI, 2008, p. 67). Conforme salienta Bercovici (2008), o soberano para Bodin tinha plena liberdade de escolher os meios necessários para a salvação do Estado, devendo, para isso, haver uma identidade comum entre o detentor do poder soberano e do poder de elaborar as leis.

Considerando ser a história da mudança social inseparável das mutações que caracterizam o modo de a sociedade conceber a si mesma, momentos marcantes para o entendimento da exceção remetem a dois significativos processos revolucionários europeus. O primeiro, citado por Gilberto Bercovici (2008, p. 96-97), se refere à Revolução Inglesa no século XVII, em que, especificamente em 1642, o Parlamento Inglês concentrou os poderes de soberania, legislando sem o rei Charles I – em oposição ao princípio do *King-in-Parlament* (Rei no Parlamento) em que a autoridade legislativa era exercida em conjunto pelo rei e pelas duas casas legislativas inglesas – para a formação de uma milícia (*Militia Ordinance*), evidenciando que, para a libertação do povo inglês da servidão absolutista, a excepcionalidade da situação permitia o deslocamento do poder soberano. O segundo momento ocorreu na França setecentista ao qual, frente à importância do pensamento ilustrado que vislumbrou na Constituição política uma conquista marcante da racionalidade moderna (VALDECANTOS, 2014), algumas linhas mais serão dedicadas.

Este recorte trata, pois, de um período em que a enérgica burguesia liberal e revolucionária já concentrava uma multiplicidade de atribuições: amparava a economia e

a administração estatal, além de prover serviços, cuidar e garantir o sucesso agrícola e comercial e, por fim, nutrir a possibilidade de incrementos nos lucros empresariais. Cabia ainda consolidar uma forma política que afirmasse sua fática necessidade de ingerência nas decisões relativas ao capital.

Desde Maquiavel, entende-se que a questão sobre quais são as atribuições e os monopólios que devem ser atribuídos ao Estado pendulam entre a autoridade concentrada no soberano autocrático, a centralidade do controle normativo ou o comando representativo do direito do povo. Assim, alinhando-se à primeira das três possibilidades anteriores, tanto o Príncipe maquiaveliano, de 1532, quanto o Leviatã hobbesiano, de 1651, desfrutam de inteira autonomia decisória.

Com a revolução ilustrada francesa, sobretudo no campo das construções teóricas, percebe-se o tensionamento entre o peso da *autoritas* e o peso das leis na organização política. A título de ilustração, Montesquieu [1748]/(2000), com seu modelo representativo que inclui a clássica separação de poderes e burocracia, elevou o apreço pela liberdade dos indivíduos com a premissa da inviolabilidade dos direitos naturais do homem e restrições normativas ao poder estatal. Já Rousseau [1762]/(2000) promoveu o reconhecimento dessa liberdade humana, “presa a ferros por todas as partes” (ROUSEAU, 2000, p. 53), conectando-a diretamente ao seu entendimento sobre soberania e pertencimento do poder estatal.

Enquanto ciclo de excepcionalidade política, tal período histórico sinaliza a convicção de que apenas a estabilidade política, apropriadamente administrada, viabilizaria o aumento e concentração de capital (VALDECANTOS, 2014). Assim, a severa desconfiança de caráter explicitamente antipopular no que diz respeito à função das agitações oriundas dos becos e ruelas de Paris e a consequente destruição criativa da ordem até vigente tornaram imprescindível a promoção de mecanismos estabilizadores do arrebatamento social daquele momento vanguardista (BOBBIO, 2000).

Fez-se evidente que, às aporias, não resolvidas pelos teóricos do contratualismo quanto à fonte de onde emana o poder dos homens, somava-se ainda a falta de um princípio regulador do social que fosse capaz de devolver a confiança e bonança necessárias para não comprometer a obtenção de vantagens econômicas no período revolucionário e após ele.

Não se afirma com as proposições acima que a sociedade *d'Ancien Régime* (do Antigo Regime) francês não detinha estatutos normativos especiais, estabelecidos em localizações que haviam se vertido em campos de batalha militar, situação nas quais as

autoridades locais recebiam poderes excepcionais. Foi, contudo, o Decreto de 8 de julho de 1791 da Assembleia Constituinte Francesa que solidificou a ideia do Estado gendarme em uma democracia e distinguiu pela primeira vez na história do normativismo ocidental o que seria o estado de paz (*état de paix*), o estado de guerra (*état de guerre*) e o estado de sítio (*état de siège*) (REINACH, 1885, p. 93-94; SCHMITT, 1968a, p. 243). Evidenciase, por conseguinte, que “a teoria do estado de exceção não é de modo algum patrimônio exclusivo da tradição antidemocrática” (AGAMBEN, 2004b, p. 30).

Considerando a agitação social própria do período revolucionário francês, o estado de sítio sofreu reiteradas modificações de ordem normativa, devidamente elencadas por Schmitt na obra *A ditadura* [1922]/(1968). Essas mudanças sinalizam um progressivo descolamento do direito militar para se fixar no direito público civil. Tal movimento pode ser evidenciado cronologicamente pelas reverberações interpretativas, diretas ou indiretas, que o instituto foi sofrendo a cada nova referência legislativa.<sup>14</sup>

Para as discussões ora propostas, cabe uma ressalva sobre o período pós-revolucionário francês, com a lei orgânica de 9 de agosto de 1849, promulgada especificamente sobre o estado de sítio, que deliberou por uma tipologia mais dilatada de exceção. A referida lei sinaliza a possibilidade de adoção de medidas de emergência procedentes tanto de ameaças externas quanto internas, mas que ainda não representavam um efetivo estado de guerra (*état de guerre*).

Para Reinach (1885), esta lei se destaca pelo fato de que a figura do inimigo interno adquiriu tanto ou maior interesse que o inimigo externo, assinalando, portanto, a consolidação de uma mudança paradigmática, que foi se fortalecendo desde o Decreto de 8 de julho de 1791. Assim, a exceção migra do estado de sítio militar ou efetivo (*état de siège effectif*), próprio do direito militar, para o estado de sítio político ou fictício (*état de siège fictif*), com a prática da repressão política como mecanismo de ação estatal, capaz de atingir o direito público e levar à suspensão de direitos e garantias constitucionalizados (REINACH, 1885, p.92-93).

Carl Schmitt (1968a, p. 246) se posiciona francamente contrário às premissas conceituais de Reinach sobre a existência de um estado de sítio fictício. Para o autor, tal afirmação se torna descabida frente ao sem-número de pessoas que realmente perderam suas vidas em um suposto estado de sítio “fictício”.

---

<sup>14</sup> Para um aprofundado panorama histórico das mutações legislativas que o instituto do estado de exceção francês sofreu, vide Reinach (1885), Schmitt (1968a, 2009) e Agamben (2004b).

Ainda sobre a lei de 1849, Schmitt (2009) chama a atenção para sua repercussão decisiva na mudança conceitual da exceção, por meio da distinção entre o amigo e o inimigo no âmbito interno. Estabelecendo algumas comparações com o direito grego e também com o direito romano, nos quais proliferavam variadas tipologias de declaração de inimigos intraestatais e soluções normativas que incluíam o desterro, o ostracismo, a proscricção, o banimento<sup>15</sup>, entre outros (SCHMITT, 2009, p. 49), o autor enfatiza que os dispositivos de 1849 se afastam, entretanto, dos desfechos clássicos para os inimigos estatais e sinalizam a aspiração de que todas as espécies de oposição à ordem estabelecida sejam tratadas com toda a aspereza inerente ao estado de sítio.

Abstendo-se da pretensão de aprofundar esse panorama histórico sobre a exceção, ressalta-se, por fim, que, desde o século XIX, o instituto do estado de exceção foi difundido por variados países do ocidente, trazendo verdadeiros desafios tanto à ordem jurídica e quanto à consolidação do Estado.

Segundo Giorgio Agamben (2004, p. 15), para a doutrina alemã, há o *Ausnahmezustand* (estado de exceção), mas na atual Lei Fundamental da Alemanha, fala-se *innerer Notstand* (estado de necessidade interno). Na doutrina francesa, *état de siège* (estado de sítio) e, na atual constituição de 1958, *les pouvoirs exceptionnels du président de la République* (poderes excepcionais do presidente da República). Já na doutrina italiana, existe o *Stato di Emergenza* (estado de emergência), assim como na portuguesa. Na doutrina espanhola, desde a Constituição de Cádiz, de 1812, existe a previsão de três estados progressivos de excepcionalidade: *alarme*, *excepción* e *sitio* (alarme, exceção e sítio). Nas doutrinas anglo-saxônica, há a previsão de *Martial Laws* (Leis Marciais) e *emergency powers* (poderes de emergência).

Na América Latina, na Constituição Chilena de 1833, prevê-se o “*estado de excepción constitucional*” (estado de exceção constitucional); na Argentina, desde 1853, *estado de sitio* (estado de sítio), e nas constituições posteriores, *intervención federal*, *decretos de necesidad y urgencia*, e *delegación legislativa* (intervenção federal, decretos de necessidade e urgência, e delegação legislativa); na mexicana, com a Constituição de 1857, “*suspensión de derechos fundamentales*” (suspensão dos direitos fundamentais); na Constituição uruguaia, “*medidas de pronta seguridad*” (medidas imediatas de segurança) e “*suspensión de la seguridad individual*” (suspensão da segurança

---

<sup>15</sup> Não se olvide o banimento de Romeu pelo príncipe de Verona, em *Romeu e Julieta*, de 1597, após o assassinato de Teobaldo. Vide: SHAKESPEARE, William. **Romeu e Julieta**. Tradução e introdução Barbara Heliadora. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p. 78 (cena II).

individual). No caso da doutrina brasileira, nos termos empregados pela Constituição de 1891, tem-se o estado de sítio, também acolhido nos artigos 137, 138 e 139 da Constituição de 1988, ademais da distinção com o estado de defesa (artigo 136) (BRASIL, 2021).

Em todos os casos observa-se o regime democrático como pano de fundo, contrariando o senso comum que conecta exceção e ausência de mecanismos democráticos. Conforme se explorará em profundidade, e sem contradizer as críticas que a instalação de um estado de exceção – com a suspensão plena ou parcial dos direitos e garantias fundamentais – traz para a vida dos cidadãos e, em última instância, para o funcionamento da democracia, os constructos teóricos sobre o tema serão apresentados nas linhas que se seguem, dando ênfase particular aos argumentos delineados por Carl Schmitt, em sete de suas obras: *Politische Romantik (Romanticismo Político)*, de 1919 (2005); *Die Diktatur (A ditadura)*, de 1922 (1968a); *Politische Theologie (Teologia Política)*, de 1922 (1996)<sup>16</sup>; *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus (A crise da democracia parlamentar)*, de 1923 (1996); *Der Begriff des Politischen (O conceito do político)*, de 1926 (2009); *Römischer Katholizismus und politische Form (Catolicismo romano e forma política)*, de 1923 (2011); e, por fim, *Legalität und Legitimität (Legalidade e legitimidade)*, de 1932 (1968b); todas publicadas durante a República de Weimar (1918-1933) vigorava.

A importância do autor para a temática repousa tanto na conjuntura que permeia sua escrita – o momento de tentativa de consolidação constitucional de um estado de bem-estar social, ainda que modesto – quanto no fato de que seus argumentos retratam possibilidades mais sutis para a exceção, adaptações político-jurídicas ao imperativo de legitimidade que o Direito consolidou com o transcorrer dos anos. Em seguida, alguns pontos de interesse, que permitam falsear a hipótese de existência de uma exceção especificamente econômica, serão apresentados a partir da perspectiva teórica de um de seus críticos mais célebres, Hermann Heller.

## **2.2. O INIMIGO DO ESTADO: A EXCEÇÃO SOB A PERSPECTIVA DE CARL SCHMITT**

---

<sup>16</sup> A edição de *A Crise da Democracia Parlamentar* (1996) usada neste trabalho inclui os textos integrais de *Politisches Teologie* e *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*.

Tendo, em muitos de seus textos, persistido em defender formas fascistas de governo – o que inclusive não mereceu de sua parte nenhuma retratação posterior –, o jurista alemão Carl Schmitt é hoje um dos teóricos políticos mais lidos e respeitados no que diz respeito à construção de arranjos de exceção na contemporaneidade. Essa reverência – ainda que seja para negar seus posicionamentos – se deve tanto pela atualidade de suas discussões quanto por sua destreza estética, precisão histórico-comparativa, alta capacidade de síntese e objetividade em matérias de alta complexidade.

Transcendendo a temática dos fascismos, Schmitt [1932]/(1968b), em *Legalidade e legitimidade*, chama atenção para a interpenetração de conceitos das ciências políticas através da aplicação das máximas liberais nos campos político, econômico e cultural da sociedade. Tendo em foco os desdobramentos até então experimentados na República de Weimar – da qual Schmitt foi um aguerrido crítico –, o autor chama esse movimento de criador de *totalen Staates* (Estados totais), ainda que enfatize que são quantitativamente totais e, portanto, são mais brandos e sutilmente industriais em relação às técnicas e estratégias adotadas pelo *autoritär Staat*, Estado total qualitativo, forte (SCHMITT, 1968b, p. 93):

O Estado total quantitativo (“total in einem rein quantitativen Sinne, im Sinne des bloßen Volumens, nicht der Intensität und der politischen Energie”) é um Estado fraco. Apesar de intervir em todos os setores da vida social, o faz de maneira inefetiva, pois seu pluralismo o impede de tomar as decisões necessárias. Este é o Estado total existente na democracia da República de Weimar. Já o Estado total qualitativo (“total im Sinne der Qualität und der Energie”), cujo exemplo concreto é o Estado fascista italiano, é um Estado forte, que busca a unidade política de todo o povo. Neste Estado, o alcance objetivo da atuação do Estado é secundário em relação à sua efetividade e coerência, que faz a distinção necessária entre amigo e inimigo para garantir a homogeneidade. (BERCOVICI, 2003b, p. 199-200).

No léxico de Hermann Heller (2015), as ideias de Schmitt sobre *totalen Staates* correspondem ao liberalismo autoritário, que, por sua vez, viria a ser chamado, nas décadas que se seguiram, de neoliberalismo. Para Scheuerman (2000), por sua vez, Schmitt foi o primeiro autor a identificar uma tendência generalizada dentro da democracia liberal do século XX para igualar crise econômica e crise financeira com repercussões militares. Esta comparação, por sua vez, justifica invocar o recurso executivo de poderes de emergência como instrumento para favorecer formas de gestão econômica, o que, pela própria natureza da iniciativa, traz desafios para a continuidade teórica e prática do liberalismo.

Ocorre que esta conclusão de Schmitt sobre o adensamento de formas de *totalen Staates*, pela própria natureza teológica de sua escrita, tem um tom apocalíptico, como o anúncio do fim de uma era. Mais do que a impossibilidade da República de Weimar de se sustentar em suas contradições, dado a ausência de associação entre legalidade e legitimidade (SCHMITT, 1968b, p. 56-57), o autor prevê o aprofundamento do paulatino processo que estava sendo promovido desde o século XIX, referente à despolitização do direito público europeu em prol de uma pluralidade universalizante que a moderna democracia de massa vinha solicitando (SCHMITT, 1996).

Nas distintas obras de Schmitt apreciadas para esta pesquisa<sup>17</sup>, o autor expõe seu descontentamento enquanto parte do corpo intelectual de seu tempo com o parlamentarismo liberal de Weimar, conquistando, deste modo, proeminência nos círculos políticos e acadêmicos alemães, especialmente naqueles que sinalizavam seu desencantamento com os caminhos trilhados pela Alemanha após a assinatura dos tratados decorrentes da derrota fática, mas especialmente moral, sofrida com a Primeira Guerra Mundial.

O parlamentarismo conformado após a abdicação do *Kaiser* Guilherme II e a consequente proclamação da República na Alemanha, que previu, inclusive, um plebiscito para decidir sobre a expropriação dos bens da realeza (SCHEUERMAN, 1997, p. 173), eram, para Schmitt, efetivamente inviáveis, uma vez que “não há (sic) nenhuma força política capaz de se colocar acima das forças sociais que se digladiam no Parlamento” (SCHMITT, *apud* BERCOVICI, 2003b, p. 196).

Na concepção de Schmitt, o parlamentarismo demanda apenas uma lei geral capaz de satisfazer as condições do estado de direito ideal (*Rechtsstaat*), que é aquele cujo objetivo é preconizar o ideal de igualdade perante a lei e assegurar um Judiciário independente das pressões sociais por medidas individuais. Conforme salienta William Scheurman (1997), Schmitt entende que as medidas individuais são da ordem da exceção, como quando um jornal é controlado, uma associação ou organização política é fechada ou um grupo político é preso. Constituem, portanto, atos tirânicos de violência revolucionária, injustificáveis em períodos de normalidade política (SCHEUERMAN, 1997, p. 174)

Denotando que supostamente poderosos grupos de interesse organizados colonizaram o aparato governamental (SCHEUERMAN, 1997, p. 175) e desvirtuaram

---

<sup>17</sup>Vide. p. 44.

normas jurídicas gerais em favor de medidas individuais, segundo Schmitt, Weimar representa uma forma de democracia fundamentalmente antipolítica, regida pelo objetivo de abolir os conflitos e tensões em prol da conservação da fé na representação daqueles que governam em seu nome (SCHMITT, 2011, p. 32). Para o autor, essa fé, própria do novo liberalismo que Weimar inaugura, mas não da democracia, é inclusive capaz de obscurecer qualquer distinção significativa entre decisões administrativas e judiciais (SCHMITT, 1996, p. 3).

Em sua batalha contra a vã tentativa de Weimar de estabelecer os contornos do moderno Estado de bem-estar democrático, Schmitt(1923)/(1996), em *A crise da democracia parlamentar*, assevera que tal configuração da representação legislativa logrou dissolver toda combatividade da discussão política, desfigurando, portanto, a essência do próprio fazer político, tradicionalmente praticado em torno do objetivo comum de convencimento do adversário. Por outro lado, centrando-se na formação de mecanismos estéticos – próprios da produtividade romântica de criar “um mundo colorido e interessante” (SCHMITT, 2005, p. 60) -, tal perfil de representação visa conseguir a aprovação da massa (SHMITT, 1996) que, mesmo aritmeticamente unânime, representa apenas a opinião privada de uma população e, portanto, “não é nem a vontade do povo nem a opinião do povo” (SCHMITT, 1996, p. 21). Segue o autor:

A vontade do povo exprime-se por aclamação (*acclamatio*), pela sua presença evidente e incontestada e por um processo democrático ainda melhor do que o instrumento estatístico elaborado com tão meticuloso cuidado durante um século e meio. Quanto mais intensa a força do sentimento democrático, mais garantida é a certeza de que a democracia é outra coisa que não é um sistema de votação secreta. Diante de uma democracia imediata não só no sentido técnico, mas também vital, o parlamento resultante da lógica do pensamento liberal surge como uma máquina artificial, enquanto os métodos ditatoriais e cesaristas não só podem ser sustentados pela aclamação do povo, mas ainda para serem expressões imediatas de substância e força democrática.” (SCHMITT, 1996, p. 22).

Os argumentos apresentados até aqui permitem a inferência, consonante à perspectiva de Gilberto Bercovici (2006a), de que não há uma crítica ou afastamento de Schmitt quanto à democracia, dado que este identifica em sua propriedade homogeneizante um ponto essencial para os projetos bem sucedidos ao longo da história, dentre os quais “algumas ditaduras, certos cesarismos e outros exemplos menos comuns, estranhos às tradições liberais do século passado, [que] permitiram a formação da vontade do povo, criando assim homogeneidade” (SCHMITT, 1996, p. 21). Desta forma, uma

democracia iliberal parecia impecavelmente adequada às ideologias alemãs, compartilhadas por Schmitt, fortalecidas naquele momento.

Em oposição, em uma democracia parlamentar liberal, “somente existe a igualdade dos iguais e a vontade dos que constituem os iguais” (SCHMITT, 1996, p. 21). Nesse sentido, Schmitt considera que as disfunções democráticas de seu tempo decorrem do apelo à pluralidade. Para o autor:

As dificuldades de funcionamento do parlamento e de suas instituições surgem, na verdade, da situação criada pela moderna democracia de massas. Isso leva, em princípio, a uma crise da própria democracia, porque não é possível resolver a partir da igualdade humana universal o problema da igualdade substancial e da homogeneidade, necessárias em uma democracia. E isso leva, da crise da democracia, a outra crise bem diferente, a do parlamentarismo. (SCHMITT, 1996, p. 20).

O tratamento da pluralidade como uma unidade universal é para Schmitt (1996) uma ideia tipicamente não liberal que cria, inclusive, outras disfunções quanto à esfera de atuação em direito público e direito privado:

É típico das ideias não democráticas geradas no século XIX a partir da penetração das máximas liberais, considerar que o povo só pode expressar a sua vontade de tal forma que cada cidadão por si mesmo, no mais profundo segredo e em total isolamento (isto é, sem sair da esfera do privado e irresponsável), sob “medidas protetivas” e “sem ser observado” (conforme previsto na lei eleitoral do Reich) dê o seu voto; os votos são então contados, obtendo-se a maioria aritmética. Esse sistema esqueceu de uma série de verdades muito elementares e, aparentemente, desconhecidas pelas concepções atuais de Estado. Povo é um conceito de direito público. O povo existe apenas na esfera pública. A opinião unânime de cem milhões de indivíduos não é a vontade do povo nem da opinião pública. (SCHMITT, 1996, p. 21-22).

Em síntese, os problemas sofridos pela República de Weimar ao longo de sua curta existência, bem como o modo em que se dissipou, sinalizam para Schmitt os efeitos deletérios da pluralidade indiferenciada, que, em verdade, diz respeito à indeterminação do campo da política, herança ainda pulsante do espírito romântico, de múltiplas oportunidades, de “um mundo sempre novo, mas apenas ocasional, um mundo sem substância, sem sujeição funcional, sem condução firme, sem conclusão, sem definição, sem decisão, sem tribunal último, que segue seu curso infinitamente conduzido pelas mãos do azar, *the magic hand of chance*.” (SCHMITT, 2005, p. 59-60). Por isso, em geral, é no parlamentarismo liberal que se cria o Estado plural ou quantitativamente total em que Schmitt concentra suas críticas.

Em uma “apropriação peculiar e altamente seletiva do liberalismo tradicional” (SCHEUERMAN, 1997, p. 174, tradução livre), Schmitt se coloca como antiliberal, se ser liberal significa apoiar o parlamentarismo de Weimar e suas aspirações de democratização política, econômica e social pluralistas. É a partir desse recorte epistemológico de constatação de uma consequente antipolítica no parlamentarismo liberal que suas teorias de exceção são construídas para retratar como um verdadeiro pesadelo aquilo que os críticos apontaram como um “caráter extremamente modesto do estado de bem-estar [social]” (SCHEUERMAN, 1997, p. 174, tradução livre).

Superando as limitações atribuídas às questões teórico-acadêmicas, pois se interessa pela questão prática de “[...] saber quem toma as decisões em caso de conflito, no que se constitui o interesse público ou estatal, a segurança e a ordem públicas, *le salut publique, etc*” (SCHMITT, 1996, p.88), o jurista alemão evidencia que, para dar à política as formas de atuação e limites que mais convêm, legitimando a configuração discricionária e arbitrária do poder soberano, os aparatos normativo-institucionais são mais eficientes que a violência, mas não se bastam. A partir dessa premissa basilar, Schmitt requintou as teorias sobre a exceção até então produzidas, evidenciando-a como a expressão máxima da soberania e da decisão do soberano.

Gilberto Bercovici (2003b), recorrendo à tese de Franz Neumann, ressalta que essa preocupação de Schmitt com a delimitação da soberania tem estreita relação com a exceção econômica em razão de restrições desse autor ao modo como o liberalismo clássico que ele defendia já não era possível com a República de Weimar:

[...] em virtude da sua soberania, o Estado tem ilimitado poder de direção também no campo do direito econômico. A dominação da economia pelos agentes econômicos privados deu-se por um ato de soberania, pois o Estado separou o governo da economia e o cedeu à iniciativa privada durante o liberalismo. No entanto, no contexto da atuação de uma Constituição Econômica, como a de Weimar, esta relação se altera, com a decisão final sobre todas as questões essenciais de política econômica voltando a ser reservada ao Estado e, conseqüentemente, ao Parlamento eleito democraticamente. (BERCOVICI, 2003b, p. 26).

Schmitt(1996) se vale então das noções desenvolvidas no século XVI por Jean Bodin, em especial aquelas que aludem ao poder de suspender a lei vigente, em geral ou em casos isolados, como a característica verdadeira da soberania. Partindo dessa premissa, o autor argumenta que “uma norma genérica, como se apresenta a norma jurídica válida, não pode nunca assimilar uma exceção absoluta e, portanto, nunca

justifica totalmente a decisão tomada em um verdadeiro caso de exceção” (SCHMITT, 1996, p. 87).

Tal fato decorre da essência própria à exceção, feita de norma e decisão. Esses dois elementos permitem que, mesmo quando da instalação da exceção, essa permaneça acessível ao reconhecimento jurídico, tal qual ocorre quando uma norma ou uma regra de imputabilidade inclui a si mesmo no ordenamento jurídico: “[...] a própria ordem jurídica pode prever o Estado de exceção e suspender-se a si mesma” (SCHMITT, 1996, p.93).

Considerando ainda que ambos os elementos (norma e decisão) são inerentes ao domínio jurídico, apesar de colidirem na exceção contra outros dois elementos da ordem jurídica, o Estado e o direito – choque esse que prova a independência empírica da exceção em relação aos dois últimos –, Schmitt afirma que todo direito é situacional, não havendo, portanto, “norma aplicável no caos. A ordem deve ser implantada para que a ordem jurídica tenha um sentido.” (SCHMITT, 1996, p.92-93).

Com essas palavras, contrariando o positivismo liberal ao qual era contemporâneo, Schmitt desdenha de uma pretensa onipotência da lei, ilusão que só se sustenta na situação de normalidade e na ausência do pluralismo de valores que Weimar queria contemplar com sua “burguesia discutidora” (SOARES, 2018, p. 35). Tal premissa se esteia na lacuna existente entre leis e fatos, incurável para Schmitt (1996), porque ao sistema jurídico não cabe prever o imprevisível nem lidar com ele.

Alinhando seus argumentos sob o pano de fundo intelectual de estabelecer uma conceituação autônoma, que seja capaz de atribuir um critério claro, objetivo e independente para o que é político, sem ser confundida ou mesclada com outras possibilidades, Schmitt (1996) destaca o desafio da empreitada, haja vista historicamente a construção da cosmogonia política encontrar seus fundamentos em princípios teológicos:

Todos os conceitos expressivos da moderna doutrina de Estado são conceitos teológicos secularizados. Não só pela sua evolução histórica, por terem sido transferidos da teologia à doutrina do Estado, na qual, por exemplo, o Deus todo-poderoso tornou-se um legislador onipotente, mas também em sua estrutura sistemática, cuja compreensão é necessária para um enfoque sociológico desses conceitos. Para a jurisprudência, o Estado de exceção possui um significado análogo ao do milagre para a teologia. Só com a consciência dessa situação consegue-se compreender o rumo da evolução das idéias da filosofia do Estado nos últimos séculos. (SCHMITT, 1996, p. 109).

Tendo essa perspectiva em fito, o conceito de político – que inclui, para Schmitt, a exceção – é entendido como corrompido pelo liberalismo de Weimar com a infiltração

do domínio econômico, permitindo “[...] reduzir o inimigo, pelo lado comercial, a um concorrente e pelo lado espiritual, a um adversário nas discussões” (SCHMITT, 2009, p. 29). Empreendendo um trabalho crítico que almeja purificar o conceito de político de tudo aquilo que não é político, Schmitt advoga que as noções de amigo e inimigo devem ser compreendidas em seus significados tangíveis e factuais, e não combinados ou amainados por fundamentos econômicos ou morais, pois, no âmbito econômico, não há inimigos, mas tão somente concorrentes (SCHMITT, 2009, p. 29-30).

Sua estratégia teórica se volta, então, para a proposta de que “a diferenciação especificamente política, à qual as ações e os motivos políticos podem ser relacionados, é a diferenciação entre amigo e inimigo, fornecendo uma definição conceitual no sentido de um critério, não como definição exaustiva ou expressão de conteúdo” (SCHMITT, 2009, p. 27). Nessa lógica, Weimar se apresenta como um cenário distópico em que o pluralismo partidário, associado à primazia das políticas de bem-estar social do Estado, não permitem que este atue como “um árbitro eficaz entre grupos de interesses concorrentes [e consiga] distinguir entre amigo e inimigo” (SCHEUERMAN, 1997, p. 175).

Sob esse prisma de análise, Schmitt (2009) aventa como ponto primordial da discussão sobre exceção a própria definição de soberania, alcançando a máxima que o consagrou: “o soberano é quem decreta o ‘estado de exceção’” (SCHMITT, 1996, p. 87). Em uma lógica complementar, o jurista assevera também que o estado de exceção se situa no centro do “conceito genérico da doutrina de Estado, e não como qualquer situação emergencial ou Estado de sítio” (SCHMITT, 1996, p. 87), o que se explica pelo fato do soberano não decidir apenas sobre a existência do *extremus necessitatis casus* (SCHMITT, 1996, p.91), Estado emergencial extremo, mas também sobre o que deve ser feito para eliminá-lo: “Ele se situa externamente à ordem legal vigente, mas mesmo assim pertence a ela, pois é competente para decidir sobre a suspensão total da Constituição.” (SCHMITT, 1996, p. 87).

Corroborando a máxima hobbesiana, *Auctoritas, non veritas, facit legem* (Autoridade, não verdade, faz as leis), Schmitt (1996) esclarece que sua questão teórica central não é sobre méritos teleológicos de saber decidir, mas determinar quem concilia autoridade e capacidade para isso: “não há nenhuma política sem autoridade e nenhuma autoridade sem um *ethos* de convicção” (SCHMITT, 2005, p. 31, tradução livre).

Para essa empreitada, o autor defende que uma pretensa normalidade não cria um estado de letargia duradoura que refreia o poder criativo normativo. O estado normal das

atividades do Estado demanda, segundo o jurista, “obter dentro do Estado e de seu território uma pacificação completa, produzindo ‘tranqüilidade, segurança e ordem’ e criando, assim, a situação normal” (SCHMITT, 2009, p. 49).

A normalidade é, portanto, “o requisito para que as normas jurídicas possam ter eficácia absoluta, pois toda norma pressupõe uma situação normal e nenhuma pode ter validade para uma situação que lhe é plenamente anormal.” (SCHMITT, 2009, p. 49). Em situações instáveis, portanto, a cíclica necessidade de pacificação dentro do Estado permite que este determine quem é o inimigo interno.

Para tanto, o jurista argumenta que a lei consegue determinar a amplitude do leque decisório dos governantes, mas não a decisão em si, sendo, portanto, o poder do governante o verdadeiro instituidor das condições de efetiva aplicação do direito. Todavia, como não está no direito o critério que distingue uma situação excepcional de um caso normal, mas no soberano, somente a este compete decidir quando a sociedade se encontra frente à necessidade da exceção.

Uma vez constatada a emergência, e considerando que “a ordem jurídica, como toda ordem, baseia-se numa decisão e não numa norma” (SCHMITT, 1996, p.90); se, quando o estado de exceção se instala, “o Estado continua existindo, enquanto o direito recua” (SCHMITT, 1996, p. 92); quando do absentismo da decisão em prol da manutenção do direito, o Estado e o direito inevitavelmente jazem indeterminados, carecendo da eficácia imprescindível para os cumprimentos de seus fins. Nessa lógica, a exceção de Schmitt (1968a) distancia ditadura comissária – em que ações pontuais e temporais, que podem incluir a suspensão constitucional, são instadas para defender ou restaurar a ordem interna – e ditadura soberana – em que a ordem constitucional é efetivamente derogada para que outra, verdadeira, assumo seu lugar (SCHMITT, 1968a, p. 182).

Tal preocupação deixa transparecer um ponto relevante na discussão schmittiana, que se refere à questão da autopreservação do Estado. Segundo o autor, a necessidade de garantir a continuidade de existência do Estado é tratada com irrefragável superioridade em relação à manutenção da validade da norma jurídica: “A decisão liberta-se de qualquer ligação normativa e torna-se, num certo sentido, absoluta.” (SCHMITT, 1996, p.92).

Para os fins aos quais se propõe este trabalho, interessa a distinção entre ditadura comissária e estado de exceção que, devido à concepção schmittiana de supremacia da substância decisionista da política estatal, poderia conduzir a uma leitura precipitada, aproximando os dois conceitos. Conforme o autor salienta, é justamente a intrincada

equação “estatal=político” (SCHMITT, 2009, p. 23) a promotora da afinidade eletiva entre ditadura comissária e estado de exceção, cabendo, no entanto, invalidá-la, haja vista que a exceção ora tratada diz respeito a uma realidade *outra*, não ditatorial, não excepcional, mas à própria realidade concreta do Estado liberal e democrático, um Estado quantitativamente total (*totalen Staates*):

[...] quando estado e sociedade se interpenetram, todas as questões até então estatais se tornam sociais e, inversamente, todas as questões até agora “apenas” sociais se transformam em estatais, como ocorre necessariamente em uma coletividade democraticamente organizada. Assim, as áreas até então “neutras” – religião, cultura, educação, economia – cessam de ser “neutras” no sentido de não-estatal e não-político. Como polêmico conceito contrário a tais neutralizações e despolitizações de importantes domínios, surge o Estado total da identidade entre Estado e sociedade, Estado que não se desinteressa por nenhuma área e que abrange, potencialmente, qualquer área. (SCHMITT, 2009, p. 24, tradução livre).

Em suma, as densas argumentações de Schmitt sinalizam que a exceção decorre de conjunturas de extremada necessidade, com ameaça, sobretudo, à continuidade do Estado. Considerando que a Alemanha a qual era contemporâneo se encontrava em acentuada crise política e econômica, para Schmitt era preciso o aprofundamento teórico sobre exceção, uma vez que os institutos acionados em momentos de crise, como estado de sítio e lei marcial, não se adequavam à natureza econômica, fiscal e financeira dos decretos de emergência que os primeiros anos da década de 1930 demandaram.

Nesse sentido, não há óbice para adjetivar como econômica a exceção a qual Schmitt se refere, assim como não se nega que, sobre os aspectos conceituais da literatura schmittiana ora apresentados, muitos pontos de crítica foram traçados ao longo das décadas. Os embates acadêmicos entre Schmitt, Hans Kelsen, Walter Benjamim, Hermann Heller, entre outros, suscitaram trabalhos sofisticados que formam parte da herança intelectual de distintas áreas do saber.

Tendo em foco os objetivos propostos, cabe destacar os questionamentos teóricos, tanto em pontos de convergência quanto em divergências, içados por Hermann Heller no debate com Schmitt sobre os desdobramentos da (possível) intromissão do domínio econômico sobre o domínio político.

### **2.3. HERMANN HELLER E O LIBERALISMO AUTORITÁRIO: DA SIMBIOSE AO PARASITISMO ENTRE ECONOMIA E POLÍTICA**

O jurista alemão de origem judaica Hermann Heller apresentou uma feroz crítica à democracia liberal realmente existente entre a década de 1920 e 1930, tal qual Carl Schmitt. Sua análise parte, no entanto, de um lugar discursivo diferente.

Afiliado ao Partido Social-Democrata Alemão (PSD), Heller argumentava a favor da possibilidade de conduzir um *Sozialer Rechtsstaat* (Estado social-democrático de direito) a partir da democracia parlamentarista, mas não como em um Estado liberal – que se alarma, sobretudo, com a questão da liberdade e, como efeito, com a dimensão meramente formal da igualdade jurídica. Para o autor, deveria ser uma democracia parlamentarista a assumir, de forma diligente, a produção material do princípio da igualdade, mas apropriando-se da empreitada de remodelar as estruturas econômicas e retificar, portanto, as estruturas produtoras das desigualdades (RUIPÉREZ, 2009, p. 600; BERCOVICI, 2003).

Suas convicções doutrinárias sobre a possibilidade de um Estado social conduzem a argumentos referentes aos elementos igualdade e homogeneidade como condicionantes *sine qua non* à democracia, mas, diferentemente de Schmitt, seu conceito de homogeneidade encontra respaldo teórico e alicerce ético na concepção de igualdade material. Para o autor, sob a égide do normativismo liberal, a efetividade do conceito de igualdade foi cingida à mera igualdade formal, ou seja, perante a lei e nos seus formalistas termos, escapando à noção complementar de igualdade material:

A disparidade social pode transformar o *summum jus* [a lei suprema] em *summa injuria* [a mais alta lesão]. A igualdade formal mais radical se transforma na desigualdade mais radical na ausência de homogeneidade social, e a democracia formal se transforma em uma ditadura da classe dominante. (HELLER, 2001a, p. 204-205).

Da concepção helleriana de igualdade em uma democracia liberal decorre a constatação quanto à impossibilidade desta de sustentar, no longo prazo, uma conjectura social em que a maioria dispõe de quase nada em termos de bens materiais ao passo que alguns possuem tudo ou quase tudo. Em detrimento ao uso gratuito das “‘ideologias’ democráticas, seja as nacionalistas ou socialistas ou, em suma, quaisquer outras ‘ideologias’, simplesmente como *arcana imperii*, a fim de manter o poder, de forma ditatorial, pela eterna circulação das elites” (HELLER, 2001a, p. 206, tradução livre), as considerações de Heller apontam para a resolução das contradições internas com a adoção do Estado social democrático com a efetivação do princípio da justiça social em que há a presença de um Estado forte, que se sobressaia em relação à economia e institua metas e

objetivos políticos para ela. Permitir-se-ia, assim e no mínimo, “uma homogeneidade de convenções em uso na vida cotidiana” (HELLER, 2001a, p. 209, tradução livre):

A superioridade econômica e civilizatória põe nas mãos dos [grupos] dominantes os meios suficientes para arruinar a democracia política em seu verdadeiro [transformando-a em seu] oposto por influência direta ou indireta da opinião pública. Através do controle financeiro dos partidos, imprensa, cinema, literatura, através da influência social na escola e universidade, é possível, mesmo sem recorrer diretamente à corrupção, exercer uma influência habilidosa sobre a máquina burocrática e eleitoral, para que, mantendo a forma democrática, acabemos, no entanto, em termos de conteúdo, em uma ditadura. Isso é ainda mais perigoso porque é anônimo e não permite atribuir nenhuma responsabilidade. Transforma a democracia política em ficção, tudo mantendo a forma de designação de representantes e falsificando seu conteúdo. (HELLER, 2001a, p. 208, tradução livre).

Em oposição aos argumentos schmittianos, tal configuração não representa para Heller um desvio dos princípios democráticos. A exigência de um Estado forte aqui se opõe veementemente ao Estado liberal, um Estado, em verdade, autoritário para Heller, em que não há uma segurança quanto ao império da lei que reconhece e defende os direitos humanos individuais.

“O Estado não precisa ser um Estado total para ser autoritário” (HELLER, 2015, p. 298, tradução livre) é a afirmação do jurista frente aos discursos sobre exceção desenvolvidos por Carl Schmitt. Contrariando os argumentos de Schmitt, Heller defende que comunidades economicamente autoritárias ou racialmente autoritárias se mostraram bem-sucedidas para criar comunidades espirituais autoritárias (HELLER, 2015, p. 298), como bem mostravam os experimentos russo e italiano.

Paralelamente, opondo-se ao senso comum, que trata como sinônimos autoritarismo e regimes políticos ditatoriais, a perspectiva de Heller (2015) aponta para a inferência de que, em se tratando de economia, um Estado pode ser também autoritário se regido pelo decisionismo dos mercados, isto é, ao “renuncia[r] totalmente à sua autoridade” (HELLER, 2015, p. 299, tradução livre), atendendo ao *slogan* conservador de liberdade imediata da economia em relação ao Estado e à sociedade.

Sobre o mérito, Gilberto Bercovici (2019) avalia: “Heller enfatiza que a sociedade do jogo livre e harmônico do mercado é um disfarce da dominação da classe capitalista, cujo objetivo era estender o seu poder econômico para a esfera política, dominando o Estado.” (BERCOVICI, 2019).

Pelas próprias configurações históricas da economia da Alemanha durante as três primeiras décadas do século XX, em especial frente a todas as perdas que o Estado alemão

sofreu após os tratados de Compiègne (1918) e Versalhes (1919), Heller ateuve suas reflexões restritas ao universo das atividades agrícolas, tanto no que tange à produção quanto à distribuição. Isso não impede, contudo, a atualização de seus argumentos para somar ainda ao bojo de um liberalismo autoritário a abstinência quanto à regulação de outras áreas da atividade econômica. Em todos os casos, tais abdições estatais não significam, em contraponto, o comedimento para subsídios aos “grandes bancos, grandes indústrias e grandes empresas. Em vez disso, significa o desmantelamento autoritário da política social.” (HELLER, 2015, p. 300).

Citando a defesa de Carl Schmitt da necessidade de descolamento da política de tudo o que não é político e, portanto, de questões de ordem econômica, Heller conclui que essa perspectiva, impreterivelmente, ruma para a defesa de Estados fortes e autoritários. Com a presunção schmittiana de que apenas eles conseguem verdadeiramente cortar as “excessivas” conexões entre o Estado e a economia, Heller argumenta que os elementos que compõem a substância desse liberalismo autoritário são “o recuo do estado da política social, liberalização (*Entstaatlichung*) da economia e controle ditatorial pelo Estado das funções político-intelectuais (HELLER, 2015, p. 300, tradução livre).

Em síntese, Heller constata já nas primeiras décadas do século XX a paulatina ascensão de um liberalismo autoritário, responsivo exclusivamente aos apelos de classes supersaturadas das ingerências do Estado sobre a liberdade e propriedades dos indivíduos e, por conseguinte, contra suas seguranças econômicas (HELLER, 1985).

Desde meados do século 19, no entanto, a burguesia está supersaturada, o pensamento dominante torna-se positivista e a ideologia do Estado legal assume um tom formalista. Agora intitulado de Estado de direitos, o Estado de direito é qualquer Estado em que a capacidade de ação dos dirigentes seja limitada por qualquer lei. A 'metafísica subjetiva' de uma justiça não é mais admitida. Liberdade significa simplesmente a segurança econômica da burguesia contra a ingerência do Estado na 'liberdade e propriedade dos indivíduos', não autorizada pela representação do povo. Igualdade não é especificamente o oposto de injustiça e arbitrariedade; não é, portanto, justiça qualitativa, mas generalidade quantitativa e lógica. (HELLER, 2001b, p. 190-191).

Em outra linha de análise, no texto *Europa und der Fascismus* (Europa e fascismo), de 1929, Heller (2001b) desenvolve sua defesa tenaz e militante pela democracia de Weimar. Escrito após viagem de cunho acadêmico à Itália para analisar o sistema político e jurídico fascista, trata-se de um trabalho em que o autor se posiciona

abertamente contrário aos argumentos que circulavam na Europa em defesa de formas fascistas de estado.

Ilustrando como esses discursos circulavam, tem-se o artigo de Carl Schmitt, *Wesen und Werden des faschistischen Staates (O Ser e o Porvir do Estado Fascista)*, de 1927, em que este asseverou categoricamente que, ante os intentos liberais de neutralizar a política, igualando Estado liberal burguês e democracia, o estado fascista representava "a tentativa heroica para manter e fazer cumprir a dignidade do estado e da unidade nacional contra o pluralismo de interesses econômicos" (SCHMITT, 2001, p. 76, *apud* ALVES, OLIVEIRA, 2012, p. 251). Para Heller (*apud* ALVES; OLIVEIRA, 2012), por sua vez, governos como o de Mussolini simplesmente suspenderam os direitos fundamentais sem restabelecer, em contrapartida, qualquer sinal da pretensa vitalidade da vontade democrática a que se propunham.

Referenciando implicitamente a simpatia de Schmitt pelo receituário nacional-socialista em ascensão, Heller (2001b) defende que o decisionismo radical daquele autor se apresenta como uma forma de justificar a declaração das normas e regras jurídicas como insignificantes, possibilitando elevar a exceção como a bem-sucedida essência do estado normal e rebaixando, por outro lado, a autoridade democrática em favor da autoridade ditatorial do Estado. Ainda que tenha reconhecido o acerto de alguns pontos da crítica de Schmitt ao liberalismo, comuns a sua própria crítica, o radicalismo do destaque que Schmitt outorga ao papel da exceção frente à regra normativa, indo até a afirmação de que a norma instituída por essa vontade brota do nada<sup>18</sup>, levam Heller (2001b) a inferir que a lógica schmittiana, mais do que sinalizar uma tendência liberal, opera como fundamento para uma verdadeira comunidade epistêmica de valores, oposta a formas de salvaguarda das conquistas do Estado de direito e da democracia.

Aludindo ao modo como essas ideias circulavam na Europa nos primeiros anos da década de 1930, Heller (2015) cita que "[...] as classes abastadas e educadas de hoje (*sic*) classificam como 'materialista' a crença de que uma comunidade espiritual pode ser fabricada por meio de uma comunidade econômica autoritária." (HELLER, 2015, p. 298). Para o autor, contudo, há uma nítida distinção entre um estado liberal que, de forma autoritária, ainda que parlamentar, toma para si a obrigação de ordenar a economia; e, em

---

<sup>18</sup> Em *Teologia Política*, Schmitt afirma: "Do ponto de vista do conteúdo da norma que lhe serve de base, aquele momento específico e constitutivo da decisão é algo novo e estranho. Encarada normativamente, a decisão nasceu do nada." (SCHMITT, 1996, p. 106).

contraste, um estado qualitativamente total que “traça uma linha nítida de separação vis-à-vis a economia, embora governando, por outro lado, com os meios militares mais fortes e os meios de manipulação de massa (rádio, cinema).” (HELLER, 2015, p. 300, tradução livre).

O autor argumenta ainda que é justamente a supremacia paradigmática do pensamento liberal e “sua visão da forma capitalista da economia” (HELLER, 2015, p. 298, tradução livre) que converte em decisivo o caráter “autoritário” do Estado. Nesse sentido, torna-se exequível um liberalismo autoritário em que o Estado renuncia à sua autoridade sobre a economia para atender a um libertarismo conservador e reducionista que reconhece como suficiente apenas a liberdade da economia em relação ao Estado (HELLER, 2015, p.299, tradução livre), ou seja, uma liberdade negativa que deita raízes sobre a supremacia do individualismo e da ação econômica sem os grilhões estatais.

Essa discussão sobre a conexão entre liberdade econômica e formas autoritárias de governo, ainda que não tenham perdido sua atualidade, se fazia extremamente pertinente nos tempos de Schmitt e Heller. Não se olvide que os dois autores são contemporâneos à instabilidade político-econômica vivida pela Alemanha nas primeiras décadas do século XX.

No ano de 1933, Heller, perseguido por agentes nazistas, precisou se exilar na Espanha, vindo a falecer ainda no referido ano, conhecido como um divisor de águas para a história alemã e mundial (FRAGOSO, 2014). Isso porque, se 1918 foi um marco com a Constituição de Weimar e a promoção dos direitos fundamentais, o ano de 1933, com o *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat*, traduzido literalmente como Decreto do Presidente do Reich para a Proteção do Povo e do Estado, de 28 de fevereiro, também representou um marco, mas especificamente quanto ao uso empírico do instituto do estado de exceção clássico, brutalmente atualizado não em marcos normativos, mas pelos mecanismos empregados nos campos de concentração.

Com esse decreto, conhecido também como *Reichstagsbrandverordnung* (Decreto do Incêndio do Reichstag), motivado pelo incêndio ao prédio do Parlamento alemão, em 27 de fevereiro de 1933, supostamente uma “sublevação comunista” (FRAGOSO, 2014, p.215), o governo central do *Reich* alemão assimilava os poderes dos estados, podendo intervir diretamente nestes, para garantir “a paz e a ordem”, conforme determinavam os art. 2º e 3º (GERMANY, 1933). Por sua vez, com o art. 1º, os direitos individuais, assegurados em Weimar, dentre os quais a liberdade pessoal, de expressão, de opinião, de associação, de reuniões públicas e de imprensa, bem como o sigilo

telefônico e do correio e a proteção da residência de quaisquer propriedades (GERMANY, 1933), foram devidamente suprimidos por doze anos, lapso temporal que durou o regime totalitário na Alemanha.

Em março do mesmo ano, pela *Ermächtigungsgesetz* (Lei de Concessão de Plenos Poderes), previu-se a possibilidade que de fato foi invocada do Chanceler Adolf Hitler requerer poderes ditatoriais (PAULANI, 2006).

Após essa breve digressão, e tendo em fito as noções elencadas por Schmitt de que não é a exceção que confirma a regra, mas a regra que deve ser pensada a partir da exceção, almeja-se confrontar e aproximar o entendimento construído sobre exceção à economia neoliberal contemporânea, perenemente alavancada por medidas excepcionais e inevitáveis sob o manto do *slogan* famoso, “*there is no alternative*” (não há alternativa).

#### **2.4. A EXCEÇÃO CONTEMPORÂNEA: DIÁLOGOS ENTRE EMERGÊNCIA POLÍTICA E ECONÔMICA**

As proposições suscitadas ao longo deste capítulo, centradas na premissa de que existem, ademais daquelas restrições à liberdade civil, outros caminhos para a instauração de regimes de exceção, deitam raízes nos argumentos erigidos nas seções anteriores, em especial na constatação de que o principal mecanismo caracterizador da exceção; a saber, a supressão dos direitos e garantias fundamentais; pode transcender a previsão normativa da excepcionalidade e da temporalidade limitada nas democracias liberais, espreado-se na *práxis* política ordinária de forma perpétua. Entende-se, contudo, que as motivações para esse movimento de amplificação das práticas de exceção permanecem as mesmas: algum nível de ameaça à ordem estatal, constituído discursivamente no seio de instituições políticas e sociais enquanto uma tipologia de emergência que exige o *modus operandi* próprio da exceção, mas sem a delimitação temporal que a decretação formal demandaria.

Todavia, antes de adentrar nas análises propriamente ditas, cabe uma breve ressalva quanto à escolha pela nomenclatura *estado de emergência* em detrimento das outras opções que os múltiplos estudos adotam na literatura: estado de sítio, estado de defesa, estado de urgência, lei marcial, plenos poderes, estado de exceção, estado de emergência, entre outras variantes. Por exclusão, eliminam-se as cinco primeiras opções, porque “[...] usualmente possuem delimitação própria do Direito positivo e revelam um ‘direito especial’, com procedimentos e limites específicos” (SILVEIRA, 2019, p. 62).

Silveira (2019), remetendo aos estudos de Giorgio Agamben, sugere que a forma *estado de exceção* também não seria apropriada para pensar o Direito Financeiro e, por desdobramento, o tema que aqui interessa – a gestão do orçamento público, uma vez que historicamente se refere a um “fenômeno externo ao Direito ou, nas palavras de Agamben, uma ‘suspensão da ordem jurídica’” (SILVEIRA, 2019, p. 62). Ainda que seja uma explicação bastante simplista e, em certo grau, demasiadamente positivista que diverge inclusive dos estudos pioneiros no Brasil de Gilberto Bercovici (2003, 2006a, 2006b, 2019) – que adota a expressão *exceção econômica* –, este trabalho elege a expressão *estado de emergência econômica* e sua variante *emergência econômica*, também adotadas por William Scheuermann (2000), Leda Paulani (2008), Ana Claudia Lavoratti (2019), entre outros, mas, frise-se, o instrumental teórico erigido pelos autores da exceção econômica, como Carl Schmitt, analisado na seção anterior, Gilberto Bercovici (2003a, 2003b, 2006a, 2006b), Rafael Valim (2017), Daniel Giotti de Paula (2020), Manuel Fonseca Pires (2021), entre outros, pela assertividade e relevância de suas contribuições, é parte essencial do presente trabalho.

Cabe destacar ainda que, para os propósitos deste estudo, o estado de emergência econômico não diz respeito necessária ou exclusivamente a poderes de emergência, sendo esses tão somente possíveis atributos, ou seja, consequências, mas não a causa propriamente dita. Sobre o mérito, Silveira (2019, p. 63) elenca três atributos que delimitam o estado de emergência econômico: primeiro, a supremacia da dimensão econômica como centro refletor das decisões em oposição ao estabelecimento da emergência para atender previsões normatizadas na maioria dos ordenamentos do globo (ameaça externa, guerra civil, catástrofes naturais, *etc*); segundo, a normalização da emergência e, em alguns casos, sua permanência no tempo, ganhando o *status* de matéria constitucionalizada; e, por fim, ademais da concentração de poderes, sua centralização com exclusão de outros poderes – inclusive a própria sociedade – da arena política, ocasionando a desfiguração da identidade constitucional, um dos caminhos que conduzem à deformação democrática, conforme sugere Urbinati (2014).

Outra questão diz respeito à unidade ou pluralidade contida na ideia de emergência. Tal questão é aventada por autores, como Pires (2021) e Valim (2017), que falam em regimes ou estados – no plural – de exceção. Esse uso se conecta diretamente com o entendimento contemporâneo para o fenômeno.

Valim (2017) defende que há “parcelas de exceção” (VALIM, 2017, p. 22), pois, em oposição à conjuntura revolucionária, que tem a pretensão de instaurar uma nova

ordem, a exceção na atualidade conduz à derrotabilidade normativa em que o desacordo entre a finalidade de algumas normas jurídicas e o resultado decorrente de sua aplicação “[...] erode, de maneira sub-reptícia, o Estado de Direito, submetendo a imperatividade das normas jurídicas ao talante do poder de turno.” (VALIM, 2017, p. 17). Tal mecanismo não atinge todo o ordenamento jurídico, o tempo todo.

Sobre o mérito, Luis Manuel Fonseca Pires (2021) argumenta que, ademais de não existir no singular um estado de exceção, mas variados regimes, é possível inferir algumas de suas características contemporâneas. Trata-se de estados:

(i) fantasmagóricos, porque raramente assumem sua tirania, (ii) dissimulados, porque a postura antidemocrática é levada a termo com o uso frequente, quase obstinado, da palavra democracia enquanto promovem investidas sucessivas contra os significados da democracia (liberdade de imprensa, pluralismo, diversidade, transparência, independência dos Poderes etc), (iii) fragmentados porque se apresentam em alguns campos (educação, saúde), noutros não, depois se alternam, e lançam-se para depois se recolherem, mas não dominam integral e simultaneamente as instituições públicas e todos os âmbitos da vida privada. Por isso, denomino este fenômeno político-jurídico de estados de exceção (no plural) que conduzem a consolidação de um regime autoritário, não necessariamente totalitário. (PIRES, 2021, p. 139).

Sobre a questão da fragmentalidade, entende-se que há outras possibilidades interpretativas, precisando ser, portanto, relativizada. Ao caracterizar o fenômeno da exceção exclusivamente como político-jurídico, Pires (2021) desconsidera toda a discussão que ele mesmo trava sobre neoliberalismo e a supremacia da dimensão econômica sobre todas as outras nas decisões públicas.

Por isso um dos pontos que serão discutidos no capítulo posterior tangencia reflexões sobre o papel do mercado que, ao determinar os modos de ser e estar na sociedade, confere o caráter totalitário que o fenômeno da exceção requer.

Nessa ponte entre exceção e mercado, Giorgio Agamben (2004a) explicita que o uso de estratégias próprias do estado de emergência em situações distintas daquelas previstas classicamente (guerras, catástrofes e desastres naturais) emerge já no período entre guerras do século XX, ganhando destaque após a crise de 1929 com vistas ao controle da inflação e dívida pública, superação da estagnação econômica e reversão do quadro de perecimento das políticas sociais e consequente aumento das desigualdades. Ilustrativamente, o referido autor menciona o discurso de Franklin Roosevelt, que antecipou o *National Recovery Act*, de 1933, em que o inimigo – não mais externo, mas a própria crise econômica que conduzia a problemas tão graves quanto uma guerra – demandava amplos poderes executivos (AGAMBEN, 2004a, p. 37).

Desde então, em variados rincões do mundo, o estado de emergência tem permitido o acionamento tanto de poderes emergenciais – e o que para Schmitt configurava o decisionismo de emergência (SCHEUERMAN, 1999) – quanto de mecanismos de *stand-by* (interrupção temporária) de direitos. Particularmente no final do século XX, esse cenário viabilizou a implementação de políticas econômicas neoliberais contra “situações de risco coletivo causado pelas sérias circunstâncias econômicas e sociais” (SCHEUERMAN, 2000, tradução livre).

William Scheuerman (2000), valendo-se do legado teórico de Carl Schmitt, argumenta que o estado de emergência econômico, antes um “suplemento a poderes de emergência em tempos de guerra”, se caracteriza no século XX – e ao que tudo indica continuará a se caracterizar no século XXI – pela economia de emergência, dominada pela regulação do Poder Executivo e perene no tempo e na vida política. Escrevendo às vésperas do primeiro ano do século XXI, Scheuerman (2000) chama atenção para o fato de que a teoria política e jurídica contemporânea parece totalmente desinteressada no problema do estado econômico de emergência, prendendo-se a questões procedimentais que restringem a possibilidade de apreensão do fenômeno em tela.

Com os ataques às Torres Gêmeas do World Trade Center, em Nova Iorque, no ano de 2001, o tema do estado de exceção ganhou força com seu direcionamento para entender as políticas empreendidas pelos EUA após esse episódio, a exemplo dos campos e/ou não-lugares jurídicos, como Guantánamo. A questão econômica seguiu, no entanto, subalterna às discussões.

Na contracorrente, Scheuerman (2000) chama também atenção para o fato de que, ao longo dos anos, tanto Estados ricos e poderosos, como Estados Unidos e Grã-Bretanha, quanto Estados pobres e relativamente fracos, como Bolívia, Peru e Uruguai, adotaram amplamente os mecanismos legais do estado de emergência econômico (SCHEUERMAN, 2000):

Durante os anos entre guerras em Alemanha, França e Grã-Bretanha, e novamente durante os últimos anos no leste Europeu e América Latina, orçamentos equilibrados, cortes dramáticos nos salários de funcionários públicos, e muitas outras políticas deflacionárias têm sido agressivamente empreendidas por governos de mentalidade ortodoxa fazendo uso de poderes econômicos de emergência. (SCHEUERMAN, 2000, p. 1870, tradução livre).

O autor expõe ainda que, a partir da década de 1970, a supremacia de práticas de emergência tem operado como um instrumento para implementar políticas econômicas

neoliberais e as chamadas *shock therapy* (terapias de choque) em muitos países recém-democratizados. Assim, da América Latina ao leste europeu, vislumbram-se instituições e práticas jurídicas que, apesar de peculiares a cada caso, igualmente convergem para a restrição de direitos econômicos e, por desdobramento, sociais.

Já Stephen Coutts *et al.* (2015) afirma que, com a crise de 2008 e toda reverberação dos mercados financeiros sobre as finanças públicas, a questão da perenidade do estado econômico de emergência se notabiliza. Nessa lógica, presume-se o processo de capilarização da emergência como forma de gestão estatal, seja pela especificidade do caso em que é aplicada, seja pela copiosa capacidade de enraizamento sistêmico.

A seu turno, Mark Tushnet (2007) argumenta que a associação entre um período de adensamento dos custos com políticas sociais e a probabilidade de prolongamento dessa situação remeteram historicamente a estados de emergência permanentes que tanto podem ser econômicos quanto político-jurídicos. De toda forma, e na mesma seara argumentativa de David Dyzenhaus (2008) de que, sem uma cultura social e política que sustente o Estado de direito não apenas em aparência, mas especialmente em essência, o Direito e, sobretudo, os direitos fundamentais, facilmente subjazem frente às pressões sobre o Estado para minimizar os efeitos das recorrentes crises. Para Tushnet (2010), e em oposição ao antipolitismo presente nas teorias constitucionais contemporâneas, importa a proteção da política e não apenas da Constituição, haja vista que é aquela, em última instância, a protetora dos direitos que o estado de emergência busca suprimir, ao passo que a função desta é oferecer estrutura para a política, o que inclusive nem sempre é feito com sucesso (TUSHNET, 2010, p. 1).

Ainda sobre a normalização das medidas excepcionais, Walter Benjamin, já na década de 1940, alertava sobre os perigos em torno das narrativas que continuamente defendiam que as práticas de exceção são sacrifícios passageiros: “A tradição dos oprimidos nos ensina que o “estado de exceção em que vivemos é na verdade a regra geral. Precisamos construir um conceito de história que corresponda a essa verdade.” (BENJAMIN, 2010, p. 13).

Por sua vez, as inferências de Oren Gross e Fionnuala Aoláin (2006) sobre as recursivas crises de violência decorrentes do combate ao terrorismo e aos conflitos civis apontam para edificação de comunidades epistêmicas que conferem legitimidade e respeitabilidade aos poderes de emergência, tornando seu acionamento recorrente por meio de “modelos constitucionais de regimes de emergência” (GROSS; AOLÁIN, 2006,

p. 171), independentemente da natureza da crise. Deste modo, a fina membrana que separa normalidade e emergência é frequentemente rompida, sem o alarde tanto da sociedade civil quanto do Judiciário e do Legislativo, algo que a flexibilização de direitos arduamente conquistados demandaria.

Ferejohn e Pasquino (2004) entendem que, frente a essa dificuldade de delimitar no tempo e espaço as medidas de emergência, o Poder Legislativo e, residualmente, o Poder Judiciário precisam exercer um papel de controle mais ativo quanto à preservação das regras e procedimentos do regime de normalidade. Esse posicionamento diverge daquele exposto por Gross e Aoláin (2006) para quem, historicamente, em diferentes países e conjunturas, o Legislativo e o Judiciário não atuaram com frequência como paladinos dos direitos em periódicos de exceção. Por isso, e em consonância com esse argumento, Scheuerman (2006) focaliza suas análises sobre as funções do Poder Executivo na contemporaneidade, haja vista a baixa aderência ao que poderia ser considerado um regime de normalidade.

Pensando especificamente os estados periféricos e/ou democracias tardias, Gilberto Bercovici (2003b) assinala que o acionamento de poderes extraordinários ocorre de formas mais recorrentes e por mais tempo do que em democracias consolidadas, confundindo-se, portanto, com o próprio funcionamento do Estado. O autor recorre ao legado teórico de Schmitt para explicar que a periferia do capitalismo é marcada por um permanente “decisionismo de emergência para salvar os mercados” (BERCOVICI, 2003b, p. 145) em que o direito interno é flexibilizado para melhor atender às urgências financeiras, ainda que isso signifique abdicar da soberania popular:

A América Latina ficou sem acesso ao conhecimento tecnológico de ponta, internacionalizou os seus mercados internos, foi relegada a mera consumidora parcial da terceira revolução tecnológica, teve que privatizar para atrair investimentos estrangeiros e abandonou políticas sociais universalizantes em busca do equilíbrio macroeconômico. Para isso, promoveu-se a despolitização radical das relações econômicas, com a fragilização dos sindicatos, partidos políticos e Parlamentos, reduzindo-se a vida democrática ao mínimo necessário. Os Estados periféricos foram atingidos de maneira profunda pela globalização, perdendo sua margem de manobra e convivendo com crescentes ameaças à sua própria unidade nacional, com o risco de transformação da democracia política em mero simulacro eleitoral. (FIORI, 2001, p. 118-123, *apud* BERCOVICI, 2006b, p. 97).

Em tom mais pessimista, Leda Paulani (2008) identifica que há, desde a década de 1980, na trajetória de políticas macroeconômicas do Brasil, um paulatino endosso da emergência econômica como paradigma de governo, mas não com o objetivo de resolver

os problemas que conduzem ao quadro de urgência, mas perpetuá-los. Para a autora, a adoção de uma série de medidas que, em alguns casos, não passam pelo crivo do Congresso Nacional e, em outros, flexibilizam procedimentos, direitos e garantias, sinaliza que a suspensão da normalidade é um dos elementos centrais do “estado das artes do capitalismo contemporâneo” que estreita os laços financeiros entre centro e periferia (PAULANI, 2008).

A financeirização da economia e, sobretudo, dos orçamentos públicos também são fatores identificados por Francisco de Oliveira (2003) como os principais sustentáculos da exceção, uma vez que “[...] o Estado se funcionaliza como uma máquina de arrecadação para tornar o excedente disponível para o capital. E a exceção está em que as políticas sociais não têm mais o projeto de mudar a distribuição de renda – que foi lograda ao longo da experiência de *Welfare* [...]” (OLIVEIRA, 2003, p. 11). O autor argumenta que o modo de produção na periferia do capitalismo se encaixa perfeitamente à teoria schmittiana, em que aquele que decide a exceção é o soberano, nesse caso, o mercado (OLIVEIRA, 2003).

Oliveira (2003) compara a situação de exceção a um ornitorrinco, um mamífero que agrega também características fenotípicas de ave e réptil, mas que logra perpetuar-se apesar de impasse na escala evolutiva entre o ser e o não ser:

O Ornitorrinco é a exceção permanente, porque já não é singularidade: ele contém todos os elementos do original desenvolvido, já não há espaços pré-capitalistas, já não há fronteiras de expansão do capital. O alto desemprego – 20% em São Paulo – não é sinal de desocupação de fatores – obrigado, neoclássicos – por insuficiência de capital, mas, ao contrário, por excesso de capitalização. É a cópia do original que causa o desemprego e a péssima distribuição de renda, que se agravará na medida em que o desenvolvimento é retomado, e o será, de forma intermitente, mas sem sustentabilidade. (OLIVEIRA, 2003, p. 12).

Para o autor, o paradigma da normatividade, somado ao assombro que seria o ateste inconcusso da permanência da exceção, conduz à relativização desta e a consequente aceitação de *locus* de exceção parcial, revelando aditivamente a aporofobia na gestão dos indesejáveis, bem como a assimilação pelos mercados desta indigesta necessidade:

A consequência das exceções parciais, que forçamos a barra para pensá-las ainda no paradigma da normatividade porque nos assusta pensar na exceção totalizadora, é que o “normal”, a norma, é puxada para baixo pelo “anormal”: esta é a síntese que faz a exceção. A enorme desigualdade obriga a pensar que se faz necessário baratear as escolas, para aumentar o número de incluídos: a

consequência é planejarmos escolas pobres para pobres. A arrogância do caos do trânsito – já uma transgressão semântica porque se trata de um problema de transporte e não de trânsito – obriga-nos a planejar zonas azuis, a exceção para os que têm automóveis, rodízio de automóveis, zoneamento que preserve os bairros ricos da contaminação com os pobres, a “revitalização” dos centros – alguém perguntou a uma conhecida urbanista, olhando do alto de um dos prédios do Anhangabaú se lá em baixo não havia gente ou aquilo era um formigueiro – para nos livrar da deterioração causada não pela invasão dos pobres, mas pela especulação que criou sucessivamente a Avenida Paulista, deslocou-se para a Faria Lima, transferiu-se para o eixo da Berrini, em falando da capital de São Paulo. Mas a “revitalização” faz-se necessária, teorizou outra urbanista, porque putas, rufiões, bêbados e desempregados “privatizaram” o espaço público! Hanah Arendt se debateu ferozmente no tûmulo quando ouviu tamanha “exceção”! As empresas se assenhomeam das políticas sociais, e a exceção do mercado se impõe como critério das políticas, porque precisa-se de eficiência e produtividade nas políticas sociais, e o resultado é maior exclusão. (OLIVEIRA, 2003, p. 12).

Daniel Giotti de Paula (2020), também sobre o caso brasileiro mais recente, expõe que essa lógica permanente de crise reflete uma lógica de poder muito peculiar que se resume a uma “democracia sem direitos e direitos sem democracia” (PAULA, 2020, p. 141). Para o autor, um estado de déficit orçamentário ascendente suscitou um experimento de sacrifícios seletivos com tímido controle de renúncias fiscais, mas expressiva constrição de investimentos públicos por meio de um modelo de teto de gastos inflexível e manifestamente antidemocrático – se por antidemocrático se entender políticas pautadas em decisões técnicas que buscam afastar uma pretensa ditadura da maioria, causando o “desempoderamento do povo” (MOUNK, 2018, *apud* PAULA, 2020, p. 153).

Em síntese, conforme sinaliza a literatura elencada, entende-se que as emergências econômicas se aprofundaram ao longo das décadas, formatando uma racionalidade teológica<sup>19</sup> que, na contemporaneidade, configura também a própria ortodoxia dogmática neoliberal, em voga com a ascensão política de agentes doutrinados em seus axiomas. A temática do estado econômico de emergência passa, então, por outras duas temáticas complementares: a crise do Estado fiscal e da própria democracia em diversas dimensões.

Por conseguinte, o regime de exceção que será abordado não diz respeito às clássicas restrições à locomoção, reunião, associação, comunicação, mas, ao contrário, sua versão mais sutil, que, sem extirpar em definitivo, dilacera uma gama de direitos que, para serem gozados, demandariam que o Estado assumisse a responsabilidade pela efetiva contraprestação. Alinha-se às conclusões Lavoratti (2019), para quem:

---

<sup>19</sup> Vide p. 37.

Apesar das emergências de cunho econômico não terem as mesmas consequências e não resultarem em uma ameaça/suspensão direta a certos direitos ou liberdades fundamentais, [...] não é equivalente dizer que sua ocorrência não possa ameaçar ou resultar na suspensão e até restrição de direitos tão caros quanto, como são os sociais, sobretudo quando se relacionam com a garantia do mínimo existencial que por sua vez acaba sendo o principal alvo durante crises econômicas. (LAVORATTI, 2019, p. 75).

Frise-se, por fim, que o objetivo não é discutir a substância “econômica” que formata os mecanismos de construção da emergência. A discussão delineada será do ponto de vista de interesse da ciência política e análise de políticas públicas, sendo o principal foco a questão: quem decide/governa as reiteradas crises econômico-financeiras, decide/governa sob quais estratégias e para que(m)?

Assim sendo, para a continuidade dessa pesquisa, parte-se do entendimento de que o pensamento econômico ortodoxo provê o alicerce de sustentação não apenas da doutrina neoliberal, mas da emergência econômica como “técnica de governo” (AGAMBEN, 2003) ou “paradigma de governo” (PAULANI, 2006), ainda que se afaste deste em algumas premissas, o que, em verdade, apenas reitera a imprescindibilidade da compreensão sobre os fundamentos que estruturam as construções discursivo-argumentativas dessa escola de pensamento ao longo dos anos. Rafael Valim (2017), por sua vez, é enfático ao caracterizar o estado de exceção como a própria forma jurídica do neoliberalismo: “Em última análise, o estado de exceção é uma exigência atual do modelo de dominação neoliberal. É o meio pelo qual se neutraliza a prática democrática e se reconfiguram, de modo silencioso, os regimes políticos em escala universal.” (VALIM, 2017, p. 34).

Alinhando-se a esses argumentos, que tem na captura da política a razão pela qual o Estado continuamente redefine a relação amigo/inimigo, pensadas por Schmitt, para combater aqueles que o mercado demanda, objetiva-se na sequência traçar rotas de conexão e/ou colisão entre os neoliberalismos e democracias realmente existentes.

### **3. O ENRAIZAMENTO DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL E SUA ARTICULAÇÃO COM A EMERGÊNCIA ECONÔMICA: CINCO POSSIBILIDADES CONCEITUAIS**

*Será, muitas vezes, necessário ponderar se a uma lei má, nociva ou injusta deverá reconhecer-se validade por amor da segurança do direito; ou se, por virtude da sua nocividade ou injustiça, tal validade lhe deve ser recusada. Mas uma coisa há que deve estar profundamente na consciência do povo e de todos os juristas: pode haver leis tais, com um grau de injustiça e de nocividade para o bem comum, que toda a validade e até caráter de jurídicas não poderão jamais deixar de lhes ser negadas.*

*Gustav Radbruch*<sup>20</sup>

Sem a pretensão de esgotar o assunto, mas permitindo ao leitor vislumbrar a trajetória e desdobramentos da doutrina neoliberal, delineiam-se alguns aspectos fundamentais para a compreensão do léxico, noções e os desdobramentos discursivos das comunidades epistêmicas afeitas e que serão necessários para o próximo capítulo. As chaves de leitura propostas se centram majoritariamente em dois aspectos da cosmogonia neoliberal, a saber: a progressiva formatação de um Estado descapitalizado, a supremacia imprescindível dos mercados na condução da vida social; e, da conjunção dos dois fenômenos anteriores, outros três: a subserviência do Estado aos mercados, a construção do mito da incapacidade estatal de dar conta das demandas sociais e os efeitos deletérios para as pretensões democráticas de proteção social por via estatal.

Cada um desses aspectos será abordado nas seções subsequentes.

### **3.1. UMA POSSIBILIDADE TEÓRICA PARA A GENEALOGIA DO ESTADO INDIGENTE: ASPECTOS CONCEITUAIS EM GOLDSCHIED E SCHUMPETER**

Nas linhas que se seguem, poder-se-á observar uma tentativa de justaposição teórica dos pressupostos, lançados por Rudolf Goldscheid [1911]/(1958), posteriormente repensados por Joseph Schumpeter [1918]/(1954), sobre as finanças públicas nas sociedades liberais. Goldscheid (1958) se debruçou sobre a possibilidade de construção de uma sociologia fiscal ou sociologia financeira (*Finanzsoziologie*) para aproximar a trajetória histórica, conformadas pelas variáveis estado/economia/crise fiscal/padrão e evolução da sociedade, e a trajetória política de modelagem das interrelações entre despesas públicas e receitas públicas (TAVARES, 2019).

Para tanto, Goldscheid (1958) constrói seus argumentos sobre a premissa de que “a origem do Estado reside na associação para fins de defesa e para atender às necessidades fiscais comuns” (GOLDSCHIED, 1958, p. 202, tradução). Destacando a interdependência mútua entre despesas e receitas estatais, o autor explicita que:

O padrão das finanças públicas sempre teve uma influência decisiva sobre evolução nacional e social. As lutas fiscais foram a forma mais antiga de luta de classe, e questões fiscais foram uma causa contributiva importante para os

---

<sup>20</sup>RADBRUCH, Gustav. **Cinco minutos de filosofia do direito**. Brasília: Publicações da Advocacia Geral da União (AGU), 2012, p. 263.

movimentos espirituais mais poderosos da humanidade. É um fato, por exemplo, que as grandes revoluções religiosas foram fortemente enraizadas em uma pressão fiscal intolerável. Por outro lado, é interessante observar que o fracasso da maioria das revoluções pode ser atribuído à mesma origem, nomeadamente, as deficiências da política fiscal das classes vitoriosas. (GOLDSCHIED, 1958, p. 202, tradução livre)

O autor segue sua argumentação, elucidando que a associação do Estado a uma função tributária não existia na Antiguidade e, já na Idade Média, não era ainda a regra do Estado. Conforme salienta:

[...] dízimos e impostos ou alfândegas costumavam ser bastante incidentais e eram cobrados apenas para complementar propriedade pública – que, era, na verdade, propriedade do príncipe, da nobreza ou Igreja – ou então para cobrir despesas extraordinárias devido à guerra ou a resultados da guerra, ou para a má gestão e desperdício dos governantes. (GOLDCHEIN, 1958, p. 203, tradução livre).

Nessa lógica, a propriedade pública nada mais era do que mais uma forma de propriedade privada daqueles que exerciam o poder político. Com o desenvolvimento das leis de direito público e das instituições parlamentares, a não-disjunção, até então óbvia, entre propriedade pública e propriedade privada se tornou um tabu a ser superado para que o Estado não interviesse no campo econômico privado.

Desde então, segue ativo um movimento em direção à “gradual expropriação do Estado” (GOLDSCHIED, 1958, p. 203, tradução livre), sinalizado primordialmente pelas ações pioneiras da Igreja, que, já durante o período feudalista, “havia adquirido uma forte estrutura capitalista” (GOLDSCHIED, 1958, p. 204, tradução livre). A partir do momento em que a propriedade pública passou a estar sujeita a algum tipo de controle público, mesmo que limitado, qualquer modo de fortalecimento econômico do Estado se tornou um impedimento ao poder discricionário dos governantes.

De acordo ainda com Goldscheid (1958), essa expropriação do Estado foi intensificada pelo avanço do capitalismo. A contraofensiva veio com a evolução da ideia de orçamento estatal, permitindo que as monarquias absolutistas não se eximissem do interesse em acumular tanta riqueza quanto possível: “o orçamento é o esqueleto do estado despojado de todas as enganosas ideologias” (GOLDSCHIED, *apud* SCHUMPETER, 1954).

Superando as expectativas de multiplicação perpétua de capitais e riquezas a partir da acumulação primitiva, com os instrumentos de que dispunham – dentre os quais se

destacam o monopólio da criação de leis e a possibilidade de criar *locus* de pressão tributária –, as monarquias absolutistas puderam manter a economia sujeita nos ínfimos detalhes, logrando desapropriar consideráveis parcelas de riqueza privada e, em geral, governando de forma soberana sobre as múltiplas posses dos sujeitos.

Nesse contexto se estabelece a relação *sine qua non* entre o Estado e o monopólio tributário sobre seus administrados, o que suscitou guerra e/ou múltiplos movimentos revolucionários (GOLDSCHIED, 1958; BOBBIO, 2000).

Mesmo com ascensão das dinâmicas próprias das configurações capitalistas e sob a égide do liberalismo econômico, a continuidade da lógica da expropriação do Estado não foi interrompida, exacerbando-se, ao contrário. Tornando-se gradualmente um Estado indigente – e evoluindo décadas depois, como Wolfgang Streeck (2018) destaca, para a condição de um *debt state*, um Estado endividado –, é justamente essa situação de escassez de recursos, em especial a carência de liquidez de recursos próprios, que permite que segmentos economicamente dominantes perpetuem seus interesses de classe frente a um Estado que depende de suas receitas:

Se o Estado não possui bens próprios, o erário público está obrigado a ser apenas um canal para a passagem do dinheiro dos impostos. Na falta de um proprietário da propriedade pública, sempre haverá uma tendência para a receita tributária, oriunda de um lucro estável, de retribuir aqueles que, sendo os mais ricos, supostamente tendiam a contribuir mais. (GOLDSCHIED, 1958, p. 207, tradução livre).

Goldschied (1958) enfatiza ainda que a expropriação do Estado por diferentes credores foi intensificada a partir de duas tendências combinadas: por um lado, com a concessão de empréstimos desmedidos aos príncipes e governantes sob a caução imprudente de terras e domínios do Estado; e, por outro, com a constatação da incapacidade prática destes para administrar a propriedade pública ou conduzir a economia. Sobre o tema, o autor afirma que “um dos capítulos mais interessantes da história da evolução do Estado é a fase de transição quando os melhores interesses das classes dominantes começaram ser servidos por um Estado pobre em vez de rico” (GOLDSCHIED, 1958, p. 204, tradução livre).

Mesmo que tal lógica pareça fazer mais sentido se algumas centenas de anos forem saltadas, tendo em conta o desenvolvimento de governos constitucionais e democráticos, com o Estado sendo pobre, ainda que as massas – constituídas majoritariamente por pessoas sem propriedade – acessassem diretamente funções dentro do governo e eventualmente adquirissem maior poder, seria apenas “uma reunião de

despossuídos” (GOLDSCHIED, 1958, p. 204). Já com as primeiras experiências democráticas da era moderna, as limitações à participação no pleito eleitoral pela via tributária evidenciaram o papel precípua da capacidade fiscal em detrimento de questões concernentes à representação social:

Em geral, as instituições parlamentares começaram quando os estados adquiriram o direito de controlar a tributação e o privilégio de participar do pleito originalmente estava intimamente ligado à tributação de impostos, pois apenas o contribuinte tinha o direito de votar. Esta última limitação durou quase até nossos dias. (GOLDSCHIED, 1958, p. 204, tradução livre).

Em contrapartida, os desdobramentos da lógica e política financeira liberal viu nas parcerias com o Estado o melhor dos mundos, porque dele poderia extrair seus maiores rendimentos. Para tanto, fez-se necessário enraizar sistemicamente a compreensão de que “o aparelho estatal é debilitado, desajeitado, burocrático, incapaz de realizar uma administração econômica e, portanto, deve ser impedido, tanto quanto possível, de interferência na economia” (GOLDSCHIED, 1958, p. 208, tradução livre).

Em uma vertente complementar de análise, o liberal Joseph Schumpeter (1954), reconhecendo o trabalho pioneiro de Goldscheid, disserta sobre o fato de que o “moderno Estado tributário” – expressão que, segundo o autor, pode ser considerada um pleonismo (SCHUMPETER, 1954) – surgiu da crise de seu modelo antecessor, o Estado feudal. Distinguindo, contudo, suas premissas daquelas apresentadas por Goldscheid nas variadas obras de sociologia fiscal, Schumpeter (1954) entende como descabida a afirmação de que durante a Idade Média o direito público foi permeado por aspectos do direito privado ou que existia apenas o direito privado.

Para o autor, tais assertivas são “projeções ilegítimas de nossos modos de entendimento do passado, como é o oposto da afirmação. O conceito de estado é inaplicável às circunstâncias então existentes” (SCHUMPETER, 1954, p. 105-106, tradução livre), dado que as formas organizacionais da época combinavam em uma unidade essencialmente diferente o que atualmente é individualizado como dois conceitos antagônicos, esfera pública e esfera privada. A transição na concepção de Estado pode ser observada, como no caso germânico e austríaco, citados por Schumpeter, a partir da efetiva meiose estatal entre esfera pública e esfera privada.

Ainda no período feudal, a ideia de estado começava a substituir a ideia de cidade. Paralelamente, por meio da eufêmica ideia-síntese dos “interesses comuns” da sociedade, legitimou-se a cobrança de impostos para custear tanto a constituição de um expressivo

amparo bélico quanto gastos de ordem pessoal dos príncipes e senhores feudais na manutenção do *status quo*:

O imposto não é apenas um fenômeno superficial, é uma expressão desse desenvolvimento que resume uma direção particular. Os impostos não ajudaram apenas a criar o estado. Eles ajudaram a formá-lo. O sistema tributário era o órgão de desenvolvimento dos quais se desenvolviam os outros órgãos. Com a conta tributária em mãos, o estado penetrou nas economias privadas e conquistou cada vez mais domínio sobre eles. O imposto traz dinheiro e espírito calculista para cantos em que eles ainda não habitavam, e assim se torna um fator formativo no próprio organismo que o desenvolveu. O tipo e nível de impostos são determinados pela estrutura social, mas, uma vez que os impostos existem, eles se tornam um meio, por assim dizer, em que os poderes sociais podem aderir para alterar esta estrutura. (SCHUMPETER, 1954, p. 113-114, tradução livre).

Em suma, as inferências schumpeterianas apontam que a orientação das economias individuais ou dos núcleos sociais em direção ao centro gravitacional de um sistema suprapessoal de objetivos, intitulados interesses comuns, se deve à existência do Estado enquanto sinônimo de Estado tributário. O autor considera, portanto, que o surgimento e formação do estado moderno decorrem da criação de todo sistema tributário com o aglomerado de órgãos delegados, que operam como intermediários essenciais para o financiamento público a partir das economias privadas.

Segundo Schumpeter (1954), foi muito lento o processo que culminou na responsabilidade tributária com base em decisão majoritária e, mais especificamente, a obrigação tributária geral e uma distribuição normativamente controlada da carga tributária entre senhores e vassalos. Como consequência, quase todos os privilégios das classes abastadas eram fiscais: “É verdade que tudo isso serviu à liberdade, à cultura e à política de uma classe. O camponês foi reprimido com punho de ferro. No entanto, era a liberdade, a cultura e a política adequadas ao espírito da época.” (SCHUMPETER, 1954, p.112, tradução livre)

Com isso, e considerando os assuntos econômicos como essencialmente privados e, portanto, movidos por interesses individuais, o autor expõe que “o Estado vive como um parasita econômico” (SCHUMPETER, 1954, p. 119, tradução livre), indo contra o ímpeto inato da economia livre, que tem como referência o lucro e é guiada por suas próprias leis econômicas. Desse modo, enquanto as exigências por gastos públicos forem cada vez maiores e os meios para tal extrapolarem os limites aos quais os indivíduos suportam custear, de acordo com suas disponibilidades econômicas ou ideológicas, o estado fiscal entraria em colapso e outros meios de financiamento deveriam ser buscados. A financeirização do estado foi um desses meios encontrados para satisfazer grupos

insatisfeitos, mas, como se verá mais adiante, não conseguiu tirar o Estado de sua indigência, tendo em verdade, aprofundado sua situação de desvalido.

### **3.2. A TRAJETÓRIA DA TEOLOGIA LIBERAL: DO HEDONISMO DAS PAIXÕES AO CULTO MERCADOCÊNTRICO**

O nascimento do Estado liberal no século XVIII é consensualmente apontado como o resultado condenatório das práticas dos Estados monárquicos absolutistas europeus dos séculos XVII e XVIII, caracterizadas, em linhas gerais, pela ausência de limites para a atuação do rei, idealizado como a própria corporificação do poder divino na Terra (BOBBIO, 2000). Nesse cenário, havia a incontestável concentração nas mãos do rei e de seus delegados das atribuições estatais de elaboração, aplicação e interpretação das leis, quando estas existiam.

Deste modo, ademais do decisionismo arbitrário sobre vida e morte, liberdade e propriedade de seus súditos, a vida econômica da região sob seu domínio estava incondicionalmente atrelada às necessidades e caprichos do Rei e de sua corte (HOBSBAWM; RANGER, 2008). Já no século XIV, tendo o mercantilismo como teoria econômica em vigor, a riqueza das nações era concentrada no Estado e, portanto, tratava-se de um sistema econômico predominantemente estatista que impunha limitações – ainda que não impedisse – à continuidade e desenvolvimento de formas de riqueza fora do estreito círculo social do regente (BOBBIO, 2000).

O florescimento do capitalismo e, com ele, do liberalismo, engendrado na “convicção de que o interesse podia ser considerado motivo dominante do comportamento humano” (HIRSCHMAN, 1979, p. 41), promoveu uma importante excitação intelectual com a possibilidade de fundar “uma base realista para uma ordem social viável” (HIRSCHMAN, 1979, p. 42). Em oposição às paixões, que poderiam conduzir a *hybris* desestabilizadora da ordem social, as ações orientadas pelo interesse em vantagens individuais poderiam traduzir atividades inofensivas e desejáveis.

Da ferocidade, da avareza e da ambição – os três vícios que levaram toda a humanidade à sua perdição – (a sociedade) – faz a defesa nacional, o comércio e a política, e, assim, ela produz a força, a riqueza e a sabedoria das repúblicas; desses três vícios que seguramente acabariam por destruir o homem na terra, a sociedade faz desse modo surgir a felicidade civil. Esse princípio prova a existência da providência divina: por obra de suas leis inteligentes, as paixões dos homens inteiramente ocupados na busca de sua vantagem privada são transformadas em uma ordem civil que permite aos homens viver em sociedade humana. (VICO *apud* HIRSCHMAN, 1979, p. 25).

Nesta categoria de atividades desejáveis, a teoria do *doux commerce* – presente na filosofia de Montesquieu e Voltaire, mas reiterada no Iluminismo escocês com Adam Smith e David Hume – parte da presunção de que o equilíbrio, a paz e a civilidade entre as nações é fruto das trocas comerciais realizadas entre elas (MOVSESIAN, 2018, p. 457). Ainda que sua tradução para “comércio gentil” seja inapropriada para apreender inteiramente o significado teórico dessa ideia, *doux commerce* contempla tanto um louvor ao aspecto econômico quanto, em particular, ao aspecto político.

O primeiro ocorre com a exaltação dos benefícios do mercado, principalmente em termos de criação de riqueza, que deriva principalmente da divisão de trabalho e vantagens comparativas no comércio internacional. O segundo reconhece os benefícios do mercado para a dimensão política tanto por oportunizar a estabilidade dos governos locais quanto por acalmar as paixões, diria Montesquieu (*apud* MOVSESIAN, 2018), por meio de seu predicado de previsibilidade e uma constância inata que permite alinhar diretrizes que justificam o comportamento humano (HIRSCHMAN, 1979).

Citando David Hume, para quem a humanidade só consegue curar um vício, substituindo-o (*apud* HIRSCHMAN, 1979, p. 24), e Helvétius, que assevera que “só uma paixão pode triunfar sobre outra paixão” (*apud* HIRSCHMAN, 1979, p. 34), Albert Hirschman (1979) demonstra como ocorreu a gênese do capitalismo no âmbito das ideias. Assim como Hirschman, Pierre Rosanvallon (2002) também enfatiza a importância das reflexões de Helvétius que, superando as discussões rousseauiana e hobbesiana sobre a bondade e/ou a maldade dos homens e da sociedade, assevera o papel das paixões como motivadoras do comportamento humano.

Para Helvétius, uma paixão, em particular, é a fonte de todas as outras: trata-se do interesse, como pilar fundador da sociedade. A legislação, por sua vez, tem a função de permitir a filtragem dos interesses individuais em interesse geral. Assim sendo, política e legislação se confundem:

Para Helvétius, a política se confunde assim com a legislação. Ela não é mais, como para Rousseau, um princípio de regulação e de construção da sociedade. A política não é infraestrutura da sociedade, mas somente uma superestrutura que se reduz à manutenção do poder necessário à execução das leis. (ROSANVALLON, 2002, p. 44).

Como “a filosofia moral e o preceito religioso não mais bastavam para controlar as paixões destrutivas dos homens” (HIRSCHMAN, 1979, p. 15), a atividade econômica foi alavancada como o substituto ideal, cuja função estava centrada na contenção dos

elementos corrosivos e flagelantes da natureza humana. Dentre seus pressupostos, postula-se de forma mais veemente a inauguração de uma sociedade autoinstituída e autorregulada, produto das necessidades mercadológicas, como as *Cartas Inglesas* [1734]/(1973), de Voltaire, sinalizam:

Entrei na Bolsa de Londres, praça mais respeitável do que muitas cortes de justiça, onde os representantes de todas as nações se reúnem para o benefício da humanidade. Lá o judeu, o maometano e o cristão negociam reciprocamente como se pertencessem todos à mesma religião. Só é infiel quem vai à bancarrota. O presbiteriano confia no anabatista, e o anglicano, na promessa do Quaker. Com o desmembramento desta assembléia pacífica e livre, alguns se retiram para a sinagoga, e outros para tomar um copo. Um vai ser batizado em uma grande cuba de água, em nome do Pai, do Filho e do Espírito Santo. Outro leva o filho para que lhe cortem o prepúcio e despejem sobre sua cabeça resmungos hebraicos incompreensíveis. Outros vão à sua igreja e, enchapelados, esperam a inspiração de Deus. E todos estão contentes. (VOLTAIRE, 1973, p. 17).

Em outras palavras, superando a valorização exclusiva do trabalho improdutivo e o estigma da usura de uma sociedade estamental, a mercantilização das relações sociais no capitalismo medieval da Europa permitiu que as atividades comerciais se convertessem no símbolo orientador da civilização em oposição à barbárie do momento pré-propriedade privada. O interesse pelo lucro ganha, então, o *status* de uma paixão domesticada, ainda que forte o suficiente para sobrepujar paixões violentas e atentatórias ao interesse geral, tão caro aos postulados liberais em ascensão. Paralelamente, tais diretrizes formam um alto apelo popular, transmitindo um voraz apetite de promoção de formas de autossuficiência e liberdade em relação ao peso tributário que o Estado representava (HIRSHMAN, 2018).

Este liberalismo primordial, ademais de sua dimensão política, apresentou-se enriquecido tanto em sua dimensão econômica quanto na dimensão filosófica com o desenvolvimento teórico promovido por John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Thomas Hobbes, Montesquieu, Voltaire, Claude Adrien Helvétius, Denis Diderot, entre outros. O aporte intelectual destes pensadores contribuiu para o desenvolvimento de variados processos revolucionários de cunho político e também social, entranhando o credo liberal em distintas frentes do tecido social.

Como exemplo, tem-se: a Revolução Gloriosa, de 1688, a Revolução Americana, de 1776 e, em especial, a Revolução Francesa, episódio histórico que inegavelmente engendrou as matrizes imagéticas de liberdade mais pujantes para a gênese do liberalismo clássico no campo das ideias. Como sugeriu Eugène Delacroix, na aclamada pintura *La Liberté guidant le peuple*, de 1830, a Revolução içou a flâmula do “espírito moderno”

(SCHMITT, 2005), próprio do romantismo político, ostentando uma firme oposição entre o Estado - tirânico, castrador - e a liberdade dos indivíduos.

A eficácia da instância liberal no combate ao absolutismo monárquico de direito divino e à perpetuação de um padrão de sociedade fechada, típico do feudalismo, em prol, por sua vez, de formas de vida orientadas para a libertação do homem em distintas esferas da vida social e, portanto, como agente catalisador de transformações históricas sem precedentes, é incontestável. Conforme destaca Norberto Bobbio (2000):

A doutrina do Estado liberal apresenta-se em seu nascimento (nas primeiras doutrinas contratualistas dos chamados monarcômacos) como a defesa do *Estado limitado* contra o *Estado absoluto*. Por Estado absoluto entende-se o Estado em que o soberano é “legibus solutus”, cujo poder é portanto sem limites, arbitrário. O Estado limitado é, em contrapartida, o Estado no qual o supremo poder é limitado seja pela lei divina e natural (os chamados direitos naturais inalienáveis e invioláveis), seja pelas leis civis, através da constituição pactuada (fundamento contratualista do poder). [...] e toda a história do Estado liberal desenvolve-se através da busca de técnicas aptas a realizar o princípio da limitação do poder. (BOBBIO, 2000, p. 275).

Sob essas circunstâncias, “a doutrina de limitação dos poderes foi elaborada principalmente por escritores burgueses” (BOBBIO, 2000, p. 276), o que conduziu diretamente a um desenho específico dos mecanismos institucionais do estado. Trata-se, pois, da dupla configuração que se refere tanto a uma dimensão material, com a submissão dos poderes positivos e negativos nas mãos dos soberanos a uma esfera de licitude, quanto uma dimensão formal, com a disposição de todos os órgãos do poder estatal hierarquicamente abaixo da supremacia das leis (BOBBIO, 2000). Ressalte-se, a título de ilustração, a influência dos escritos de Montesquieu, em *O espírito das leis* [1748]/(2000) para essa acepção:

É verdade que nas democracias o povo parece fazer o que quer; mas a liberdade política não consiste em fazer o que cada um queira. Em um Estado, isto é, em uma sociedade na qual há leis, a liberdade só pode consistir em poder fazer o que se deve querer e em não estar obrigado a fazer o que não se deve querer. Deve-se ter em mente o que é a independência e o que é a liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem, de modo que se um cidadão pudesse fazer o que as leis proíbem, já não haveria liberdade, pois os demais teriam igualmente este poder. (MONTESQUIEU, 2000, p. 166).

Com a Revolução Francesa, em especial, o poder do Estado foi de fato limitado e os direitos individuais burgueses, afiançados com a proclamação dos instrumentos legislativos como verdadeiros estandartes de uma suposta expressão da vontade geral e livre do povo, traduzida por representantes parlamentares, paradoxalmente eleitos de

forma censitária<sup>21</sup>. Nessa conjuntura, a formalização de uma constituição nacional se converteu em um elemento caracterizador da modernidade estatal.

Sua potencialidade em realizar projetos pré-determinados de Estado, direito e sociedade lhe outorgava um poder quase mítico que retumbou nos escritos de autores como William Godwin<sup>22</sup>, Thomas Paine e outros liberais radicais do século XIX, que apresentam como cerne argumentativo comum a extinção do Estado e da política como instituição mediadora: “O governo, mesmo quando perfeito, não passa de um mal necessário; quando imperfeito, é um mal insuportável.” (PAINE, 1776, *apud* SILVA, 2018, p. 124). Vislumbra-se, pois, a crassa aspiração de que todas as esferas da vida social sejam racionalizadas segundo a possibilidade de que o Estado não opere como o verdadeiro regulador da sociedade.

Tal paradigma doutrinário não se limitou aos escritos dos teóricos do campo do liberalismo radical. Em verdade, ele ganha força conceitual no seio da Ilustração escocesa, a partir das tensões que os teóricos da tradição contratualista sobre a gênese da sociedade – a exemplo de Hobbes, Locke, Rousseau, Pufendorf, Helvétius, entre outros – não conseguiram dirimir em relação à regulação desta. Ao tentar delinear respostas sobre qual é o princípio disciplinador do social, bem como aquilo que lhe oferece sustentação, os teóricos iluministas Adam Smith, Adam Ferguson, David Hume, John Stuart Mill, entre outros, traçaram argumentações filosóficas sobre a existência do homem e da sociedade. Alimentando uma visão específica de indivíduo – o indivíduo liberal –, estes autores, cada qual a seu modo, delineararam argumentos que convergem na crença de que apenas o homem liberal é capaz de sustentar os imperativos da sociedade de mercado.

Desde Don Quixote (1605) e Don Juan (*El burlador de Sevilla*, 1620-1635), germens antropomórficos do pensamento humanista no seio ibérico; a Robison Crusoe (1719) e Fausto (1808), com suas lógicas quantificadoras, próprias do individualismo econômico; a literatura da época não se eximiu de retratar essa nova mentalidade. Elenca-se aqui quatro personagens fraternalmente unidos como mitos do individualismo moderno (WATT, 1997). Por traduzirem o progressivo acirramento das nuances antropocêntricas,

---

<sup>21</sup> Tal fato controverso não contraria, contudo, a constatação de que “a proclamação dos direitos e a divisão dos poderes são os dois institutos fundamentais do Estado liberal, entendido como Estado de direito, ou seja, como Estado cuja atividade é em duplo sentido, isto é, materialmente e formalmente, limitada” (BOBBIO, 2000, p. 275-6).

<sup>22</sup> William Godwin, já no ano de 1793, escreve **Inquérito acerca da justiça política**, texto considerado precursor do anarquismo.

evidenciadas por meio das variadas atitudes tipificadas, esse novo homem liberal, egóico e desgarrado, suplantando o apego aos laços comunitários que a família, a ética e/ou a Igreja impunham (WATT, 1997), empreende a si mesmo. Moldando o homem liberal, criam-se as bases para a economia política (liberal).

Não se pode olvidar ainda que o fortalecimento paralelo do positivismo, em suas diferentes esferas de realizações – ou idealização –, suscitou, ao longo dos séculos XVIII e XIX, reivindicações de cientificidade que criaram uma corrida pela axiomatização nos campos do saber que detinham alguma pretensão de alcançar o *status*, mesmo que aproximado, das áreas de *hard science*, cujas principais características são a objetividade e o rigor do modelo científico (MISES, 2010). Desta forma, para que as ciências econômicas fossem consideradas “ciência[s] apriorística[s] da ação humana” (MISES, 2010, p. 66), o pensamento liberal dominante se afastou de premissas mais radicais que previam a necessidade de banir categoricamente o Estado dos domínios econômicos, focando seu ataque em quaisquer critérios morais, valores de solidariedade e aspirações democráticas de provisões estatais.

Para isso, autores como Adam Smith, comprometidos com o intento de fortalecer uma metodologia válida para a análise do Estado, vertendo a ideia de que o mercado detinha função auxiliar na sociedade, desenvolveram noções que se dirigiam à constatação de que a sociedade desempenhava papel acessório no mercado (POLANYI, 2000, p. 77), sendo, sob esses termos, que a sociedade deveria ser dirigida. Conforme salienta Karl Polanyi (2000), “Em vez de a economia estar incrustada nas relações sociais, são as relações sociais que estão incrustadas no sistema econômico. A importância vital do fator econômico para a existência da sociedade antecede qualquer outro resultado.” (POLANYI, 2000, p. 77).

Sob essa perspectiva, vislumbra-se no expediente smithiano da “mão invisível” uma racionalidade econômica em que os interesses privados, apesar do potencial disruptivo, geram benefícios ao interesse geral e não conflitos. Do egoísmo privado dependeria, pois, o progresso econômico e social das variadas nações do globo:

O homem, entretanto, tem necessidade quase constante da ajuda dos semelhantes, e é inútil esperar esta ajuda simplesmente da benevolência alheia. Ele terá maior probabilidade de obter o que quer, se conseguir interessar a seu favor a auto-estima dos outros, mostrando-lhes que é vantajoso para eles fazer-lhe ou dar-lhe aquilo de que ele precisa. É isto o que faz toda pessoa que propõe um negócio a outra. Dê-me aquilo que eu quero, e você terá isto aqui, que você quer — esse é o significado de qualquer oferta desse tipo; e é dessa forma que obtemos uns dos outros a grande maioria dos serviços de que necessitamos. Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que

esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à sua humanidade, mas à sua auto-estima, e nunca lhes falamos das nossas próprias necessidades, mas das vantagens que advirão para eles. (SMITH, 1996, p.74).

Polanyi (2000) frisa como virada epistemológica crucial na trajetória liberal o passo que transformou mercados isolados em economia de mercado, isto é, de mercados reguláveis em um mercado autorregulável a depender de um cenário de liberdade econômica que assim lhe permitisse atuar (POLANYI, 2000, p. 77). Para o autor,

[...] o século XIX – aclamando o fato como o ápice da civilização ou deplorando-o como um crescimento canceroso – imaginava ingenuamente que um tal desenvolvimento era o resultado natural da difusão dos mercados. Não se compreendeu que a engrenagem de mercados num sistema auto-regulável de tremendo poder não foi o resultado de qualquer tendência inerente aos mercados em direção à excrescência, e sim o efeito de estimulantes altamente artificiais administrados ao corpo social, a fim de fazer frente a uma situação criada pelo fenômeno não menos artificial da máquina. (POLANYI, 2000, p. 77).

Paralelamente, Smith (1996) impugna o contratualismo político como justificativa para a eclosão e manutenção de uma ordem social, pois, se a *res politica* pode ser apreendida a partir da ideia de violência e submissão a uma autoridade castradora, como se observava com a imposição de um mercantilismo de Estado; a *res economica*, por sua vez, autossuficiente e natural, é estimada pelos melhores atributos quando associada à liberdade:

Não existe nenhum país comercial europeu cuja ruína iminente não tenha sido muitas vezes predita pelos pretensos doutores desse sistema mercantil, como decorrência de uma balança comercial desfavorável. No entanto, depois de todas as preocupações e temores que levantaram em torno desse assunto, depois de todas as tentativas vãs, por parte de quase todas as nações comerciais, no sentido de fazer com que essa balança comercial lhes fosse favorável e desfavorável a seus vizinhos, não há sinais de que alguma nação europeia, sob qualquer aspecto, tenha empobrecido por esse motivo. Ao contrário, cada cidade e cada país, na medida em que abriram seus portos a todas as nações, ao invés de serem arruinados por esse comércio livre – como nos induziriam a crer os princípios do sistema comercial –, enriqueceram com isso. (SMITH, 1996, p. 474).

Depreende-se que, para Smith, o mercado assume o *status* de mantenedor por excelência da ordem social, uma ordem natural e, como tal, inatamente concorrencial:

O preço de monopólio é em qualquer ocasião o mais alto que se possa conseguir. Ao contrário, o preço natural, ou seja, o preço da livre concorrência, é o mais baixo que se possa aceitar, não em cada ocasião, mas durante qualquer período de tempo considerável e sucessivo. O primeiro é, em qualquer ocasião, o preço mais alto que se possa extorquir dos compradores, ou que supostamente eles consentirão em pagar. O segundo é o preço mais baixo que

os vendedores comumente podem aceitar se quiserem continuar a manter seu negócio. (SMITH, 1996, p. 114-115).

Por conseguinte, se o princípio que rege o mercado é a concorrência, harmônica e perfeita, este deveria ser, portanto, o mecanismo de equalização da sociedade, não apenas em nível local, mas também em relação às nações, haja vista a universalidade da volição por ganhos. Conforme destaca Ângela Ganem (2012), exemplificando o ponto, a argumentação de Adam Smith, em *A riqueza das nações* [1776]/(1996), se mostra emblemática para elucidar a mudança de paradigma que essa nova visão do homem e seus empreendimentos cimentava nesse momento:

Smith pensa a sociedade como um moderno, isto é, como autoinstituinte, e a encara como desencantada (nos termos weberianos). Com isso, constrói uma solução em que a sociedade não será mais fundada sobre uma exterioridade, mas sobre ela mesma. Neste objetivo, Adam Smith torna-se um dos mais geniais representantes da modernidade: ele transforma a economia em centro explicativo da sociedade através da universalidade do desejo de ganho dos homens. Sua solução afirma que os interesses privados, ao invés de se chocarem, produzindo a guerra, são agraciados por uma mão invisível que os orienta para o bem-estar coletivo. Uma solução aparentemente simples, mas que se tornou uma das metáforas centrais da economia e contribuiu decisivamente para definir um dos caminhos teóricos da disciplina. (GANEM, 2012, p. 146-147).

A partir desta resposta elementar do mercado como teoria geral da sociedade, amplamente reproduzida como uma das alegorias estruturantes da economia moderna, pretensamente positiva para o interesse geral, dado sua igualmente pretensiosa neutralidade ideológica, Smith foi capaz de revolucionar os meandros teóricos até então articulados para se pensar a sociedade. Mais uma vez, citando as inferências de Karl Polanyi (2000), tem-se que:

*Um mercado auto-regulável exige, no mínimo, a separação institucional da sociedade em esferas econômica e política. Do ponto de vista da sociedade como um todo, uma tal dicotomia é, com efeito, apenas um reforço da existência de um mercado auto-regulável. Pode-se argumentar que a separação dessas duas esferas ocorre em todos os tipos de sociedade, em todos os tempos. Uma tal inferência, porém, seria baseada numa falácia. É verdade que nenhuma sociedade pode existir sem algum tipo de sistema que assegure a ordem na produção e distribuição de bens. Entretanto, isto não implica a existência de instituições econômicas separadas. Normalmente, a ordem econômica é apenas uma função da social, na qual ela está inserida. Como já demonstramos, não havia um sistema econômico separado na sociedade, seja sob condições tribais, feudais ou mercantis [mercantilistas]. A sociedade do século XIX revelou-se, de fato, um ponto de partida singular, no qual a atividade econômica foi isolada e imputada a uma motivação econômica distinta. (POLANYI, 2000, p.92-93, grifos do autor).*

O século XIX e, mais precisamente, a profusão teórica desenvolvida em paralelo aos avanços da lógica-matemática, sobretudo com a Teoria do Equilíbrio Geral de León

Walras, cunhou uma perspectiva analítica pautada no pressuposto smithiano de que a ordem natural do mercado se conformaria em uma ordem eminentemente racional. Nesse veio, Walras buscou evidenciar empiricamente que a economia de mercado precisa de bases de apoio, às quais Karl Polanyi (2000) chamou de *embeddedness*: um conceito que exprime o enraizamento do mercado na sociedade, fazendo das relações de troca, em especial a instituição do sistema de preços e restrição monetária, parte do tecido social em que a escassez se torna estrutural, o temor da miséria e a caça pelo lucro crescente se consolidam como propulsores econômicos racionalizáveis:

[...] o padrão de mercado, relacionando-se a um motivo peculiar próprio, o motivo da barganha ou da permuta, é capaz de criar uma instituição específica, a saber, o mercado. Em última instância, é por isto que o controle do sistema econômico pelo mercado é consequência fundamental para toda a organização da sociedade: significa, nada menos, dirigir a sociedade como se fosse um acessório do mercado. Em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico. A importância vital do fator econômico para a existência da sociedade antecede qualquer outro resultado. Desta vez, o sistema econômico é organizado em instituições separadas, baseado em motivos específicos e concedendo um status especial. A sociedade tem que ser modelada de maneira tal a permitir que o sistema funcione de acordo com as suas próprias leis. Este é o significado da afirmação familiar de que uma economia de mercado só pode funcionar numa sociedade de mercado. (POLANYI, 2000, p. 77).

Nessa lógica, a sociedade seria pensada apenas como um “elemento acidental” (POLANYI, 2000, p. 97), incorporado ao sistema econômico, que, por seu turno, é autônomo e desvinculado da esfera social, ainda que radicado em várias instituições, em especial no Estado, através de seus instrumentos legais, que viabilizam os mecanismos para o acúmulo privado de riqueza.

Polanyi (2000) salienta ainda que, apesar dos esforços teóricos de Smith e outros autores que lhe foram contemporâneos, apenas no século seguinte os herdeiros do liberalismo efetivamente conseguiram içar muros para o campo da economia, banindo a moral e os valores de sua esfera de ação. A concepção do indivíduo smithiano, impelido por seus interesses, cede espaço à aceção de *homoeconomicus*, cujo cálculo maximizador não é capaz de traduzir uma razão onipotente, dado a limitada racionalidade dos agentes para produzir uma ordem plenamente racional com as diferentes possibilidades de liberdade integralmente garantidas.

Sem negar tal expediente, ao empreender sua análise sobre como o conceito de liberalismo se desdobrou ao longo da história e, em especial, o conceito de mercado como superação daquele de contrato, Pierre Rosanvallon (2002, p. 87) desconstrói o lugar comum discursivo de que o liberalismo é o território da liberdade. Admitindo que essa

ideia traz em seu bojo uma vagueza crônica, o autor evidencia que o conceito de liberdade adquire diferentes significados de acordo com o qualificativo – se econômico ou se político – que é alvo de análise (ROSANVALLON, 2002, p. 88-89).

Assim, a clássica cisão entre liberalismo político e liberalismo econômico, presente em Norberto Bobbio<sup>23</sup>, se torna “contraprodutiva” (ROSANVALLON, 2002, p. 15) e falseia a possibilidade de apreensão integral do liberalismo como um movimento *sui generis* e plurifacetado, que, desde o século XVIII, sinaliza uma ruptura epistemológica com os princípios jusnaturalistas<sup>24</sup> e tenta dar conta da complexidade multifatorial que forja os processos políticos, econômicos e sociais em todo o globo.

Complementando o par ideal(ógico) com a liberdade, ponto de convergência entre as distintas insígnias que o liberalismo ostenta – dentre as quais se destacam a continuidade da ideia de mercados autorregulados e o pluralismo de valores –, tem-se a repulsa pela instituição de uma autoridade estatal dominante sobre os indivíduos. A autonomia individual é defendida, pois, como o princípio capaz de sustentar uma ordem social viável e o mercado é designado como o mecanismo apto para pacificar o caos latente, instituído por uma massa disforme de indivíduos autointeressados: “o mercado constitui assim uma lei reguladora da ordem social sem legislador. A lei do valor regula as relações de trocas entre as mercadorias, e as relações entre as pessoas são entendidas como relações entre mercadorias, sem nenhuma intervenção exterior.” (ROSANVALLON, 2002, p. 6).

Habilitando a premissa de que a dimensão econômica não está apartada nem existe como uma esfera autônoma da vida social, a leitura de Polanyi (2000) conduz à inferência de que a sociedade capitalista do século XIX oscilou entre a defesa e o rechaço a dois posicionamentos dogmáticos que ocupam posições diametrais. Pendulando para um lado,

---

<sup>23</sup>Em um caminho oposto ao que se propõe nessas páginas, ou seja, isolando liberalismo político, como exercício dos direitos e liberdades fundamentais, e liberalismo econômico, como teoria econômica, defensora da economia de mercado e do desmantelamento calculado de formas de assistencialismo social do Estado, como fenômenos mutuamente estranhos, Norberto Bobbio (2018) evidencia a crença na possibilidade de perpetuação do liberalismo político, forjado após a 2ª Guerra Mundial e que incluiu medidas de justiça distributiva, sugestionadas pela doutrina socialista clássica, e proteção das liberdades fundamentais e da propriedade. Nesse sentido, o liberalismo político proposto por Bobbio se abstém de pensar o outro lado da moeda, o econômico, ainda que defenda tanto a necessidade de erradicação dos elementos que conduzem à desigualdade no domínio social quanto a observância ao procedimentalismo democrático liberal no domínio político.

<sup>24</sup> Segundo Luís Roberto Barroso, o jusnaturalismo diz respeito a “uma das principais correntes filosóficas que têm acompanhado o Direito ao longo dos séculos, fundada na existência de um direito natural. Sua ideia básica consiste no reconhecimento de que há, na sociedade, um conjunto de valores e de pretensões humanas legítimas que não decorrem de uma norma jurídica emanada do Estado, isto é, independem do direito positivo. Esse direito natural tem validade em si, legitimado por uma ética superior, e estabelece limites à própria norma estatal.” (BARROSO, 2008, p. 318).

o *laissez-faire*, agenciado pelo liberalismo em ascensão e apresentando a autorregulação da economia pelo mercado; e a empresa, enquanto formato indispensável para todas as relações sociais, como princípios fundadores. No outro extremo do pêndulo, o intervencionismo estatal, que se traduz em políticas e normas que visam proteger a sociedade dos excessos do *laissez-faire* que o próprio Estado vinha favorecendo com ações ou omissões de ordem prática.

Por fim, destaque-se ainda que Karl Polanyi (2000) chama atenção para o ambíguo significado de liberdade após o aprofundamento do liberalismo e o declínio da substância representativa do Estado Democrático de Direito, temática que será aprofundada nas linhas que se seguem.

### **3.3. O JANUS NEOLIBERAL: AUSTERIDADE E FINANCEIRIZAÇÃO DO ESTADO**

Entre o imediato pós 2ª Guerra Mundial e os anos de 1970, tendo em vista a necessidade de reconstruir não só a realidade física, formada por concreto e tijolos, mas também a realidade política, econômica e cultural do mundo ocidental, o capital<sup>25</sup> se viu impelido a limitar seus mecanismos promotores de lucro para propiciar uma trégua conciliatória entre a continuidade da trajetória avassaladora capitalista e a lógica do mundo da vida social (STREECK, 2018). Em um momento ainda anterior à completa internacionalização do capital, o agenciamento e apoio dos seus respectivos Estados de origem foram cruciais para o sucesso dessa empreitada (CHESNAIS, 2001).

Trajando toda a indumentária que possibilita estereotipar uma ordem democrática em uma *performance* absolutamente defensiva e, portanto, no encalce de superação da débil situação concorrencial em que o capitalismo se encontrava após 1945 (STREECK, 2018), os Estados conseguiram, de um lado, manter os direitos de propriedade devidamente protegidos e, de outro, os direitos contestatórios (LANZARA; COSTA, 2021). Dessa conjuntura resultaram os regimes de *welfare state*, cujas configurações variaram de acordo com as especificidades das díspares sociedades nacionais, mas, de modo geral, tanto viabilizaram expressivos acréscimos na qualidade de vida de

---

<sup>25</sup>Para os objetivos ora instados, assume-se a definição para capital de Thomas Piketty (2014): “[...] capital é definido como a soma total de ativos não-humanos que podem ser possuídos e trocados em algum mercado. Capital inclui todas as formas de propriedade real (incluindo imóveis residenciais), bem como o capital financeiro e profissional (plantas, infraestrutura, máquinas, patentes, etc.) utilizado por empresas e agências governamentais.” (PIKETTY, 2014, p. 46).

incontáveis indivíduos quanto criaram um legado de proteção e promoção de direitos sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Em 1973, com a primeira crise do petróleo, o mundo social viu esfacular as expectativas advindas dos chamados “trinta anos gloriosos” em que uma expansão econômica estável pressagiava o progresso permanente das condições de vida, trabalho e acesso a bens e serviços (STRECK, 2018). Essa expectativa se viu diluída por uma ácida realidade, diametralmente contrária ao cenário anterior, haja vista que os distintos países se viram fadados a um desenvolvimento econômico por vezes cabalístico, por vezes lúgubre, mas invariavelmente marcado pela perpétua oscilação dos humores das novas divindades contemporâneas: bolsas de valores e mercados financeiros.

Com a recessão que se instalou no mundo após a segunda crise do petróleo, em 1979, a “fórmula da paz”<sup>26</sup> foi deveras abalada, abrindo caminho para o fortalecimento de críticos ao modelo de gestão social praticado pelos governos, cujas agendas políticas se alinhavam aos mecanismos keynesianos. Sem se diferenciar, como em cada um dos episódios anteriores de crise, esta foi seguida por um significativo repensar a macroeconomia e, de alguns debates, saíram alguns dos fundamentos vencedores: assim como a Grande Depressão de 1929 trouxe a economia keynesiana, a crise dos anos de 1970 fortaleceu o neoliberalismo (STRECK, 2018; McBRIDE; WHITESIDE, 2011).

Sob a convicção de que o Estado tanto não é capaz de transpor uma série de externalidades – a exemplo da estagflação que assolava o período – e outros “entraves estruturais” (CRUZ, 2010, p.8), como também aviva o problema por meio dos mecanismos de intervenção democrática de que se vale (MISES, 2010, p. 66), intensificou-se a reação contra o processo de incorporação de direitos e alargamento das possibilidades de participação política, ademais de objeções militantes contra as conquistas civilizatórias do Estado de bem-estar social que o pós-guerra favoreceu. Nesse ínterim, o aprofundamento das estruturas do sistema capitalista, dentre as quais se destacam a globalização e a financeirização da economia, suscitou o distanciamento entre os agentes econômicos e as pretensões democráticas direcionadas aos Estados.

Em vista disso, com as expectativas de concretização de um capitalismo nos moldes do imediato pós-guerra não se coadunando mais às pretensões do capital, o modo

---

<sup>26</sup>“Fórmula da paz” é o termo usado pela Escola de Frankfurt para se referir às mediações do Estado intervencionista que conciliava a imposição de uma disciplina ao mercado e distribuía concessões que levaram à implantação de instrumentos keynesianos e políticas estatais repletas de obrigações sociais (STRECK, *op. cit.*, p. 72).

como a democracia era encaminhada mudou, assim como o *establishment* dominante sobre o desenvolvimento econômico, que se voltou para os preceitos neoliberais. Considerando o neoliberalismo um produto histórico que, metamorfoseado ao longo do tempo, passou por uma série de estágios e mudanças que favoreceram sua dominação em relação ao discurso político econômico global (McBRIDE; WHITESIDE, 2011) em torno da narrativa “*there is no alternative*” (STREECK, *op. cit.*, p. 103), entende-se que dele se disseminou um modelo específico de intervencionismo sociojurídico que esvazia os domínios democráticos com um conjunto de regras e padrões cingidos e uniformes para a ação estatal.

Em um primeiro momento, o neoliberalismo pós-1970 ganha peso e força dogmática como um “projeto intelectual” com a crítica ao keynesianismo do pós-guerra. Desta forma, ele pôde assumir para si o papel de um projeto econômico com uma resposta ao processo de estagflação mundial dos anos de 1970 e 1980. Peter Evans (1993) sintetiza o cenário da seguinte forma:

Alterações reais na agenda do desenvolvimento e avaliações negativas de antigos desempenhos interagiram com mudanças no clima ideológico e intelectual para trazer ao centro do debate sobre o desenvolvimento a questão de saber se o Estado deveria mesmo tentar ser um agente econômico ativo. Teorias minimalistas do estado que enfaticamente limitavam o âmbito da ação efetiva deste ao estabelecimento e manutenção de relações de propriedade privada voltavam a entrar em voga, defendidas por um notável aparelho analítico “neo-utilitarista”. Além do mais, as teorias neo-utilitaristas do Estado eram bem adequadas ao receituário econômico ortodoxo para o tratamento de problemas de ajuste estrutural. Em meados dos anos oitenta a combinação era quase irresistível. (EVANS, 1997, p. 108).

Como na década de 1970, e até mesmo na de 1980, não havia ainda casos de sucesso registrados na literatura de que a fortaleza keynesiana seria definitivamente derrubada frente ao novo sistema, os governos foram cautelosos e graduais em suas práticas, sendo a exceção o caso chileno, extensamente descrito por Naomi Klein (2008) como laboratório para tais experimentos. Dentre as técnicas testadas estavam uma matriz econômica monetarista liberalizante, uma matriz orçamentária afeita à constrição de gastos públicos e uma matriz tributária com foco em impostos indiretos e regressivos, privatização de estatais e desregulamentação ou flexibilização normativa.

Destaca-se o caso europeu em que houve a conversão de programas de políticas públicas universais em seletivas, marcando o fim de uma *golden age* ao cercar os critérios que tornavam as pessoas elegíveis para se beneficiar das políticas sociais.

Paralelamente, as questões orçamentárias começaram a ganhar relevo nos noticiários da época (McBRIDE WHITESIDE, 2011). Inicia-se, pois, a era da austeridade.

Assim, como os nomes de doenças assassinas, que nada ou pouco dizem sobre as causas e a profundidade do sofrimento causado; na contemporaneidade, a expressão *austeridade* não pode ser reduzida simplesmente ao verbete etimologicamente ligado à qualidade ou estado de ser austero, com abstenção de luxos e/ou disciplina rigorosa<sup>27</sup>. Considerada a palavra do ano em 2010<sup>28</sup>, o que se convencionou chamar de austeridade, voltada para pensar o Estado e o orçamento público, pode ser resumido, em linhas gerais, em algumas possibilidades: um estratagema próprio do pensamento político econômico neoliberal para favorecer a acumulação (LACERDA, 2019; SAAD; MORAIS, 2018; ROSSI *et al.*, 2019), uma característica permanente da era neoliberal (GUAJARDO; LEIGH; PESCATORI, 2011; McBRIDE; WHITESIDE, 2011), um mecanismo de exceção (BERCOVICI, 2006b). Outras acepções podem ser assumidas ainda a depender do alinhamento científico ou doutrinário de seu enunciador.

Ainda que Mark Blyth (2017) conceitue austeridade através da simples e objetiva assertiva “corte o Estado”, elencada no segundo capítulo do seu livro, não se trata de um entendimento consensual nem entre os defensores nem entre os críticos da austeridade. O próprio Friedman defende:

Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedades; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; envolva-se em atividades para evitar monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de uma criança; um tal governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar. O liberal consistente não é um anarquista. (FRIEDMAN, 1984, p. 42).

Por isso, opta-se por outra possibilidade, conceitualmente mais completa, apresentada por Blyth (2017), para austeridade:

[...] forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas

<sup>27</sup>Cf. Dicionário Michaelis Online. Editora Melhoramentos, 2021. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em 15 abr. 2021.

<sup>28</sup> CONTRERAS, Russell. Audacity of ‘austerity,’ 2010 Word of the Year: As Greece faced a debt crisis, the government passed a series of strict austerity measures, including taxes hikes and cutting public sector pay. **The Seattle Times**, Seattle, december 21, 2010. Available from: <https://www.seattletimes.com/nation-world/audacity-of-austerity-2010-word-of-the-year/>. Access on 14 abr. 2021.

e os déficits. Fazê-lo, acham seus defensores, inspirará “‘a confiança empresarial’ uma vez que o governo não estará esvaziando o mercado de investimentos ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já ‘demasiada grande’ dívida da nação.” (BLYTH, 2017, p. 22).

Segundo Paul Pierson (2002), por sua vez, trata-se da lógica do *mainstream* econômico neoliberal quando a capacidade de gerar receitas é circunscrita, mas, ao mesmo tempo, os gastos seguem crescentes frente aos compromissos assumidos. Assim sendo, para que os governos realizem ajuste fiscal, promove-se preferencialmente o corte de gastos públicos em detrimento de aumento de impostos.

Em uma frente complementar, Schäfer e Streeck (2013) salientam que a crescente competição internacional por menores impostos tornou ainda mais difícil a taxação de grandes rendas e empresas. Paralelamente a esse dado, com as flexibilizações normativas sobre o mundo do trabalho e a conseqüente estagnação das formas de renda, a possibilidade de incrementos na tributação que atinge os cidadãos comuns, especialmente impostos indiretos e contribuições para a previdência, tornaram-se politicamente insustentáveis.

Por isso, em termos de política econômica, o final dos anos de 1980 e os primeiros anos da década de 1990 foram marcados pela consolidação de diretrizes de importância internacional, favoráveis às políticas fiscais contracionistas (PECK; TICKELL, 2002). O Consenso de Washington, de 1989, e o Tratado de Maastrich, de 1992, operam como dois casos emblemáticos da sistematização da dinâmica de constrição orçamentária que se tornou dominante quanto ao papel restrito dos Estados democráticos e quanto ao uso de recursos fiscais, principalmente para garantir a sustentabilidade das dívidas públicas.

Sobre esse mérito, Stephen McBride (2016) salienta o papel de vanguarda da União Europeia (UE) na experiência de circunscrição da capacidade dos governos de efetivar políticas fiscais expansionistas. Tal episódio ocorre porque os parâmetros de Maastricht impunham limites supranacionais, tanto para as políticas fiscais quanto para as regras monetárias, que, caso fossem excedidos, implicariam em sanções para restringir o estado em questão e isolá-lo de possíveis tensionamentos democráticos.

Estipulando medidas para a gestão da dívida e regras de orçamento equilibrado, pode-se tomar como exemplo o art. 104º-C do Tratado da União Europeia, ratificado pelo art. 1º do Protocolo sobre o Procedimento Relativo aos Déficits Excessivos. Nesses artigos é imposto que a meta de dívida pública máxima permitida seria de 60% do PIB e

que o déficit orçamentário anual não poderia ser superior a 3% do PIB, salvo em circunstâncias econômicas excepcionais (UNIÃO EUROPEIA, 1993).

O implacável Bóreas<sup>29</sup>, trazido pela iniciativa europeia, insuflou tendências acadêmicas e políticas que viam as políticas esboçadas para estimular o crescimento e/ou sustentar os níveis de emprego como ultrapassadas. Conforme destaca McBride (2016), o novo consenso suscitado por Maastricht apontava para a convicção de que a inflação baixa com a estabilidade de preços, obtida por meio de regras fiscais que reduziriam orçamentos governamentais, levaria a baixos níveis de dívida e, como consequência, impulsionaria o crescimento econômico.

John Cochrane (2009), por exemplo, sustenta entendimentos favoráveis à austeridade. Para o autor, cada dólar gasto pelo Estado corresponde a um dólar a menos gasto pelo setor privado e, conseqüentemente, cada emprego oriundo de gastos públicos acarreta a perda de empregos na iniciativa privada (COCHRANE, 2009).

Tais conclusões, bem como expressiva parte do aporte crítico dos monetaristas às políticas anticíclicas e keynesianas de alargar gastos públicos como forma de combater à recessão econômica, deitam raízes na Lei de Say, segundo a qual a existência prévia de oferta gera o surgimento de uma demanda (RIBEIRO, 2019). Em geral, para as comunidades epistêmicas da austeridade fiscal (PINHO, 2021), o gasto público não gera, no entanto, nova demanda, mas tão-somente transfere recursos entre grupos, dado que o Estado, em sua situação de ente indigente, não produz riquezas, mas apenas tem acesso a ela por meio de empréstimos e tributos.

Conforme salienta Friedman (1984, p. 91):

É preciso notar que o empréstimo tomado pelo governo para gastar não altera o volume de dinheiro existente nas mãos dos indivíduos. O governo toma emprestados 100 dólares de alguns indivíduos com a mão direita, e doa o dinheiro com a mão esquerda àqueles com quem faz suas despesas. Pessoas diferentes têm dinheiro, mas o volume total de dinheiro existente é o mesmo.

Em outra frente de intervenção técnica e também teórica, nos últimos anos do século XX, viu-se florescer também uma multiplicidade de instituições supranacionais, dentre as quais se destacam o papel da Organização Mundial do Comércio, Banco

---

<sup>29</sup> O vento Bóreas, conhecido como vento norte na mitologia grega, foi descrito na *Ilíada*, de Homero, como um vento que transformava os lugares por onde passava em desertos gelados, devido a seu temperamento errático, impetuoso e até mesmo violento, o oposto de seu irmão Zéfiro, conhecido como um vento deleitoso e suave. Soprando desde a região da Trácia, Bóreas convertia o ar em frio, trazendo o inverno, a época que demandava mais austeridade no ano, motivo pelo qual era muito respeitado, temido e frequentemente associado a momentos de escassez e dificuldades.

Mundial e Fundo Monetário Internacional, que içaram, por sua vez, pretensões catequizadoras, ainda que por ideologias e linhas argumentativas congruentes àquelas referidas anteriormente. Difundiu-se, pois, a criação de organizações que compõem uma rede de técnicos e especialistas que geram periodicamente uma série de estudos, *rankings*, indicadores e outras classificações, cujas metodologias para cálculos e obtenção dos dados formam uma verdadeira “Babel tecnocrática” (HOLMES, 2014, p. 1143), por vezes inacessíveis até mesmo para os mais experientes peritos.

Unindo narrativas em torno de uma *path dependence* para o desenvolvimento, alegadamente orientadas por dados estatísticos e uma coletânea de estudos técnicos autopromovidos, essas agências, principalmente com o fim da Guerra Fria, fortaleceram uma visão específica (e bastante restrita) da democracia como condicionante política para o desenvolvimento. Ademais, propôs condicionalidades econômicas que os países, em especial aqueles da periferia do capitalismo, deveriam incluir em suas agendas.

Respaldados por estudos, relatórios técnicos, planos de reforma nacionais e de organismos internacionais, bem como um *mass media*, dependentes dos meios empresariais, ativo e doutrinado nas “ideias modernas de mercado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 205), diferentes ordenamentos jurídicos efetuaram ou estão no processo de recalibragem da constitucionalização de direitos, preocupando-se em ressaltar o imperativo de uma nova gestão da *res publica*, pautada no princípio do *accountability* como “técnica de disciplina dos governos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 213). Os saberes transnacionais assumem, por conseguinte, centralidade para a configuração das pautas decisórias e competem contra a imperatividade da soberania democrática, como consequências diretas da fetichização por números e estatísticas, responsável pela “hiper-racionalização de resultados” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 319), em especial no que tange à defesa por políticas de austeridade.

Para Gilberto Bercovici (2006), essas instituições e os saberes por elas produzidos conseguem constituir verdadeiros “poderes de exceção sem qualquer contrapartida” (BERCOVICI, 2006, p. 97). Seja comprometendo a autodeterminação democrática, seja minando a possibilidade de que a democracia possa permitir que todas as visões ou ideias concorram aberta e livremente pela obtenção das decisões, a “coprodução público-privada de normas internacionais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 318), que formatam discursos e conhecimentos técnicos para o Estado, pretensamente outorga legitimidade científica à materialização de agendas liberalizantes e flexibilizadoras. Afetando, portanto, as relações de poder, a alocação de recursos e a natureza das decisões políticas

em nível mundial, a chave para o poder e legitimidade dessas instituições frente aos distintos atores públicos e privados pelo mundo é a pretensa tecnicidade, imparcialidade e objetividade dos indicadores que criam.

Ressalte-se a crise da fé na representação que leva à corrosão na confiança nos agentes políticos na gestão da representação dos interesses dos cidadãos, o que suscita a demanda por mais racionalidade e conhecimentos ditos como verdadeiros, neutros e inquestionáveis para a política democrática, a fim de mudar sua natureza baseada em dissensos e opiniões plurais (URBINATI, 2014). Nesse sentido, com distinções e peculiaridades locais, os debates sobre o tamanho do Estado ganharam os holofotes. À defesa de afrouxamento das liberdades econômicas e desregulamentação das leis de proteção social, somou-se a necessidade de medidas de austeridade para a redução dos gastos públicos como único *modus faciendi* para sanear o problema econômico e alavancar algum progresso para os países.

O núcleo duro dessas reformas, orientadas para as demandas dos mercados, marca o perecimento dos focos remanescentes de keynesianismo e o consequente fortalecimento, em nível global, de políticas integradas e revisoras dos sistemas de seguridade social e proteção ao trabalho (TEEPLE, 2017). Em um movimento de profunda retificação do Estado social das décadas anteriores, a coerência reformista das décadas de 1980 e 1990; resgatada, no caso do norte do globo, já em 2009, como estratégia contra a crise dos *subprimes*, e, no caso brasileiro, a partir da segunda metade da presente década, como se discutirá posteriormente; é “dada pelo princípio geral de transferir o maior número de atividades possível para o âmbito do mercado e minimizar as distorções provocadas pela intervenção do Estado” (CRUZ, *op.cit.*, p. 8).

Pierson (2001) destaca que, a partir da década de 1990, ocorre a proliferação pelo globo de três elementos cruciais que, comparativamente ao imediato pós-Segunda Guerra, geram “um estresse fiscal considerável” (PIERSON, 2001, p. 370), associado pela ortodoxia econômica aos excessos de Estado e obrigações sociais que ainda se sustentava. Trata-se da combinação entre forte desaceleração das taxas de crescimento econômico, maturação dos estados de bem-estar e envelhecimento da população.

Ainda que as agendas de reforma neoliberais variem substancialmente entre os diversos países democráticos, em geral, elas priorizam a contenção de custos públicos (PIERSON, 2002, p. 402). De acordo com o autor, esta disciplina partilhada diz respeito a uma situação de austeridade permanente em que os estados de proteção social ou

efetivamente são desmantelados ou recalibrados para limitar as extensões de provisão social aos mais vulneráveis.

De tal cenário distópico como o novo estado normal da economia, disseminado tanto pelas classes políticas quanto por um *mass media* orientado para o mercado, decorre uma pretensa conjuntura de escassez permanente de recursos que demandaria, por conseguinte, reiterados sacrifícios “de todos”, incluindo cortes cada vez mais profundos nos gastos públicos, mais comumente direcionados às políticas públicas redistributivas e à amputação de direitos sociais e coletivos.

McBride e Whiteside (2011) são enfáticos ao afirmarem que os mecanismos de austeridade não afetam negativamente a todos, cabendo sempre perguntar a quem cabe o engodo. Eles expõem que a austeridade é uma política própria do neoliberalismo que ascendeu nos anos de 1970 para reverter ganhos sociais – ou perdas empresariais – decorrentes do período pós-guerra (McBRIDE; WHITESIDE, 2011, p. 44):

Isso pode ocorrer diretamente por meio de confrontos na mesa de negociações, em um contexto em que a política monetária rígida de combate à inflação disciplinou o trabalho por meio do aumento do desemprego. Ou, poderia ocorrer indiretamente através da diminuição da provisão do “salário social” do estado, fornecido por meio de vários programas sociais. Neste período inicial, “restrição” ou, às vezes “contenção” era o descritor preferido para políticas que se enquadram na definição de austeridade. (McBRIDE; WHITESIDE, *op. cit.*, p. 44, tradução livre).

Com a crise dos *subprimes* em 2007-2008 e os incontáveis dados financeiros cruciais abertamente negligenciados, “a virada prematura para a austeridade” (KRUGMAN, 2018, p. 167, tradução livre) abriu terreno fértil para que economistas doutrinários se sentissem “à vontade para tomar a pílula azul e continuar acreditando no que eles querem acreditar” (KRUGMAN, 2018, p. 167-168, tradução livre)<sup>30</sup>. Tais fatos, contudo, não podem ser redimidos pela falta de compreensão dos mecanismos possíveis ou uma admissível falta de dados, como defendem muitos especialistas que buscaram justificar a situação pela teoria do cisne negro<sup>31</sup>. Krugman (2018) argumenta que eles

---

<sup>30</sup> Paul Krugman faz referência ao filme de ficção científica *Matrix* (1999) com a reprodução parcial da fala do personagem Morpheu (“acreditar no que quiser acreditar”). Usando também a ideia de tomar a “pílula azul”, popularizada como a escolha que conduz a um estado permanente de ignorância ilusória e, como tal, uma condição abençoada. No referido filme, o personagem Morpheu oferece as duas pílulas ao personagem Neo, dizendo: “Se você tomar a pílula azul, a história acaba e você acordará na sua cama, acreditando no que quiser acreditar. Se você tomar a pílula vermelha, ficará no País das Maravilhas e eu te mostrarei até onde vai a toca do coelho”.

<sup>31</sup>O conceito de “cisne negro” foi desenvolvido pelo filósofo e escritor Nassim Taleb em seu livro *A lógica do cisne negro* (2007), e pode ser entendido como símbolo de momento de crise ou evento de grande impacto na economia e sociedade local e/ou internacional, mas substancialmente raro e, portanto,

simplesmente decidiram fechar os olhos para perdas abissais e desnecessárias de capitais produtivos e empregos.

Destarte, e ainda que tenha havido o reconhecimento por antigos expoentes da ortodoxia neoliberal, como o Banco Mundial, de que “os problemas de seus clientes possam surgir não apenas de más políticas, mas de deficiências institucionais corrigíveis apenas no longo prazo, [sendo que] a resposta não está no desmantelamento do Estado, e sim na sua reconstrução” (EVANS, 1993, p. 109), as medidas de liberalização, privatização e outras políticas associadas aos ajustes estruturais do Estado voltaram à cena com veemência após 2008. Deixando o credo neoliberal intacto, como para Bryan Evans (2017), ou mais fortalecido, ainda que sob nova roupagem e com um programa político conservador nas mãos de agentes políticos ideologicamente orientados, como para Colin Crouch (2013), o neoliberalismo do século XXI logrou ratificar seu espaço.

Deste modo, em lugar de uma democracia pautada na efetivação de direitos, insta-se a constitucionalização de políticas de livre mercado, mas de forma qualitativamente diferente da declarada erradicação que possivelmente desencadearia reações eleitorais indesejadas. Nesse sentido, o jogo político ocorre de forma mais sofisticada com ajustes camuflados pela tecnicidade das decisões, atinentes à imperiosa necessidade, pela qual os agentes normativos embutem medidas de diminuição de custos em aspectos de bem-estar, menos palpáveis no curto prazo, para assim ofuscar o real impacto de tais medidas políticas no longo prazo.

Stephen McBride (2016) frisa que, apesar do fracasso em empreender os objetivos professados, as políticas de constitucionalização da austeridade têm sido perseguidas com insistência por meio de uma dupla combinação de fatores.

De um lado, o autor identifica um progressivo isolamento dos principais poderes – e não apenas na dimensão política –, localizados cada vez mais distantes da influência popular, contra quem fortalezas de motivações técnicas são erigidas tanto para justificar a inação quando para acastelar os agentes públicos frente a responsabilidades adicionais.

De outro, ele sinaliza que o próprio corpo normativo constitucionalizado reflete as preferências neoliberais para múltiplas políticas e se comporta como se houvera sido programado para garantir a continuidade do *status quo*, travando mudanças futuras e, conseqüentemente, impedindo um conjunto de resultados políticos indesejados. Nesse

---

imprevisível. Trata-se de um conceito muito referenciado no mercado financeiro e em franca oposição ao de “cisne branco”, cuja característica central está na sua recorrência e previsibilidade.

caso, o aparato constitucional em pauta é projetado como um obstáculo o qual as possíveis modificações legislativas futuras terão mais dificuldade de transpassar para serem aprovadas comparativamente à ausência de tais barreiras (McBRIDE, 2016). Eskridge e Ferejohn (2001, *apud* PIERSON, 2015, p. 135), alinhando-se a essa constatação, mencionam a criação de arranjos constitucionais como “superestatutos” que criariam, por sua vez, super-requisitos para sua revisão.

Ademais desta possibilidade, listam-se, ao menos, três modos de constitucionalização da austeridade. No primeiro, os Estados-nação podem assumir obrigações, como parte da vinculação a tratados internacionais, que incluem a observância de regras específicas e uma variedade de procedimentos projetados para monitorar e publicamente envergonhar os países desviantes. No segundo modo, eles podem incorporar tais obrigações e regras como parte de suas próprias constituições nacionais ou subnacionais com emendas especiais e outros procedimentos que são mais difíceis do que aqueles usados na aprovação de legislação ordinária. Finalmente, o terceiro modo ocorre por meio de legislação ou regulamentos ordinários que podem ser usados para criar obstáculos, de diferentes ordens, para se desviar das obrigações com políticas públicas (McBRIDE, 2016).

McBride (2016) salienta também que, ainda que os primeiros dois tipos sejam mais complexos e de intrincada modificação, o terceiro modo, mesmo menos incisivo, é tão ou mais efetivo quanto os outros na criação de campos de microforças no processo de tomada de decisão de políticas públicas. Pela própria habitualidade e cobertura da aplicação, legislação ou regulamentos ordinários tornam a inevitabilidade do caminho adotado mais palatável sob a premissa de uma insuficiência generalizada da dimensão política de produzir resultados sociais, como se verá no capítulo 4.

Conforme afirma Mark Blyth (2017, p. 25), “claramente, a austeridade não está funcionando, se ‘funcionar’ significa reduzir a dívida e promover o crescimento”. Em poucas palavras, ele sintetiza algumas décadas de estudo e, na continuidade, aponta ainda as três razões principais por que a austeridade precisa ser rejeitada.

Em primeiro lugar, o autor argumenta que o corte generalizado de despesas públicas opera como uma medida suicida, assim como seria suicídio exportar toda produção nacional, sem ter como suprir o mercado interno (BLYTH, 2017, p. 10).

Em segundo lugar, a austeridade, para Blyth, nega a ligação entre os ciclos econômicos – “cíclicos, nunca seculares” (BLYTH, 2017, p. 12) – e déficits públicos, adotando a presunção da continuidade perpétua da situação de crise. Tal argumento

corroborar a ideia de Naomi Klein (2008) de configuração contemporânea de um capitalismo de desastre permanente, e, conseqüentemente, medidas de austeridade permanentes, o que valida a premissa inicial deste estudo de políticas de exceção econômica, cujos resultados para os direitos fundamentais e tecido social serão refletidos no capítulo subsequente.

Por fim, e como efeito, a terceira razão elencada pelo estudioso (2017) ressalta que o público não atingido negativamente pela austeridade é uma franja estreita e muito rica da população, a qual não precisa de bens e serviços públicos e que, em verdade, se beneficia com as políticas de austeridade ao especular sobre as dívidas soberanas.

Sobre esta questão da especulação em particular, cabem alguns aportes complementares para tangenciar a pauta do protagonismo do sistema financeiro na contemporaneidade. Na perspectiva do ex-ministro de finanças grego, Yanis Varoufakis (2017), a financeirização da economia:

[...] consiste basicamente no aumento do poder e da importância de bancos e instituições afins na gestão e geração de riqueza nas economias capitalistas. A partir daí a renda (em sentido estrito, isto é, o ganho sobre a escassez, a priori de dinheiro, mas também de imóveis, títulos, etc.) passa a preponderar sobre a forma de riqueza produzida a partir da exploração do trabalho e da produção (isto é, o lucro). (VAROUFAKIS, 2016, p. 7).

Partindo do entendimento de que as finanças, em economia, não constituem apenas uma área, mas se trata do macrocosmo que abarca todas as atividades sociais, uma variável que foi agregada, nas últimas décadas, ao desenvolvimento do capitalismo real é o fato do dinheiro clássico, aquele impresso estritamente pelas autoridades estatais, apresentou progressiva perda de valor, contemplando somente 3% da liquidez mundial (DOWBOR, 2019). Atualmente as maiores fortunas do mundo não estão materializadas em propriedade físicas – veículos, prédios, obras de arte – ou guardadas em cofres, mas são basicamente “sinais magnéticos em computadores” (DOWBOR, 2019, p. 25). Procede de tal fato a crescente importância dos intermediários financeiros.

Um conceito complementar, relevante para esta discussão, é o de capital fictício, que, de acordo com Luiz Fernando Reis (2015), é aquele no qual riquezas são multiplicadas de modo ilusório, uma vez que ocorre exclusivamente pela existência de mecanismos artificiais monetários e financeiros. Diferentemente do capital arrendado com empréstimos, em decorrência de juros remuneratórios e que, conseqüentemente, provém de um capital produtivo; o capital fictício é constantemente valorizado em razão

das perspectivas futuras de capitalizar os rendimentos antecipadamente, sem que haja compensações capaz de convertê-lo em capital produtivo (REIS, 2015, p. 35-7).

Em termos gerais, tal fato evidencia que “os bancos são as instituições que efetivamente emitem dinheiro hoje, e não os governos. E mais: os bancos podem cobrar juros sobre o dinheiro que criaram, e cujo custo consiste essencialmente em mover teclas no computador.” (DOWBOR, 2019, p. 27).

O rol de possibilidades de capital fictício se estende continuamente desde a mundialização financeira após, principalmente, os anos de 1980, mas as principais fontes ainda são as ações negociadas nas múltiplas bolsas de valores espalhadas pelo globo, os títulos de dívida pública e as moedas de crédito, emitidas pelos bancos sem a necessidade de lastrear por meio de depósitos respectivos, bem como os variados derivativos de créditos. Conforme salienta François Chesnais (2001, p. 9), “com as finanças, tem-se dinheiro produzindo dinheiro, um valor valorizando-se por si mesmo, sem que nenhum processo (de produção) sirva de mediação aos dois extremos”.

Na perspectiva de Blyth (2017), a crise de 2008 descortinou justamente os problemas da ausência de regulação para essa financeirização do domínio econômico. A insolvência bancária com a ausência de liquidez e, como desdobramento, os orçamentos nacionais e dívidas soberanas, readequados para custear a saúde financeira dos sistemas econômicos nacionais, verteram, palmo a palmo, uma crise que era exclusiva do setor bancário (setor privado) em uma crise de despesas públicas (setor público).

Para Yanis Vaurofakis (2016), a crise dos *subprimes* foi como a crise de 1929 para a geração contemporânea, sendo que a principal diferença pode ser resumida na criação de um capitalismo de Estado diferente. Se em 1930, o Estado se voltou para um capitalismo de custeio das massas, a partir de 2008, os bancos centrais injetaram extravagantes somas de capital para amparar os bancos privados, tendo como consequência “um tecnofeudalismo que consiste em aplicar austeridade para as massas e, ao mesmo tempo, muito dinheiro do Estado, ou seja, socialismo, para os banqueiros e as corporações” (VAROUFAKIS, 2021).

Com o agravamento da crise de 2008, globalizada em virtude da internacionalização financeira, vislumbrou-se a configuração articulada entre os bancos. Assim, o colapso de um evidenciava a possibilidade de colapso de todo o sistema.

Nesse cenário, a justificativa “*too big to fail*” (muito grande para cair), consolidada pelas comunidades epistêmicas que lograram aprovar o americano *Emergency Economic Stabilization Act* (EESA), de 2008, abriu precedentes para a

utilização de recursos do Estado para salvar o sistema financeiro em diversos países do globo, ao passo que deslegitimou iniciativas que flertassem com o keynesianismo (BLYTH, 2017) e impulsionassem a produção, os investimentos e o consumo.

“Como bactérias que matam o próprio hospedeiro” (HUDSON, 2015, *apud* DOWBOR, 2019, p. 29), o paradoxo é que este resgate aos bancos, liderado pelos Estados, opera como uma das causas mais significativas pelas dívidas ascendentes dos Estados que, em retorno, é acusado de ser perdulário e excessivamente pesado pelas comunidades epistêmicas ligadas ao sistema financeiro. Ainda que suas decisões políticas reflitam o atendimento de interesses setoriais, o Estado segue tachado como o elemento desestabilizante do mercado, sendo dupla a razão para tal epíteto: de um lado a duvidosa moralidade das autoridades democraticamente eleitas; de outro, sua inclinação em despender recursos em atividades às quais a iniciativa privada é apta a atender, deturpando, portanto, as oportunidades concorrenciais.

Esse cenário dialoga com aquele exposto por Streeck (2018, p.125) para explicar como a tripla crise (bancária, orçamental e da economia real) transformou o Estado fiscal (*tax state*) em um Estado endividado (*debt state*). Entende-se, portanto, que o endividamento público opera como *topos* por meio do qual se justifica o antagonismo entre as estratégias de mudança normativa na esfera político-econômica, em especial para promover a possibilidade de financeirização do Estado e travar despesas que atendam aos interesses da classe dependente de salário ou programas sociais.

Dardot e Laval (2016, p. 219 e 220), ao seu turno, também desenvolvem argumentações em torno da ideia de que os padrões orçamentários defendidos mundialmente, em especial após 2008, operam como “instrumentos de disciplina dos comportamentos”. Tais instrumentos, favoráveis ao mercado, operam principalmente através de duas orientações: de um lado, redução da pressão fiscal sobre empresas e rendas para reforçar o estímulo ao enriquecimento e investimento não-produtivo, e, de outro, constrição dos gastos públicos e dos programas sociais em prol do equilíbrio da dívida do Estado. Eles descrevem que:

Conseguindo que se esquecesse que a diminuição dos descontos obrigatórios de uns acarretava uma contrapartida para outros, os governos instrumentalizaram os “buracos” criados nos orçamentos para demonstrar o quanto é exorbitante e intolerável a proteção social e os serviços públicos. Por um encadeamento mais ou menos intencional, o racionamento que se impôs aos programas sociais e aos serviços públicos, degradando o atendimento, gerou frequentemente o descontentamento dos usuários e adesão ao menos parcial destes às críticas de ineficácia que se dirigiam contra aqueles. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 220).

Sobre o mérito, vale destacar ainda a importância do nexo “Estado-financeiras”, destacado por David Harvey (2018), para a financeirização do Estado. Sinalizando invariavelmente como devem ser os principais fluxogramas financeiros na condução de diferentes políticas públicas, esse viés empresarial do Estado é pujante na maioria das democracias pelo globo, porque existe um “nexo” que ata os Estados ao mundo das financeiras empresariais, nexo esse formado pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central (HARVEY, 2018, p. 199).

Frise-se que ambos os entes estatais não estão sujeitos ao controle democrático e suas funções se concentram em “garantir a regulação e o controle do sistema bancário privado, em benefício do capital como um todo” (HARVEY, 2018, p. 200). Como consequência, um “processo de alienação de populações inteiras de qualquer influência e poder reais” (HARVEY, 2018, p. 201) é promovido no seio deste blindado nexo.

Eventualmente Tesouro Nacional e Banco Central discordam entre si quanto às diretrizes que devem ser seguidas e, a maior parte do tempo, operam dos bastidores. Em momentos de crise, entretanto, eles assumem grande protagonismo com a entrega de planos infalíveis, quando ninguém mais dispõe, para a estabilização de todo o sistema. Deitando raízes sobre uma retórica anti-Estado, empregada para inabilitá-lo como ineficiente, autoritário e limitador do espírito empresarial; suas políticas apontam para iniciativas governamentais mais enxutas, mais adaptadas ao mercado e concebidas para a comodificação generalizada das relações sociais.

Constrangendo a efetivação de gastos públicos e traduzindo um modelo *sine qua non* à possibilidade de conciliação entre capitalismo e democracia, o nexo Estado-financeiras, com a consolidação de Bancos centrais independentes – ou, como no caso europeu, um banco continental que também não se vale de mecanismos democráticos para se legitimar – prevê que o mercado, e não a sociedade civil, opere como o melhor alocador de recursos. As medidas de austeridade ou as políticas monetárias que pregam trazem uma perspectiva epistêmica em que a democracia jaz, despolitizada, com a ampliação do domínio de decisões pretensamente imparciais de comitês de especialistas, tribunais, grupos deliberativos e autoridades não-políticas em questões-chave, como o orçamento nacional, taxas de juros e de câmbio (URBINATI, 2014).

Tal perspectiva se aproxima daquilo apresentado por John Kenneth Galbraith (1985, p. 71-82) como tecnoestrutura, com a tomada de poder por uma tecnocracia que procede do mundo empresarial e que, além de governar as políticas públicas, quer impor

seu ponto de vista no mundo político. Nadia Urbinati (2014), por sua vez, denomina esse movimento de “platonismo democrático ou a persistência do mito do filósofo-rei vestido com roupas coletivas e igualitárias” (URBINATI, 2014, p. 86).

O ciclo formado por dois estágios – o aprofundamento do endividamento público e a conseqüente demanda por medidas de austeridade – segue pautando as discussões políticas não apenas na área econômica, mas, sobretudo, nas políticas sociais. Garantindo que significativas parcelas de recursos públicos continuarão a ser destinadas para oportunizar que os capitais empregados na esfera financeira, inclusive os fictícios, sejam satisfatoriamente valorizados; os Estados seguem atendendo à pressão internacional de variadas comunidades epistêmicas para a uniformização de tal função financeira a partir do expediente ideológico do “*there is no alternative*” (STREECK, 2018; PECK; TICKELL, 2002).

Vertendo-se em Estados financeirizados, caracterizam-se por políticas econômicas que são, em alguns casos, impreterivelmente<sup>32</sup> orientadas por uma razão primordial: as receitas geradas devem atender primeiramente ao pagamento e rolagem da dívida pública para manter a imagem do bom pagador frente aos demais Estados e, sobretudo, perante a esfera financeira fictícia globalizada, chamada de capital internacional. Assim, o financiamento das políticas sociais não constitui prioridade para

---

<sup>32</sup> Frente a uma crise sanitária de relevância mundial, alguns países da tradição liberal e neoliberal, como Reino Unido, Alemanha e Chile, publicamente sinalizaram a necessidade de se repensar as funções do Estado. Em entrevista ao Jornal *The Guardian*, publicada na edição de 29 de março de 2020, o primeiro-ministro britânico declarou: “[...] One thing I think the coronavirus crisis has already proved is that there really is such a thing as society.”, em clara referência à afirmação de Margareth Thatcher, em 1987, de que não existe sociedade. Outros países, como o Brasil, mantiveram seus credos inalterados. Proliferaram entrevistas e notícias nas mídias digitais sobre o posicionamento de integrantes do governo federal que defendem a necessidade de retomada da pauta reformista. A título de ilustração, vide: DI CUNTO, Raphael; OTTA, Lu Aiko. Guedes negocia agenda pós-pandemia com Centrão: Ministro acelerou nos últimos dias as articulações em torno das reformas. *Valor Econômico*, Brasília, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/06/22/guedes-negocia-agenda-pos-pandemia-com-centrao.ghml>. Acesso em 18 ago. 2020. IRAJÁ, Victor. Reformas administrativa e tributária renascem sob o caos da pandemia: o secretário de Tesouro, Mansueto Almeida, disse que o governo deve enviar seu projeto de alterações tributárias até o início de agosto. *Veja*, 09 jun. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/reformas-administrativa-e-tributaria-renascem-sob-o-caos-da-pandemia>. Acesso em 18 ago. 2020. TOMAZELLI, Idiana. Após ciclo de medidas emergenciais, equipe econômica prepara agenda de retomada: auxiliares de Guedes defendem uma política social agressiva para o pós-pandemia, ao mesmo tempo em que preparam espécie de desoneração da folha de salários. *O Estado de São Paulo*, Brasília, 20 jun. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,apos-ciclo-de-medidas-emergenciais-equipe-economica-prepara-agenda-de-retomada>. Acesso em 18 ago. 2020. GOVERNO vai retomar reformas para gerar empregos no pós-pandemia, promete Bruno Bianco: em entrevista ao Jornal da Manhã, secretário especial de Previdência e Trabalho disse que política econômica não vai ‘sair do trilho’. *Jornal da Manhã da Jovem Pan*, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://jovempan.com.br/programas/jornal-da-manha/entrevista-bruno-bianco-empregos-pandemia.html>. Acesso em 18 ago. 2020.

os Estados, que minimizam os recursos orçamentários destinados às demandas de ordem social que, negligenciadas, se expandem, se mesclam e/ou se diversificam.

Em linhas gerais, tal paradigma atribui as razões da dívida pública à sociedade, principalmente aos mais carentes, em decorrência dos excessos de obrigações sociais em bens e serviços públicos que essa parcela da população demanda. Mesmo com reiterados cortes em políticas públicas voltadas para serviços essenciais (saúde, educação, assistência social *etc.*) e redistribuição de renda, as políticas em prol da austeridade operam como mecanismos que legitimam a transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado, seja transferindo diretamente através da remuneração decorrente do pagamento de excessivos tributos incidentes sobre qualquer bem ou serviço usufruído, seja pela transferência para a iniciativa privada da demanda de bens e serviços ausentes ou insuficientes na rede pública (ROSSI *et al.*, 2019).

Na tentativa de traçar pontos de contato com os capítulos anteriores, e, em particular, com os aspectos salientados ao longo do capítulo 3, as combinações entre austeridade e financeirização do Estado são manifestamente contrárias à intrusão de medidas teleológicas de justiça social e diretrizes éticas, dimensões consideradas incompatíveis com a crise global e com as demandas mercadológicas concorrenciais, tornando mais difícil a execução dos investimentos públicos produtivos, assim como a manutenção da qualidade dos programas sociais (OFFE, 2014). Essa acepção propaga a convicção de que quaisquer formas de assistencialismo social respaldam a formação de exércitos de seres meramente assistidos em lugar dos empreendedores demandados pelo sistema (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 137).

Debruçando-se sobre o caso chileno, Klein (2008) sublinha que o confronto, em perspectiva histórica, entre as medidas/políticas de austeridade e os resultados sociais alcançados, tanto no curto quanto no longo prazo, sinaliza verdadeiros retrocessos ao padrão civilizatório de valores alcançados desde a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Blyth (2017), por sua vez, pensando em países que se converteram ao credo neoliberal, grifa não apenas as sequelas na vida real dos cidadãos que vivem sob a égide das políticas austeritárias, mas, em especial, as sequelas deixadas, diretamente, sobre o projeto político europeu e, indiretamente, sobre a democracia a partir das medidas austeritárias nas ações/inações tanto dos variados governos locais e quanto da própria União Europeia (BLYTH, 2017, p. 133-140).

Considerando todo o exposto, infere-se que o estado de exceção não declarado, derivado da emergência econômica, pode ser mais lesivo, afetando direitos fundamentais

de forma mais permanente do que se ocorresse a efetiva decretação do estado de sítio. Para Dowbor (2019), assim como para tantos outros críticos elencados (OFFE, 2014; PECK; TICKELL, 2002; STREECK, 2018; TEEPLE, 2017; VAUROFAKIS, 2016), a austeridade opera como mecanismo político intimamente partidário, uma vez que seus benefícios são sentidos exclusivamente por uma minguada fração da sociedade, capitalizada o suficiente para não demandar gastos públicos para existir e poder ainda especular no mercado financeiro (DOWBOR, 2019).

Desta forma, no empenho em ressemantizar o ideal democrático de bem comum a partir da lógica da democracia fiscal que, em síntese, prega que o menor comprometimento orçamentário origina maior grau de democracia (STREECK; MERTENS, 2010, p. 6) – ou, em outras palavras, quanto menos direitos, mais democracia –; a percepção sobre as funções e a atuação efetiva do Estado quanto às políticas públicas responsáveis por salvaguardar o rol de direitos normatizados (sociais, individuais, difusos e coletivos correspondentes) ficam deveras comprometidas, distorcidas, quando não negligenciadas, em nome da perpetuação do *status* financeiro do país-alvo no circuito internacional.

A título de ilustração, é possível trazer à discussão o caso brasileiro, em que a indexação da economia repercute diretamente sobre a dívida pública. Isso ocorre porque, ao remunerar expressivas parcelas de sua dívida, independentemente do período para o vencimento do contrato, a taxas de juros reais e elevadas, oferece-se simultaneamente grande liquidez, grande segurança e alta rentabilidade pelos seus títulos. Com tal prática, o país se coloca na contramão de outros, cuja política de juros estimula a retenção de capitais com o financiamento de longo prazo (DOWBOR, 2019).

Mais pontos sobre o caso brasileiro serão elencados nas linhas que se seguirão.

#### **3.4. DIREITO FINANCEIRO APRISIONADO, CAPACIDADES ESTATAIS EM XEQUE**

O século XX marca uma virada epistemológica no entendimento sobre o que é o Estado e quais são suas funções típicas. Maria Rita Loureiro e Felipe Calabrez (2020) apontam que a literatura sobre capacidade estatal ganhou força e expressão a partir da segunda metade do século passado, sob o fito de análise acerca da ampliação das funções estatais que marcou as três décadas que se sucederam à 2ª Guerra Mundial. Tal fato

ocorreu, sobretudo, em razão das múltiplas políticas econômicas de matriz keynesiana, associadas a políticas sociais que consolidaram o *welfare state* (políticas de bem-estar social), entrelaçando funções estatais na dimensão econômica e na área social (LOUREIRO; CALABREZ, 2020, p. 1).

Nesse contexto, os estudos sobre capacidades estatais foram alavancados tanto por aqueles que se interessavam pelos resultados positivos e/ou deletérios da ação do Estado, bem como pelos defensores ou opositores, explícitos ou não, dessas atuações. Alguns estudos sinalizam que a complexidade da temática, cuja análise recorrentemente aponta para um alinhamento ideológico específico, evidencia um entendimento igualmente peculiar sobre os processos e dinâmicas que envolvem o Poder Executivo e sua burocracia governamental na condução do Estado e consequente produção de ações públicas. O uso do conceito de capacidades estatais para justificar a ação ou inação do Estado em relação à possibilidade de efetivar políticas sociais precisa, portanto, ser discutido.

Tal intento orienta a construção deste capítulo. Partindo da premissa de que a ausência de um consenso unânime sobre o conceito – característica de múltiplos objetos científicos –, mas a eleição *a priori* por uma possibilidade conceitual, sob o jugo valorativo do dever ser, atende a uma orientação fatalista para a condução do Estado, própria da lógica T.I.N.A. (*there is not alternative*, não há alternativas), entende-se que, na realidade, essa limitação provém de um espectro doutrinário-ideológico seguido pelos atores imbricados nos processos decisórios do Estado.

Para validar essa hipótese, recorre-se à lógica aventada por Gomide, Silva e Pires (2014) de que é possível agrupar em categorias os estudos sobre capacidades estatais. Esses autores propõem três grupos de abordagens por agregarem aspectos comunicantes nos conceitos empregados, sem considerar, no entanto, uma linha cronológica, mas tão somente os descartes e retomadas teóricas ao longo das décadas. É possível nomeá-las em abordagem histórica, representada pelos estudos de Charles Tilly, Joel S. Migdal, Luciana Cingolani, entre outros; uma abordagem que focaliza o conceito de governança, como os estudos de Francis Fukuyama e Daron Acemoglu; e, por fim, uma abordagem estatista-desenvolvimentista, com as pesquisas de Theda Skocpol, Peter Evans e outros.

Cabe ainda destacar que há na literatura sobre capacidade do Estado, de um lado, estudos que adotam uma abordagem monista, privilegiando, sobretudo, a dimensão coercitiva e legal do Estado; de outro, aqueles que apreendem as capacidades estatais em sua multidimensionalidade, considerando o Estado como um ente sociológico (LANZARA, 2018).

No esforço metodológico de apresentar as diferentes abordagens para esse conceito de forma efetivamente didática, uma breve revisão da literatura sobre a temática se faz necessária. Não se furta, contudo, de evidenciar a construção dialética em torno do tema e, por isso, tanto a abordagem que se objetiva criticar e quanto aquela adotada são igualmente prestigiadas.

#### **3.4.1. Os primórdios e a abordagem restritiva de capacidades estatais**

Uma possibilidade fundacional para o conceito de capacidades estatais tangencia construções teóricas que as entendem como “atributos de Estados que conseguem se erguer e, minimamente, guiar os rumos de uma sociedade, administrando seus conflitos e problemas internos” (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014, p. 236). Nesse prisma de apreciação, encontram-se os estudos pioneiros nos anos de 1970 de Charles Tilly, que buscou analisar os fatores históricos de construção dos Estados nacionais, especialmente a relação entre o direcionamento de recursos públicos para a edificação de capacidade bélica e o desenvolvimento econômico (TILLY, 1975).

Conforme salienta Cingolani (2013), os trabalhos de Joel S. Migdal também desenvolvem esse viés que poderia ser chamado de historicista. O autor define capacidade estatal como “habilidades dos líderes do Estado em usar suas agências para fazer com que as pessoas façam o que eles desejam ou, de outra forma, alcançar as mudanças na sociedade que seus líderes buscam por meio de planejamento, políticas e ações estatais” (MIGDAL, 1988, *apud* CINGOLANI, 2013, tradução livre), afastando-se, portanto, de uma perspectiva estadocêntrica e conferindo maior importância para a repartição do controle social entre as distintas organizações, incluindo o Estado.

Cingolani (2013) apresenta um detalhado panorama de como o conceito de capacidade estatal foi estabelecido historicamente. A grande contribuição da autora não repousa na construção ou desconstrução do conceito de capacidades estatais a partir de um elemento inaugural ou historicamente assinalado, como no caso dos dois autores referenciados anteriormente. Ela distingue os diferentes espectros sob o qual o conceito encontra assento: desde perspectivas marcadamente liberais que condicionam as capacidades estatais às “habilidades do Estado de proteger os direitos de propriedade, garantir contratos e conquistar a credibilidade dos investidores privados” (GOMIDE, 2016, p. 22), até propostas que sugerem incrementos nas práticas intervencionistas com a defesa de que o conceito diz respeito “às habilidades do Estado de coordenar

transformações industriais para satisfazer o contexto em evolução da concorrência internacional” (GOMIDE, 2016, p. 22).

As abordagens que poderiam ser tipificadas como liberais ou, contextualizando historicamente, como neoliberais ganharam força com o advento dos anos de 1990 de concepções gerencialistas da Administração Pública, centradas na “boa governança ou governança e crescimento” (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014). Nesse bojo, conforme salientam Schneider e Doner (2000), o tema das capacidades estatais é redirecionado para pensar a crise fiscal do Estado e sua remodelação com a difusão de *best practices* (melhores práticas) que permitam aprofundar a boa governança e promover eficiência na gestão da coisa pública.

Francis Fukuyama é um dos autores que representam esse grupamento de estudos. Evocando tanto o conceito de burocracia de Max Weber quanto o de autonomia inserida de Peter Evans (1985), o referido autor edifica seu conceito de governança em relação direta com a ideia de capacidade estatal ao propor mecanismos de avaliação empírica da qualidade e resultados das ações estatais (FUKUYAMA, 2013).

Conforme alertam Gomide, Pereira e Machado (2014, p. 93), entretanto, é preciso estar alerta para o fato de que “os resultados da ação do Estado podem ser explicados pela capacidade estatal, mas não podem ser um indicador de capacidade em si mesmo”, sendo relevante diferenciar desempenho de capacidade. Em nome da demanda por alguma ou mais predição, institucionalmente balizada, quanto à manutenção dos direitos de propriedade e rentabilidade para os investimentos financeiros, oriundos de compromissos/contratos notoriamente não-produtivos na contemporaneidade (DOWBOR, 2019), esse fetiche por parâmetros e indicadores tende a ressaltar a necessidade de criação de uma ambiência de *self-enforcement* (autocerceamento) que propicie o cumprimento das regras de controle dos recursos públicos, a exemplo das medidas de constrição fiscal, ainda que em detrimento da execução de políticas públicas sociais.

Essa capacidade de *self-enforcement* do Estado pode ser entendida a partir das lições de Jon Elster (2009, p. 213-219) sobre como a Constituição de um país pode desempenhar a função de amarras em nome de uma racionalidade específica. O autor se vale do caso literário do personagem Ulisses, na *Odisseia*, de Homero, que queria ouvir o canto das sereias, mas sabia dos riscos envolvidos e, por isso, ordenou que sua tripulação o acorrentasse ao mastro de seu barco para não ceder a tentações irracionais.

A constitucionalização da austeridade passa pela mesma convicção de que realizar sacrifícios transitórios pode conduzir ao objetivo maior de alcançar melhores resultados no longo prazo para o Estado e/ou a sociedade. Cabe indagar a que capacidade(s) dentro do Estado cabe o sacrifício das amarras.

Partindo do mito, Elster (2009) elenca exemplos históricos nos quais as constituições restringiram a maioria em favor de minorias ou ainda conjunturas nas quais a minoria criou amarras contra a maioria (ELSTER, 2009, p. 124-125). O autor destaca que o ônus das amarras, em geral, recai sobre a maioria, sinalizando o direito do Estado de autoconservação e evidenciando o ponto defendido por Schmitt: a soberania do Estado consiste mormente no monopólio da decisão (SCHMITT, 1996, p. 17-8).

Vale frisar que tais análises partem de uma interpretação jurídica e não política. A ênfase nas coerções legais, em última instância, nega a possibilidade do Estado ser um ente sociológico, que nasce antes do seu corpo normativo, criado por um Estado ou válido para um Estado (KELSEN, 1998, p. 262), para entendê-lo como um ente essencialmente coercitivo, cuja racionalização técnica para perseguir metas – a exemplo daquelas constitucionalizadas para ajuste fiscal – desvincula esse Estado das molas propulsoras do seu desenvolvimento como Estado democrático de direito, extirpando, em alguns casos, a possibilidade de efetivar práticas redistributivas, prevista e asseguradas por princípios e valores constitucionalmente legitimados.

O *enforcement* normativo e, sobretudo, o *self-enforcement* estatal garantem, portanto, que o Estado será capaz de dar cobertura aos custos de transação dos agentes econômicos. Em outra perspectiva, significa atestar que não caberá ao Estado atuar para gerar poder coletivo, permanecendo alheios às assimetrias de poder na sociedade e limitando-se a criar um ambiente de celebração de contratos.

Associando Estado forte à disposição de autolimitar-se por meio da capacidade legal esperada em uma economia de mercado (ACEMOGLU, 2005; 2010), nessa perspectiva de capacidade estatal, fica afiançado que o Estado não poderá desapropriar renda para redistribuí-la. Tal cenário favorece que outras formas de poder coletivo não tenham força econômica e, como desdobramento, sofram restrições de força política – ainda que não absolutas – para substituir o Estado nessa empreitada.

Nesse sentido, no desenvolvimento de estudos sobre capacidades estatais sob o signo das boas práticas de governança, a percepção de que capacidades estatais dizem respeito a um conceito que assinala características inerentes a cada estado perde centralidade frente à preocupação teórica de definir o papel do Estado e a necessidade

empírica de avaliação de adequação a esse papel, tal qual na acepção de Merilee S. Grindle (1996).

A título de ilustração, a aludida autora explicita que capacidades estatais são os recursos organizacionais – institucionais, políticos, administrativos ou técnicos – que alicerçam a ação das agências estatais para encorajar o desenvolvimento econômico, fornecer governança eficaz para suas sociedades e manter a estabilidade social (GRINDLE, 1996). Salientando o interesse acadêmico em estabelecer parâmetros para a ação das estruturas institucionais e definir como tais instituições podem ser condizentes e condutoras do crescimento econômico, o foco na gestão das políticas macroeconômicas, formas de controle e análise de desempenho das funções públicas (*accountability*) se tornaram vitais para explicar o diferencial histórico de estados que se desenvolveram e estados que estagnaram economicamente (GRINDLE, 1996, p. 5).

Considerando o objeto de interesse da presente pesquisa, essa abordagem mais restritiva de capacidade estatal se conecta diretamente com a chave de interpretação proposta sobre o neoliberalismo e crise democrática, dado que pressupõe que a validação positiva da capacidade de um estado está sensivelmente atrelada ao estabelecimento, observância e proteção aos acordos legais. Assim sendo, o Estado, como responsável pelas regras do jogo da economia (NORTH, 1991), precisa ser totalmente controlado e deter uma alta capacidade de fiscalização de contratos para garantir haver uma ambiência mais preditiva para os investidores, sendo que “a redução dos custos de transação varia amplamente, dependendo do grau em que esses preceitos [padrões de conduta dos jogadores] forem considerados obrigatórios.” (NORTH, 1991, p. 99, tradução livre).

Assim como em Fukuyama (2013), tal acepção guarda certo monismo interpretativo ao pressupor que a função mais importante do Estado – se não a única – diz respeito à sua capacidade de executar uma autoridade coercitiva. Mostrando-se refratária a possibilidade de que as capacidades estatais sejam teleologicamente orientadas para transformações estruturais, essa abordagem se compatibiliza em particular com os conflitos redistributivos, endossando seu afastamento na agenda de ações do Estado para que seja um mérito a ser resolvido – ou não – no mercado.

Nesse prisma de análise, entende-se que privilegiar dado conceito de capacidades estatais é sintomático da própria crise democrática, uma das múltiplas urgências da contemporaneidade. Considerando a espiral de autocratização e desdemocratização em vários rincões do mundo, paralelamente ao fortalecimento de agendas neoconservadoras - que articulam verdadeiras cruzadas moralizantes com discursos de ódio ao pensamento

e à racionalidade, com anticientificismo, antiambientalismo, racismo e, sobretudo, repúdio ao social manifesto tanto como criminalização do Estado, de suas ações e da coisa pública *per se* quanto como criminalização da própria política -, ressalta-se a importância de retomar os estudos do terceiro grupamento de pesquisas sobre capacidades estatais, representado pelos estudos “estatistas” (GOMIDE; PEREIRA, 2016), brevemente retomados a seguir.

### 3.4.2. Estado como ente sociológico e sua capacidade de promover políticas sociais

Uma possibilidade conceitual para capacidades estatais diz respeito à preocupação de mapeamento das condições que “[...] os Estados possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos” (MATHEWS, 2012, *apud* GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014, p. 236). Parte-se, portanto, da premissa de centralidade do Estado em uma miríade de processos distintos (BOSCHI, 2020). Esses processos dizem respeito, por sua vez, a variadas dimensões não estáticas da vida contemporânea que, assim sendo, variam com o tempo e as mudanças conjunturais.

Trata-se, pois, da abordagem que se coaduna com o alinhamento deste texto, pois considera as capacidades estatais como disposições para ação em prol de objetivos, e não atributos propriamente ditos de uma estrutura de governança. Sob essa tônica, as capacidades estatais permitem identificar o Estado como um ator autônomo e dotado de racionalidade própria, capaz de estabelecer seus próprios objetivos (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985).

Entre a segunda metade da década de 1980 e a primeira metade da década de 1990, com os trabalhos de Theda Skocpol, Dietrich Rueschmeyer e Peter Evans (1985), entre outros, resgata-se uma concepção weberiana de Estado para justificar a necessidade de criação de uma burocracia qualificada e majoritariamente insulada de pressões para fazer valer o poder coercitivo estatal e alcançar efetividade em suas ações. Ratifica-se, pois, a importância da autonomia do Estado no processo de demarcação de distintas metas políticas, focalizando, sobretudo, o poder de agência para intervenções socioeconômicas que viabilizem transformações estruturais (COTTA, 1997).

Particularmente no Brasil, deitando raízes nessa tradição e considerando tratar-se de um período caracterizado por um perfil de Estado desenvolvimentista e marcado, no âmbito teórico-acadêmico, pela inquietação sobre a capacidade do Estado de realizar um

processo significativo de mudança na sociedade, modernizando-a e transformando o país em uma referência industrial; as discussões sobre capacidades estatais focalizaram a possibilidade de promoção por via estatal de formas de desenvolvimento, sobretudo com incentivos ao processo de industrialização (LOUREIRO; CALABREZ, 2020).

Ocorre que, acompanhando uma mudança paradigmática no modo de conduzir a relação Estado/sociedade, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, associa-se um processo prematuro de desindustrialização no Brasil.

De um lado, a gestão dos primeiros governos federais após a redemocratização foi marcada pelo vertiginoso processo de liberalização comercial, produtiva e financeira, relevantes alienações com múltiplas companhias estatais privatizadas, contrarreformas sobre o arcabouço constitucional e regulatório de proteções sociais. Ao mesmo tempo, houve desregulamentação normativa favorável ao mercado financeiro e em detrimento da proteção trabalhista e previdenciária e também processos desdemocratizantes com o cooptação do poder decisório sobre a dinâmica macroeconômica e seus resultados pela fração de classe bancário-financeira (PINTO; GONÇALVES, 2015).

De outro, ocorre a paulatina conformação do Brasil ao padrão de produção, acumulação e distribuição, alcunhado por Filgueiras *et al.* (2010) de Modelo Liberal Periférico (MLP). Trata-se de um perfil econômico, caracterizado pela “desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização; maior dependência tecnológica, desnacionalização, perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural, maior concentração de capitais, e dominação financeira” (PINTO; GONÇALVES, 2015, p. 11).

Nesse contexto, autores como Gomide, Silva e Pires (2014), Lanzara (2015) e Boschi (2020), resgatam a necessidade de pensar capacidades estatais como um conceito multidimensional, tal qual já defendia por Luciana Cingolani (2013), e ressaltam aditivamente que o debate conceitual não se pode abster de considerar o debate democrático, contemplando, portanto, a previsão de distintos sistemas institucionais, com seus atores e interesses imbricados.

Lanzara (2015), resgatando os conceitos trabalhados por Michael Mann (1993), pressupõe que o manejo da capacidade estatal é visto como o resultado das tensões geradas pelas próprias relações Estado-sociedade, implicando ora uma mobilização “despótica” de recursos, ora uma mobilização “infraestrutural” (Mann, 1993). Nessa lógica, a política social do Estado é parte integrante dessa dinâmica de mobilização de recursos de poder e organização. Enquanto os controles soberanos exercidos pelo Estado,

por um lado, geram coerção, resistências e protestos; os processos de democratização, por outro, minam essa soberania por baixo, incitando demandas para a expansão das políticas sociais do Estado mediante negociações coletivas e rotinizadas entre os atores sociais (MANN, 1993).

Já Gomide, Silva e Pires (2014) entendem capacidades estatais como “as habilidades ou competências do Poder Executivo para definir sua agenda e realizar seus objetivos de modo legítimo; em outras palavras, formular e executar políticas públicas em contexto democrático.” (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014, p. 237). Cingolani (2013), por sua vez, argumenta que capacidades estatais referem-se a uma combinação de dimensões dentro do Estado: dimensão coercitiva militar, fiscal, administrativa, de implementação de políticas, inovativa, relacional, legal e política do Estado.

Essa multidimensionalidade do conceito deixa transparecer justamente o caráter igualmente multifuncional das atividades do Estado. Quando há, contudo, uma excessiva concentração de esforços, principalmente discursivos de uma dimensão sobre todas ocorre uma relação metonímica<sup>33</sup>.

Tal recurso metonímico se opõe a uma discussão mais profunda e menos tautológica sobre a natureza multifacetada das capacidades estatais, excluindo de consideração os questionamentos sobre para que serve e a quem atende a tendência de explicar toda ação ou inação do Estado pela ausência de capacidade estatal. Em geral, característico das comunidades epistêmicas de práticas neoliberais, o referido discurso toma predominantemente a dimensão fiscal e, complementarmente, a dimensão relacional<sup>34</sup> como o objeto completo da capacidade estatal, entendida exclusivamente a partir da disponibilidade tributária e orçamentária para intervir na sociedade.

Dessa forma, formata-se o seguinte circunlóquio: o Estado não dispõe de meio (capacidade estatal em sua dimensão fiscal) para realizar políticas públicas (capacidade estatal em sua dimensão relacional), porque não há fôlego fiscal (capacidade estatal em sua dimensão fiscal), exaurido, por sua vez, em razão das excessivas políticas públicas intervencionistas (capacidade estatal em sua dimensão relacional).

---

<sup>33</sup> Metonímia é um recurso linguístico e estilístico em que um ser, objeto, ideia ou conceito é apresentado a partir de uma de suas partes, como se essa fosse capaz de sintetizar toda a complexidade daquilo a que faz referência. Ocorre que o interlocutor nem sempre está consciente de que se trata de um recurso intencional, o que pode comprometer a compreensão global do fenômeno. Cf. JAKOBSON, Roman. **Linguística e Comunicação**. Trad. Izidoro Blikstein e José Paulo Paes. São Paulo: Cultrix, 1995.

<sup>34</sup> Segundo Cingolani (2013), a dimensão relacional diz respeito às relações Estado e sociedade, ou seja, como o Estado concretiza uma gama de interesses sociais e como se manifesta enquanto ações ao longo do território.

Justifica-se assim que atividades essenciais asseguradoras das chamadas transformações estruturais para a promoção de novas dinâmicas de desenvolvimento (EVANS, 1993) sejam, portanto, preteridas frente à promoção de ações de *self-enforcement*. Tal premissa deita raízes no entendimento de que um Estado é capaz se, e somente se, ademais de apresentar as características de representação política e abertura administrativa e jurídica, tiver condições de “ser responsivo às demandas e pressões de grupos da sociedade e de ser hábil para mediar demandas sociais e manter instituições que são efetivas na resolução de conflitos” (GRINDLE, 1996, p. 4).

Nessa acepção, o conceito de governança é inserido, referindo-se tanto à dimensão política e institucional quanto à capacidade de alcançar e manter um bom governo através de instituições efetivas e pluralidade partidária no sistema eleitoral (GRINDLE, 1996, p. 7-8). Acionando os dispositivos de *self-enforcement*, as comunidades epistêmicas favoráveis aos pressupostos da governança ensejam a necessidade do Estado de impor restrições para fazer valer normas e decisões por meio de *good policies* (boas políticas) e *best practices* (melhores práticas), dentre as quais se destacam as de austeridade fiscal, periodicamente avaliadas pelos mecanismos de *check and balance* (pesos e contrapesos) normatizados para o controle de todas os âmbitos de poderes estatais.

Não se nega os avanços civilizatórios que os instrumentos de governança e *accountability* propiciaram no combate a formas anacrônicas de uso da força estatal, seja como penetração ou poder, apropriando-se aqui do léxico weberiano. Saliente-se, no entanto, o questionamento já colocado anteriormente: sob que formatação específica que se colocam, para que servem e a quem atendem tais ferramentas?

Não se olvide que, se as capacidades estatais estão, em linhas gerais, ligadas ao poder do Estado de levar a cabo sua agenda, frente à incapacidade de superar problemas de ação coletiva e de *common pool resources* (recursos comuns e/ou bens de uso comum), há, como pressuposto, uma necessidade intrinsecamente democrática de que haja equilíbrio no processo decisório para conciliar os interesses do setor público, dos grupos privados empresariais e da sociedade civil. Objetiva-se com isso a salvaguarda de direitos, e, quando cabível, da própria democracia, mesmo tolhendo sua potencialidade disruptiva, dado que, conforme aponta Evans (1995), diferentes capacidades estatais e, por desdobramento, diferentes níveis de crescimento econômico, são condicionadas tanto pelas estruturas estatais prévias, incluindo autonomia decisória (como competência e coerência), quanto por parcerias com diferentes grupos sociais.

Em trabalho mais recente, Evans (2011) atualiza sua argumentação para ponderar que a eficácia das ações estatais em Estados ditos democráticos demanda, em primeiro lugar, a contrapartida dos efetivos beneficiários de tais ações. Para o autor, e em apropriação ao conceito de desenvolvimento de Amartya Sen (1999), quando não há representatividade dos interesses sociais na política estatal, não há autonomia inserida e não é possível falar em desenvolvimento.

Afeito a essa mesma lógica, cabe trazer à baila também a discussão, delineada pelo olhar meticuloso de Michael Mann (1984), sobre as capacidades estatais como forma de fortalecer a democracia por meio do trato das políticas públicas. Michael Mann (1984) conectou o poder do Estado à capacidade deste de penetrar no território com a execução de suas decisões e, deste modo, atingir a sociedade.

A partir das considerações de Max Weber sobre burocracia, Mann (1993) esclarece estar aquele certo em afirmar que a burocracia estatal aumentou sua penetração, mas errado em alegar ter simplesmente aumentado seu poder com isso. Tal engodo decorre da confusão que Weber faz das noções de poder despótico distributivo e poder infraestrutural coletivo (MANN, 2008).

O poder despótico refere-se ao “poder distributivo das elites do estado sobre a sociedade civil. Deriva de uma gama de ações que as elites do estado podem empreender sem negociação de rotina com grupos da sociedade civil” (MANN, 2008, p. 59, tradução livre). Conforme salienta o autor, esse poder pode ser justificado tanto normativamente quanto pelo fato de que apenas o estado é territorialmente difundido de forma plena.

Dispondo de tal poder, cabe ao Estado cumprir funções sociais úteis que requerem essa difusão, uma vez que o poder ideológico, econômico e militar dos atores, mesmo organizados em diferentes bases, não consegue atingir da mesma forma, por mais aparelhados que sejam e por mais poderes que retenham. Entende-se, por conseguinte, ser o poder despótico excessivamente ativado pelo Estado, em detrimento de sua repartição social, própria da dimensão relacional de sua capacidade enquanto Estado, tornando-o um ator autônomo, por vezes autômato, capaz de executar suas preferências e cujas ações, ainda que legais, podem carecer de legitimidade, em especial quando ocorrem em sistemas democráticos.

O poder infraestrutural, por sua vez “[...] é a capacidade institucional de um estado central, despótico ou não, para penetrar em seus territórios e implementar logisticamente decisões” (MANN, 2008, p. 59, tradução livre). Trata-se, pois, de um poder essencialmente coletivo, que permite ser a vida social coordenada por meio de

infraestruturas estatais, e como tal, um poder difundido através do conjunto de instituições a se multiplicarem pelo território e a atingirem a vida social não como um guarda noturno<sup>35</sup>, mas como efetiva presença.

Os enunciados de Mann conduzem à compreensão de que as capacidades estatais podem ocorrer de múltiplos modos, nem todos democráticos e, inclusive, a partir da explícita repressão ou supressão da sociedade para efetivar políticas preferenciais. Ademais da possibilidade de motivações personalistas, entende-se que ambos os poderes (despótico e infraestrutural) não estão ilesos às pressões de grupos de interesse.

Sobre o mérito, cabe acionar as contribuições de Sebastián Mazzuca (2012) para a discussão com sua diferenciação entre autonomia e capacidade. Segundo o aludido autor, autonomia é “o poder do Estado de definir, sem interferências, sua própria agenda de preferências” (MAZZUCA, 2012, p. 547, tradução livre), determinando prioridades, ao passo que capacidade é “o poder de levar essa agenda a cabo, de executar suas preferências” (MAZZUCA, 2012, p. 547, tradução livre), dispondo das condições necessárias.

Considerando não haver uma relação de codependência entre autonomia e capacidade, evidencia-se, deste modo, que quaisquer discussões sobre capacidades estatais não são nem definitivas nem neutras do ponto de vista axiológico, uma vez que as capacidades estatais estão diretamente atreladas ao poder do Estado concretizar sua agenda, seja ela qual for. Há, portanto, toda uma mobilização ideológica sobre o entendimento de quais as funções do Estado, que podem ser afetadas ainda pela presença de *veto players*, individuais ou instituições coletivas, cujos recursos de poder cerceiam o poder infraestrutural do Estado e, conseqüentemente, a adoção de políticas públicas específicas.

Tal entendimento pode ser sintetizado na constatação de que “a capacidade necessária ao Estado para implementar políticas distributivas talvez seja significativamente maior do que a necessária para implementar políticas visando à acumulação, complicando mais as perspectivas de êxito” (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985, p. 53). Isso pode explicar também a formação de ilhas de capacidades estatais nas quais a mobilização de pequenos grupos de interesse, dentro de ramos específicos das

---

<sup>35</sup>Essa ideia remete ao liberalismo do século XIX que propôs a redução do Estado a um *Estado carabinieri* (Estado guarda noturno), cujas funções se limitariam “à tutela da ordem pública e do respeito às leis” (GRAMSCI, 2007, p. 85).

atividades do Estado, permitem o sucesso em projetos estatais específicos, enquanto outros projetos francamente perecem.

Em linhas gerais, e ainda que seja uma tarefa árdua sintetizar em poucas linhas o conceito, haja vista a multiplicidade de dimensões diretamente relacionadas, bem como a ausência de consenso quanto aos seus fundamentos e implicações; conforme sugere a literatura com a qual esse trabalho se alinha; as capacidades estatais dizem respeito ao poder de agência do estado, entendido como sua capacidade de ação. Não obstante, o simplismo dessa assertiva deixa escapar os diferentes desenvolvimentos e aplicações do conceito, evidenciando uma necessidade acessória, a saber: fortalecer a discussão, articulando-a diretamente com a pauta de defesa democrática.

Nesse bojo, o fio de Ariadne para as discussões subsequentes tangencia a identificação das deformidades democráticas contemporâneas. Tal necessidade provém da controvérsia em torno do fato de, por um lado, a democracia apresentar a tendência de ampliar o leque de atores imbricados nos variados processos decisórios, aumentando, em consequência, o poder infraestrutural do Estado (MANN, 2008), bem como suas capacidades relacionais, o que confere legitimidade aos processos de que participa. Contudo, por outro lado, os resultados alcançados podem sofrer de tamanha fragmentação que acabe por sinalizar tanto incoerência quanto incapacidade de atender às demandas impostas pela sociedade.

Esse ponto é crucial para entender a questão do desmonte das capacidades estatais, temática que será discutida no capítulo 4.

### **3.5. PARA TODA EXCEÇÃO, SEMPRE HÁ UMA REGRA: DA NORMALIDADE DEMOCRÁTICA ÀS SUAS DEFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS**

Seguindo uma tendência crescente desde o século XVIII e ganhando força teórica com as construções teóricas de John Stuart Mill, em *On Liberty* (1859), o mito do ocidente democrático foi discursivamente fortalecido, sobretudo ao longo do século XX. Após as experiências nazifascistas e variadas formas de golpes de Estado pelo globo, esse paradigma se consolidou na resolução, sintetizada por Ruy Barbosa, de que “a pior das democracias seria preferível à melhor das ditaduras”<sup>36</sup> e foi devidamente amparado por

---

<sup>36</sup> Máxima atribuída ao jurista, jornalista e político brasileiro Ruy Barbosa, coautor da constituição da Primeira República em 1891.

uma vertente da literatura que adotou um posicionamento missionário em alguns autores, como em Norberto Bobbio (2018), até mesmo militante em outros, como em Karl Popper (1995), e, de modo geral, ideologicamente germinado no anseio de fomento da democracia em mais países.

Na segunda metade do século XX, as experiências europeias e norte-americanas de consolidação das instituições democráticas ocorreram paralelamente a um período em que o revigoramento econômico favoreceu o crescimento de formas de inclusão social e ampliação da renda de variadas frações de classe com a redistribuição de consideráveis parcelas dos rendimentos excedentes. Tal conjuntura propiciou a formação de um campo de *fetch*<sup>37</sup> para a terceira onda de democratização que ocorreu nas décadas de 1970 e 1980 (HUNTINGTON, 1994).

Já nos primeiros anos da década de 1970, as reiteradas crises pelas quais o mundo capitalista-democrático passou sobrecarregaram o já tensionado sistema binário mercados capitalistas/ políticas democráticas, endemicamente conflitivos (STREECK, 2012, p. 35). Nessa conjuntura, a continuidade das formas de Estado Social, implementada em diversas partes da Europa e EUA desde o imediato pós 2ª Guerra Mundial, foi severamente ameaçada.

Quando Richard Nixon, em 1971, pôs em xeque a conversibilidade dólar-ouro do padrão regulatório decorrente do Sistema Bretton Woods e o espaço político e econômico para políticas de bem-estar social foi mais agressivamente encurtado em diferentes rincões do globo para adequação às transformações na nova ordem mundial, o direito financeiro – constitucional ou não – dos países do bloco capitalista do Norte centrou sua força normativa para que o Estado pudesse instrumentalizar o processo de capitalização financeira, ora assumindo os riscos intrínsecos à lógica financeira, ora assegurando a liquidez demandada pelo mercado e, sobretudo, instituindo as sanções e os sistemas remuneratórios de juros favorecedores dos ganhos financeiros privados (MASSONETTO, 2006).

Ainda que o século XX tenha como uma de suas características mais relevantes o fato de ser marcado por algumas ondas democratizantes (TILLY, 2007), para o salutar avanço na discussão ora proposta, não se pode ignorar que os regimes democráticos têm experimentado múltiplas transformações e, em alguns casos, notórias deformações,

---

<sup>37</sup>*Fetch* é a medida de comprimento de uma porção de água em que o vento atua, promovendo a ocorrência de ondas.

conforme salienta Nadia Urbinati (2014). Partindo do entendimento de que a aparência não é a substância, e sim aquilo revelado externamente por um corpo, a autora usa a analogia do corpo desfigurado de uma pessoa para explicar como a democracia perdeu alguns elementos fenóticos, sofrendo mutações negativas e preocupantes. Tal fato inviabiliza um observador externo estar seguro de sua identidade enquanto democracia e consiga diferenciá-la em relação a outros sistemas.

Mesmo as experiências democráticas que tenham conservado reminiscências conceituais de sua origem grega e/ou das experiências nas pequenas cidades-Estado medievais, com a manutenção de elementos direcionais para a convicção de que as decisões referentes à vida social podem ser tomadas diretamente pelo povo reunido, o conceito de *democracia* não é uma noção uníssona. Se essa democracia à qual se refere tem seus primeiros vestígios no sistema ocidental, datados de 510 anos antes do calendário cristão, com o objetivo de formar governos, cujo poder estivesse nas mãos do povo (GLÜCK, 2006.), não se pode olvidar ainda que a ideia de povo até então vigente não se compatibilizava com a ideia pluralista contemporânea na qual cada cidadão tem o poder de participar da formação da sociedade que, por sua vez, é governada de acordo com os preceitos legais.

Nesse paradoxo decorrente da ampliação do significado de povo e, conseqüentemente, da própria democracia, é possível associar uma diversidade de interpretações, definições e, por sua própria natureza aporética, expectativas não estáticas e infinitamente renováveis. Aludindo aos ensinamentos de Alexis de Tocqueville, Nadia Urbinati (2014) argumenta que:

O valor da democracia repousa sobre o fato de permitir aos cidadãos mudar decisões e líderes sem chamar ao questionamento sua ordem política. Em nenhum outro sistema político é crucial que meios e fins não estejam em desacordo. Democracia é consistência de meios e fins, porque é um objetivo e o processo de alcançar. E se ele não permite atalhos, é porque não é apenas uma maneira funcional de atingir algum fim ou qualquer tipo de fim (até bons fins). A bondade do fim não justifica a violação do processo democrático de tomada de decisão. [...] Conseqüentemente, este sistema de mudança permanente não é para alcançar alguma verdade, embora os cidadãos possam pensar que esse é o objetivo de sua atividade política e os candidatos em pleitos eleitorais defendam suas plataformas como as mais verdadeiras ou as melhores. Pelo contrário, é para tomar decisões com a contribuição de todos os cidadãos, aqueles que concordam e aqueles que discordam com os resultados da aplicação de procedimentos democráticos. Liberdade de participação e a certeza de que nenhuma maioria será a última, é o bem que os procedimentos democráticos fornecem. (URBINATI, 2014, p.10, tradução livre).

Tal reconhecimento impede o uso de generalizações sobre a democracia, haja vista que as diferentes democracias, espalhadas pelo globo, convergem ou divergem entre si pelo “grau de aproximação do modelo ideal” (BOBBIO, 2000, p. 421), preconizado por Péricles e que perpassa pelo “interesse dos cidadãos pela coisa pública e [pel]o bom funcionamento que deriva desse interesse” (BOBBIO, 2000, p. 417).

Afastando-se desta perspectiva, em sua passional defesa do liberalismo político, mas crítica ao liberalismo econômico engendrado no movimento doutrinário que culminaria no contemporaneamente chamado neoliberalismo, Bobbio (2018) argumenta que o Estado democrático só foi histórica e juridicamente possível, porque antes houve o Estado liberal:

Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras é pouco provável que um Estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um Estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. (BOBBIO, 2018, p. 38-39).

O autor esclarece ainda que os fundamentos dos governos democráticos paulatina e inexoravelmente afluíram para duas direções: de um lado, na atribuição dos direitos políticos e, de outro, no domínio de/contra sua efetiva aplicação (BOBBIO, 2000, p. 419).

No que tange ao direito de ter direitos políticos, retrospectivamente, os períodos em que a maioria estava privada destes ou de outros direitos civis superam em tempo e profundidade os períodos em que a maioria detinha estes direitos ou o efetivo *status* de cidadão. Bobbio (2000) chama a atenção para o fato de que, mesmo em autores como Montesquieu (2000), para quem a democracia exige o poder soberano esteja nas mãos do povo,

Tal como durante séculos se considerou que apenas poucos tinham o direito de participar ativamente da vida das suas cidades – não nos deixemos enganar pela palavra ‘povo’, que sempre significou não a totalidade dos habitantes, mas apenas aquela parte que gozava do direito de decidir ou de eleger quem deveria decidir por ela. (BOBBIO, 2000, p. 420)

Sob esse prisma, os longos períodos de experiências democráticas ao redor do mundo em que vigoravam as mais variadas formas de escravidão humana e a ausência de sufrágio universal, mais se aproximam da concepção de aristocracia – na qual o poder

soberano está nas mãos de parte do povo – do que de democracia, cabendo, portanto, salientar os avanços civilizatórios propiciados pelo sufrágio universal.

Quanto à efetiva aplicação dos direitos políticos, seu processo histórico mais relevante para a discussão ora proposta tangencia os acontecimentos que marcaram os anos imediatamente anteriores e posteriores à Primeira Guerra Mundial e, por desdobramento, às tentativas de um sistema democrático internacional (BOBBIO, 2000, p. 420), pautado na liberdade. Por esse ângulo, o leque de opções de direitos contemplados incluiu a possibilidade de liberdade de consciência e expressão, mas também – e, quiçá, com mais espaço na agenda política – a defesa do império da liberdade para empreender e explorar atividades comerciais.

Nessa senda, a ascensão de regimes democráticos elevou também, em um movimento crescente desde o século XIX, o medo de que o amplo espectro de liberdades empresariais fosse minado por um sistema de representação de massas. Esse temor encontrou refúgio na difusão reducionista, própria do léxico monista liberal, de que os mecanismos de intervenção estatal deitariam raízes em ideologias potencialmente absolutistas, na qual a ameaça da tirania da maioria é iminente e, aproximando-se de formas autocráticas, contrárias à própria liberdade como direito inato aos homens:

O planejamento e o controle vêm sendo atacado como negação da liberdade. A empresa livre e a propriedade privada são consideradas elementos essenciais à liberdade. Não é digna de ser chamada livre qualquer sociedade construída sobre outros fundamentos. A liberdade que a regulação cria é denunciada como não liberdade e o bem-estar que ela oferece são descritos como camuflagem da escravidão. (POLANYI, 2000, p. 297).

Tais inquietações alarmaram a Europa, antes mesmo da 2ª Guerra Mundial e as subsequentes tipologias de *welfare state*. Em 1918, a instauração nos territórios alemães de um sistema de democracia representativa semipresidencial, conhecido como República de Weimar. Com ela, houve a constitucionalização da possibilidade de uma coleção de políticas sociais (BERCOVICI, 2003), capaz de suscitar variadas reações de sobressalto tanto no cenário político e econômico quanto entre acadêmicos, a imprensa e pensadores alinhados com distintas matrizes doutrinárias.

Como resposta às mudanças que Weimar propunha, falseando a defesa da liberdade na restrita advocacia pela liberdade negativa (BERLIN, 2002), ou seja, aquela que não demanda ações diretas do Estado, as comunidades epistêmicas liberais-conservadoras, para favorecer, mais especificamente, as liberdades empresariais, lograram promover o bloqueio do desenvolvimento pleno das liberdades positivas. Essa

mobilização é, em parte, ideológica com o poder das ideias (HAYEK, 1990), e, em parte, empírica com a ascensão, a partir das referidas comunidades, de movimentos totalitários, avessos à distribuição de poder, principalmente econômico.

Vislumbrando no planejamento, inclusive o orçamentário, a própria negação da liberdade, a promoção de variadas formas e medidas de justiça e bem-estar social, quando oriundas da iniciativa estatal, são tipificados como verdadeiros indicativos de uma servidão velada, parafraseando a expressão consagrada por Hayek em seu livro *O caminho da servidão* [1944]/ (1990).

Um dos mais notáveis críticos do parlamentarismo liberal de Weimar e de seu princípio legalista como diretriz, Carl Schmitt (2009) dedicou sua atenção ao confronto entre legitimidade (direito natural, transcendente, óbvio, justo) e legalidade (ficção formalista do poder da maioria) no seio da democracia. Partindo da premissa de que nem tudo que é legal é sempre justo, o jurista alemão argumenta que o parlamentarismo liberal instaurado no Império Alemão, em 1918, logrou suplantar a legitimidade natural para que o formalismo próprio do legalismo se munisse de uma legitimidade tangível: a vontade de pessoas no poder. Forja-se assim, para o autor, uma situação de despolitização total da sociedade:

A legalidade mostra ser de longe a forma mais forte de validade; de fato, ela se mostra como aquilo que significava originariamente para um republicano, a saber, a única forma moderna, racional, progressiva, em uma palavra, a mais alta forma de legitimidade. (SCHMITT, 2009, p. 59, tradução livre).

Opondo uma situação ideal, em que haveria homogeneidade e bondade intrínseca aos representantes para fazer valer a vontade do povo, e a democracia real, em que há apenas a vontade momentânea de seus representantes, Schmitt (1996) elucubra que o povo, em geral, não é bom, unido ou homogêneo: “nos diferentes povos, ou grupos sociais e econômicos que se organizam ‘democraticamente’, o ‘povo’ só existe como sujeito idêntico de uma forma abstrata. *In concreto*, as massas são sociológica e psicologicamente heterogêneas” (SCHMITT, 1996, p. 26, tradução livre). O governo da maioria, portanto, em meio às “oposições morais, religiosas e outras [que] podem elevar-se a condição de oposições políticas e provocar o agrupamento de luta entre amigo e inimigo” (SCHMITT, 2009, p. 62, tradução livre), não poderá jamais refletir justiça.

De tal modo, na concepção schmittiana, o fato da maioria ser representativa do povo não muda nada: ela apenas domina totalmente a livre competição das eleições. Ainda que o poder parlamentar respeite incessantemente os preceitos legais, a livre

competição entre opiniões é abolida, deixando a minoria em desvantagem, haja vista a equiparação entre legalidade e legitimidade tornar a democracia um sistema imoral, incapaz de distinguir o justo do legal, prevalecendo apenas o pluralismo de valores que conduz, por sua vez, a um inviável pluralismo de direitos (SCHMITT, 1968b, p. 65-73, tradução livre) o qual, se presumidos como autorrealizáveis, tornariam a democracia insustentável frente à fática escassez de recursos.

Conforme já ventilado na seção 3.3, a racionalidade instrumental como base argumentativa em Schmitt, associada ainda ao seu saudosismo de um formato de liberalismo nos moldes imperialistas, leva-nos a vislumbrar o ensaio democrático de Weimar como uma verdadeira deturpação, cuja única rota de fuga é a exceção. Apontando para a defesa de políticas de Estado, em detrimento das de governo, o autor aponta para a ideologia de que o *laissez-faire* conduziria a Alemanha novamente ao nível de desenvolvimento de outras economias avançadas. Para isso, seria preciso manter a democracia refém de um ritual eleitoral.

Essa discussão, do início dos anos de 1930, apresenta grande aderência à realidade contemporânea. Quinn Slobodian (2018) argumenta que o *insight* axiológico dos perigos que os excessos democráticos poderiam acarretar à normalidade política e econômica marca a virada neoliberal e a ascensão epistemológica de uma primeira geração de neoliberais com a Escola Austríaca. Representada por autores como Carl Menger, Böhn-Bawerk e Von Mises, há ainda elementos nostálgicos do velho liberalismo, como a ênfase ao espontaneísmo do mercado, mas já há construções epistemológicas que sinalizam reação às medidas de ampliação democrática da participação social (SLOBODIAN, 2018, p. 82).

Marcadamente a partir da terceira década do século XX, sob diferentes frentes argumentativas, é possível vislumbrar uma segunda geração neoliberal, representada pela argumentação perspicaz dos fundadores da Escola de Freiburg, em especial Hayek, Röpke e Ernest von Groping. Trata-se de uma geração diretamente ligada ao desenvolvimento de pontos doutrinários de objeção aos experimentos de planejamento estatal (como o Plano Marshall dos EUA, os Planos Quinquenais na União Soviética, entre outros), assim como na estruturação dos alicerces para o processo de implementação não democrática da União Europeia (SCHARPFT, 2010).

Seguindo por trajetória temporal análoga, Wolfgang Streeck (2018) sinaliza que a fragilidade do capitalismo frente à concorrência de sistemas em todo o mundo após 1945 marcou a possibilidade de seu alinhamento – menos hostil – com a democracia. Em

um movimento inteiramente defensivo, os direitos de propriedade foram devidamente protegidos de um lado, assim como os direitos contestatórios, de outro; dando ensejo à crença na viabilidade de conciliação entre a continuidade na trajetória capitalista e a lógica do mundo da vida social.

Nesse ínterim, as questões estruturantes da vida social, alinhadas sob o denominador comum da dignidade humana, se converteram em um tabu pretensamente superado. Com a liberdade de vender a força de trabalho devidamente normatizada, formas de *welfare state* acolhendo reivindicações e viabilizando, em geral, acréscimos na qualidade do trabalho e de vida, uma nova variável, a liberdade de consumo se tornou determinante para a elevação de outro padrão de consciência social em que ter acesso a capital é ter acesso a diferentes formas de liberdade (DARDOT; LAVAL, 2016).

Em contrapartida, o progressivo afastamento de um cenário de pleno emprego fez com que a “fórmula da paz” (STREECK, 2018, p. 72) europeia e norte-americana de conciliação entre liberalismo e democracia não sobrevivesse aos anos de 1970, responsáveis por marcar o momento de diagnóstico do desconforto quanto a esse arranjo. Com efeito, para os teóricos neoliberais, proliferavam trabalhos que apontavam para a democracia como ameaça contra o verdadeiro capitalismo ao criar um desequilíbrio entre “as expectativas de rendimentos dos proprietários do capital e as suas exigências em relação à sociedade” (STREECK, 2018, p. 71).

Frente a tal conjuntura, já nos primeiros anos da década de 1970, vislumbram-se distintos movimentos políticos, calcados em uma intensa agitação intelectual, que sinalizam o incômodo quanto aos rumos da democracia. Conforme destaca Paul Pierson (2015), especificamente nos Estados Unidos, múltiplas batalhas legislativas foram empreendidas por grupos de interesse, organizados de forma dinâmica ao longo da década para garantir a efetivação de uma série de direitos sociais, até então, manifestamente negligenciados. Já em 1978 e 1979, suas vitórias estavam consolidadas em resoluções jurisprudenciais marcantes para a história do direito americano.

Não obstante, o que inicialmente eram triunfos pontuais contra o conservadorismo e elitismo de algumas Cortes, bloqueando iniciativas liberais, “[...] estabeleceram as bases para mais esforços agressivos e amplamente bem-sucedidos para refazer os contornos da economia política americana por meio da desregulamentação e redução de impostos sobre os americanos mais ricos” (PIERSON, 2015, p. 132, tradução livre).

Cresce, nesse cenário, uma terceira geração neoliberal, fortalecida perante a opinião pública com o agenciamento discursivo promovido por Margareth Thatcher e

Ronald Regan contra o processo de incorporação de direitos e conquistas civilizatórias do Estado de bem-estar social que o pós-guerra suscitou, bem como contra o alargamento das possibilidades de participação política. Mesmo se tratando de lideranças políticas inglesas e estadunidenses, respectivamente, suas perspectivas foram amplamente difundidas e dinâmicas semelhantes às propostas por eles podem ser encontradas em múltiplos sistemas políticos, sinalizando o pavor de que os avanços civilizatórios, as quais as agitações sociais vinham possibilitando, afetassem de forma irreversível os direitos de propriedade.

Deste modo, fortaleceu-se a demanda pelo uso do aparato jurídico-normativo para travar a interferência deliberada do Estado (leia-se democracia) sobre os mercados. Entre os teóricos que viam na extensão do voto majoritário ou no sistema pluripartidário complicadores para a democracia, encontram-se Giovanni Sartori, Anthony Downs, Samuel Huntington e Joseph Schumpeter, alguns dos defensores mais proeminentes de uma perspectiva monocrática de democracia que logrou oferecer, ao longo do século XX, substância doutrinária para a conversão do mito do Ocidente democrático em um paradigma reverenciado pelo procedimentalismo ou institucionalismo democrático. Tal idolatria laicizada viabilizou uma correlação empírica entre democracia e mercado através da crua constatação de que seria não-factível uma conjuntura em que todos os cidadãos tivessem voz e poder para participar ativamente do jogo político (PATEMAN, 1992).

Nas palavras de Schumpeter (1984, p. 355), a democracia:

[...] significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo”, tratando-se, pois, de um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p.327-8).

Tal acepção evoca uma noção minimalista que objetiva meramente produzir um consenso continuado, capaz de resolver as expectativas ditas democráticas já no pleito, quando o maior número possível de eleitores pode operar livremente como consumidor no mercado político. Essa pretensão, influente no pensamento de outros teóricos da democracia e da ação coletiva, como Anthony Downs e Mancur Olson, não nasce, contudo, na segunda metade do século XX com Schumpeter: o utilitarista liberal William

Godwin ofereceu significativa inspiração para esta e outras concepções minimalistas de Estado que foram transferidas para as discussões sobre democracia<sup>38</sup>.

Assim sendo, Schumpeter resgata essa noção minimalista ao reduzir a democracia à “livre competição pelo voto livre” (SCHUMPETER, 1984, p. 338), o que, em última instância, torna o cidadão um trivial eleitor-consumidor, um soberano das decisões do mercado político, mas não das decisões políticas propriamente ditas.

Pressupondo um individualismo artificioso – um homem, um voto –, o que está explícito aqui é um deliberacionismo superficial e, portanto, igualmente ilusório, pois traduz uma democracia reduzida a um sim ou não. Desta forma, bane-se do horizonte da democracia, qualquer conflito que fuja a esse acordo, prevalecendo a premissa de ser o *status* de cidadão um fim em si mesmo, e não um meio aguerrido para conquistar direitos (URBINATI, 2014).

Por seu turno, Samuel P. Huntington (1975), no relatório da Comissão Trilateral<sup>39</sup>, argumenta que a década de 1960 foi marcada pelo excesso de mobilização e participação social, inclusive de grupos anteriormente apáticos e desorganizados, o que culminou em uma espécie de sobrecarga em todo o sistema democrático:

Al Smith uma vez afirmou que “a única cura para os males da democracia é mais democracia”. Nossa análise sugere que a aplicação desta cura na situação atual viria a agregar combustível às chamas. No lugar disto, alguns dos problemas de governabilidade nos EUA de hoje provém de um excesso de democracia – um “excesso de democracia” no mesmo sentido em que David Donald usou o termo para se referir às consequências da revolução jacksoniana, a qual ajudou a precipitar a Guerra Civil. É necessário, em lugar disto, um maior grau de moderação na democracia. (HUNTINGTON, 1975, p.113, tradução livre).

---

<sup>38</sup> Considerado o pai do anarquismo – apesar de admitir a necessidade de um Estado mínimo –, Godwin defendeu que a democracia direta era exequível somente em sociedades pequenas, ao passo que naquelas complexas e maiores haveria a necessidade de leis e governos coercitivos (GODWIN, 1801). Evidenciando uma verdadeira ojeriza quanto à possibilidade de cerceamento do indivíduo frente à contagiosidade das paixões humanas quando expressas na sociedade, Godwin declara: “Eu não tenho muito o hábito de me entregar a alarmes; mas, no que diz respeito ao público, confesso que não tenho grande afeição por uma multidão, vulgar ou educada” (GODWIN, 1801, [s.n], tradução livre).

<sup>39</sup> Ressalte-se que a Comissão Trilateral, fundada em 1973 por David Rockefeller e Zbigniew Brzezinski, operou como um dos laboratórios mais expressivos da doutrina neoliberal, sendo um dos *think tanks* pioneiros. Ainda ativa contemporaneamente, a Comissão Trilateral conseguiu edificar um sólido espaço de debate internacional em torno de questões como crise de governabilidade democrática e excessos democráticos entre CEO’s de empresas proeminentes no mercado global, ex e atuais chefes de estado e acadêmicos defensores do receituário neoliberal. Cf. SANTOS, Theotônio; CHOMSKY, Noam. **A Trilateral** – nova fase do capitalismo mundial. Petrópolis: Vozes, 1979.

Arrematando seu ponto de vista sobre a crise da democracia americana após o referido “surto” democrático em várias instituições nos anos de 1960, o autor afirmou ainda que:

[...] o funcionamento efetivo do sistema político democrático habitualmente exige alguma medida de apatia e de não envolvimento por parte de alguns indivíduos e grupos. No passado, toda sociedade democrática teve uma população marginal, de maior ou menor porte, que não participou ativamente da política. Em si, essa marginalidade por parte de alguns grupos é inerentemente antidemocrática, mas também foi um dos fatores que permitiram o funcionamento eficaz da democracia. No entanto, o perigo de sobrecarregar o sistema político com demanda que amplia suas funções e solapa sua autoridade ainda permanece. Portanto, menos marginalidade por parte de alguns grupos precisa ser substituída por mais autocontenção por parte de todos os grupos. (HUNTINGTON, 1975, p.114, tradução livre).

Sob esse prisma, o sufrágio universal que, em teoria, habilitaria os cidadãos por meio da partilha de poder entre eles e evitaria que as desigualdades sociais se vertessem em desigualdade política, é reiteradamente defendido como a própria materialização da democracia, configurando, portanto, a forma mais legítima de ação política. Outras formas de participação, como greves e protestos, que poderiam conduzir à reversão do *status quo* – e, em particular, levar à reconfiguração dos direitos de propriedade e acumulação de riqueza –, são continuamente deslegitimadas pela restrição ou falta de operabilidade legal, bem como pelas mais variadas adjetivações depreciativas em torno da ideia de captura de políticas públicas por grupos de interesses (BUCHANAN; TULLOCK, 2002) e, portanto, apropriação indevida e irracional de recursos escassos na sociedade:

Quando se reconhece que os recursos devem ser usados no processo de tomada de decisões e que os custos desses recursos aumentam genuína e rapidamente conforme a tomada de decisão coletiva é expandida para incluir mais membros do grupo, é relativamente fácil ver que o indivíduo racional escolherá deliberadamente coletivizar certas atividades e permitir que elas sejam organizadas sob regras que requerem menos unanimidade do que consenso de todos os membros para as decisões. (BUCHANAN; TULLOCK, 2002, p. 93, tradução livre).

Esse concerto minimalista, presente também nos argumentos sofisticados de um Hayek amadurecido e difundido por variados *thinks tanks* neoliberais, espalhados por todo o mundo ocidental, mostra não ser possível a sobrevivência do mercado aos impulsos democráticos não sem um princípio de autoridade que ponha fim aos conflitos em torno do mito da justiça social. Na perspectiva hayekiana, em particular, essa construção utópica ou mítica responsável por conectar justiça e democracia não deixa de ser uma

justificativa moral para a concessão de benefícios exclusivos a grupos constituídos estrategicamente como maioria e, que, portanto, não estabelece relação com juízos de verdadeiro e falso, certo ou errado, justo ou injusto:

Em sentido estrito, apenas a conduta humana pode ser chamada justa ou injusta. Se aplicarmos tais termos a um estado de coisas, eles farão sentido apenas na medida em que julgarmos alguém responsável por instituir esse estado de coisas ou por permiti-lo. Um fato puro ou um estado de coisas que ninguém pode mudar pode ser bom ou ruim, mas não justo ou injusto. (...) Evidentemente, não apenas as ações individuais, mas também a ação concertada de vários indivíduos ou a ação de organizações pode ser justa ou injusta. O governo é uma tal organização, mas a sociedade não. E, embora a ordem social seja afetada pelas ações do governo, e desde que ela remanesça uma ordem espontânea, os resultados particulares do processo social não podem ser justos ou injustos. (HAYEK, 1985, p. 31-32).

Ditas inferências – ainda que distópicas – progressivamente se aproximaram da ideia de que o modo de alcançar a plenitude liberal somente seria possível pela força, violência e autoritarismo para, deste modo, preservar o mercado de pretensões democráticas inoportunas (SLOBODIAN, 2018). Hayek (1985), por exemplo, defende que:

Parece ser o curso normal do desenvolvimento da democracia que, após um primeiro período glorioso em que é compreendida e atua efetivamente como salvaguarda da liberdade pessoal por aceitar as limitações de um *nomos* superior, ela venha mais cedo ou mais tarde a se arrogar o direito de decidir qualquer questão específica de qualquer maneira que a maioria determine [...]. Ao que parece, sempre que deixaram de ser restringidas pela tradição do estado de direito, as instituições democráticas conduziram não só a ‘democracia totalitária’ como também, no decorrer do tempo, a uma ‘ditadura plebiscitária’. (HAYEK, 1985, p.2-6).

Essa forte vertente antidemocrática, também presente nos escritos de Ludwig von Mises (2010, p. 45-47), sugere que a definição de igualdade deve permanecer minimalista, esgotando-se com a igualdade perante a lei. Assim, um complemento crucial para a democracia dos eleitores era o que Mises posteriormente chamaria de democracia dos consumidores (SLOBODIAN, 2018).

Tal posicionamento traduz um modelo *sine qua non* à possibilidade de conciliação entre capitalismo e democracia, pois prevê a operação do mercado, e não da sociedade civil, como o melhor alocador de recursos, o que mais se aproxima a um Pareto-eficiente, haja vista que nele, conforme já salientava Adam Smith, todos alcançam ganhos mútuos (BUCHANAN; TULLOCK, 2002, p. 248). Naturaliza-se, pois, a convicção de o mercado desempenhar um papel fundamental e de dever ser protegido de ingerências estranhas,

seja do Estado, seja de quaisquer referências simbólicas – como igualdade social –, que não sejam ditadas pelas trocas mercantis.

Considerando os desdobramentos das funções mercadológicas sobre as experiências democráticas da segunda metade do século XX e referenciando a necessidade de atualizar os argumentos de Karl Polanyi sobre a existência de um *embeddedness*, ou enraizamento do mercado na sociedade, Quinn Slobodian (2018) propõe a metáfora de um *institucional encasement* para explicar que o mercado não está incrustado na sociedade. Para o autor, o mercado está em um invólucro, uma carapaça institucional, formada especialmente por uma camada de leis, modeladas para proteger a economia da sociedade com uma blindagem – praticamente intransponível sem uma conjuntura crítica que favoreça sua superação – sobre os direitos de propriedade contra os possíveis assaltos do Estado e, principalmente, da democracia.

Frente a todo o exposto, depreende-se que o ímpeto neoliberal, a cada nova escola, majora-se para oferecer contrapesos reativos quando os processos desenvolvidos pela sociedade, de alguma forma, ameaçam ou cerceiam o *status quo* do mercado e, com ele, os direitos de propriedade. Assim, os delineamentos que projetavam uma faceta mais romanesca para o liberalismo progressivamente assumem traços mais picarescos, arditos e, por fim, autoritários, apontando para menos argumentações científicas e mais mecanismos normativos e institucionais – especialmente os orçamentários e jurídicos – para tolher a possibilidade de a democracia arruinar o princípio de ordem que rege o funcionamento do mercado.

Em síntese, todos que buscam efetivar direitos coletivos, ou seja, aqueles que decorrem da manifesta pluralidade de valores sociais, seriam inimigos, pois se antagonizariam ao interesse maior, geral, e estariam habitando a seara dos privilégios, que são injustificáveis, porque criam “a oportunidade de auferir rendas diferenciais ou ganhos monopolísticos” (MISES, 2010, p. 755). Os interesses das classes populares instituem, deste modo, atentados contra o interesse geral e, simultaneamente, os representantes do Estado, preocupados em se perpetuarem no poder através dos mecanismos representativos, constituem ameaça ao efetivarem direitos meritórios, julgados como puramente eleitoreiros (BUCHANAN; TULLOCK, 2002). Nessa acepção, as burocracias estatais, em geral, objetivam apenas criar oportunidades de desapropriar renda da sociedade em benefício próprio (MISES, 2010, p. 770, 835), tal qual Ludwig Von Mises, James Buchanan, Gordon Tullock e outros representantes das Escolas de Chicago e da Virgínia também argumentaram.

Destarte, em lugar de uma democracia pautada na efetivação de direitos, insta-se a constitucionalização de políticas de livre mercado, disciplinada tanto pela intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de gestão das atividades econômicas (MISES, 2010) e orçamentárias quanto pela carapaça jurídica centrada em celeumas como aquelas em torno da austeridade, tema melhor abordado no capítulo 4.

A democracia, nessa perspectiva, passa a ser ajustada, então, por uma métrica utilitária que se compraz com o mercado – como o provedor de todas as necessidades humanas – e institui um imperativo de responsividade política, não à sociedade, mas à lei: tudo o que não é previsto pela lei geral ou, mesmo que previsto por ela, precise ser suspenso em nome de um bem maior, é, portanto, impossível de ser agenciado pelos políticos, independentemente de quaisquer demandas sociais ou questões teleológicas. Isso significa que, apesar de previstas em lei, múltiplas condicionantes, em especial as orçamentárias, precisam ser estritamente observadas.

Com o advento do século XXI, o pavor de que os avanços civilizatórios cerceiem de forma irreversível os direitos de propriedade não foi superado, se não for hiperbólico dizer que se agigantou. Conforme afirma Nadia Urbinati (2014, p. 84), os primeiros anos do referido século são marcados pelo descrédito na democracia e pela introjeção consensual do louvor ao não político. Nesse bojo, o pós-pleito – momento em que as decisões são efetivadas e produzem seus resultados, sobretudo em tempos de crise – se verte em um inconveniente quiproquó, cujas decisões cabem exclusivamente a grupos de especialista, capazes de oferecer objetividade e agilidade aos encaminhamentos demandados.

Para a autora, ao contrário dessa democracia epistêmica, a representação ativa:

[...] uma espécie de unificação política que não pode ser definida em termos de um acordo contratual entre eleitores e eleitos nem resolvido em um sistema de competição para nomear aqueles que devem pronunciar o interesse geral de todos, como se pensava no século XVIII dos representantes do pensamento do governo. Um representante político é único não porque ele substitui o soberano, aprovando leis, mas precisamente porque ele não é um substituto para um soberano ausente (a parte que substitui o inteiro), pois ele precisa ser constantemente recriado e dinamicamente vinculado para a sociedade a fim de aprovar leis. Isso torna a visão das eleições como mecanismo de seleção para uma liderança política incompleta, embora as eleições produzam uma classe política e iniciem uma divisão do trabalho dentro da política. A eleição sempre contribui para a formulação da direção política do país, um processo que os cidadãos ativam e sustentam por meio de múltiplas formas de presença política, não apenas como eleitores nem por mobilização permanente. Desta forma, é correto dizer que a democratização e o processo de representação compartilham uma genealogia. (URBINATI, 2006, p. 20, tradução livre).

Deste modo, em paralelo à discussão teórica sobre democracia ideal e suas práticas imperfeitas, ocorre um progressivo apagamento empírico das concepções de democracia e de representação<sup>40</sup>. Segundo afirma Norberto Bobbio (2000), esse perfil de democracia representativa, centrado no pleito eleitoral, não é muito diferente da concepção rousseauiana de aristocracia eletiva que, para ele, por sua vez, evidencia um elitismo democrático (BOBBIO, 2000, p. 421) a que Nadia Urbinati (2014) chama de deformação democrática.

Aprofundando a discussão já traçada por Bobbio (2000), Urbinati (2006) explicita que o conceito de soberania criado por Rousseau no século XVIII segue justificando o distanciamento entre democracia e representação que alguns teóricos políticos insistem em traçar, concluindo que são incompatíveis entre si. Isso porque Rousseau sugere que a autonomia política decorrente da soberania pertence unicamente à dimensão da decisão e, portanto, somente poderia ser exercida diretamente. O efeito dessa visão é, para a autora, “uma incompleta e distorcida visão do que são os representantes e como devem agir” (URBINATI, 2006, p. 26, tradução livre).

Segundo Urbinati (2014) ainda, em uma democracia representativa, a soberania é diárquica, ou seja, compreende dois elementos: a decisão e os julgamentos sobre essas decisões. Em outras palavras, de um lado, há poder de decisão, um componente tradicional da soberania que na teoria rousseauiana já se detectava como decorrente do ato de voto. Por outro lado, há os julgamentos dos cidadãos que interagem e trocam suas opiniões políticas na esfera pública:

Assim, ao contrário da democracia direta, na democracia representativa o voto obriga os cidadãos a serem sempre mais do que eleitores, para transcender o ato de votar no esforço de reavaliar a relação entre o peso de suas ideias e o peso de seus votos no intervalo entre as eleições. Apenas na democracia direta são idênticas opinião [julgamento sobre a decisão] e vontade, porque [esta] se traduz imediatamente em decisões. (URBINATI, 2006, p. 26, tradução livre).

---

<sup>40</sup> Segundo Knight, Landemore, Urbinati e Viehoff (2016, p. 137, tradução livre), “o termo ‘democracia representativa’ transmite a complexidade, riqueza e a singularidade da ordem política dos modernos, uma síntese de duas tradições políticas distintas e, em certos aspectos, alternativas. Democracia, uma palavra grega sem equivalente em latim, significa governo direto (para fazer as coisas) pelo povo. Representação, uma palavra latina sem equivalente em grego, implica uma ação delegada em algumas partes em nome de outra pessoa. Como uma mistura destes dois componentes, em seu significado padrão, democracia representativa tem quatro características principais: (a) a soberania do povo expressa na nomeação eleitoral dos representantes; (b) representação como uma relação de livre mandato; (c) mecanismos eleitorais para garantir alguma medida de capacidade de resposta ao povo por representantes que falam e atuam em nome dele; e (d) o sufrágio universal, que fundamenta a representação sobre um elemento importante da igualdade política.”

Reverenciando o trabalho pioneiro de Condorcet como o primeiro teórico a identificar a afinidade íntima entre democracia e liberdade igualitária, Urbinati (2006) faz menção ainda às conclusões do referido autor sobre o duplo papel constitucional nas democracias representativas: de um lado, legislar, regular e até mesmo limitar a ação política governamental; de outro, definir as metas para aumentar e/ou preservar a igualdade, estimulando a ação e a participação política. Dessa forma:

[...] na medida em que a política é inscrita como o terreno que protege e promove a igualdade, as constituições antecipam o conflito político. Uma constituição democrática predefine as normas que regulam as ações políticas, porque pressupõem ativismo político e contestação. (URBINATI, 2006, p. 43, tradução livre).

A partir de tais inferências de Urbinati (2006), depreende-se o entendimento de que a normalidade democrática diz respeito ao *status* constitucional em que é possível verificar o “duplo registro da igualdade” (URBINATI, 2006, p. 43), tanto como norma legal quanto como norma moral. Sob essa dupla insígnia, não se pode encaixotar o processo democrático de representação política na fôrma de um mandato livre, tal qual o modelo de governo representativo liberal preconizado desde Rousseau:

Igualdade como situação legal significa que os representantes devem representar toda a nação e que sua vontade não está vinculada às instruções de seus eleitores. Contanto que o *demos* foi restrito à igualdade social (proprietários, homens adultos, cristãos), o paradigma do mandato livre não entrou em conflito com as reivindicações de representatividade. Na verdade, a representatividade nunca foi um problema; quando se tornou um, foi legitimamente acusada de promover partidarismo. Como veremos, a “nação” de Sieyes (como Madison e Burke) era tão homogênea como o “povo” de Rousseau; os representantes do primeiro deveriam ser tão cegos aos interesses e opiniões de seus eleitores como eram os cidadãos deste último aos seus interesses e opiniões privadas. Em outras palavras, tudo o que um *demos* homogêneo precisa é igualdade legal se isso puder ser reconciliado com os tipos formais de representação. (URBINATI, 2006, p. 44).

Em síntese, e para edificar pontes com o capítulo anterior, infere-se que, mais do que o liberalismo clássico, o neoliberalismo realmente existente trouxe mais camadas doutrinárias e, por sua vez, fortaleceram a demanda por mais camadas legislativas para, por fim, afastarem as fronteiras entre o direito e as realidades democráticas fáticas. O encorpado *check up* realizado por Quinn Slobodian (2018) evidencia a superação histórica da luta para redesenhar essas fronteiras e segue obliterada na convicção de não haver alternativas.

Por outro lado, frise-se que a necessidade de valorização dos mecanismos de promoção de direitos fundamentais e outras questões estruturantes, mesmo ofuscadas pela

liberdade de consumo ou outras configurações diversionistas da representação (URBINATI, 2014), não deixaram de existir nas democracias contemporâneas. Ainda que elas tenham perdido espaço tanto nas práticas cotidianas quanto nos estudos em economia política comparada, criando “espirais de silêncio” (NOELLE-NEUMANN, 1984, *apud* PIERSON, 2015, p. 137), as análises as quais consideram apenas a parte emergida do *iceberg*, cuja maior porção fica encoberta abaixo da linha d'água e é constituída por estrutura institucionais e organizacionais centrais nas sociedades, detêm maior visibilidade e espaço acadêmicos (PIERSON, 2015).

Por isso, para o referido autor, a imprescindibilidade de reconfigurar os estudos sobre o poder e, paralelamente, extrapolar a referida e insistente tendência contemporânea dos estudos, em especial nos Estados Unidos, de priorizar a dicotomia entre políticos e eleitores como o próprio “coração da política – na verdade, quase sua totalidade” (PIERSON, 2015, p. 124, tradução livre). O autor chama atenção ainda para um processo de generalizada apatia, favorecedora de que a opinião das massas seja a mera reprodução dos dogmas das comunidades de discursos emergentes, mimetizados em instrumentos técnicos que respaldam, por seu turno, os processos de tomada de decisão legislativa.

Por conseguinte, segue emergente, hegemônica e amplamente difundidas na contemporaneidade, tanto em ambientes institucionais quanto por um *mass media* tecnicista, atualizado nas demandas do mercado, uma perspectiva procedimental da democracia, como aquela proposta por Schumpeter (1984) ou como aquela de poliarquia<sup>41</sup>, elencada por Robert Dahl (2005a). Tais concepções se coadunam com o imperativo de ordenação do cosmo mercadológico por meio da ficção eleitoral do interesse geral e bem comum, ativada periodicamente pelo *homo politicus* em diferentes referências à máxima de Gettysburg – “Governo do Povo, Pelo Povo, para o Povo”<sup>42</sup> – e respaldado pelo princípio da generalidade igualitária da lei.

Na contramão, o *homo civicus*, ou homem ordinário, apenas fortuitamente se empenha em influenciar o *homo politicus*. Quando o faz, frequentemente vê suas

---

<sup>41</sup> Robert Dahl sugere a distinção entre democracia, como um ideal, e poliarquia, como democracia realmente existente: “Alguns leitores certamente resistirão ao termo poliarquia como alternativa para a palavra democracia, mas é importante manter a distinção entre democracia como um sistema ideal e os arranjos institucionais que devem ser considerados como uma espécie de aproximação imperfeita de um ideal, e a experiência mostra, acredito, que, quando o mesmo termo é usado para ambos, intrometem-se, na análise, uma confusão desnecessária e discussões semânticas essencialmente irrelevantes. (DAHL, 2005a, p. 30).

<sup>42</sup> Vide LINCOLN, Abraham. The Gettysburg address. Dedication of the Soldiers' National Cemetery, 19 Nov. 1863. **Abraham Lincoln Online**. Available from: <https://www.abrahamlincolnonline.org/>. Access on 15 May. 2021.

intenções frustradas devido à distribuição desigual de “recursos de influência” (DAHL, 2005b)<sup>43</sup>, situação geralmente camuflada em questões formais, relativas à legalidade e à legitimidade, ou ainda em função de uma incapacidade estatal inata para a resolução da demanda de compartilhamento de formas de poder; aspectos firmemente endossados por uma dilatada multiplicidade de comunidades do domínio social para aderência social às regras do jogo político e ao engendramento de uma dócil aquiescência – se não uma alienada resiliência.

Outro ponto merecedor de destaque diz respeito ao fato de, mesmo com as múltiplas configurações doutrinárias as quais conduziram ao neoliberalismo realmente existente, as estratégias que se sobressaíram, como aquelas anteriormente referidas, sinalizam a preferência pela colonização do Estado em lugar de seu extermínio para garantir a devida supressão de qualquer tentativa de patentear processos de mudanças, que não atendam ao projeto globalista dos mercados.

Entende-se, portanto, que, apesar de a tradição liberal ter semeado a disposição em neutralizar “a degeneração na política econômica produzida pela democracia de massa” (SLOBODIAN, 2018, p. 118, tradução livre), apenas os acontecimentos após a Primeira Grande Guerra efetivamente propiciaram a efetiva germinação de ações normativas através do fertilizante autoritário com decisionismos de exceção, mesmo em ambientes democráticos, como se evidenciou na argumentação de alguns autores citados ao longo do capítulo.

Especificamente sobre o Brasil, a fragilidade da experiência democrática é evidenciada pelos diversos intervalos em que ela foi substituída por outros regimes de governo, como a ditadura do Estado Novo (1937-1945) e, posteriormente, a ditadura militar entre os anos de 1964 e 1984. A promessa de inclusão social por via democrática aconteceu apenas após esse último período, sobretudo com a Constituição Federal de 1988, mas, ainda assim, o avanço da cidadania ocorreu paralelamente à reprodução de formas de perpetuação de uma subcidadania no bojo das métricas neoliberais.

Os referidos avanços foram possíveis em virtude das variações de intensidade do receituário neoliberal que os diferentes governos que se sucederam à Constituinte de 1987 empreenderam. Conforme destaca Nancy Fraser (2018), é possível visualizar formas de

---

<sup>43</sup>Dahl (2005a) discorre sobre a possibilidade de uma extensa lista de recursos de influência política, mas concentra seus esforços discursivos em seis: posição social; acesso ao dinheiro, ao crédito e à riqueza; acesso a certos recursos disponíveis para líderes eleitos, tais como os poderes legais do cargo público, popularidade e empregos; e, por fim, controle sobre informação.

neoliberalismo, oscilando entre a maior ou menor regressividade na pauta econômica e pautas mais ou menos progressistas em relação a questões sociais.

Ocorre que o impacto da regressividade ou progressividade das pautas tem feito prolongado e, a depender da intensidade, o neoliberalismo tende a corroer avanços pretéritos, especialmente com o desinvestimento no social, acompanhado em um declarado repúdio ao Estado e à intervenção com fins redistributivos. Assim, a demonização da esfera pública vem acompanhada de ajustes macroeconômicos, privatizações, financeirização, redução da função pública, aumento da exclusão e precarização das formas de trabalho e, conseqüentemente, de existência.

Esse discurso de ódio ao público impacta diretamente a solidariedade social compulsória – via estatal –, justificando seu desmonte e, por desdobramento, conduz ao próprio enfraquecimento da democracia social. Tais premissas deitam raízes nas discussões levantadas por Michel Foucault (2014) sobre a construção de uma racionalidade neoliberal em que, não apenas aspectos econômicos são ressignificados, mas a própria forma de subjetivação da ética, pautada em uma gramática individualista com a diluição das formas de solidariedade, também visível na governamentalidade paradigmática vigente.

Dito isso, a trajetória e os meandros da gestão orçamentária do Brasil pós 1988 e sua relação com regimes de exceção será apresentada no capítulo a seguir.

#### 4. O CASO BRASILEIRO: A EMERGÊNCIA ECONÔMICA PÓS-1988

*Ce n'est jamais dans l'anarchie que les tyrans naissent; vous ne les voyez s'élever qu'à l'ombre des lois ou s'autoriser d'elles.*

*Donatien Alphonse François, marquis de Sade*<sup>44</sup>

A pesquisa até aqui buscou apresentar uma chave de leitura para o estado de emergência econômica a partir da lógica neoliberal da suspensão de direitos sociais. Nas linhas que se seguem, objetiva-se dar materialidade empírica a esse escopo teórico com a análise de práticas de gestão orçamentária que evidenciam mecanismos de exceção ao restringirem a possibilidade de efetivação de uma gama de direitos fundamentais a uma expressiva parcela da população que não conseguiu ser assimilada pelas engrenagens capitalistas e, portanto, está mais vulnerável e mais dependente de políticas públicas.

Essa perspectiva substantiva do orçamento, em detrimento de uma visão procedimentalista, pressupõe que a garantia de direitos se atrela à destinação de recursos para sua efetiva implementação. Conforme argumenta Torres (2014), não se trata apenas de regras típicas de receitas e despesas públicas, mas “[...] toda sua integralidade, naquilo que tenha repercussão financeira, como é o caso das competências constitucionais, dos serviços públicos, das políticas públicas, das garantias a direitos sociais ou da proteção de direito e liberdades fundamentais” (TORRES, 2014, p. 73).

Em âmbito nacional, a trajetória legislativa brasileira tem se esmerado em proceder ao insulamento das decisões econômicas com a normatização de barreiras dificilmente superáveis para que as leis operem de modo a impedir o transbordamento das expectativas democráticas. Sob o pretexto de conformação às exigências dos ambientes de negócios que participam dos fluxos internacionais de capitais, as justificativas oficiais de variados instrumentos normativos orbitam entre a pressão de organismos internacionais, como FMI, e a observância aos relatórios técnicos – mas auto-instituídos – de organizações supranacionais parceiras, como OECD (LANZARA; COSTA, 2021).

Conforme será evidenciado, tal mobilização legal no Brasil tem seu ápice contemporâneo na Emenda Constitucional n.º 95, de 2016 (doravante EC 95), que instituiu o teto de gastos públicos e autoritariamente dispôs sobre as possibilidades

---

<sup>44</sup> Tradução livre: “Nunca é na anarquia que os tiranos nascem; você apenas os vê surgindo à sombra das leis ou permitindo-se a partir delas.” Cf. SADE, Donatien Alphonse François de. *La nouvelle Justine ou les malheurs de la vertu*. In: DELON, Michel (ed.). *Œuvres*. t. 2. Paris: Gallimard, 1995. (Pléiade).

orçamentárias dos governos pelos vinte anos subsequentes (BRASIL, 2016), figurando como contêiner das pressões democráticas contemporâneas. Todavia, ainda que não tenha havido articulação normativa anterior, nacional ou internacionalmente, com tamanha limitação aos gastos públicos, é ilusório defender que tal instrumento opera sozinho para a conformação de um cenário de emergência econômica.

Por isso, nas linhas que se seguem, busca-se evidenciar a trajetória de gestão orçamentária que conduziu a tal desfecho. Para isso, parte-se da premissa de que, em harmonia com narrativas acerca da incapacidade estatal de oferecer serviços e bens públicos de qualidade e efetivar políticas sociais redistributivas, a referida emenda se alinha com outras práticas manifestamente de emergência que, em conjunto, logram mitigar a letra da lei constitucional do Estado em um agrupamento de regras e metarregras, que operam em abstrato, sem respaldo orçamentário que operacionalize os comos e quando necessários (LANZARA; COSTA, 2021).

Frise-se que a multiplicidade de tipologias e estratégias de delimitação das políticas sociais, nos seus variados graus de profundidade e universalidade e nas múltiplas maneiras de enfrentar crises conjunturais ou estruturais, de antemão, reduz as ambições analíticas desta pesquisa a apenas alguns aspectos do extenso debate acerca das questões as quais se poderia discutir.

Desta forma, três argumentos centrais, cada qual refletindo sobre mecanismos e desdobramentos da emergência econômica sobre o orçamento público federal, direcionam as análises supervenientes. São eles: a desmoralização da lei orçamentária, a supremacia da meta fiscal e, por fim, a construção de barreiras normativas contra gastos sociais.

Sem descartar a existência de outras práticas, inclusive entre os entes subnacionais ou oriundos de ativismo judiciário, destacam-se os seguintes pontos: de um lado, a concentração das decisões orçamentário-financeira no Poder Executivo e, de outro, a frágil proteção e limitada promoção dos direitos fundamentais no âmbito orçamentário-financeiro. Esses dois fenômenos, pela complexidade dos processos imbricados, se desdobram ao longo de toda a gestão orçamentária federal em múltiplos fenômenos, mas, nesta pesquisa, dar-se-á foco para quatro pontos, também ressaltados por Silveira (2019): em relação ao primeiro fenômeno, a normalização dos créditos extraordinários e a inexpressiva ingerência do Poder Legislativo sobre a dívida pública e o resultado primário; e, em relação ao segundo, a desvinculação de receitas da União e a limitação de despesas primárias com o atual teto de gastos.

Conforme se intenciona evidenciar, tais formas de gerir o orçamento público fazem parte de um processo de robustecimento do estado econômico de emergência, haja vista que delas decorrem tanto a concentração quanto a centralização de poderes decisórios em apenas um poder, o Executivo, bem como a relativização das garantias constitucionais e a efetiva ou tácita suspensão de direitos. Nesse sentido, a gestão orçamentária se distancia dos objetivos do Estado instituídos constitucionalmente em favor da emergência econômica conjuntural, mas que, em razão das reiteradas crises econômicas, é tornada permanente.

#### **4.1. A DESMORALIZAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA: DO ESTIGMA AUTORIZATIVO AO AUTORITARISMO DECISÓRIO**

Historicamente a necessidade de representação política e a efetiva participação dos cidadãos nas deliberações que afetam seus direitos, direta ou indiretamente, têm sido atreladas ao poder de decisão sobre o orçamento público, um dos principais instrumentos da democracia e, como efeito, um dos principais focos dos conflitos distributivos contemporâneos. Nessa perspectiva, o poder decisório sobre o orçamento reflete, pela lógica republicana<sup>45</sup>, as tensões sociais e a administração democrática das mesmas.

As referidas tensões sociais provêm especialmente da expectativa de direitos que, no âmbito orçamentário, demanda a reserva de recursos para a efetivação de políticas públicas através de mecanismos de vinculação de receitas e obrigação normativas de gastos específicos. Tais métodos visam garantir o orçamento mínimo para áreas estratégicas e sua aplicação, a fim de viabilizar a redução das desigualdades sociais.

Em linhas gerais, a Constituição estabelece a composição do modelo orçamentário brasileiro através de três instrumentos normativos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 2021). Trata-se de leis orçamentárias que assumem a forma de leis ordinárias, cujo modo de realização de seus atos ocorre por processo legislativo especial. Suas tramitações são específicas e a iniciativa é exclusiva do Presidente da República, com apreciação exclusiva do Congresso Nacional, não existindo casa iniciadora e casa revisora. (GIACOMONI, 2021).

---

<sup>45</sup>Segundo Rui Barbosa (*apud* CARRAZZA, 2021, p. 63), “O que discrimina a forma republicana, com ou sem o epíteto adicional de federativa, não é a coexistência dos três poderes, indispensáveis em todos os governos constitucionais, como a república ou a monarquia. É, sim, a condição de que sobre existirem os três poderes constitucionais, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, os dois primeiros derivem de eleição popular.”.

Com vigência de quatro anos, iniciada no segundo ano do mandato do chefe do Executivo nacional e finalizada após o primeiro ano do mandato seguinte, o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. A LDO, por sua vez, estabelece anualmente as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Por fim, a LOA estima a receita e fixa a programação das despesas para o exercício financeiro ao qual se refere (BRASIL, 1988).

Deste modo, ao passo que a LDO seleciona quais ações serão prioritárias no exercício a que se refere a partir do PPA, a LOA é o instrumento viabilizador da LDO e, por desdobramento, o PPA, estabelecendo como deverá ser a execução do plano de trabalho do exercício ao qual faz referência por meio da autorização de um limite de gastos a ser realizado com os recursos estimados para a arrecadação do ano.

Ocorre que, conforme Celso de Barros Correia Neto (2016) sugere, as comunidades epistêmicas do Direito, tanto na academia quanto nas decisões dos Tribunais, têm preterido os debates orçamentários ao plano da tecnocracia econômica, inclusive no que diz respeito ao controle de constitucionalidade das leis orçamentárias, indicando, deste modo, “uma forma de descontrole (jurídico) das finanças públicas” (CORREIA NETO, 2016, p. 184). Sobre o mérito, Mendonça (2010), por sua vez, expõe que:

[...] a disciplina da despesa pública tem ficado relegada a um imerecido segundo plano. Tão logo as pessoas se separam do seu dinheiro, parecem esquecer que o conjunto dos valores arrecadados pelo Estado continua sendo seu – da coletividade – e, como tal, deveria ser aplicado com o seu conhecimento e em seu benefício (MENDONÇA, 2010, p. 295).

Assim sendo, ainda que o Executivo tenha discricionariedade para eleger as prioridades governamentais, as políticas públicas devem perseguir um fim e o melhor *modus operandi* para efetivá-las, uma vez discriminada a pretensão a ser feita no PPA, LDO e LOA, deles somente caberá alijamento se as justificativas determinantes forem legalmente admitidas. Entende-se, por conseguinte, ter a lei orçamentária, no que tange às despesas, uma força normativa a qual obriga seu cumprimento integral, haja vista ser decorrente de ato democrático que sagra as prioridades públicas para dado recorte temporal (LEITE, 2011).

Entretanto, tanto a gestão programada quanto a corriqueira do orçamento público conduzem a um contínuo processo de desmoralização dos instrumentos orçamentários programáticos, entendidos como meras peças formais, burocraticamente construídas, mas sem aderência à realidade frente ao dinamismo exigido pelas decisões estatais

(SILVEIRA, 2019). Tal entendimento remonta às críticas de Carl Schmitt<sup>46</sup>, no início do século passado, quanto aos embaraços decisórios do Parlamento em um contexto de crise, o que, pela perspectiva desse autor, demanda a redução da participação do Legislativo nas decisões orçamentárias.

Nas linhas subsequentes, pôr-se-á em pauta a possibilidade da solução schmittiana de fato ter sido posta em prática na gestão do orçamento federal brasileiro, analisando três dinâmicas específicas que suscitam essa aproximação: as controvérsias em torno do orçamento ser autorizativo ou impositivo, o uso indiscriminado de créditos extraordinários e, por fim, a baixa ingerência do Legislativo sobre o direcionamento dos recursos para áreas específicas.

#### **4.1.1. Autorizativo versus impositivo: a lógica social do orçamento em pauta**

José Afonso da Silva (2004) doutrina que, classicamente, dentre as funções mais destacadas para o orçamento público figura a de ser um instrumento de controle estratégico do Executivo pelo Legislativo, identificando-se, portanto, como uma peça de instituições representativas e liberais para “[...] previsão de receitas e autorização de despesas, classificadas estas por objeto, sem se cogitar das necessidades reais da administração e da população, nem dos objetivos econômico-sociais a atingir com sua execução.” (SILVA, 2004, p. 1). Na segunda metade do século XX, sem sacrificar essa concepção clássica de orçamento público para o controle das contas estatais, ganha proeminência a função de “técnica orçamentária vinculada ao planejamento econômico” (SILVA, 2004, p. 20) na qual o orçamento público deve refletir a finalidade de manter ou alcançar o equilíbrio econômico de longo e médio prazo.

No Brasil, a Lei n.º 4.320, de 1964, em seu art. 2º, outorga que “a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964). Segundo assinala Correia Neto (2016, p. 185), o referido diploma instituiu importantes princípios orçamentários que vigoram a mais de cinquenta anos no país, como a universalidade (arts. 2º a 4º), anualidade (arts. 2º, 34 e 35) e exclusividade (art. 22); bem como disciplinou as fases para cumprimento dos gastos públicos (arts. 58 a 70); definiu o regime jurídico dos créditos

---

<sup>46</sup> Vide seção 2.2, p. 33.

adicionais (arts. 40 a 46) e estabeleceu o *modus operandi* para os fundos especiais (arts. 71 a 74).

Contudo, à promulgação da Lei n.º 4.320/64, se seguiu uma situação ditatorial que estabeleceu duas Constituições – em 1967 e em 1969 – as quais, por sua vez, subalternizaram o papel do Legislativo, permitindo-lhe tão somente discutir os projetos de orçamento apresentados, sem quaisquer possibilidades de emendas. A Constituição de 1988, em contrapartida, buscou reverter esse quadro de concentração decisória no Executivo, a exemplo do redesenho da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), dentre outras inovações.

Todavia as estratégias adotadas não lograram, nos mais de trinta anos de sua existência, consolidar a cultura orçamentária democrática que a Lei n.º 4.320/64 quis fundar tanto em relação às despesas quanto às receitas (CASTRO, 2011). Tal argumento encontra endosso nas limitações conceituais oriundas do entendimento de serem as leis orçamentárias meras peças ficcionais de contabilidade, não possuidoras, portanto, de força normativa, por não inovarem o ordenamento jurídico.

Assim, desde o Decreto-Lei n.º 200, de 1967, já se adotava a noção de orçamento-programa, diretamente relacionada ao planejamento das atividades estatais como uma ferramenta auxiliar nas tarefas do processo administrativo: programação, execução e controle (GIACOMONI, 2021). Essa construção conceitual ganhou adensamento como norma concreta apenas com a Carta de 1988 na qual se consolidou que, relativa à coercitividade das leis orçamentárias, as leis orçamentárias são leis autorizativas.

Parte da literatura justifica esse entendimento em matéria orçamentária, entre outros fatores, pela hiperinflação marcante durante a década de 1980, uma vez que o crônico processo inflacionário, ao corroer o valor real da moeda, inviabilizava a efetividade das propostas de ordenação do orçamento e das finanças públicas (CONTI; PINTO, 2014). Nesse sentido, a legislação e a execução prática do orçamento da União, no Brasil, consideravam a despesa fixada na lei orçamentária como uma autorização para gastar, e não como uma obrigação de gastar.

A harmonização desse entendimento com a lógica da emergência econômica historicamente abriu margem para o Poder Executivo não executar algumas despesas previstas no orçamento, contingenciadas discricionariamente. Considerando a escassez de recursos disponíveis, os direitos sociais, mormente os mais afetados por essa discricionariedade, amiúde são “condicionados pelo princípio da dependência da realidade constitucional ou das condições econômicas, sociais e culturais para sua

efetivação, [o que põe] em questionamento a própria manutenção do mínimo de prestações que asseguram direitos sociais nesse cenário” (LAVORATTI, 2019, p. 75-76).

Tal forma de gerir o orçamento apenas endossa sua função como instrumento de planejamento e peça programática das ações do Estado (BALEEIRO, 2004, p. 310-311) que, ademais da Constituição Federal, tem como marco legal regulatório, em nível federal, basicamente duas leis complementares – a Lei de Orçamento (Lei Complementar n.º 4.320/64) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) – e duas resoluções do Congresso Nacional – a Resolução n.º 1/2002, a qual versa sobre a apreciação pelo Congresso Nacional das Medidas Provisórias referidas no art. 62 da Constituição, e Resolução n.º 1/2006, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente referida no §1º do art. 166 da Constituição.

Na contramare de dessa tendência, a Proposta de Emenda à Constituição n.º 34, de 2019, chamada de PEC do Orçamento Impositivo, ilustra como a querela da impositividade da lei orçamentária ainda estava ativa após a EC n.º 86. Aprovada no mesmo ano e transformada na Emenda Constitucional n.º 100/2019, trata-se de um marco normativo que prevê a execução obrigatória das emendas de bancada, assim como já ocorre com as emendas individuais (BRASIL, 2019).

Ocorre que tais medidas pouco diminuem a concentração da decisão orçamentário-financeira no Executivo e a exclusão do Legislativo, uma vez que as possibilidades para a alteração parlamentar na lei orçamentária seguem cingidos tanto pela exigência de compatibilidade com o PPA, LDO e meta fiscal estabelecida quanto, e mais significativamente, pela obrigatoriedade de anulação de despesas para a nova despesa incluída via emenda, entretanto, não é qualquer despesa que pode ser anulada/substituída (SILVEIRA, 2019, p. 82).

Segundo o art. 166, § 3º, III, da Constituição Federal, há três tipos de despesas que não podem ser anuladas: dotações para remuneração de pessoal e seus encargos, aquelas referentes aos serviços da dívida pública e, por fim, as transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 2021). Conforme salientam Fernando Facury Scaff (2018) e Francisco Silveira (2019), tais restrições tanto podem cercear a liberdade de ação dos parlamentares, afastando da sociedade “[...] o controle sobre grande parte dos recursos que transitam pelo orçamento” (SILVEIRA, 2019, p. 83), quanto podem ser benéficas para proteger garantias constitucionais importantes, como a garantia jusfinanceira do pacto federativo.

Tal dualidade nem sempre é ressaltada, culminando em movimentos reformistas simplistas e com baixa aderência à realidade social. Exemplo é a PEC n.º 32, de 2020, conhecida como Reforma Administrativa, que busca reverter o caráter inelástico da despesa “intocável” com pessoal, colocando a estabilidade do servidor público como vilã pelo déficit primário (BORTOLINI, 2020; OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021), mas excluindo do mérito o controle da concessão de benefícios a grupos de interesse. O mote pode ser observado no veto pela comissão especial à proposta de impedimento de incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente (art. 37, XXIII, alínea j, da Constituição Federal) (BRASIL, 2020).

Paralelamente, a vedação de deliberação parlamentar no que tange aos gastos contratuais para pagamento do serviço da dívida, em conformidade com o art. 166 da Constituição, segue como tabu, tema que será discutido a seguir.

#### **4.1.2. Tabu financeiro, tabu democrático: as decisões sobre dívida pública**

Conforme trabalhado na seção anterior, a literatura destaca que, frente ao não desenvolvimento aprofundado de uma cultura democrática da gestão do orçamento, a margem de manobra para modificar as prioridades orçamentárias é bem restrita e, conseqüentemente, “[...] o papel do Executivo no atual processo de construção, votação e execução orçamentária é quase absoluto, tendo os demais Poderes funções acessórias” (SILVEIRA, 2019, p. 84). Esse atributo de concentração de poderes no Executivo é precípua na caracterização do estado de exceção e encontra na gestão orçamentária a justificativa do aspecto técnico da temática.

Sobre o mérito, Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto (2006) criticam a pretensa neutralidade atribuída ao Direito Financeiro Constitucional o qual lastreia a igualmente pretensiosa gestão procedimental do orçamento como se as decisões fossem meramente técnicas, inclusive para a administração da dívida pública. Os autores argumentam que o direito financeiro se mostrou como uma das áreas mais polemizadas da ciência jurídica, haja vista sua pretensão de reverter as tensões e incongruências na relação existente entre Estado e sociedade na formatação do sistema capitalista em um conjunto de procedimentos:

A constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse “neutra”, meramente processual, com diretrizes e lógica próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera “norma programática”. (BEROVICI; MASSONETTO, 2006, p. 67).

Essa forma de gestão das Finanças Públicas reflete o movimento antipolítica presente em outras esferas de atuação estatal em que os *modus operandi* de gestão, sejam aqueles taxativos normativamente, sejam os de natureza costumeira, operacional; traduzem a perspectiva de que as deliberações técnicas prescindem de deliberação política, como se não dissessem respeito a um dos principais conflitos sociais da contemporaneidade: o conflito distributivo. Francisco Silveira (2019) entende que tal lógica nega a possibilidade das Finanças Públicas de transformar politicamente o *status quo* da sociedade.

O montante de recursos orçamentários utilizados para o pagamento dos juros, definido, segundo o artigo 4º, § 1º, da LRF, na LDO, assim como as metas anuais de resultado primário, é marcado pela decisão de emergência do Executivo para sustentar sua fama de bom pagador perante os mercados nacionais e internacionais, blindando o rentismo decorrente do serviço da dívida financeira do Estado de apreciação pelo Legislativo em detrimento da alocação de recursos em áreas estratégicas que objetivem a redução das desigualdades sociais (SCAFF, 2014; SILVEIRA, 2019).

Ainda que a questão da financeirização do Estado suscite inúmeras críticas frente ao abandono dos objetivos constitucionalmente estabelecidos, a emergência econômica se faz presente na gestão da dívida pública em função da necessidade de atendimento ao artigo 9º da mesma LRF, ao estabelecer que, se a realização da receita bimestral não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal<sup>47</sup>, estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, os decretos de programação financeira – destaque-se, emitidos pelo Executivo, sem discussão no Legislativo – deverão promover o contingenciamento da execução orçamentária com a limitação de empenho e de movimentação financeira, salvo para pagamento dos serviços da dívida pública, que, ainda de acordo com a LRF, artigo 9º, §2º, é obrigatório e, portanto, não poderá ser alvo de medidas de contingenciamento (BRASIL, 2000).

---

<sup>47</sup> A análise das leis orçamentárias aponta, em perspectiva histórica, que a meta fiscal de maior interferência na execução orçamentária é o resultado primário o qual diz respeito à diferença entre receitas e despesas, excluídas as receitas reservadas para a amortização da dívida e seus juros.

Francisco Silveira (2019) infere que, apesar de outros países, como Grã-Bretanha, França e Espanha também adotarem essa metodologia para a gestão dos recursos públicos, “a dinâmica orçamentária tem o pagamento da dívida pública como eixo central, sem que esse eixo seja objeto de discussão pelo Legislativo”. (SILVEIRA, 2019, p. 85), içando questionamentos quanto à legitimidade democrática e republicana do gasto público. O autor destaca ainda que essa forma de orçar evidencia uma perspectiva maniqueísta na qual, na ausência de limites legais para o serviço da dívida pública, “quanto mais for pago, melhor” (SILVEIRA, 2019, p. 86).

A questão imposta é: melhor para quem? Se de um lado, o Executivo goza de ampla liberdade para definir quanto deve ser direcionado ao pagamento da dívida pública, podendo, inclusive, abrir crédito adicional com recursos oriundos de superávits financeiros, excesso de arrecadação ou anulação de dotações não utilizadas, em conformidade com a LOA anual; em contrapartida, considerando os escassos recursos orçamentários, as dotações dedicadas à dívida pública conseqüentemente despoja a possibilidade de atendimento de outros propósitos.

Nessa seara, cabe destaque para a Lei n.º 11.943/2009 que, com o artigo 13, endossou a ausência de limites para a amortização da dívida pública com a normatização da possibilidade de alijar do Tesouro Nacional recursos de excesso de arrecadação e superávit financeiro (BRASIL, 2009). Apesar de o parágrafo único do mesmo artigo dispor que o aludido *caput* não se aplica às fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas a Estados, Distrito Federal e Municípios, ao prever o uso estendido de recursos da Conta Única do Tesouro para o pagamento prioritária dos serviços da dívida pública, desprestigiando eventuais vinculações não constitucionais existentes, ratifica-se uma disposição doutrinária específica, marcada pela subserviência do direito público com um ativismo financeiro que opera como uma forma de política pública capaz de promover a fuga de recursos do Estado para o direito privado com o constrangimento, por parte dos credores da dívida, da “capacidade de processamento dos mais diversos interesses sociais” (SILVEIRA, 2019, p. 91).

Prossegue Silveira (2019):

O regime jurídico do direito privado certamente se tornou mais seguro do que o regime jurídico de direito público, ao menos para a execução do gasto. A flexibilização do regime privado significa o temido calote, a moratória, com grave repercussão jurídica, política e econômica; a flexibilização do regime público constitucional é juridicamente aceita, politicamente permitida e, dessa perspectiva, economicamente desejável. (SILVEIRA, 2019, p. 92).

Nesse bojo, conforme assinala Leda Paulani (2008), ocorre a conveniente, mas controversa, associação entre gastos públicos e crescimento da dívida pública e, assim, os serviços desta são o preço a se pagar pelos excessos democráticos de quando o Estado assume funções que deveriam ser ofertadas pelo mercado. Consequentemente, a dívida pública é colocada como “[...] um problema gerado pela impaciência da sociedade (que quer andar mais rápido do que permitem as condições concretas)” (PAULANI, 2008, p. 65).

Frise-se que a presente crítica não sinaliza o alinhamento com o irrestrito descumprimento contratual relativo à dívida pública. Questiona-se, sim, a supremacia dos gastos a ela relativos sem um correspondente debate legislativo e democrático, bem como sobre as próprias condições de gestão da dívida.

Élida Pinto (2010), por exemplo, versa sobre a inserção da temática com o debate democrático para a proposição de novos perfis de indexação para a dívida, vinculação orçamentária com a política monetária, prazo normativamente estabelecido para recuperação de títulos, entre outras possibilidades revisionais. Fernando Scaff (2014), por sua vez, defende que:

“[...] o orçamento público poderia determinar em valores exatos quanto o Brasil pagará de juros a cada ano ou período de quatro anos (para ser compatível com o Plano Plurianual), e não, como é feito, orçar pelo ‘saldo’ apurado, comprimindo todas as despesas através do sistema de contingenciamento para que o *superávit* primário corresponda ao serviço da dívida pública a pagar.” (SCAFF, 2014)

Essa interdição sobre a possibilidade de revisão das condições de direcionamento orçamentário para pagamento da dívida se coaduna com a lógica do liberalismo autoritário, como pensado por Hermann Heller (2015) já na década de 1930<sup>48</sup>. Se por um lado há regras de governança bem peculiares ao advento do último quarto do século XX, com a demanda de ajustamento da gestão orçamentária ao projeto macroeconômico específico de dado ponto de vista doutrinário em matéria de política econômica, por outro, tais práticas viabilizam a perpetuação de um projeto de Estado total em que todas as dimensões da vida social passam autoritariamente a ser financiadas pelo mercado em meio à concentração de poder decisório em instâncias técnicas, atreladas ao Executivo, mas sem o compromisso democrático que considera os parâmetros jurídicos, sociais e econômicos.

---

<sup>48</sup> Vide p. 42.

Outras formas de pensar a gestão autoritária do orçamento serão apresentadas a seguir.

#### **4.1.3. A tradição autoritária de gestão do orçamento: o uso indiscriminado de créditos adicionais**

Uma vez aprovada a LOA e iniciado o exercício ao qual ela se refere, inicia-se também a fase de execução orçamentária, momento em que a execução da despesa ocorre segundo a programação financeira estabelecida pelo Poder Executivo. Segundo o artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o cronograma de execução mensal de desembolso é veiculado por meio de decreto, a fim de garantir maior dinamismo na gestão orçamentária, bem como, em respeito ao art. 17 do Decreto-Lei n.º 200/67, o ajuste entre os gastos previstos na lei orçamentária e o gradativo ingresso de receitas no decorrer do exercício (BRASIL, 1967).

Tais assertivas legitimam a possibilidade de bloqueios de recursos e a consequente migração entre categorias de programação orçamentária ou entre órgãos, o que, em geral, ocorre a partir de autorização legislativa, conforme determina o art. 167, V, da Constituição Federal sobre a abertura de crédito suplementar ou especial (BRASIL, 2021). Há ainda alterações na lei orçamentária, a abertura de créditos extraordinários, ocorrendo a partir de medidas provisórias do Executivo, prescindindo, portanto, de autorização legislativa, ainda que deva observar, contudo, motivação coerente com as situações elencadas na Constituição, conforme se discutirá a seguir.

De acordo com Sanches (2000), desde a Lei n.º 589, de 1850, a possibilidade de abertura de créditos extraordinários, sob as premissas de imprevisibilidade e urgência, vigora no Direito brasileiro, constituindo, portanto, um dos mais antigos instrumentos para o ajuste orçamentário. Como remodelam as dotações do orçamento – e, conforme salientado, contemporaneamente, o orçamento é lei impositiva –, atualmente os créditos adicionais somente podem ser abertos por lei do Poder Legislativo ou por medida provisória do Poder Executivo.

As espécies de créditos adicionais previstas na Lei n.º 4.320/64, art. 41, foram: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários. Os créditos suplementares visam robustecer uma dotação insuficiente e os créditos especiais se destinam a despesas para as quais não havia dotação específica. Ambos precisam ser

autorizados por lei, o que significa que dependem da chancela do Poder Legislativo (BRASIL, 1964).

A abertura de créditos extraordinários, por sua vez, de acordo com a Constituição Federal, art. 167, § 3º, somente será admitida para cobrir “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (BRASIL, 1988). Dada a natureza atípica e urgente do evento que justifica sua existência, os créditos extraordinários prescindem de autorização legislativa e podem ser abertos em qualquer mês do ano, não se submetendo, portanto, a prazo específico, como ocorre com créditos especiais e suplementares.

Segundo art. 44 da Lei 4.320/64, os créditos extraordinários podem ser “abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo” (BRASIL, 1964), mas a Constituição Federal, em 1988, instituiu a medida provisória como procedimento típico<sup>49</sup>.

No que se refere à técnica legislativa, a medida provisória, apesar da vigência imediata, é análoga a um projeto de lei e, como tal, está sujeita a exame pelo Poder Legislativo para aprová-la ou modificá-la para se converter definitivamente em lei ordinária ou ainda vetá-la. Deste modo, o emprego de medida provisória para abertura de crédito extraordinário torna, portanto, o ato imperfeito, haja vista a pendência de revisão pelo Poder Legislativo (GIACOMONI, 2021).

Dessa situação decorre a responsabilidade do Legislativo quanto ao disciplinamento das relações jurídicas oriundas dos créditos extraordinários abertos: caso a medida seja aprovada com o parecer favorável na CMO, o texto seguirá para ser aprovado nas duas Casas Legislativas – no Plenário da Câmara e depois no Plenário do Senado. Posteriormente, já na forma de projeto de lei de conversão, é enviado à Presidência da República para sanção ou veto das modificações.

Caso a Câmara ou o Senado rejeite a medida ou se ela perder a eficácia, cabe ainda aos parlamentares editar decreto legislativo para disciplinar os efeitos jurídicos gerados durante sua vigência. Vale destacar, contudo, que, em se tratando de constatação de irregularidades ou abusos na abertura de créditos extraordinários, o controle posterior da

---

<sup>49</sup>Ponto que demanda ressalva é o fato dos créditos extraordinários contemporaneamente serem abertos por medida provisória e não mais por decreto presidencial. Tal mudança procedimental decorre do § 3º do art. 167 da Constituição que estabelece que “A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”. A seu turno, o art. 62 dispõe que “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (BRASIL, 2021).

medida provisória pode se tornar inócuo frente ao uso urgente dos recursos, todavia a deliberação legislativa não terá consequências fáticas que, neste caso, seriam o não emprego dos recursos, restringindo-se tão somente a legitimação, *a priori*, do rito procedimental, haja vista que as despesas já terão sido executadas e farão parte das contas às quais serão apreciadas pelos órgãos de controle.

Outro ponto válido para maior detalhamento diz respeito às motivações para abertura de créditos extraordinários. Opondo-se à imprescindibilidade de justificativa pautada na efetiva urgência e imprevisibilidade para a abertura de créditos extraordinários, tal qual discrimina a letra da lei constitucional, destaca-se em nível federal uma dinâmica orçamentária que torna costumeira a abertura de créditos extraordinários, tratando-os como mais um mecanismo usual e legítimo de executar o orçamento.

Considerando o interesse dessa pesquisa na temática do estado econômico de emergência, incidem sobre essa lógica duas questões que merecem ênfase: de um lado, a concentração de poderes no Executivo; de outro, a mitigação da possibilidade do Legislativo deliberar democraticamente sobre consideráveis montantes de recursos públicos.

O primeiro aspecto conduz à aproximação a teoria sobre regimes de exceção em razão da concentração de poder decisório sobre o Executivo. Considerando que a Constituição de 1988 dilatou as atribuições financeiras do Poder Legislativo, a prática, contudo, evidencia que o seu exercício, em lugar de endossar as atribuições inerentes ao referido Poder, em verdade endossa a larga flexibilidade decisória concentrada no Poder Executivo.

Conforme argumentam Dallaverde (2013), Silveira (2019) e Torres (2014), ainda que a Constituição seja enfática na necessidade da atuação repartida, mas participada, entre os Poderes, as práticas orçamentárias reiteradas a cada novo exercício assinalam, em verdade, o dilatado predomínio decisório do Poder Executivo, sobretudo na fase de execução do orçamento na qual variados mecanismos de gestão permitem o afastamento das previsões de despesas estabelecidas na lei orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo.

No que se refere ao ciclo orçamentário, vale destacar que especificamente a execução das despesas ocorre a partir de uma programação financeira mensal de desembolso instituída pelo Poder Executivo à luz do art. 8º da Lei de Responsabilidade

Fiscal (BRASIL, 2000). Conforme já elucidado anteriormente<sup>50</sup>, essa programação financeira observa as diretrizes da lei orçamentária, sendo imperativo o paralelismo mínimo entre o ritmo dos gastos e o progressivo ingresso de receitas ao longo de todo o exercício, no termos do artigo 17 do Decreto-Lei n.º 200/67.

Rocha, Marcelino e Santana (2013), em pesquisa empírica sobre créditos extraordinários, apontam que as respostas obtidas pelos entrevistados (integrantes da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, do Congresso Nacional; da Secretaria de Orçamento Federal; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; por Consultores de Orçamento da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, entre outros) sinalizam as seguintes razões para o uso recorrente de tal mecanismo de realocação orçamentária:

**Tabela 1 - Razões que propiciam o uso sistemático de créditos extraordinários**

<b>Celeridade</b>	Em oposição ao trâmite demorado para abertura de crédito suplementar ou especial
<b>Facilidade</b>	Baixa resistência no Congresso Nacional e Judiciário
<b>Alargamento dos objetivos para abertura de créditos extraordinários</b>	Ampla aceitação
<b>Efetividade</b>	Edição da medida provisória abre o crédito e imediatamente o gasto pode ser realizado
<b>Ausência de contraditório</b>	Sem interferência do Legislativo
<b>Falta de flexibilidade na execução orçamentária</b>	Frente ao alto detalhamento das despesas
<b>Deficiência no planejamento pelo Executivo</b>	Prática de orçamento reiterativo
<b>Motivação política</b>	Redefinição de prioridades para acomodação de pressões entre atores
<b>Benefícios mútuos</b>	Tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo e Judiciário, beneficiando a todos

Fonte: Adaptado de ROCHA; MARCELINO; SANTANA, 2013.

Considerando as discussões em torno da emergência econômica, cabe sublinhar que, independentemente das razões ora aludidas, a abertura de créditos extraordinários “[...] contribui significativamente para a concentração de poderes no Executivo e a exclusão da possibilidade de o Legislativo deliberar sobre um relevante montante de

<sup>50</sup>Vide p. 126.

recursos.” (SILVEIRA, 2019, p. 117). Além disso, os créditos extraordinários, ao substituírem a execução das despesas programadas no orçamento, lesam o planejamento dos exercícios imediatos com o recorrente aumento de restos a pagar e consequente criação de um “orçamento paralelo” (ROCHA; MARCELINO, SANTANA, 2013, p. 822; SILVEIRA, 2019, p. 118) de controle democrático questionável.

Considerando a fonte que lastreia o financiamento da despesa decorrente de créditos extraordinários não ser tida como de indicação obrigatória pelo legislador constituinte (vide art. 167, V, da Constituição Federal), vale a indicação expressa na Lei nº 4.320/1964 de que, uma vez aberto crédito extraordinário sem o lastro dos recursos orçamentários, o valor terá de ser deduzido do excesso de arrecadação e/ou do superávit financeiro a ser utilizado no futuro. Segundo indica Silveira (2019), essa prática tem sido reiterada ao longo dos anos como uma forma de burlar a programação orçamentária, como se a condição para abertura de crédito extraordinário fosse a não inexistência de fonte para financiar o crédito, e não sua urgência e imprevisibilidade.

Em se tratando do orçamento federal, entre os anos de 2010 e 2020, foram editadas 103 medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários, que, somadas, totalizam o deslocamento discricionário pelo Executivo de R\$ 921.005.827.134,00 (novecentos e vinte e um bilhões, cinco milhões, oitocentos e vinte e sete mil, cento e trinta e quatro reais) de créditos.

**Tabela 2 - Relação entre créditos abertos com as Medidas Provisórias entre 2010 e 2020 e despesas previstas na LOA para o Orçamento em Seguridade Social**

Ano	Número de Medidas Provisórias	Créditos extraordinários abertos (A)	Orçamento da Seguridade Social na LOA (B)	(A)/(B)
2020	42	R\$ 635.144.795.797,00	R\$ 1.189.674.499.357,00	53,90%
2019	4	R\$ 388.717.253,00	R\$ 1.056.238.798.947,00	0,04%
2018	5	R\$ 11.270.990.000,00	R\$ 1.005.077.128.389,00	1,12%
2017	2	R\$ 147.000.000,00	R\$ 948.425.754.351,00	0,02%
2016	12	R\$ 10.234.241.191,00	R\$ 865.771.529.873,00	1,18%
2015	6	R\$ 124.587.835.152,00	R\$ 797.066.406.191,00	15,63%
2014	7	R\$ 64.121.772.688,00	R\$ 712.911.351.891,00	8,99%
2013	8	R\$ 28.499.411.599,00	R\$ 650.657.031.687,00	4,38%
2012	7	R\$ 11.019.568.038,00	R\$ 598.190.565.932,00	1,84%

<b>2011</b>	4	R\$ 1.568.111.700,00	R\$ 520.044.590.932,00	0,30%
<b>2010</b>	6	R\$ 34.023.383.716,00	R\$ 465.886.635.852,00	7,30%

Fonte: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias>. Acesso em 31 dez. 2021.

Uma análise mais atenta na tabela 2, que considere a classificação das despesas do orçamento tal qual é realizada no orçamento-programa – divididas em Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Refinanciamento da Dívida Pública Federal –, evidencia que os recursos direcionados a créditos extraordinários podem comprometer uma fração significativa do fundo público. Tome-se, como exemplo, o ano de 2015 em que 15,63% do montante reservado na lei orçamentária para o Orçamento da Seguridade Social foi direcionado a créditos extraordinários abertos que, conforme discriminado no § 5º do art. 165 da Constituição, abrange os recursos de todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, nas despesas relacionadas à saúde, previdência e assistência social, nos termos do § 2º do art. 195 da Constituição (BRASIL, 2021).

A apreciação das MP's relativas aos créditos extraordinários do ano de 2020 torna a discussão mais intrigante. Considerando o cenário pandêmico e o decorrente contágio acelerado de um vírus, cuja alarmante letalidade levou os países a adotarem ações estatais manifestamente imprevisíveis e notoriamente urgentes, 42 medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários foram editadas, totalizando um montante de créditos igual a R\$ 635.144.795.797,00 (seiscentos e trinta e cinco bilhões, cento e quarenta e quatro milhões e setecentos e noventa e sete mil reais).

Não se nega que ao longo da década em análise não tenha havido situações que cumpram as condições de imprevisibilidade e urgência, caracterizadas claramente como equiparáveis às conjunturas “decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, conforme estabelecido pela Constituição Federal no art. 167, § 3º (BRASIL, 2021), a partir de uma lógica semântica, tão necessária ao aplicador do texto constitucional. Pela análise das medidas provisórias do período, destacam-se episódios, como os rompimentos das barragens em Mariana (2015) e Brumadinho (2019), período de estiagem prolongada no Nordeste (2016), crise fiscal no Rio de Janeiro (2016) e Roraima (2018), entre outros episódios semanticamente compatíveis aos preceitos normativos e previsões jurisprudenciais.

Todavia, uma análise mais atenta dos créditos extraordinários abertos no período levanta dúvidas sobre a aceitabilidade democrática para tais iniciativas. Abaixo, seguem alguns casos ilustrativos:

**Tabela 3 - Exemplos de Medidas Provisórias na União, editadas para abertura de créditos extraordinários**

<b>Medida</b>	<b>Descrição</b>	<b>Exposição de Motivos (EM) / Justificativas</b>
<b>Medida Provisória nº 750, de 1º de novembro de 2016</b>	Abre crédito extraordinário, em favor da Câmara dos Deputados, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça do Trabalho e da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no valor de R\$ 82.562.979,00, para os fins que especifica.	EM nº 00302/2016 MP Na Câmara dos Deputados, para despesas com custeio administrativo e operacional (terceirização de mão de obra, a exemplo dos serviços de informática, limpeza e conservação, vigilância e operação de equipamentos de áudio e vídeo, os serviços de impressão corporativa e a compra de materiais de consumo); no Superior Tribunal de Justiça, de despesas de manutenção do órgão, tais como serviços de limpeza, apoio administrativo e secretariado, serviços
<b>Medida Provisória nº 730, de 8 de junho de 2016</b>	Abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral, no valor de R\$ 150.000.000,00, para o fim que especifica.	EM nº 00102/2016 MPDG Na Justiça Eleitoral, para recomposição da dotação orçamentária da ação Pleitos Eleitorais, com vistas à realização das eleições municipais de outubro de 2016. Esta dotação visa custear despesas com alimentação de mesários, repasse às Forças Armadas para garantia da lei e da ordem, suporte administrativo, aquisição de material de consumo e despesas com deslocamento."
<b>Medida Provisória nº 722, de 28 de abril de 2016</b>	Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e do Ministério do Esporte, no valor de R\$ 180.000.000,00, para os fins que especifica.	EM nº 00075/2016 MP "Na Presidência da República, para realização de campanhas de comunicação relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - RIO 2016.
<b>Medida Provisória nº 716, de 11 de março de 2016</b>	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Defesa e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no valor de R\$ 420.000.000,00, para os fins que especifica.	Sem Exposição de Motivos publicada. Converteteu-se na Lei 13.310/16 que visa o fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Saúde (CT-Saúde).
<b>Medida Provisória nº 710, de 4 de janeiro de 2016</b>	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça, da Cultura, da Defesa, da Integração Nacional e do Turismo e de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 1.472.650.000,00, para os fins que especifica.	EM nº 00244/2015 MP No Ministério da Justiça, para aquisição de equipamentos de proteção individual para atuação da Força Nacional de Segurança Pública, a implantação de soluções de informática, de verificação de pessoas e de videomonitoramento para a segurança nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, bem como a contratação de serviços e a aquisição de equipamentos

		voltados ao suporte operacional à atuação das Forças Policiais no referido evento.
<b>Medida Provisória nº 709, de 30 de dezembro de 2015</b>	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde, da Cultura, do Esporte, da Defesa, da Integração Nacional e do Turismo, da Secretaria de Aviação Civil, da Secretaria de Portos e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 1.318.639.330,00, para os fins que especifica.	EM nº 00243/2015 MP No Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o crédito permitirá o fomento ao setor agropecuário, mediante a implantação e modernização da infraestrutura de apoio à produção e manutenção de vias de escoamento danificadas por intempéries, objetivando a elevação da produtividade, a redução de custos e o aumento da renda no campo. No Ministério da Saúde, o crédito garantirá o ressarcimento às farmácias credenciadas no âmbito do Programa Farmácia Popular, referente aos medicamentos que possuem a contraparte de co-pagamento pelo usuário. No Ministério da Cultura, a medida visa atender diversas ações culturais, como a virada cultural de Osasco, no Estado de São Paulo, e ações de infraestrutura cultural nos Municípios de Arroio dos Ratos, São Francisco de Assis e Dona Francisca, no Estado do Rio Grande do Sul. No Ministério do Esporte, para divulgação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, por meio da nova campanha "#SomosTodosBrasil". Além disso, a medida possibilitará a implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer.
<b>Medida Provisória nº 702, de 17 de dezembro de 2015</b>	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego e das Cidades e de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 37.579.334.525,00, para os fins que especifica.	EM nº 00218/2015 MP No Ministério da Saúde, para atender ao crescimento da demanda por procedimentos em média e alta complexidade, ambulatorial e hospitalar, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, com o reforço e a intensificação dos serviços de atenção à saúde da população nos Estados e Municípios que apresentam alta incidência das epidemias de dengue, chikungunya e zika vírus. No Ministério do Trabalho e Emprego, possibilitará o pagamento, em 2015, de passivos e valores devidos relativos ao complemento da atualização monetária do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. No Ministério das Cidades, para pagamento de passivos e valores devidos, neste exercício, relacionados à implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas. Por fim, no que diz respeito a Encargos Financeiros da União, garantirá o pagamento de passivos e valores devidos, no corrente exercício, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, em operações de financiamento destinadas à produção, aquisição e exportação de bens de capital e à inovação tecnológica no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento."

<b>Medida Provisória nº 686, de 30 de julho de 2015</b>	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Educação, de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 9.820.639.868,00, para os fins que especifica, e dá outras providências.	EM nº 00109/2015 MP No Ministério da Educação, o crédito garantirá a aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE a cerca de 500 mil participantes que, junto com os demais exames, possibilitará alcançar um público total de aproximadamente 18 milhões. No que tange a Encargos Financeiros da União - EFU, os recursos viabilizarão o pagamento de subvenção econômica referente ao Programa de Sustentação do Investimento - PSI, tendo em vista a redução de dotação orçamentária durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, PLOA-2015, no Congresso Nacional, e a necessidade de atualização monetária do repasse de valores devidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e à Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. 3. Em relação a Operações Oficiais de Crédito - Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES - Ministério da Educação, a medida garantirá a continuidade do financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito."
<b>Medida Provisória nº 667, de 02 de janeiro de 2015</b>	Abre crédito extraordinário, em favor dos órgãos e empresas estatais, constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, no valor de R\$ 74.014.218.398,00, para os fins que especifica.	EM nº 00002/2015 MP "O crédito viabilizará a execução de investimentos e inversões financeiras no exercício de 2015, com destaque para grandes obras de infraestrutura já em andamento ou a serem implementadas pelo Governo Federal, de forma a evitar atrasos em seus cronogramas de execução que, de outro modo, resultariam em prejuízos financeiros e postergação de benefícios previstos à população de diversas localidades do País."

Fonte: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias>. Acesso em 30 dez. 2021.

Dos exemplos destacados, é possível inferir características comuns relevantes para a discussão sobre a questão acerca de a que(m) atende a emergência econômica.

Em primeiro lugar, observa-se uma multiplicidade de órgãos para onde os recursos extraordinários são direcionados, sendo as justificativas para cada caso igualmente múltiplas e não comunicantes entre si, o que iça questionamentos quanto às motivações para o agrupamento das demandas e se essas, de fato, apresentam a característica de urgência e imprevisibilidade. Ainda que seja possível o veto parcial da medida provisória, essa estratégia de agrupar contemplados se aproxima da lógica de um presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), sinalizando a possibilidade de prévia negociação para que a readequação das prioridades orçamentárias beneficie todos os envolvidos e seja aprovada, portanto, sem entraves pelos mecanismos de *check and balance* (pesos e contrapesos).

Ocorre também, em uma mesma medida provisória, o direcionamento de recursos para situações manifestamente urgentes e/ou imprevisíveis ao lado de situações de

questionável enquadramento nos requisitos mínimos para créditos extraordinários. Ilustra essa situação a MP 702, que tanto reforça as dotações orçamentárias para serviços de atenção à saúde da população nos Estados e Municípios, que apresentam alta incidência das epidemias de dengue, chikungunya e zika, quanto direciona recursos para pagamento de Encargos Financeiros da União, ou seja, passivos e valores devidos, no corrente exercício, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a título de equalização de taxa de juros em operações de financiamento destinadas à produção, aquisição e exportação de bens de capital e à inovação tecnológica no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento.

Em mais de uma emenda se observa também a falta de planejamento para as despesas já esperadas para dado exercício. Ilustrativamente, a abertura de créditos extraordinários objetiva viabilizar pleito eleitoral (MP n.º 730, de 2016), soluções de informática (MP n.º 710, de 2016) e campanha publicitária (MP n.º 709, de 2016) para os Jogos Olímpicos ou exame ENADE (MP n.º 686, de 2015), mais uma vez colocando em xeque a presença do pressuposto de urgência e imprevisibilidade, bem como a razoabilidade e conveniência de distorcer significativamente a relação entre orçamento aprovado e orçamento executado.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu jurisprudencialmente que a legitimidade do Presidente da República em, de forma cautelar, antecipar-se ao processo legislativo ordinário “[...] é o fundado receio, por ele exteriorizado, de que o retardamento da prestação legislativa cause grave lesão, de difícil reparação, ao interesse público” (STF [STF - ADIMC 293|DF, 1990], 1993). A Medida Cautelar ADI 4049-DF do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, ratificou a necessidade de atendimento aos requisitos constitucionais da urgência e da imprevisibilidade para abertura de crédito extraordinário:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE. (...) 4. A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar. 5. Medida cautelar deferida. (ADI 4049

MC/DF. Relatoria: Min. Carlos Britto. Julgamento: 05/11/2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicado em 08/05/2009).

Nesse sentido, a presença meramente retórica do quesito da imprevisibilidade e urgência em múltiplos casos de abertura de créditos extraordinários, mas sem aderência à realidade frente aos objetivos que são expostos, conduz à constatação, instada por Rafael Fonseca (2016), de que se trata da mera reprodução periódica de uma “emergência programada” que, ademais de estruturalmente prejudicial ao planejamento – a qual conduz a uma segunda inferência, a da impossibilidade de classificar o orçamento brasileiro como orçamento-programa –, endossa o acirramento do déficit de legitimidade democrática contemporânea. Mesmo que seja difícil – se não impossível – tipificar os referidos requisitos, ressalta-se o inócuo controle e responsabilização dos gestores que abrem créditos extraordinários sem o rigor que a lei impõe e honestidade para usufruto da fé pública administrativa que acompanha os atos da Administração Pública, em consonância com o art. 39 e seguintes da CF (BRASIL, 2022).

Essa discussão se articula também com as relevantes discussões sobre as formas de reduzir as desigualdades historicamente construídas e reiteradas. Autores, como Gilberto Bercovici (2003b; 2006), tomam os argumentos de Carl Schmitt para argumentar que a reassunção da soberania do Estado sobre a economia brasileira é fundamental. Por conseguinte, o aumento ou redução das prestações sociais pelo Estado atinge o *telos* do sistema constitucional com a inclinação do conflito distributivo sobre gastos públicos ou sociais para um dos lados da balança e, por desdobramento, coloca em xeque a legitimidade da democracia.

#### **4.2. A DESDEMOCRATIZAÇÃO DO *TELOS* CONSTITUCIONAL: DOS OBJETIVOS SOCIAIS À SUPREMACIA DA META FISCAL**

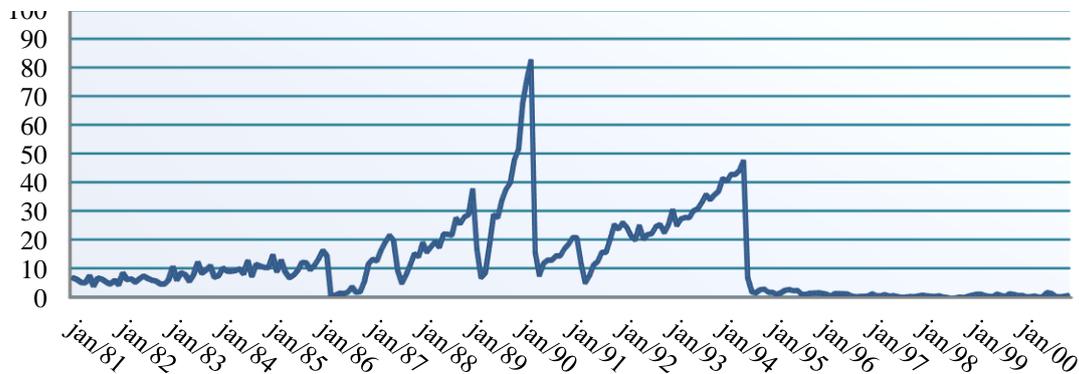
Após 24 anos do regime ditatorial-militar no Brasil, a primeira metade da década de 1980 e toda década de 1990, no que se referem à dimensão política e dimensão institucional, são caracterizadas pelas ações e formatação de processos e procedimentos cujo objetivo era o pleno restabelecimento do regime democrático. Nesse cenário, a promulgação da Constituição Federal de 1988 operou como ateste do compromisso com um *telos* (finalidade) social muito específico: ampliar o alcance do mínimo existencial.

Em um movimento que Bresser Pereira (1995, p. 2) chamou de “retorno aos anos 50”, a democracia brasileira que se une ao capitalismo se caracteriza por um modo

específico de produzir o sistema constitucional com a prospecção de um direito militante comprometido com a superação do *status quo* social para projetar uma realidade na qual variáveis antagônicas ao desenvolvimento não mais existam (LANZARA, COSTA, 2021). Incluindo entre os objetivos do país a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais, conforme artigo 3º, inciso III (BRASIL, 2021), a Constituição Federal de 1988 foi elaborada sob o formato dirigente para, ademais da aplicação de uma ordem jurídica constitucionalmente orientada, criar condições empíricas de promover o desenvolvimento social (BARROSO, 1996).

Em relação à dimensão econômica, a trajetória das referidas décadas é distinguida pelas múltiplas tentativas de estabilização monetária e controle inflacionário. A título de ilustração, entre 1986 e 1994, foram implementados sete planos econômicos (Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, Collor, Collor II, Real) e, ainda assim, a inflação permaneceu desestabilizada até a implementação do Plano Real em 1994.

**Figura 1 - Inflação IPCA: 1981 - 2000**



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): IPCA - séries históricas. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?t=series-historicas>. Acesso em 06 out. 2021. Elaborado pela autora.

Conforme destaca Leite (2006; 2011), durante a década de 1980, não houve articulação nas discussões da Constituinte para que o ajuste fiscal fosse incluído no ordenamento como paradigma de gerenciamento da hiperinflação. Ademais de não haver consenso nas análises técnicas para a institucionalização do tema, este não foi devidamente ativado pelas classes políticas e sociais, permanecendo obscura a demarcação das competências das autoridades monetárias e fiscais até a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 1986 (TAVARES, 2005).

Já na década de 1990, com as vitórias dos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, em especial, ambos declaradamente alinhados à doutrina neoliberal, o ajuste fiscal foi assumido como de vital importância para a estabilização monetária.

Com o Plano Real “ocasionando mudança na correlação de forças federativas a partir da modificação de regime inflacionário” (LEITE, 2011, p. 13), os primeiros anos de estabilidade das taxas de inflação são marcados tanto pela abertura comercial ao mercado internacional e progressivo *disclosure* financeiro quanto pelo colapso financeiro dos estados-membros e bancos estaduais e privados. Isso porque o efeito mais imediato de redução da hiperinflação foi a constrição de maneira radical dos resultados financeiros dos bancos, haja vista que alta inflação aumenta o custo da dívida pública, seja com os juros remuneratórios para contrapesar o efeito depreciativo sobre o capital, seja com acréscimos na taxa de risco para indenizar a insegurança conexa à inflação elevada (CARVALHO; OLIVEIRA, 2002).

Como efeito, a STN se empenhou em normatizar formas de restrição à atuação financeira dos governos estaduais e municipais, à revelia do federalismo fiscal proposto pela Constituição. Dentre as propostas, avulta-se a imperiosidade do saneamento das contas públicas com a privatização de empresas estatais, reflexo do movimento de alinhamento aos preceitos internacionais do neoliberalismo, sintetizados em documentos como o Consenso de Washington (1988) (WILLIAMSON, 1990; 1994).

Sobre o mérito, Bruno e Caffé (2017) sinalizam o fato de, superada a grande dificuldade macroeconômica da “década perdida” – a hiperinflação –, o Estado brasileiro, ora com iniciativas do Executivo, ora do Legislativo federal, assumiu acriticamente que as intervenções públicas dos períodos anteriores – a exemplo da fase I e II do desenvolvimentismo associado ao capital estrangeiro (de 1955 a 1963 e de 1964 a 1989) que, entre outros avanços, permitiram o desenvolvimento com base na acumulação industrial – deveriam retroceder tanto para estabilizar as contas públicas quanto para garantir a primazia do mercado “como principal agente para a retomada do crescimento com estabilidade de preços” (BRUNO; CAFFÉ, 2017, p. 1035). Assim, dentre as diretrizes normatizadas nesse sentido, destaca-se a Resolução nº 162, de dezembro de 1995, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que instituiu o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados no qual, frente à grave crise financeira dos estados, condicionou o auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual (LEITE, 2006).

Nesse bojo, a Medida Provisória (MP) nº 1.179 e a Resolução nº 2.208, ambas de novembro de 1995, implantaram ainda o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) que possibilitou a intervenção federal com recursos públicos para impedir o pretensão *crash* do sistema financeiro do país, ao passo que a MP nº 1.514, de agosto de 1996, criou o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) com vistas ao progressivo afastamento do setor público estadual das atividades financeiras bancárias com a privatização das instituições financeiras locais (FATTORELLI, 2020, p. 159-162).

Segundo relata Rafael Mafei (2021), ainda que se tenha questionado à época a competência e atribuições constitucionais do Banco Central para sua atuação em prol da execução dos referidos programas, haja vista o tipo de transação econômica envolvida; no somatório, sete bancos foram contemplados pelo PROER: R\$ 5,9 bilhões foram direcionados ao Banco Nacional, R\$ 5,2 bilhões ao Banco Econômico, R\$ 3,3 bilhões ao Banco Bamerindus, R\$ 530 milhões ao Banco Mercantil, R\$ 476 milhões ao Banco Banorte, R\$ 325 milhões ao Banco Pontual e, por fim, R\$ 296 milhões ao Banco Crefisul. Em contrapartida, em 1997, a Lei Ordinária nº 9.496 regulamentou o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira que, sob o jugo da STN, condicionou o refinanciamento da dívida dos estados à contenção de despesas e incremento de receitas – cujo saldo deveria ser repassado à União –, efetiva liquidação ou privatização dos bancos estaduais e, por fim, pagamento à vista de 20% da dívida com a venda dos ativos de bancos (MORA, 2002).

Ocorre que a execução de tais programas foi marcada por múltiplas denúncias sobre fraudes contábeis e múltiplas operações de crédito anômalas empreendidas pelos bancos ora listados. Tais acusações deram ensejo a duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), que, ademais do reconhecimento de inúmeras falhas na execução dos programas e da necessidade do Banco Central fiscalizar mais ativamente os bancos privados, propiciaram o debate público em torno do pacote de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF).

Apresentado pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan, ao Senado Federal em outubro de 1998, o PEF propunha tanto medidas de curto e médio prazo quanto reformas estruturais. As primeiras são representadas por cortes de gastos na conta de Despesas Correntes e de Capital da União; vedação de créditos para Estados com resultados primários negativos; proposta de prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (doravante CPMF) até 2002, consolidada pela alteração na Lei

n.º 9539, de 12 de dezembro de 1997; e criação da Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF), efetivada com o Decreto n.º 2773, de 8 de setembro de 1998.

Quanto às reformas estruturais, destaca-se o papel da regulamentação da Reforma Administrativa, iniciada em 1995, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e efetivada, em 1998, com a EC n.º 19, que operou como catalisador político para impor o modelo gerencial de administração pública (ABRUCIO, 1997). Houve ainda a aprovação e regulamentação da Reforma da Previdência, normatizada com o Decreto n.º 3.048/1999; a Lei de Responsabilidade Fiscal, normatizada com a Lei Complementar n.º 101/2000; e também as propostas de reforma tributária, com a Proposta de Emenda Constitucional n.º 175/1995, e de flexibilização da legislação trabalhista com o Projeto de Lei n.º 5.483/2001 (ABRUCIO, 1997). Não se olvide ainda da reestruturação do processo orçamentário com a fixação de um texto de gasto primitivo para as projeções orçamentárias dos planos plurianuais a partir da Medida Provisória n.º 1.550, de 1995, e a criação do Sistema Trienal de Acompanhamento Orçamentário para mapear os gastos do governo e compilar informações para o controle interno e externo (METTENHEIM, 2003, p. 255).

Pensando o cenário de conjuntura mundial, frise-se que, em 1997, a crise no Leste Asiático teve como consequência, entre outras, o abalo nas reservas cambiais brasileiras, defendido pela tecnoburocracia estatal e propagado pelo *mass media* (mídias comunicacionais de massa) como um desafio a mais para a manutenção da credibilidade internacional frente à situação fiscal do país. Como solução para manter a taxa de câmbio valorizada com o aporte de dólares e possibilitar a rolagem da dívida externa brasileira, ademais de evidenciar parceria e o alinhamento às indicações de organismos internacionais, foi anunciado, em novembro de 1998, o Acordo Brasileiro com o FMI (Fundo Monetário Internacional), formalizado com o aceite do organismo ao Memorando de Política Econômica (BRASIL, 1998).

Valendo-se das estratégias elencadas no PEF como ateste das medidas pretendidas para a gestão governamental em âmbito federal, o Memorando reafirmava as intenções do governo brasileiro de reequilibrar as contas públicas por meio de políticas de austeridade fiscal, estabelecendo metas de políticas monetárias e balanço de pagamentos e também patamar mínimo para as reservas cambiais e para os *superávits* primários pelos

três anos subsequentes ao acordo<sup>51</sup>. Com esses objetivos em fito e frente à impossibilidade de achatar gastos com pessoal e encargos, benefícios previdenciários e transferências constitucionais obrigatórias, a Proposta Orçamentária para 1999 previa variados cortes sobre o grupo de contas Outras Despesas de Custeio e de Capital, de onde advém significativa parcela dos recursos para programas sociais em saúde, educação, saneamento, previdência, entre outros, e que foi na proposta “reduzida a menos de um quarto da totalidade de gastos” (RÜCKERT; BORSATTO, 1999).

Em associação, para aumentar as receitas tributárias e de contribuições, o governo federal estabeleceu o aumento da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) de 2% para 3% com o art. 8º da Lei n.º 9718/98 e a elevação da CPMF de 0,2% para 0,38%, com a EC n.º 21, de 1999 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2007), entre outras medidas onerosas de caráter regressivo nos demais níveis da federação que, ademais de operarem como instrumentos ratificadores da concentração de renda, estimularam a guerra fiscal, tão latente nos anos de 1990, de disputa entre administrações estaduais e municipais pela atração de empresas e/ou fábricas para aquecer a economia local e criar empregos (CARDOZO, 2014).

Conforme salienta Leite (2011), ainda assim, o primeiro semestre de 1999 foi marcado pela significativa desvalorização do real cuja repercussão, por sua vez, provocou diretamente o crescimento da dívida pública. Em resposta, no dia 21 de junho de 1999, o Decreto n.º 3088 formalmente adicionou à legislação brasileira o tripé macroeconômico, “um novo arcabouço institucional de política econômica, que se caracterizava em um regime de câmbio flutuante, de metas de inflação e de regras fiscais” (LEITE, 2011, p. 17).

Em síntese, substituiu-se a hiperinflação pelos hiperjuros (BRUNO; CAFFE, 2017): os papéis da taxa de câmbio e da taxa de juros foram invertidos e, dessa forma, abdicando da ancoragem cambial como principal responsável pelo controle da inflação, adotou-se o regime de câmbio flutuante, no qual se admite que o mercado determine livremente o preço do real. Desta forma, a função de instrumento basilar do controle de inflação foi avocada pela taxa básica de juros na seguinte lógica: quanto mais altos são os juros, menor é a atividade econômica e, conseqüentemente, menor é a tendência de

---

<sup>51</sup> O acordo assinado estabelecia o cumprimento de metas fiscais, com destaque para o alcance de um *déficit* nominal de 4,7% do PIB em 1999 e resultado primário com *superávit* de 2,6% do PIB em 1999, de 2,8% do PIB no ano 2000 e de 3% do PIB no ano de 2001. A dívida pública, por sua vez, deveria manter-se em 51% do PIB até o fim do ano de 1999 e a taxa de inflação de 12 meses, medida pelo IGP-DI, deveria ser reduzida para cerca de 5% até o ano 2000 (BRASIL, 1998).

aumento da inflação. À meta fiscal, por seu turno, coube a função de atestar o compromisso do Estado de honrar suas obrigações financeiras para com os credores internacionais, evidenciando sua diligência para a criação de *superávit* primário.

Nesse cenário, e ainda como peça integrante do conjunto de medidas do PEF para o aperfeiçoamento das ferramentas normativas de limitação do endividamento de estados, municípios e empresas governamentais, foi apresentado para consulta pública o Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999. Sendo moldado pelos pareceres de acadêmicos e especialistas em finanças públicas e de mercado, e tendo como inspiração documentos e legislações internacionais, como o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal e Boas Práticas Orçamentárias (1998) do FMI, legislações dos Estados Unidos (*Budget Enforcement Act*, 1990), da União Europeia (Tratado de Maastricht, 1992) e da Nova Zelândia (Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia, 1994); o referido Projeto foi aprovado por maioria absoluta das duas casas legislativas e sancionado no dia 4 de maio de 2000, convertendo-se na Lei Complementar Federal nº 101 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (doravante LRF).

Sem negar o avanço social estabelecido por um instrumento que, ademais das penalidades administrativas, preveja a cominação de penas criminais aos agentes que desrespeitem indiscriminadamente o equilíbrio das contas públicas, para as discussões ora propostas, cabe salientar as implicações que a LRF trouxe para a perpetuação da emergência econômica como paradigma de governança financeira do Estado.

Em seu art. 4º, inciso I, a, a LRF determinou que uma das funções da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>52</sup> seria a de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, tendo como instrumentos auxiliares nessa empreitada o Anexo de Metas Fiscais (§ 1º) – síntese das metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e os dois seguintes – e o Anexo de Riscos Fiscais (§ 3º) – com a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (BRASIL, 2000). Assim, a LRF

---

<sup>52</sup> Segundo o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte, orientando a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias. Para isso, a LDO fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; e indica também prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos (BRASIL, 2021).

reforçou a “regra de ouro” que já estava prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, proibindo, por exemplo, que o governo faça dívidas para pagar despesas correntes, como salários, benefícios de aposentadoria, contas de luz e outros custeios da máquina pública.

A Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>53</sup> também foi alvo de considerações pela LRF, interessando para esta discussão o art. 5º, §§ 1º e 2º, em que é disposto que, ainda que todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, precisem constar da LOA, especificamente o refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e naquela de crédito adicional que vier a ser aberto. Na mesma lógica, o art. 17, § 6º, dispõe que os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado deverão ser instruídos com a estimativa prevista e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, salvo as despesas destinadas ao serviço da dívida e reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição (BRASIL, 2000).

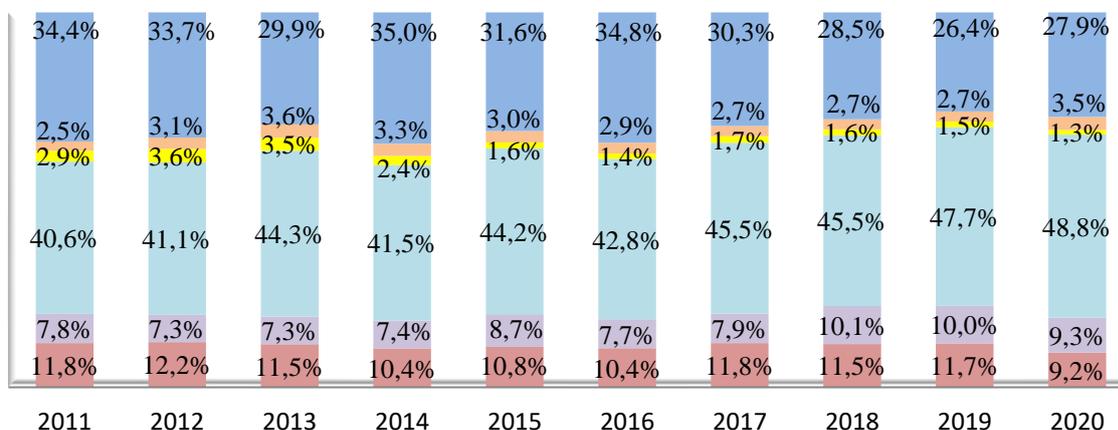
A narrativa apresentada no Projeto de Lei Complementar n.º 18, de 1999, originária da LFR, remetem aos parâmetros internacionais de criação de regras fiscais extremamente restritivas para sanear as contas públicas do país, que limitam inclusive a capacidade do governo de realizar políticas fiscais contracíclicas, quando imprescindíveis (OREIRO; SICSÚ; PAULA, 2003). Alguns dispositivos promulgados, no entanto, especialmente aqueles que elencam a discricionariedade quanto à necessidade de apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro quando a despesa for reservada ao serviço da dívida, a exemplo do art. 30, § 2º, evidenciam o vigor de um tratamento protetivo aos interesses dos investidores em detrimento do *telos* constitucional de promoção de formas de desenvolvimento social.

---

<sup>53</sup> De acordo com o § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a lei orçamentária anual (LOA) é o orçamento anual propriamente dito, em que serão estimadas as receitas e fixadas todas as despesas autorizadas. Compreende, portanto, o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e, por fim, o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 2021).

**Figura 2 - Grupo de Natureza de Despesa (% das despesas anuais empenhadas)**

■ 1 - Pessoal e Encargos Sociais    ■ 2 - Juros e Encargos da Dívida    ■ 3 - Outras Despesas Correntes  
 ■ 4 - Investimentos    ■ 5 - Inversões Financeiras    ■ 6 - Amortização da Dívida



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. Disponível em: [https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06). Acesso em 17 nov. 2021.

Conforme é possível visualizar a partir dos dados do gráfico acima, com expressiva porcentagem do PIB comprometida com o refinanciamento, amortizações e todos os serviços da dívida pública, ascendente e já superior ao grupo de despesas com pessoal e encargos sociais, as demais contas que se somam para a contabilização da meta fiscal oscilaram ao bel-prazer dos alinhamentos ideológicos dos agentes no poder político com a adoção de políticas mais contracionistas ou expansionistas (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

A legislação brasileira optou por determinar as restrições *ex ante*<sup>54</sup>, inflexibilizando o tratamento das contas públicas no caso concreto e ocasionando efeitos deletérios sobre áreas que, frente às externalidades negativas inerentes, não são de interesse de investidores privados, demandando invariavelmente investimentos estatais, a exemplo de todo o sistema de infraestrutura (DOWBOR, 2021), o qual, negligenciado, reverbera diretamente sobre a própria capacidade fiscal do Estado e, no longo prazo, sobre o desenvolvimento econômico continuado.

<sup>54</sup>A palavra latina *ex ante* pode ser traduzida como “antes do fato”, referindo-se, portanto, ao intento legislativo de prever todas as possibilidades futuras e obrigando o intérprete ao enquadramento, por vezes forçoso e impreciso, às opções elencadas no ordenamento normativo.

### 4.3. CONSTITUCIONALIZANDO A EMERGÊNCIA, APROFUNDANDO O DESMONTE DAS CAPACIDADES ESTATAIS: O DIREITO DA CRISE E O CLAUSTROFÓBICO REBAIXAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

A chave de leitura proposta neste trabalho encontra grande grau de materialidade nos fenômenos que ora se pretende analisar. Trata-se dos “corte[s] na carne” para sair de crises econômicas<sup>55</sup>, dos diferentes pacotes de austeridade que deitam raízes no paradigma que busca consolidar um direito (permanente) da crise no Brasil.

Nessa próxima seção, foca-se, portanto, nas políticas fiscais contracionistas que, associadas ao tripé de políticas macroeconômicas neoliberais, introduzidas já em 1999, conforme salientado anteriormente<sup>56</sup> (metas de inflação, independência operacional do Banco Central, fluxos livres de capitais e taxas de câmbio flutuantes), governam a gestão do orçamento público brasileiro, nos seus diversos níveis federativos.

#### 4.3.1. A EC 95: antecedentes imediatos e uma visão conjuntural de suas implicações

Uma análise mais superficial da austeridade pode sugerir que se trata de uma temática recente na história brasileira. Em verdade, trata-se de um processo que, desde a liberalização das importações e maior integração comercial do Brasil, nos anos de 1990, tanto mina a base industrial do país quanto fomenta a reprimarização da economia, aumentando a dependência tecnológica e comercial internacional e, sobretudo, o desemprego com a extinção de postos de trabalhos não precarizados e, portanto, intensificando também a pobreza e desigualdades (OREIRO; PAULA, 2021).

Sob a bandeira de uma “aliança de perdedores” (SAAD FILHO; MORAIS, 2019, p. 140), compostos por aqueles que mais sofreram com a experiência neoliberal acima relatada, o Partido dos Trabalhadores alcançou o Poder Executivo federal sem romper, contudo, com o tripé macroeconômico já mencionado, promovendo um “neoliberalismo desenvolvimentista” (PAULANI, 2017, p. 149), sobretudo no segundo mandato de Luiz

---

<sup>55</sup> Em matéria ao *Jornal do Comércio*, em 22/06/2016, quando ainda era o presidente interino, Michel Temer afirmou que “[...] a proposta que limita os gastos públicos é uma demonstração de que antes de qualquer ônus que a população possa ter com a crise econômica ‘é preciso que se corte na carne primeiro e nós estamos fazendo isso’”. *Vide*: TEMER diz que limitação dos gastos é “corte na carne”. *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 22 jun. 2016. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/conteudo/2016/06/politica/506154-temer-diz-que-limitacao-dos-gastos-publicos-e-um-corte-na-carne.html>. Acesso em 25 out. 2021.

<sup>56</sup> Vide p. 149.

Inácio Lula da Silva e nos de Dilma Rousseff, com outras formas de democratizar a gestão, como com a nomeação de lideranças populares em funções de confiança e com a instituição de subsídios fiscais e outros incentivos públicos, incluindo linhas de investimentos – viabilizadas pela alta no preço das commodities nacionais e liquidez internacional – que efetivamente tiveram implicações positivas para a retomada de processos industriais e reaquecimento da economia com geração de empregos e modificação do tripé macroeconômico para viabilizar políticas sociais redistributivas.

Assim, com o objetivo de fortalecer interesses produtivos em detrimento daqueles de financeirização da economia, o governo Rousseff introduziu a nova matriz econômica que se caracterizou, entre outras medidas, pela tentativa de reverter a sobrevalorização do real pela redução da taxa de juros e subsequente sustentabilidade da dívida pública (OREIRO, 2021). A referida política monetária, iniciada em 2011 pelo Banco Central, reduziu a taxa de juros (Selic) gradualmente: de 12,4%, no referido ano, a 7,16% em 2012, sendo mantida até 2013 (SAAD FILHO; MORAIS, 2019, p. 173).

Todavia, em um cenário de greve de investimentos privados, aqueles de origem pública não foram suficientes para frear a tendência crescente de desindustrialização, desemprego e precarização das condições de trabalho e renda (PAULANI, 2008). Conforme destacam Saad Filho e Moraes (2019), “A mudança na política monetária visava reduzir o ingresso de capital estrangeiro especulativo, desvalorizar a moeda e diminuir o custo do crédito. Buscava-se, assim, promover o investimento e o consumo privado, em vez que recompensar a especulação financeira.” (SAAD FILHO; MORAIS, 2019, p. 173).

Nessa conjuntura, ainda que as demandas populares por mais Estado se expandissem, as pressões financeiras sobre o setor público se sobressaíram e impuseram restrições orçamentárias rígidas, sobretudo aos programas que caracterizavam a pretensão de consolidar um Estado de bem-estar social mais abrangente e duradouro. Ao passo que a economia diminuía o ritmo, mais o governo de Rousseff se aproximava das fórmulas ortodoxas da matriz neoliberal para cativar as elites que poderiam – se quisessem – investir, o que de fato não aconteceu (PAULANI, 2008).

Da associação entre greve de investimentos e políticas contracionistas que frearam a demanda, chegou-se a um quadro de crise econômica profunda que teve ainda como desdobramento a corrosão das frentes de apoio popular ao PT, já fragilizado com as inúmeras e reiteradas denúncias de corrupção envolvendo suas lideranças.

Sobre o mérito, cabe um breve adendo para reconhecer o papel colossal das comunidades epistêmicas da austeridade no Brasil. Para Carlos Pinho (2021), manifestamente a partir de 2013, a grande imprensa monopolista (*mass media*), acadêmicos e economistas ortodoxos e de orientação liberal-conservadora, empresariado industrial e mercado financeiro, coalizões parlamentares e setores da classe média e alta, em suas variadas formas de atuar e publicizar suas vozes na sociedade, sinalizam a conclusão quanto à “Constituição Federal de 1988 não caber mais no orçamento do Estado brasileiro” (PINHO, 2021, p. 198, tradução livre). Em “Uma ponte para o futuro” (2015), da Fundação Ulysses Guimarães, tal posicionamento é visível e, como consequências, as medidas de constrição de gastos públicos são apresentadas como “[...] uma necessidade, e quase um consenso, no país”, a única rota que poderia conduzir à estabilização das contas públicas.

A articulação dos aludidos grupos, capitaneada, ao menos em 2015, pelo então vice-presidente Michel Temer, propiciou a produção, ademais do referido documento, de uma série de relatórios, estudos doutrinários, reportagens, entre outros materiais de explícita contrariedade à política macroeconômica adotada pela então presidenta Dilma Rousseff. Houve também o aliciamento em redes sociais e outras mídias comunicacionais de um público descrente da política frente às inúmeras notícias de corrupção e queda vertiginosa dos índices de crescimento econômico.

Nesse bojo, as referidas comunidades se concentraram no alinhamento de pautas manifestamente liberais na economia, mas conservadoras nos costumes, propiciando a identificação dos inimigos a quem se deveria combater. A partir de um sentimento generalizado de rechaço às formas de atuação política, em especial, as ações que privilegiavam grupos minoritários, como negros, homossexuais, pobres e toda sorte de beneficiários que programas sociais, tidas como valas por onde passavam a corrupção<sup>57</sup>, criou-se a conjuntura ideal que culminou no *impeachment* de Rousseff, concluído em 31 de agosto de 2016, e a assunção de um governo alinhado com a captura do direito e consequente normalização na produção de formas de exceções.

Assim, no mesmo ano de 2016, em 15 de dezembro, foi publicada a Emenda Constitucional n.º 95 (EC 95) por aprovação de lei complementar de iniciativa do

---

<sup>57</sup>FOLHA POLÍTICA. “Depois de jogar o Brasil na vala da corrupção e 13 milhões no desemprego, Lula se apresenta como exorcista de sua maldição”, afirma deputado. Publicado em 20 mar. 2017. Disponível em: <https://www.folhapolitica.org/2017/03/depois-de-jogar-o-brasil-na-vala-da.html>. Acesso em 05 jan. 2022.

presidente e que introduziu os artigos de 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), formando o arcabouço legal do Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. As justificativas para a referida Emenda são encontradas na Exposição de Motivos - EMI n.º 00083/2016 MF MPDG que, entre outras questões, destaca que:

Com vistas a aprimorar as instituições fiscais brasileiras, propomos a criação de um limite para o crescimento das despesas primárias do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros. Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros. (BRASIL, 2016a).

Como o coroamento constitucionalizado do conjunto de mecanismos de emergência econômica, não para limitar as despesas públicas, mas para limitar as expectativas democráticas, tornando os estados de exceção, hábito; o teto de gastos públicos traz a ideia de suspensão excepcional das demais possibilidades normativas para que o Novo Regime tenha premência. Tal premissa pode ser verificada, por exemplo, no art. 108 da Emenda Constitucional n.º 95/2016:

O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.  
Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.” (BRASIL, 2016b).

Comprimindo os pretensos objetivos elencados na Motivação da Emenda, dentre os quais cabe o destaque para “melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros” (BRASIL, 2016a), a coleção de limitações impostas pelo teto de gastos da EC 95 materializa exclusivamente a obrigatoriedade de contingenciamento de despesas primárias, ou seja, o montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida pública (LANZARA; COSTA, 2021). Em outro trecho da EM, assinada pelo Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, e Ministro Interino de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo de Oliveira, fica evidente o alinhamento antikeynesiano da medida, haja vista a responsabilização dos gastos procíclicos e conseqüente endividamento estatal pelas mazelas pela qual a economia brasileira padece:

Para corrigir o já referido problema de possuímos uma estrutura de gastos procíclica, o Novo Regime Fiscal evita que o limite seja estabelecido como percentual da receita ou do Produto Interno Bruto. Essas duas métricas permitiriam uma expansão mais acelerada do gasto durante os momentos positivos do ciclo econômico, ao mesmo tempo em que exigiriam ajustes drásticos nos momentos de recessão. Nosso objetivo é garantir uma trajetória suave do gasto público, não influenciada pelas oscilações do ciclo econômico. Tendo em vista que a receita continuará a oscilar de forma correlacionada ao nível de atividade, o Novo Regime Fiscal será anticíclico: uma trajetória real constante para os gastos, associada a uma receita variando com o ciclo, resultarão em maiores poupanças nos momentos de expansão e menores superávits em momentos de recessão. Essa é a essência de um regime fiscal anticíclico. Ocorre, porém, que não poderemos migrar, de imediato, para esse modelo. A gravíssima situação fiscal e o risco não desprezível de perda de controle sobre a dívida pública nos obriga a continuar perseguindo, nos próximos anos, o maior resultado primário possível. Assim, trabalharemos conciliando o limite de despesa aqui instituído com o já existente arcabouço institucional de fixação e perseguição de metas de resultado primário, como previsto no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal. (BRASIL, 2016a).

Dentre as medidas adotadas com a Emenda, o artigo 107, § 3º, do ADCT elenca a necessidade de demonstração dos valores máximos individualizados para a programação orçamentária das despesas primárias dos entes de todos os Poderes, listados no artigo<sup>58</sup>, já na mensagem de encaminhamento do projeto de lei orçamentária. Com exceção do ano de 2017, com regra de transição própria, o cálculo de tais limites deverá utilizar como base o orçamento do exercício imediatamente anterior, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro índice que vier a substituí-lo nos próximos vinte anos para, ao cabo, limitar o crescimento das despesas de acordo com a inflação (BRASIL, 2016b).

Segundo o artigo 108, *caput*, no que tange à revisão desse parâmetro, tão-somente quando findo o décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, o Presidente da República poderá, caso julgue necessário, propor projeto de lei complementar para modificar o método de atualização dos limites (BRASIL, 2016b).

Não obstante, de acordo com os §§ 6º e 7º do art. 107 do ADCT, são excluídos do cálculo do limite: as transferências constitucionais obrigatoriamente transferidas pela União aos demais entes federados, os créditos extraordinários, as despesas não correntes

---

<sup>58</sup> O art. 1º da aludida Emenda estipula como devem ser calculados os limites individualizados para as despesas primárias no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União do Poder Executivo; Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e Defensoria Pública (BRASIL, 2016b).

da Justiça Eleitoral com a realização das eleições e, por fim, as despesas para capitalizar empresas estatais não dependentes.

Conforme exposto no artigo 107, § 5º, créditos adicionais<sup>59</sup> do tipo suplementar e especial, autorizados ao longo do exercício orçamentário, igualmente deverão ser adequados aos limites do Novo Regime Fiscal. A exceção apresentada pelo § 6º, II, do mesmo artigo, diz respeito aos créditos extraordinários que, frente a seu ânimo de prover recursos para atender circunstâncias excepcionais as quais, por sua vez, acarretam despesas inesperadas e imperiosas, dispensam autorização legislativa e observância ao teto dos gastos, isto, conforme salientado anteriormente<sup>60</sup>, poderá estimular uma prática – já recorrente – em que os créditos extraordinários operam como saída de fuga seletiva ao adimplemento da meta fiscal<sup>61</sup>.

O desrespeito aos limites estabelecidos para cada Poder, de acordo com o art. 109, conduz à vedação de medidas que acarretem ampliação das despesas obrigatórias (reajuste remuneratório, concessão de vantagens, criação de cargos, concursos), vedações estas que ficarão em vigor até o retorno ao limite do teto. Assim os gastos mínimos obrigatórios com saúde e educação, previstos no art. 197, § 2º e art. 212 (art. 76, § 2º da ADCT), como obrigações constitucionais, não contingenciáveis, segundo art. 9º, § 2º, da LRF, ficam suspensos por vinte anos.

Com regras que operam como “cláusulas pétreas” (NOCE; CLARK, 2017, p. 1229; LANZARA; COSTA, 2021) ou um decreto de exceção para normalizar a cisão em despesas primárias da União, a duração das ações de estabilização fiscal elencados pela EC 95 perdurará até 2036, com a possibilidade de revisão apenas em 2026.

O art. 109, § 4º, estipula, por sua vez, que “as vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.” (BRASIL, 2016b). Nesse sentido, com a aquiescência do corpo legislativo federal, o governo de Michel Temer, de controversa

---

<sup>59</sup> Segundo os artigos do título V da Lei n.º 4320/64 (artigos de 40 a 46), são créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. Eles se classificam em créditos suplementares quando destinados a reforço de dotação orçamentária; créditos especiais quando destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e créditos extraordinários quando destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. Cabe destacar também que os créditos suplementares e especiais dependem de autorização legislativa, ao passo que os créditos extraordinários são abertos por decreto do Executivo, que apenas dará ciência ao Legislativo. Por fim, frise-se que os créditos adicionais, uma vez regulamentados, seja pelo Legislativo, nos dois primeiros casos, seja pelo Executivo, no caso dos créditos extraordinários, são incorporados ao orçamento do exercício, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários. (BRASIL, 1964)

<sup>60</sup> Vide p. 131.

<sup>61</sup> Para maiores esclarecimentos sobre a meta fiscal, *vide* p.120.

legitimidade democrática (LANZARA; COSTA, 2021), conseguiu vedar a livre e consensual iniciativa de retificação ou suspensão de dispositivos da Emenda, adulterando, ademais da substância inerente aos regimes democráticos, o próprio princípio da periodicidade orçamentária em que os mandatários vindouros dispõem de liberdade para determinar o orçamento público de acordo com as variações macroeconômicas e mudanças nas demandas sociais que se impuserem no tempo.

Nesse prisma de análise, a EC 95 é diferenciadamente relevante, porque, ademais de marcar normativamente a consolidação de um paradigma econômico específico – o da emergência econômica –, trata-se da forma como as referidas comunidades epistêmicas ganharam espaço constitucional para, por meio de procedimentos legalmente democráticos, praticar um liberalismo autoritário de interdição quanto à possibilidade do orçamento público traduzir um *telos* de Estado social no qual a implementação e continuidade de políticas públicas aos grupos mais vulneráveis são compatibilizadas com as lógicas mercadológicas, como propôs a Constituição de 1988.

Considerando que o contingenciamento de despesas primárias afeta múltiplas áreas de interesse social, seria possível adentrar em cada uma delas para analisar como a EC 95 conduz o desmonte de políticas públicas, haja vista o aprofundamento do abismo entre crescimento populacional e recursos financeiro *per capita* para promover bens e serviços públicos minimamente funcionais. Como esse não é o objetivo desta pesquisa, mas é preciso validar a hipótese de que se trata de uma norma que se alinha diretamente aos pressupostos da emergência econômica ora elencados, algumas breves considerações sobre o caso da saúde, a título de ilustração mais simbólica e, portanto, sem a pretensão de aprofundamento na temática, serão traçadas.

#### **4.3.2. O emblemático caso da saúde em um regime de exceção econômica**

Conforme já elucidado anteriormente, a EC 95 taxativamente congela a efetividade de outros dispositivos constitucionais, como da Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, cujo objetivo era “assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde (ASPS)” (BRASIL, 2000). Essa emenda permitiu o efetivo compartilhamento da responsabilidade de financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) entre os entes federativos com o estabelecimento de um piso mínimo de contribuição a ser revisado periodicamente por instrumento normativo.

Concomitantemente, vincularam-se os gastos com saúde ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), em se tratando da União, e da receita, nos casos dos estados e municípios (BRASIL, 2000).

Ainda assim, variados autores argumentam que a EC 29 acarretou prejuízos significativos para o financiamento das ASPS e, em especial, no âmbito da União, que menos se comprometeu comparativamente aos demais entes (SERVO *et al.*, 2011; PIOLA *et al.*, 2013; PIOLA; BENEVIDES; VIERA, 2018).

Em 2012, a referida Emenda foi regulamentada com a edição da Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012, que instituiu, já no art. 1º, I e II, o valor mínimo e normas de cálculo do montante mínimo a ser aplicado anualmente pela União em ASPS bem como os percentuais mínimos do produto da arrecadação de impostos a serem aplicados anualmente pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (BRASIL, 2012). A definição de ASPS foi devidamente apresentada no art. 2º da aludida Lei como aquelas que demandam despesas públicas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde com ações e serviços de acesso universal, igualitário e gratuito, em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação e que sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se referindo, portanto, a despesas relacionadas a outras políticas públicas, ainda que recaiam sobre as condições de saúde da população. (BRASIL, 2012).

Na prática, contudo, a LC 141 não ensejou mudanças expressivas em relação aos valores mínimos e cálculos já praticados pela União em ações e serviços públicos de saúde. A Lei n.º 12.858, de 9 de setembro de 2013, por sua vez, viabilizou que até 50% do saldo do Fundo Social, até então direcionado a investimentos financeiros, fosse destinado de forma direta ao orçamento da educação e saúde, assim como uma parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (BRASIL, 2013).

O art. 4º dispõe que as parcelas das rendas de petróleo que se vincularem às áreas de educação e saúde “serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal” (BRASIL, 2013). Somando-se às vinculações constitucionais já estabelecidas, tal disposição ampliava a vinculação de receitas à saúde e educação, que correria em paralelo às vinculações constitucionais.

Em março de 2015, foi editada a EC n.º 86, que modificou a regra de vinculação de recursos da União para a educação e saúde (BRASIL, 2015). No art. 198, § 2º, I, foi ratificado um novo parâmetro de porcentagens da receita corrente líquida (RCL), sendo

que o art. 2º estabelecia um claro parâmetro para a transição, em que, no primeiro ano, o piso de recursos destinados equivaleria a 13,2% da RCL, com crescimento gradativo até atingir 15% da RCL em 2020. O art. 3º, por sua vez, retrocede quanto aos gastos em ASPS, submetendo-os à regra do gasto mínimo constitucional:

Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal. (BRASIL, 2015).

Abaixo são apresentados a RCL anual, entre 2011 e 2020, o valor das despesas empenhadas pela União em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e o percentual que esse valor represente em relação à ASPS.

**Tabela 4 - Relação entre RCL e despesas empenhadas em ASPS (2011-2020) (em bilhões)**

Ano	RCL	Despesas empenhadas em ASPS (% da RCL)
2020	R\$ 651,9	R\$ 185,1 (28,4%)
2019	R\$ 905,7	R\$ 124,1 (13,7%)
2018	R\$ 805,3	R\$ 116,8 (14,5%)
2017	R\$ 727,3	R\$ 114,7 (15,7%)
2016	R\$ 709,9	R\$ 109,9 (15,48%)
2015	R\$ 674,5	R\$ 113,0 (16,8%)
2014	R\$ 641,6	R\$ 112,7 (17,56%)
2013	R\$ 656,1	R\$ 108,3 (16,5%)
2012	R\$ 619,9	R\$ 110,9 (17,9%)
2011	R\$ 598,7	R\$ 105,6 (17,6%)

Fonte: Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/serie-historica-da-receita-corrente-liquida-rcl/>. Acesso em 11 jan. 2022. Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS). Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/reluniaio.php>. Acesso em 11 jan 2022.

O ano de 2013 foi afetado pelo estabelecimento do valor mínimo e normas de cálculo do montante para direcionamento de recursos pelas três esferas federativas. O ano de 2015 e 2016, por sua vez, foram marcados por uma previsão de receitas mais limitada

frente à queda do valor da *commodities* nacionais e crescente instabilidade política. Já o ano de 2019 representa aquele de menor investimento da série em pauta: 13,7% da RCL, ao passo que o ano de 2020 foi marcado pela necessidade de aumento dos investimento em saúde frente à crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19.

No geral, até a EC 95, a destinação de recursos destinados a ASPS era mais expressiva. No âmbito das negociações para aprovação da EC 95 na Câmara dos Deputados, o congelamento de gastos com ASPS foi adiado para 2018, tendo sido definido que, para 2017, a aplicação mínima deveria corresponder a 15% da RCL daquele exercício. Ladislav Dowbor (2019) defende que os reiterados assaltos aos recursos de ASPS representam uma bem sucedida e convidativa estratégia de delegar, apesar de indiretamente, os serviços pertinentes a grandes conglomerados empresariais atuantes, em verdade, como intermediários financeiros.

Como mínimo, as reiteradas justificativas para contrarreformas do arcabouço normativo nacional sob a égide da necessidade de contenção fiscal, associadas, em contrapartida, a diversificadas formas de subsídios e fomentos indiretos para aquecimento da economia, tendo como consequência o próprio desmantelamento do SUS; deveriam operar como freios para travar as exorbitantes correções tarifárias praticadas no mercado de plano de saúde. Todavia, controlados por seguradoras ligadas ao sistema financeiro, os planos de saúde tratam como questão marginal o incremento na saúde e qualidade de vida das pessoas asseguradas, atribuindo valor agregado ao sentimento de segurança gerado por ter um seguro de saúde em detrimento do valor real despendido por uma pessoa em atendimento mensal, o que, segundo Dowbor (2019, p. 30), na média, gira em torno de 10% do valor das mensalidades cobradas.

Dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020) evidenciam que 59,7 milhões de brasileiros (28,5%) pagaram planos de saúde médico e/ou odontológico em 2019. Em dezembro de 2020, segundo a Agência Nacional de Saúde (ANS, 2021), esse número caiu para 47.615.162 pessoas, retratando a perda na capacidade de seguir pagando por saúde privada de significativa parcela de brasileiros como consequências na queda nos rendimentos que a crise econômica intensificada pela pandemia gerou. Dessa forma, em torno de 70% da população brasileira não dispõe de outras formas de acesso a atendimentos em saúde sem ser pelo SUS (ANS, 2021).

Cabe destacar os estudos de Ocké-Reis, Fiuza e Coimbra (2019, p. 7), que elucidam, enquanto a taxa de inflação geral acumulada entre 2000 e 2018 foi de 208% e

o índice do setor saúde (calculado a partir do expurgo do subgrupo cuidados pessoais e do item plano de saúde) foi de 180%, ter sido especificamente de 382% a taxa de inflação acumulada dos planos de saúde. Os autores salientam ainda que, no ano de 2016, por exemplo, “os planos de saúde foram patrocinados indiretamente com subsídios no valor de R\$ 14,1 bilhões em 2016, originados do abatimento do imposto a pagar em Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e Pessoa Jurídica (IRPJ)” (OCKÉ-REIS, FIUZA, COIMBRA, 2019, p. 15).

Em linhas gerais, esse recorte sobre a questão de saúde pública, cuja pertinência se intensifica em um contexto de pandemia, evidencia o quão maléfico é para a execução de uma política pública tão essencial a imposição autoritária de frustração do piso móvel, que a Constituição estabeleceu para que houvesse o mínimo de investimento na área em relação ao desenvolvimento econômico do país por meio da arrecadação. Adota-se, em seu lugar, um teto fixo que não é coerente com a necessidade assistencial da população mais vulnerável e tampouco dá conta do “[...] crescimento populacional, índices de longevidade e sua epidemiologia, custos dos insumos, matérias, medicamentos, novas (e velhas) tecnologias de saúde, dentre outras” (OREIRO, 2018; SANTOS; FUNCIA, 2019). Trata-se, portanto, de um regime fiscal acíclico que desconsidera categoricamente a oscilação, para mais ou para menos, das receitas (MORETTI; FUNCIA; OCKÉ-REIS, 2021), o que aumenta o limbo existente entre crescimento e desenvolvimento econômico.

A Procuradoria Geral da República, entretanto, acionou o STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5595, solicitando a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º. Sob a justificativa de que a Emenda afetaria os direitos sociais, em especial o de saúde, por meio da redução dos recursos destinados para a área, solicitava-se que a destinação para ASPS de recursos oriundos do Fundo Social e de rendas específicas de petróleo da União não fossem computadas na apuração do piso, e que não houvesse regra de transição com fito nos 15% da RCL como piso mínimo em ASPS, previstos para 2020, para ser executado na programação orçamentária subsequente.

A Medida Cautelar à referida ADI efetivamente suspendeu os art. 2º e 3º da EC. Destaque para a conclusão do Relator, o Ministro Ricardo Lewandowski, para quem os aludidos artigos traziam “[...] o perigo de se exacerbar o quadro crônico de subfinanciamento da saúde pública do país [...], que causa número formidável de mortes e agravos evitáveis à saúde dos cidadãos brasileiros”, tal como suscitou o requerente” (STF, 2017).

Maia e Pereira (2017) argumentam que, em relação à suspensão do art. 2º, não houve repercussões em relação aos termos da nova EC 95 que já revogava a progressividade dos gastos em saúde. Já a suspensão do art. 3º impacta diretamente a alocação de recursos em saúde, dado os efeitos repristinatórios<sup>62</sup> incidentes sobre o art. 4º da Lei nº 12.858/2013 que coloca os recursos destinados para as áreas de educação e saúde na forma do art. 2º (relativo a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva) como acréscimos ao mínimo obrigatório previsto na CF e não como fonte de custeio desse mínimo (MAIA; PEREIRA, 2017, p. 13-14).

Ocorre que a EC 29 vigorou por apenas um ano e esta forma de vinculação foi substituída quando a EC 95 suscitou a discussão não sobre o piso para os gastos, mas sobre o teto máximo, conforme se discutirá a seguir.

#### 4.3.3. O rebaixamento dos gastos primários

Conforme a literatura sobre o desenvolvimento com o qual este trabalho se alinha, as políticas fiscais devem, ao final de todo o processo, estabilizar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e favorecer o desenvolvimento socioeconômico, especialmente com formas de redistribuição oportunizadas (FURTADO, 1968; SEN, 2010; ROSSI *et al.*, 2019). Se não há movimento para efetivar ambos os processos, infere-se, por conseguinte, a falência do projeto político aplicado.

Alguns estudos, a exemplo daqueles promovidos pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), apontam que, no decorrer dos vinte anos de vigência da EC 95, sem mudanças nos termos impostos por essa, chegar-se-á a uma “regressão da participação dos gastos com políticas assistenciais em relação ao PIB a patamares inferiores ao de 2006.” (PAIVA; MESQUISTA; JACCOUD; PASSOS, 2018, p. 14-15). Assim sendo, a sustentação do referido teto não pode ser outra além daquela proveniente de uma tecnoburocracia economicista que, endossada politicamente, combina

---

<sup>62</sup>Em linhas gerais, o efeito repristinatório decorre do controle de inconstitucionalidade. Ele ocorre quando uma norma tem seu vigor jurídico reativado em função da norma que a revogou ser declarada inconstitucional.

posicionamento doutrinário e atendimento a interesses de classe, restando impreciso, contudo, quando um começa e o outro termina.

Deste modo, no contexto de insulamento das decisões fiscais das pressões democráticas por maior sociabilização do orçamento através de políticas públicas sociais, vislumbra-se o recrudescimento autoritário em que governantes incidentais, conforme destaca Abranches (2020), logram fragilizar as instituições democráticas, alijando de seu bojo uma miríade de direitos característicos.

Vide, por exemplo, a tabela abaixo, referente à execução orçamentária (valores empenhados) para as funções orçamentárias em destaque:

**Tabela 5 - Série Histórica de Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade (excluindo Reserva de Contingência) (2013-2021) – valores em bilhões**

Função	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Segurança Pública	R\$ 9,11	↓ R\$ 8,95	↑ R\$ 9,04	↑ R\$ 9,72	↑ R\$ 10,86	↑ R\$ 12,45	↓ R\$ 11,36	↑ R\$ 13,84	↓ R\$ 13,28
Assistência Social	R\$ 64,65	↑ R\$ 70,43	↑ R\$ 73,23	↑ R\$ 79,76	↑ R\$ 84,72	↑ R\$ 88,68	↑ R\$ 95,97	↑ R\$ 423,58	↓ R\$ 168,64
Saúde	R\$ 85,30	↑ R\$ 94,07	↑ R\$ 102,09	↑ R\$ 108,27	↑ R\$ 117,60	↑ R\$ 120,87	↑ R\$ 125,91	↑ R\$ 164,69	↑ R\$ 182,51
Trabalho	R\$ 66,15	↑ R\$ 71,64	↓ R\$ 67,33	↑ R\$ 72,41	↓ R\$ 71,49	↑ R\$ 72,39	↑ R\$ 74,30	↑ R\$ 77,23	↓ R\$ 66,69
Educação	R\$ 82,25	↑ R\$ 93,89	↑ R\$ 103,78	↑ R\$ 106,74	↑ R\$ 111,41	↑ R\$ 112,19	↑ R\$ 114,09	↓ R\$ 105,39	↑ R\$ 112,51
Cultura	R\$ 2,41	↓ R\$ 1,84	↑ R\$ 1,87	↑ R\$ 1,94	↓ R\$ 1,90	↑ R\$ 1,99	↓ R\$ 1,81	↓ R\$ 1,26	↓ R\$ 1,25
Direitos da Cidadania	R\$ 1,53	↓ R\$ 1,49	↓ R\$ 1,32	↑ R\$ 2,41	↓ R\$ 1,76	↓ R\$ 1,62	↑ R\$ 2,39	↓ R\$ 1,45	↓ R\$ 1,11
Habitação	R\$ 0,21	↓ R\$ 0,05	↑ R\$ 0,07	↓ R\$ 0,04	↑ R\$ 0,05	↓ R\$ 0,019	↑ R\$ 0,02	↑ R\$ 0,08	↑ R\$ 0,09
Saneamento	R\$ 2,95	↓ R\$ 1,69	↓ R\$ 1,094	↓ R\$ 0,56	↑ R\$ 0,86	↑ R\$ 0,92	↓ R\$ 0,52	↑ R\$ 0,89	↓ R\$ 0,48
Gestão Ambiental	R\$ 6,59	↑ R\$ 6,79	↓ R\$ 4,84	↑ R\$ 5,76	↓ R\$ 4,19	↑ R\$ 4,64	↑ R\$ 4,77	↑ R\$ 4,79	↓ R\$ 4,16
Ciência e Tecnologia	R\$ 10,74	↓ R\$ 8,34	↑ R\$ 8,52	↓ R\$ 7,29	↑ R\$ 7,33	↑ R\$ 7,47	↓ R\$ 7,25	↑ R\$ 7,32	↓ R\$ 5,95
Agricultura	R\$ 20,49	↓ R\$ 18,85	↑ R\$ 21,63	↑ R\$ 25,99	↓ R\$ 23,23	↓ R\$ 22,83	↓ R\$ 21,91	↓ R\$ 20,21	↑ R\$ 25,27
Organização Agrária	R\$ 7,56	↓ R\$ 4,29	↓ R\$ 3,91	↓ R\$ 2,99	↓ R\$ 2,75	↓ R\$ 2,71	↓ R\$ 1,96	↑ R\$ 1,99	↓ R\$ 1,45
Indústria	R\$ 2,24	↑ R\$ 2,29	↓ R\$ 2,23	↑ R\$ 2,36	↓ R\$ 2,29	↓ R\$ 2,24	↓ R\$ 1,91	↓ R\$ 1,74	↓ R\$ 1,78
Comunicações	R\$ 1,34	↑ R\$ 1,52	↓ R\$ 1,45	↓ R\$ 1,42	↓ R\$ 1,26	↑ R\$ 1,42	↓ R\$ 1,39	↑ R\$ 1,84	↑ R\$ 2,74
Energia	R\$ 1,03	↑ R\$ 1,16	↑ R\$ 1,89	↑ R\$ 1,90	↑ R\$ 1,91	↑ R\$ 2,01	↑ R\$ 2,70	↓ R\$ 1,63	↓ R\$ 1,84
Transporte	R\$ 20,90	↑ R\$ 21,12	↓ R\$ 16,80	↓ R\$ 14,22	↑ R\$ 15,31	↓ R\$ 15,16	↓ R\$ 12,22	↓ R\$ 11,78	↓ R\$ 10,33

Desporto e Lazer	R\$	↑ R\$	↓ R\$	↑ R\$					
	2,312	2,42	2,05	1,41	1,29	1,25	0,75	0,59	0,87

Fonte: Séries históricas do Painel do Orçamento Federal (SIOP, 2022). Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/>. Acesso em 11 jan. 2022.

As funções orçamentárias referenciadas na tabela acima contemplam áreas as quais historicamente, segundo Draibe (1997), dizem respeito à proteção social: saúde, educação, habitação, desporto e lazer, saneamento, cultura, entre outras. Além disso, áreas de investimentos, como ciência e tecnologia, transportes, gestão ambiental, indústria, entre outras, seja pelos ganhos intergeracionais que propiciam, seja pela imediata movimentação na economia quando os investimentos são expressivos, também foram levantadas para avaliar como a constrição de gastos públicos afeta essas áreas, diretamente associadas ao desenvolvimento (CHANG, 2004).

As setas azuis para cima indicam que as despesas empenhadas no ano foram superiores ao ano anterior, ao passo que as setas vermelhas para baixo representam a situação inversa (redução de despesas).

Observe que as áreas de maior visibilidade midiática e apelo inatamente social, como educação e saúde, ano após ano, apresentam majoritariamente setas para cima, ou seja, aumento de dotações para as áreas. A situação pandêmica de 2020 e 2021 mostra, contudo, que o aumento das despesas, nos termos nos quais são feitos, foi suficiente apenas para dar conta da defasagem em investimentos e conseqüente dismantelamento de políticas que áreas tão essenciais vêm sofrendo ao longo dos anos.

Ressalte-se que dentro de cada função, há múltiplas subfunções nas quais o orçamento da área é diluído, como se pode observar no caso da área de educação:

**Tabela 6 - Série Histórica da Execução Orçamentária das Subfunções da Função Educação (2013-2021) - Valores em R\$ bilhões**

	Subfunção	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Educação	Total	R\$ 82,25	↑ R\$ 93,89	↑ R\$ 103,78	↑ R\$ 106,74	↑ R\$ 111,41	↑ R\$ 112,19	↑ R\$ 114,09	↓ R\$ 105,39	↑ R\$ 112,51
	Planejamen-to e Orçamento	R\$ 3,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
	Administra-ção Geral	R\$ 4,85	R\$ 5,37	R\$ 6,18	R\$ 6,64	R\$ 1,099	R\$ 1,13	R\$ 0,95	R\$ 1,40	R\$ 1,15
	Administra-ção Financeira	R\$ 0,27	R\$ 0,12	R\$ 0,86	R\$ 0,91	R\$ 0,81	R\$ 0,80	R\$ 0,71	R\$ 0,85	R\$ 0,58
	Tecnologia da Informação	R\$ 0,16	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
	Formação de Recursos Humanos	R\$ 0,61	R\$ 0,67	R\$ 0,735	R\$ 0,744	R\$ 0,71	R\$ 0,82	R\$ 0,73	R\$ 0,40	R\$ 0,36
	Comunica-ção Social	R\$ 29,22	R\$ 19,33	R\$ 23,12	R\$ 33,67	R\$ 34,87	R\$ 25,61	R\$ 23,64	R\$ 13,49	R\$ 19,55

Atenção Básica	R\$ 0,48	R\$ 0,51	R\$ 0,53	R\$ 0,66	R\$ 0,69	R\$ 0,70	R\$ 0,71	R\$ 0,69	R\$ 2,80
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	R\$ 3,86	R\$ 4,41	R\$ 6,01	R\$ 7,11	R\$ 7,90	R\$ 8,65	R\$ 9,02	R\$ 9,83	R\$ 10,72
Suporte Profilático e Terapêutico	R\$ 2,00	R\$ 2,60	-	-	-	-	-	-	-
Alimentação e Nutrição	R\$ 4,62	R\$ 3,70	R\$ 3,77	R\$ 3,48	R\$ 3,91	R\$ 4,04	R\$ 3,98	R\$ 4,34	R\$ 4,21
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	R\$ 0,13	R\$ 0,13	R\$ 0,15	R\$ 0,20	R\$ 0,21	R\$ 0,20	R\$ 0,22	R\$ 0,21	-
Ensino Profissional	R\$ 0,99	R\$ 0,12	R\$ 0,12	R\$ 0,12	R\$ 0,12	R\$ 0,12	R\$ 0,133	R\$ 0,13	R\$ 0,13
Ensino Superior	R\$ 25,49	R\$ 27,91	R\$ 31,61	R\$ 32,19	R\$ 33,18	R\$ 34,09	R\$ 34,99	R\$ 33,90	R\$ 33,43
Educação Infantil	R\$ 2,06	R\$ 2,73	R\$ 0,44	R\$ 0,48	R\$ 0,16	R\$ 0,18	R\$ 0,11	R\$ 0,10	R\$ 0,97
Educação de Jovens e Adultos	R\$ 0,66	R\$ 0,49	R\$ 0,32	R\$ 0,39	R\$ 0,12	R\$ 0,06	R\$ 0,19	R\$ 0,008	R\$ 0,006
Educação Especial	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 0,03
Educação Básica	R\$ 8,20	R\$ 8,24	R\$ 7,44	R\$ 6,47	R\$ 7,20	R\$ 6,64	R\$ 8,35	R\$ 6,27	R\$ 6,20
Desenvolvimento Científico	R\$ -	R\$ 0,60	R\$ 0,32	R\$ 0,27	R\$ 0,28	R\$ 0,29	R\$ 0,37	R\$ 0,32	R\$ 0,29
Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	R\$ 5,00	-	-	-	-	-	-	-	-
Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	R\$ 0,20	R\$ 0,20	R\$ 0,34	R\$ 0,33	R\$ 0,42	R\$ 0,43	R\$ 0,45	R\$ 0,48	R\$ 0,51
Serviços Financeiros	R\$ 7,30	R\$ 12,13	R\$ 16,59	R\$ 18,71	R\$ 19,92	R\$ 17,38	R\$ 12,39	R\$ 6,57	R\$ 5,64
Outras Transferências	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 600,00	R\$ -	R\$ -	R\$ -
846 - Outros Encargos Especiais	R\$ -	R\$ -	R\$ 0,40	R\$ 0,26	R\$ 6,38	R\$ 7,151	R\$ 7,27	R\$ 8,23	R\$ 8,59
Transferências para a Educação Básica	R\$ 14,89	R\$ 14,18	R\$ 14,93	R\$ 15,06	R\$ 15,39	R\$ 15,72	R\$ 19,43	R\$ 17,35	R\$ 25,51

Fonte: Séries históricas do Painel do Orçamento Federal. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/>. Acesso em 11 jan. 2022.

Dessa forma, apesar do apelo político de, em meio a tantas políticas austeritárias, a promessa de atualização das despesas de acordo com o IPCA ou outro indicador da inflação ser cumprida e o orçamento de áreas, como educação e saúde, aumentarem, não significa efetivos investimentos para a promoção ou continuidade de políticas públicas nessas áreas. Conforme é possível analisar a partir da tabela anterior, a execução orçamentária da área educação ocorre de modo compartilhado entre despesas finalísticas (para ações em educação propriamente ditas) e despesas meio (que operacionalizam as ações necessárias), entre outras despesas, como Serviços Financeiros, Assistência Hospitalar e Ambulatorial e Suporte Profilático e Terapêutico, que, desde que a Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, tornou possível combinar subfunções e funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas (BRASIL, 1999), o que se denomina matricialidade, captura dotações que deveriam provir das áreas a que se referem.

Ainda ilustrando a área em pauta, vislumbra-se a redução de investimentos em Educação Básica, Educação de Jovens e Adultos, desenvolvimento científico e formação continuada para os profissionais da área. Paralelamente, as despesas empenhadas em prol da Educação Superior, que, apesar da competência residual em relação aos estados, historicamente foi assumida pela União, voltaram em 2021 ao patamar de recursos de 2017.

Paralelamente e, voltando aos dados da tabela 5, a função Cultura, complementar a da Educação, tem em 2021 um pouco mais de 50% dos recursos de que dispunha em 2013. O mesmo ocorre com Ciência e Tecnologia.

Pires (2021) chama atenção para o fato de que estados de exceção sempre direcionam seus ataques – nesse caso, orçamentários, mas não somente – contra educação e cultura. São campos de pretensa balbúrdia, tratados como inimigos, pois se opõem à premissa de que é “[...] preciso entorpecer a capacidade de análise política da sociedade para *normalizarem-se* os estados de exceção.” (PIRES, 2021, p. 152).

Outras áreas, como aquelas de investimentos infraestruturais – transporte, energia, indústria, comunicações –, historicamente associadas à geração de empregos e aquecimento da economia no universo de teorias keynesianas, são claramente preteridas. Vislumbra-se, pois, na gestão orçamentária, o desmonte da capacidade estatal de investir e se apropriar de novas tecnologias por meio de estratégias próprias de um posicionamento doutrinário específico de uma plutocracia tecnocrática que torna “aistóricas as discussões contemporâneas sobre a política de desenvolvimento econômico” (CHANG, 2004, p. 21). Por conseguinte, tomam-se como verdadeiras proposições tautologicamente fundamentadas e/ou apoiadas nas experiências contemporâneas dos países desenvolvidos que atualmente desmontam sua rede de direitos fundamentais (LANZARA; COSTA, 2021).

Para isso, opta-se pela omissão, em alguns casos, ou explícita negação, em outros menos sofisticados, de todo um passado de protecionismo, violação dos direitos à propriedade intelectual, políticas industrial, comercial e tecnológica intervencionistas para promoção das indústrias nascentes e também políticas sociais ativistas, como aquelas de promoção educacional. Em seu lugar, associa-se rentismo especulativo e generalizada greve de investimentos em atividades produtivas – tanto pelo lado do Estado quanto da iniciativa privada – para que as políticas orçamentárias, tributárias e fiscais beneficiem majoritariamente o *establishment* internacional, mas não aos países em desenvolvimento” (CHANG, 2004, p. 209).

“Chutando a escada” pela qual subiram, os países centrais do capitalismo induzem à adoção de um pacote de políticas e a uma série de medidas que eles não empregaram quando eram economias em *catching-up* (desenvolvimento). Em regimes de exceção econômica, tomadores de decisão decidem autocraticamente, e em nome de ganhos individuais e imediatos, concretizar o processo de desindustrialização, abortar a substituição local de importações, reprimirizar a economia, intensificar a dependência tecnológica, desnacionalizar os polos produtivos locais frente à perda de competitividade internacional, entre outras consequências diretas da ausência de investimentos nas áreas já citadas, sendo a maior dominação financeira uma delas (PINTO; GONÇALVES, 2015).

Considerando, portanto, que a compreensão dos detalhes submersos no planejamento orçamentário para a promoção de políticas públicas depende de informações adicionais com potencial de esclarecimento apenas pelas devidas contextualizações técnicas e político-administrativas, infere-se que a atual forma de gestão do orçamento público federal padece de um crônico insulamento das decisões orçamentário-financeiras das pressões sociais. Com uma tecnoburocracia endossada politicamente – e, portanto, pretensamente legítima do ponto de vista democrático – que conduz à hipertrofia da economia, agentes políticos incidentais logram cooptar instituições democráticas, não apenas do ponto de vista do regime político, mas essencialmente com o recrudescimento autoritário por meio da concentração de competências que, tratadas como meramente técnicas, perdem a combatividade políticas outrora responsáveis por reger as decisões orçamentárias decorrentes.

Mesmo as vinculações orçamentárias que buscam afiançar gastos mínimos em áreas essenciais – e, assim, cumprir as promessas constitucionais de garantias de direitos fundamentais – não garantem que os recursos não sejam capturados por metodologias obscuras de cálculo dentro das próprias áreas.

Observa-se também que mesmo aqueles recursos vinculados à dada finalidade podem não ser convertidos em pagamentos dentro do exercício para não afetar o resultado primário. Ao serem empenhados, mas não pagos, transformam-se em restos a pagar, o que, conforme já elucidado anteriormente<sup>63</sup>, corrói a disponibilidade de recursos do exercício seguinte.

---

<sup>63</sup> Vide p. 136.

Tal argumento não justifica, contudo, a progressiva desvinculação de receitas. Conforme salienta Silveira (2019), trata-se certamente de um *trade-off*, dada a impossibilidade de aferir se os malefícios superam os benefícios da vinculação, pois, “de um lado, perde-se em flexibilidade na gestão do orçamento e, de outro, ganha-se em controle na alocação de recursos segundo os diversos interesses políticos envolvidos” (SILVEIRA, 2019, p. 123). Essa última parte, em particular, referente aos interesses políticos, se mostra como ponto crítico em uma situação de exceção econômica permanente, pois, ao longo das décadas, sobretudo com o teto de gastos, uma espiral de mudanças legislativas fizeram com que despesas com direitos fundamentais, pela importância no sistema constitucional, deixassem de ser despesas mínimas obrigatórias e migrassem para o vácuo da inexecução orçamentária.

Uma questão paralela, destacada por Afonso e Pinto (2015), é que, a partir da inexecução de despesas nas programações mensais, ocorre a prática do entesouramento de consideráveis parcelas de recursos federais carimbados, ou seja, vinculados a áreas específicas, mas que não são efetivamente gastos. Conforme destacam os autores:

Neste contexto, por mais paradoxal que possa ser a observação, até mesmo a vinculação de receita deixa de ser um problema (inegavelmente limita o raio de manobra do orçamento e da gestão) e se torna mais uma e boa solução (para ampliar o resultado primário). Isso ocorre quando o governo consegue arrecadar e não gastar os recursos, mesmo que vinculados por sua natureza (como no caso das contribuições e taxas) ou por determinação legal (como aplicações mínimas em ensino e saúde), resultando que são acumulados em caixa. [...] Ainda que vinculados, se os recursos forem acumulados em caixa produzem exatamente o mesmo efeito sobre o resultado fiscal e sobre a dívida, no conceito líquido e usado no Brasil, se fossem usados para resgatar títulos governamentais em mercado uma vez que o endividamento é oficialmente medida em termos líquidos. As disponibilidades de caixa são abatidas da dívida bruta e sempre que aumentam produzem o efeito de gerar superávit primário, inclusive, porque, nesta metodologia, este é calculado pela variação da dívida líquida entre dois pontos do tempo – e não pela diferença entre receitas e gastos. (AFONSO; PINTO, 2015, p. 1).

Afonso e Pinto (2014), endossados por Silveira (2019), destacam também que em torno de 85% dos recursos do caixa do Tesouro Nacional não podem ser usados discricionariamente para quaisquer pagamentos, o que faz com que a sistemática do entesouramento de recursos vinculados seja, de fato, contraditória em relação aos objetivos sociais, mas coerente com o argumento da supremacia da meta fiscal, evidenciando “[...] uma espécie de dominância financeira sobre o orçamentário, o fiscal e o tributário.” (AFONSO; PINTO, 2014, p. 9-10). Mais uma vez, a decisão pelo entesouramento de recursos em detrimento do pagamento das despesas vinculadas a esses

recursos propicia a criação de um orçamento paralelo de restos a pagar, desviando a finalidade constitucional para a qual se arrecadam tributos para a contemporânea finalidade precípua da gestão financeira do orçamento público federal: reduzir a dívida pública (especificamente a líquida) e, deste modo, gerar o ilusório *superávit* primário.

A título de ilustração, a tabela 7 exemplifica como, em 2019 e 2020, era composta a subconta do Tesouro Nacional por recursos vinculados:

**Tabela 7 - Subconta do Tesouro Nacional por vinculação (valores em milhões)**

<b>Recursos</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Recursos Ordinários</b>	<b>R\$ 153.386</b>	<b>R\$ 117.855</b>
<b>Recursos Vinculados</b>	<b>R\$ 657.256</b>	<b>R\$ 650.4751</b>
Educação	R\$ 17.315	R\$ 13.124
Seguridade Social (Exceto Previdência)	R\$ 40.004	R\$ 57.261
Previdência Social (RPPS)	R\$ 1.901	-R\$ 2.322
Previdência Social (RGPS)	R\$ 1.392	R\$ 8.309
Recursos de Receitas Financeiras	R\$ 27.814	R\$ 27.048
Dívida Pública	R\$ 195.130	R\$ 191.261
Alienação de Bens e Direitos	R\$ 4.291	R\$ 5.708
Transferências Constitucionais e Legais	R\$ 15.683	R\$ 21.847
Outros Recursos de Fundos, Órgãos e Programas	R\$ 285.651	R\$ 314.487
<b>Outros Recursos Vinculados</b>	<b>R\$ 14.607</b>	<b>R\$ 15.441</b>
<b>Recursos a Classificar</b>	<b>-R\$ 1.531</b>	<b>-R\$ 1.688</b>
<b>Recursos em Trânsito da Dívida Pública a Classificar<sup>3</sup></b>	<b>R\$ 2.636</b>	<b>R\$ 12.663</b>
<b>Total</b>	<b>R\$ 813.278</b>	<b>R\$ 780.994</b>

Fonte: Séries históricas do Painel do Orçamento Federal. Disponível em:

<https://www1.siof.planejamento.gov.br/>. Acesso em 11 jan. 2022.

Conforme é possível verificar, os recursos de múltiplas áreas com despesas vinculadas são aplicados na conta única do Tesouro Nacional. Nos referidos anos, foi empenhado para a função Educação, em nível federal, R\$ 114.081.560.000,00 e R\$ 105.396.350.000,00, respectivamente. Nos mesmos anos, a subconta do Tesouro Nacional com valores vinculados à educação detinha R\$ 17.314,53 (em dezembro de 2019) e R\$ 13.123,94 (em dezembro de 2020), mas as despesas que foram empenhadas nestes anos, mas não pagas – e que geraram restos a pagar para o exercício seguinte –

totalizaram R\$ 17.320.518.228,00 e 16.450.198.548,00, respectivamente. Esses dados são sintetizados na tabela 8 abaixo:

**Tabela 8 - Valores empenhados, liquidados, pagos e os restos a pagar da função Educação (2019-2021)**

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a pagar
2019	R\$ 114.081.564.556,81	R\$ 98.450.528.247,47	R\$ 94.474.263.879,61	R\$ 19.607.300.677
2020	R\$ 105.396.349.944,86	R\$ 92.057.853.484,44	R\$ 88.075.831.716,66	R\$ 17.320.518.228
2021	R\$ 112.506.104.264,43	R\$ 100.283.398.333,21	R\$ 96.055.905.716,51	R\$ 16.450.198.548

Fonte: Séries históricas do Painel do Orçamento Federal. Disponível em:

<https://www1.siof.planejamento.gov.br/>. Acesso em 11 jan. 2022.

Ainda que a vinculação de receitas pareça atender aos interesses dos investidores, haja vista as brechas que a legislação corrente cria em favor de atividades rentistas, mesmo em detrimento de atividades produtivas, trata-se de um tema não pacificado e que aviva paixões reformistas. Acirrando a disputa pelo orçamento público, mas afastando ainda mais sua capacidade redistributiva, a Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de maio de 2021, ressignificou um conjunto de entendimentos referentes ao Direito Financeiro vigente, a exemplo da propositura de decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional, aplicação de mecanismos compensatórios de ajuste fiscal para viabilizar o Auxílio Emergencial, bem como a inclusão de inativos e pensionistas no cálculo de gasto com pessoal, dentre outras medidas (BRASIL, 2021).

Além disso, a EC 109 dispõe sobre a imperiosidade de que a elaboração e a execução de planos e orçamentos traduzam a compatibilidade entre indicadores fiscais e sustentabilidade da dívida, cabendo, entre outras medidas, o planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida (BRASIL, 2021). Em um processo desconstituente, constitucionaliza-se, assim, a cosmovisão neoliberal de que a privatização massiva de estatais traz uma dupla solução: aplaca parte do déficit fiscal do Estado e tira das costas desse o ônus das prestações finalísticas da entidade vendida.

O art. 165, §2º, trouxe também nova função para a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Até a EC 109, conforme já explicitado anteriormente<sup>64</sup>, a LDO deveria compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as

<sup>64</sup> Vide p. 148.

despesas de capital para o exercício subsequente. Com a nova EC, ela passa a ser a responsável pelo estabelecimento das diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com uma trajetória sustentável da dívida pública.

Operando como mais um dos instrumentos de endosso da supremacia dos serviços da dívida sobre todas as demais demandas a que o Estado deveria atender para observar as determinações da Assembleia Constituinte, a EC 109 prevê, no art. 167, §4º, a vinculação de receitas de impostos para pagamento de débitos com a União e para lhe prestar garantia ou contragarantia em relação a um rol taxativo de impostos (previstos nos arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas “a”, “b”, “d” e “e” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159) (BRASIL, 2021). Excetuando o princípio da não afetação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, o referido dispositivo transforma em mera retórica qualquer defesa de que a tributação atende a fins sociais.

Outro dispositivo que ratifica essa inferência é o art. 167-F, II. Ele dispõe sobre o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública (BRASIL, 2021). A emergência pandêmica e a econômica detém o mesmo peso, pela letra fria da lei, mas na execução orçamentária tal disposição evidencia o papel secundário a que ficaram submetidas a defesa e a promoção de direitos fundamentais.

## . CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o aumento da visibilidade social de novas modalidades de fascismos, autoritarismos, entre outras formas de radicalismo político e social, bem como o crescimento da adesão a elas, elevou-se nos últimos anos, no debate acadêmico internacional e nacional, um manifesto temor quanto à possibilidade de retorno de regimes politicamente autoritários. Pouca visibilidade foi destinada, contudo, a uma aprofundada discussão sobre formas autoritárias de gestão do orçamento público e suas implicações sobre os objetivos sociais instituídos democraticamente.

No Brasil, a perda de protagonismo do Legislativo e a concentração de poder decisório no Executivo para a programação, contingenciamento, descontingenciamento e liberação de recursos orçamentários remete às inferências de Hermann Heller (2015) sobre como o liberalismo autoritário assimila mecanismos democráticos para pretensamente garantir legalidade e legitimidade para suas dinâmicas que outorgam papel secundário à implementação dos direitos fundamentais. Como efeito, a inexecução de políticas públicas que visem implementar direitos sociais é naturalizada.

Historicamente, as leis orçamentárias têm exercido uma função protetiva contra o poder arbitrário, suscitando a progressiva ampliação de oportunidades de acesso a políticas públicas e, em geral, amparando aqueles em situação de vulnerabilidade. Ocorre que, se manejadas para a perpetuação de formas de poder arbitrário, ainda que sob vestes procedimentais de atos de representação democrática, elas podem perder sua função social, convertendo-se em um instrumento formalizado apenas em obediência a um rito vazio que cede lugar para a instrumentalização de interesses que frustram as expectativas de amplas frações da sociedade.

Entende-se que o objetivo geral dessa pesquisa foi devidamente desenvolvido, sobretudo no capítulo quarto. Sem descartar a existência de outras possibilidades empíricas, foram destacados os mecanismos e seus desdobramentos para a consolidação de um paradigma de emergência econômica sobre o orçamento público federal, a saber: a desmoralização da lei orçamentária, a supremacia da meta fiscal e, por fim, a construção de barreiras normativas contra gastos sociais.

A trajetória metodológica para esse objetivo perpassou pela construção do conceito de emergência econômica por meio da articulação teórica de três eixos temáticos – neoliberalismo, estado de exceção e austeridade – alinhando ainda o debate sobre capacidades estatais e deformidades democráticas contemporâneas no capítulo terceiro,

majoritariamente. Avaliou-se como relevante estabelecer um marco interpretativo da crise democrática, especialmente se for considerado o evento pandêmico e o aprendizado e legado decorrente das vitórias e entraves para o seu enfrentamento.

Nesse sentido, o contexto pandêmico suscita uma miríade de reflexões sobre as urgências contemporâneas, porque a pandemia permite uma espécie de deslocamento em relação ao ordinário, uma vez que os problemas corriqueiros foram ampliados e tornados agudos nesse momento tão sombrio. Trata-se de um momento de inflexão, de reavaliação nos temas que realmente tocam a sociedade.

Um ponto de inflexão proeminente diz respeito à desumanização da política. Ademais de questões que põem em xeque a competência para a gestão de alguns agentes políticos e de um agravamento no desmonte de políticas consideradas de menor importância durante o evento pandêmico, este evidenciou formas de desumanização da política no momento em que as pessoas mais se sentiram desamparadas. Camila Rocha e Esther Solano (2020) apontam que, em comparação com outros países, a população brasileira não se sentiu cuidada por seus representantes, inclusive quando estes debocharam de seus mortos.

O que pode ser observado nesse espaço pandêmico são os impactos deletérios e as assimetrias em relação a esses efeitos que majoritariamente atingem mais as frações mais vulnerabilizadas da sociedade. Então, ao lado de questões como a precarização do trabalho, o *apartheid* sanitário, o déficit de moradia, as condições inadequadas de alimentação e nutrição, não inauguradas pela pandemia, mas descortinadas por ela, a preocupação destinada à gestão social do orçamento público ganha destaque.

Pensar tais questões a partir da pandemia, sobretudo com o aumento da fome e do desencantamento com a política, traz ao centro da agenda a urgência da justiça social, entendida a partir do conceito de democracia social na qual, frente ao aprofundamento do abismo existente entre segmentos da sociedade, cabe ao Estado o papel de promotor de formas de aprimorar a distribuição dos resultados econômicos para contemplar os espoliados dos regimes de livre iniciativa e liberdade econômica.

Ainda que o objetivo de aprofundar o domínio teórico sobre tão ampla temática tenha sido alcançado com algum êxito, em contrapartida, como limitação da pesquisa, cabe salientar que os desdobramentos dos ajustes orçamentário-financeiros para o sistema de proteção social poderiam ter sido melhor explorados. Intenciona-se quitar tal dívida acadêmica com trabalhos futuros, cabendo, contudo, salientar que se julgou a construção de fundamentos teóricos bem alicerçados para justificar o acionamento da ideia de

exceção econômica – ainda tão controversa na literatura – mais relevante nesse momento. Daí a importância do segundo capítulo para esse intento.

Por meio das análises ora concluídas, foi possível validar a hipótese inicial. Por conseguinte, infere-se que há de fato regimes de emergência econômica permanente que, propagados por comunidades epistêmicas doutrinadas em uma abordagem fiscalista/monetarista do orçamento público, cerceia as capacidades estatais de gerenciar os recursos orçamentários a fim de promover e garantir direitos sociais fundamentais em favor da adimplência de pagamento aos serviços da dívida pública e à manutenção de um resultado primário positivo, temas centrais na dinâmica orçamentária. Se a constatação da situação de emergência suscita o empenho para sua superação, mas esta não é alcançada, a emergência tende a ser tornar permanente, ainda que os esforços envidados signifiquem o flagelo continuado de múltiplas frações de classe.

Mesmo que não seja difícil criticar os resultados sociais da emergência perpetuada e do próprio capitalismo, havendo um esforço expressivo em várias frentes para fazê-lo – como um paradigma de relatoria dos resultados, panopticamente vigilante para as consequências, inerte para as causas –, cabe destacar que os mecanismos institucionais que permitem a reiterada propagação desses efeitos seguem intocáveis. Em geral, o fato de a democracia ser feitichizada, com zonas estoicamente defendidas como próprias da democracia – como o pleito procedimental de governantes e parlamentares – e outras completamente interdidas contra ingerências sociais – a exemplo do comando do Banco Central e outras instituições de natureza pretensamente técnica e, portanto, blindadas –, não é devidamente sinalizado como causa da perpetuação dos regimes de exceção.

Em contrapartida, frente à natureza aporética da democracia, em que a satisfação unânime não encontra aderência à realidade, e um recorte metodológico duvidoso, em que as consequências de programas políticos incidentais são apontados como causas do não atendimento às expectativas democráticas e essas permanecem fora da arena de debate político, a crítica generalizada à democracia se aprofunda, apesar da superficialidade dos argumentos que a endossam. Conforme salienta a literatura invocada no capítulo quarto, mesmo com as múltiplas reformas justificadas para sanear o orçamento público dos excessos estruturais, a dívida pública seguirá ascendente e ocupando uma parcela cada vez mais significativa dos recursos públicos para o atendimento de seus serviços sem freios que imponham, já na lei orçamentária, limites anuais.

Diferentemente dos países os quais lograram ganhos expressivos na dimensão social enquanto se desenvolviam econômica e tecnologicamente, o Brasil, assim como outros países do capitalismo tardio, ainda que tenha alcançado um papel significativo na economia mundial, não conseguiu obliterar os elevados índices de pobreza, desigualdades e recessão no mercado de trabalho e renda. Ocorre que, diferentemente da perspectiva liberal – por vezes romantizada – do significado pragmático de um mundo globalizado, a realidade dos cidadãos – os quais vivem ou sobrevivem, trabalham ou dependem de formas de renda custeadas pelos governos, elegem governantes, pagam tributos, devem respeito ao ordenamento jurídico de um país e compartilham sua herança cultural – está intimamente atrelada à existência de um Estado capaz de tomar medidas cujo objetivo é atender aos interesses dos residentes nacionais, em especial daqueles em maior vulnerabilidade social.

Por isso, aos governos nacionais, independentemente dos arranjos territoriais e normativos, cabe a complexa decisão de acolher essas vulnerabilidades, sob o perigo de, frente à internacionalização da competição fiscal, serem caracterizados como lugares menos atraente para investimentos, ou, em contrapartida, priorizar as necessidades do mercado de operar em ambientes que potencializem a capitalização dos agentes econômicos.

Nesse cenário dúbio, entende-se que retomar as discussões sobre as capacidades estatais significa primordialmente negar narrativas que endossam a descrença na política, no Estado, em seus atores e nas possibilidades de atuação em favor de superação do atual *status quo*. A invalidação do Estado sem a configuração de substitutos não-ficcionais significa a própria invalidação da vida social, coletiva.

Conforme evidenciado no capítulo segundo, em especial, é farta a literatura que sinaliza o interesse do mercado em monopolizar a oferta de bens e serviços disponibilizados pelo Estado. A concentração de esforços discursivos para caracterizar o Estado como inatamente corrupto e ineficiente evidencia uma estratégia publicitária, recorrentemente empregada por diversos atores no mercado, para desacreditar concorrentes e assim facilitar a assimilação de ofertantes substitutos.

Ocorre que, pela lógica inerente às atividades capitalizadas no mercado, o acesso aos bens e produtos não é para todos, diferente daqueles bens e serviços considerados de áreas finalísticas do Estado para o atendimento de direitos fundamentais e, portanto, ainda ofertados por esse, como educação e saúde públicas. Assim, a mera transferência da competência para ofertar é extremamente perversa e sintomática de uma racionalidade

antissociedade, uma vez que, conforme a história evidencia, ao mercado não interessa produzir resultados positivos para aqueles que mais precisam do Estado, os pobres, os subcidadãos.

Por isso, não se trata de uma mera crença irracional de que vale a pena defender o Estado pela ausência de substitutos. Considerando a greve de investimentos pela iniciativa privada, que opta deliberadamente por produzir capital improdutivo, sem a retomada da capacidade de investimentos públicos do Estado em áreas como infraestrutura, novas tecnologias, sustentabilidade, entre outras, não será possível efetivamente retomar o crescimento econômico.

Sem negar a importância da temática, mas refletindo sobre como está sendo usada a persistente supremacia de agendas negativas do Estado, a exemplo do aprofundamento de formas de *accountability* das instituições estatais, seja pelo controle seletivo do endividamento público, seja pelo combate à corrupção, destaca-se a premência de agendas positivas para o Estado, sobretudo com investimentos.

Trazer à baila a necessidade de desenvolvimento de capacidade estatal se configura como uma forma de resistência que, em última instância, opera como uma forma de reconhecer tanto o valor da política quanto o fato de que existem múltiplos atores políticos com igualmente múltiplos projetos políticos, não cabendo, portanto, generalizar a responsabilidade pelos resultados alcançados.

Assim como a democracia, a capacidade estatal não é um atributo pronto, inato, mas uma construção intermitente, um perpétuo porvir em função das expectativas que gera. Deste modo, questionamentos das conexões possíveis sobre capacidades estatais e estado de emergência econômico se coadunam tão-somente a uma visão substantiva do ordenamento normativo, em oposição a uma visão instrumental-procedimental, já que pressupõe o entendimento de que o conjunto de normas de um ordenamento jurídico deve-se alinhar à necessidade de efetiva consecução dos objetivos de Estado instados constitucionalmente.

Em geral o poder excepcional, ainda quando oriundo do consentimento eleitoral atribuído aos representantes dos cidadãos, opera como um mecanismo que nega a democracia. Os termos da situação em questão podem ser consagrados em atos de gestão que discriminam o que os atores políticos podem ou não fazer, ou podem ser fundamentadas em práticas rotineiramente apreciadas como legítimas pelos pares ou por outros atores sociais e políticos.

Em todos os casos, esses atos e práticas são institucionalizados sem efetivamente limitar a discricionariedade daqueles que exercem o poder, ou seja, presidentes, governadores e prefeitos no caso brasileiro. Paralelamente, a constatação do ódio à política/democracia e a descrença em sua capacidade de modificar a realidade social se torna mais latente e a sociedade, em geral, não enxerga a conexão entre ética e política, outrora promovida por filósofos como Aristóteles (RANCIÈRE, 2014).

Dentre as razões mais significativas para essa desconfiança e desprestígio está a corrupção na administração pública. A publicização de múltiplos casos, envolvendo políticos e partidos políticos em escândalos de corrupção, cooperou com o expressivo descrédito da política.

Mais do que a pontual violação dos valores éticos, morais e governamentais, faz-se gritante o fisiologismo partidário que impede o julgamento e, em alguns casos, a efetiva condenação dos agentes criminosos. Ainda que haja imagens de políticos recebendo malas com propina, áudios e toda espécie de mensagens verdadeiramente comprometedoras, em variados casos, não foram provas suficientes para que políticos e empresários fossem devidamente julgados e condenados, evidenciando os entraves legais e o enraizamento de mecanismos coibidores de formas efetivas de represália a atos contrários a idoneidade da gestão pública.

Em síntese, a institucionalização da exceção econômica, mesmo sem a derrogação formal da democracia, promove um duplo processo de deformação institucional: de um lado, ocorre a naturalização da inação estatal e, de outro, cria uma ambiência mais favorável à concentração de capital e, portanto, ao crescimento das desigualdades sociais. Ambos os processos se posicionam diametralmente contrários aos objetivos instados democraticamente pela Assembleia Constituinte de 1987-1988.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRAMO, Lais. O futuro da proteção social. In: **Futuros da proteção social no Brasil e na América Latina**. Evento on-line do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, Rio de Janeiro, 9 de outubro de 2018. Disponível em: <http://cee.fiocruz.br/?q=O-futuro-da-protecao-social-com-Lais-Abramo-e-Sonia-Fleury-integra>. Acesso em 11 jan. 2022.

ABRAMO, Laís; CECCHINI, Simone; ULLMANN, Heidi. Enfrentar las desigualdades en salud en América Latina: el rol de la protección social. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, n.5, mai. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020255.32802019>. Acesso em 11 jan. 2022.

ABRANCHES, Sérgio. **O tempo dos governantes incidentais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n. 10, p. 1-50, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em 11 jan. 2022.

ACEMOGLU, Daron. Institutions, Factor Prices, and Taxation: Virtues of Strong States? **American Economic Review**, v. 100, n. 2, p. 115-19, 2010. Available from: <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.100.2.115>. Access on 11 jan. 2022.

ACEMOGLU, Daron. Politics and economics in weak and strong states. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n.7, p. 1199-1226, 2005. Available from: <https://economics.mit.edu/files/4470>. Access on 11 jan. 2022.

AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma da Conceição. Disponibilidade e desvinculação financeira. **Texto para discussão**, n. 39. Rio de Janeiro/São Paulo: FGV – IBRE, jun. 2014.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004a.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG: Humanitas, 2004b.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). Beneficiários de planos privados de saúde, por cobertura assistencial (Brasil – 2010-2020). **Dados Gerais**. Rio de Janeiro: ANS, 2021. Disponível em: <https://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-gerais>. Acesso em 15 mar 2021.

ALVES, Adamo Dias; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Carl Schmitt: um teórico da exceção sob o estado de exceção. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 105, p. 225-276, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.9732/P.0034-7191.2012v105p225>. Acesso em 11 jan. 2022.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**: noções práticas. São Paulo: Atlas, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito da História. In: **O anjo da história**. Lisboa: Assírio & Alvim, 2010.

BENNETT, Colin J.; LYON, David. Data-driven elections: implications and challenges for democratic societies. **Internet Policy Review**, v. 8, n. 4, 2019. Available from: 10.14763/2019.4.1433. Access on 11 jan. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt, o Estado total e o guardião da Constituição. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo, n. 1, jan./jun. 2003a. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v2i4.p96-105.2004>. Acesso em 11 jan. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. Democracia, inclusão social e igualdade. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegre, v. 1, n. 4, p. 165-182, 2006a.

BERCOVICI, Gilberto. O centenário da Constituição de Weimar, um compromisso de renovação democrática. **Revista Consultor Jurídico**, ago. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-11/estado-economia-100-anos-constituicao-weimar-renovacao-democratica>. Acesso em 17 mar. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. **Pensar**, Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006b.

BERCOVICI, Gilberto. **Entre o estado total e o estado social: atualidade do debate sobre direito, estado e economia na República de Weimar**. Tese (Livre Docência em Direito Econômico) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003b. Disponível em: DOI:10.11606/T.2.2009.tde-22092009-150501. Acesso em 17 abr. 2021.

BERLIN, Isaiah. Two concepts of liberty. In: **Liberty**. Incorporating Four Essays on Liberty. Ed. Henry Hardy. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BIZBERG, Ilán. Tipos de capitalismo en América Latina. In: BIZBERG, Ilán (Coord.). **Variedades del capitalismo en América Latina**: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile. México: El Colegio de México, 2015.

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

BOBBIO, Norberto. Ética e política. **Lua Nova**. São Paulo, n. 25, p. 132-140, 1992.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 15ª ed. Rio de Janeiro / São Paulo: Paz & Terra, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BORTOLINI, André Luís. PEC 32/2020 e a estabilidade de servidores públicos como vilã. **Revista do Ministério Público do Estado do Paraná**, v.7, n.13, nov./mai. 2020.

BOSCHI, Renato Raul. Capacidades estatais, empresários e desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a agenda pós-neoliberal. **Revista do Serviço Público**, v.58, p.71-92, 2020.

BOSCHI, Renato. Politics and Trajectory in Brazilian Capitalist Development. In: BECKER, Uwe (Ed.). **The BRICs and Emerging Economies in Comparative Perspective**: Political Economy, Liberalisation and Institutional Change. London: Routledge, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 09 set. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2000.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de dezembro de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2015

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2016.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2000.

BRASIL. Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, DF e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

BRASIL. Lei n.º 11.943, de 28 de maio de 2009. Autoriza a União a participar de Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica - FGEE; altera o § 4º do art. 1º da Lei nº 11.805, de 6 de novembro de 2008; dispõe sobre a utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional; altera o art. 1º da Lei nº 10.841, de 18 de fevereiro de 2004, as Leis nºs 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.848, de 15 de março de 2004, 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 10.847, de 15 de março de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e autoriza a União a repassar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES recursos captados junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2009.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 de maio de 1964.

BRASIL. Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/). Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Considerações sobre a CPMF (setembro/2007). Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-contudos/apresentacoes/arquivos/2007/p130907.pdf6>. Acesso em 09 out. 2021.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, de 03 de setembro de 2020. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em 31 dez. 2021.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, número especial, p. 1031-1068, dez. 2017.

BUCHANAN, James M; TULLOCK, Gordon. Democratic Ethics and Economic Efficiency. In: **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. v. 3. Indianapolis: Liberty Fund., 1999. (Collected works of James M. Buchanan).

BUCHANAN, James M; TULLOCK, Gordon. The Orthodox Model of Majority Rule. In: **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Indianapolis: Liberty Fund., 1999. (Collected works of James M. Buchanan, v. 3).

CARDOZO, Sonia Aparecida. Crise da política regional de desenvolvimento e a guerra fiscal. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 39-56, jan./jun. 2014.

CARRAZZA, Roque Antônio. Princípio Republicano e Tributação. In: **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 33<sup>a</sup> ed., rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional 109, de 15.3.2021. Salvador: Editora JusPODIVM, 2021.

CARVALHO, Carlos Eduardo; OLIVEIRA, Giuliano Contento de. Fragilização de grandes bancos no início do Plano Real. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 69-84, jan./jun. 2002.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos**. Santiago: Naciones Unidas; 2011 [Libros de la CEPAL, n. 111].

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. Revista Outubro: **Revista do Instituto de Estudos Socialistas**. Trad. Ruy Braga. São Paulo, EDUSP, n. 5, p. 7-28, 2001.

CINGOLANI, Luciana. "The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures". **UNU-Merit Working Paper Series**, pp.1-52, 2013.

COCHRANE, John H. Fiscal Stimulus, Fiscal Inflation, or Fiscal fallacies?, **University of Chicago Booth School of Business**, February 27, 2009. Available from: [https://faculty.ses.wsu.edu/RayB/420/fiscal\\_stimulus.pdf](https://faculty.ses.wsu.edu/RayB/420/fiscal_stimulus.pdf). Acesso on 11 jan. 2022.

CONCEIÇÃO, Daniel Negreiros. **Uma visão funcional sobre os déficits públicos e sobre o mito da insustentabilidade das dívidas soberanas**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2017. 24 p. (Textos para Discussão, n. 28).

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. Trad. Daniel Fabre. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

COTTA, Tereza Cristina. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**. Brasília: Enap, 1997. (Texto para Discussão, n. 21). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/789>. Acesso em 11 jan. 2022.

COUTTS, Stephen; SANCHEZ, Leticia Díez; MARKETOU, Afroditi-Ioanna; PIER-DOMINICI, Leonardo. Legal manifestations of the emergency in National Euro crisis law. **EUI Department of Law Research Paper**, n. 2015/2014. ISSN 1725-6739.

CROUCH, Colin. From Markets versus States to Corporations versus Civil Society? In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (ed.). **Politics in the age of austerity**. Cambridge: Polity Press, 2013.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. **Trajetórias, casos nacionais de reformas econômicas e respostas à crise mundial**. Brasília, DF: Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, n. 9).

DAHL, Robert. Democratização e Oposição Pública. In: **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 2005a.

DAHL, Robert. **Who governs?** Democracy and Power in an american city – New Haven. London: Yale University Press, 2005b.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaios sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DI SALVO, Philip. From Snowden to Cambridge Analytica: An overview of whistleblowing cases as scandals. **The routledge companion to media and scandal**, p. 254-262, 2019.

DOWBOR, Ladislau. **A Base Financeira da Retomada do Desenvolvimento**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE), dez. 2021. (Caderno da Reforma Administrativa, n. 31).

DOWBOR, Ladislau. O parasitismo financeiro e seus malefícios. In: LACERDA, Antonio Corrêa de (coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

DRAIBE, Sônia M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-21, 1997.

DYZENHAUS, David. The Compulsion of Legality. In: RAMRAJ, Victor V. (ed.). **Emergencies and the Limits of Legality**. Cambridge/New York: CUP, 2008.

EKDALE, Brian; TULLY, Melissa. African elections as a testing ground: Comparing coverage of Cambridge Analytica in Nigerian and Kenyan Newspapers. **African Journalism Studies**, v. 40, n. 4, p. 27-43, 2019.

ELSTER, Jon. **Ulisses liberto**. Trad. Cláudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

EVANS, Bryan M. Constructing Economic Policy Advice in an Age of Austerity. In: McBRIDE, Stephen; EVANS, Brian M (edit.). **The austerity state**. Toronto: University of Toronto Press, 2017.

EVANS, Peter B. **The capability enhancing developmental the capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories** State – concepts and national trajectories. Center for Studies on Inequality and Development, mar. 2011. (Discussion Paper, n. 63).

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter. Estado como problema e solução. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política, 28-29, p. 107-156, 1993.

FATTORELLI, Maria Lúcia. O “sistema da dívida” e a necessidade de Auditoria Integral. In: VASCONCELOS, Antônio Gomes de Vasconcelos; CHIMURIS, Ramiro (coords. e orgs.). **Direito e economia: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público**. Napoli: La Città del Sole, 2020.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers. **International Journal of Constitutional Law**, v. 2, n. 2, 2004.

FILGUEIRA, Luis *et al.* Modelo Liberal Periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: CORECON-RJ. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamound, 2010.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. Orçamento público e suas emergências programadas: um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por medida provisória (2008 – 2015). Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2016.

FOUCAULT, Michel. Subjetividade e verdade. In: **Genealogia da ética, subjetividade e sexualidade**. Trad. A. Chiaquieri. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

FRAGOSO, Christiano. Código criminal e código criminoso: subsídios e notas ao código penal nazista de 1936. In: FERNANDES, Marcia Adriana; PEDRINHA, Roberta Duboc (Org.). **Escritos Transdisciplinares de Criminologia, Direito e Processo Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

FRANCE. Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815. Disponible sur: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/acte-additionnel-aux-constitutions-de-l-empire-du-22-avril-1815>. Consulté le 3 mars. 2021.

FRANCE. Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège. Disponible sur: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070693>. Consulté le 3 mars. 2021.

FRASER, Nancy. Do neoliberalismo progressista a Trump – e além. **Revista Política & Sociedade**, v.17, n.40, 2018.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Coord. Igor César Franco. São Paulo: Ed. Abril, 1984.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, July 2013.

GALBRAITH, John Kenneth. **Tecnoestrutura**. The new industrial State. 4<sup>a</sup> ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1985.

GANEM, Ângela. O mercado como ordem social em Adam Smith, Walras e Hayek. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 1 (44), p. 143-164, 2012.

GERMANY. Decree of the Reich President for the Protection of the People and State of 28. February 1933. Available from: <http://www.worldfuturefund.org/Reports2013/reichfire/reichfire.html>. Access on 14 abr. 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 18<sup>a</sup> ed. res. atual. São Paulo: Atlas, 2021.

GLÜCK, Alejandro Ezequiel. **Manual del Derecho Político**. Buenos Aires: El Escriba, 2006.

GODWIN, William. Thoughts occasioned by the perusal of Dr. Parr's Spital sermon: preached at Christ Church, April 15, 1800: being a reply to the attacks of Dr. Parr, Mr. Mackintosh, the author of an Essay on population, and others. London: Printed by Taylor and Wilks, 1801.

GOLDSCHIED, Rudolf. A Sociological approach to problems of public finance. In: MUSGRAVE, Richard A.; PEACOCK, Alan T. (org.). **Classics in the theory of public finance**. London: MacMillan, 1958.

GOMIDE, Alexandre de Ávila Gomide; SILVA, Fabio de Sá e; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais e Políticas Públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. 2 v. (Brasil: o Estado de uma Nação).

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana. Karine. Novas dinâmicas de desenvolvimento: capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **40th Anpocs Anu. Meet.-Anals**, p.1-30, 2016.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. V. 4 (Temas de cultura, ação católica, americanismo e fordismo). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GROSS, Oren; AOLÁIN, Fionnuala Ní. Five degrees of separation. **Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice**. London: Cambridge University Press, 2006.

GROSS, Oren; AOLÁIN, Fionnuala Ní. Normalcy and emergency: rules and exception. **Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice**. London: Cambridge University Press, 2006.

GUAJARDO, Jaime; LEIGH, Daniel; PESCATORI, Andrea. Expansionary Austerity: new international evidence. IMF Working Paper, jul. 2011.

HAAS, Peter. Introduction: Epistemic communities and internacional policy coordination. **Internacional Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992. DOI: 10.1017/S0020818300001442.

HALL, P.; TAYLOR, R. C. As três versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich August Von. **Direito, legislação e liberdade**. Uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Editora Visão, 1985.

HAYEK, Friedrich August Von. **O Caminho da Servidão**. Trad. Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HELLER, Hermann. Authoritarian liberalism. **European Law Journal**, n. 21, v.3, p. 295–301, 2015 [1933].

HELLER, Hermann. Démocratie politique et homogénéité sociale. **Cités**, n.6, Qu'est-ce qu'un chef ? La crise de l'autorité aujourd'hui, Presses Universitaires de France, p. 199-211, 2001a [1928]. DOI: <https://doi.org/10.3917/cite.006.0199>.

HELLER, Hermann. L'Europe et le fascisme. **Cités**, n. 6, Qu'est-ce qu'un chef ? La crise de l'autorité aujourd'hui, Presses Universitaires de France, p. 179-195, 2001b [1929]. DOI: <https://doi.org/10.3917/cite.006.0179>.

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do Direito Constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

HIRSCHMAN, Albert Otto. **As Paixões e os interesses**: argumentos políticos a favor do capitalismo antes de seu triunfo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HOBBSBAWM, Eric; RANGER, Terrence. **A invenção das tradições**. Trad. Celina Cardim Cavalcanti. 6ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2008.

HOLMES, Pablo. O Constitucionalismo entre a Fragmentação e a Privatização: Problemas Evolutivos do Direito e da Política na Era da Governança Global. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 1137-1168, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/00115258201435>.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political order in changing societies**. New Haven and London: Yale University Press, 1973.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

HUNTINGTON, Samuel P. The United States. In: CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. **The crisis of democracy**: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press, 1975.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional de saúde 2019**: percepção do estado de saúde, estilos de vida, doenças crônicas e saúde bucal: Brasil e grandes regiões. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque**: a ascensão do capitalismo de desastre. Tradução Vania Cury. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KNIGHT, Jack; LANDEMORE, Hélène; URBINATI, Nadia; VIEHOFF, Daniel. Roundtable on Epistemic Democracy and Its Critics. **Critical Review**, v. 28, n. 2, p. 137-170, 2016.

KRUGMAN, Paul. Good enough for government work? Macroeconomics since the crisis. **Oxford Review of Economic Policy**, v.34, n.1-2, pp. 156–168, Spring-Summer 2018. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx052>.

LANZARA, Arnaldo Provasi; COSTA, Telma Ferreira Farias Teles. O Brasil e a democracia no início do século XXI: entre a soberania popular e a austeridade. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.123, p. 85-128, dez. 2021. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/811>. Acesso em 11 jan. 2022.

LANZARA, Arnaldo Provasi. **Capacidades Estatais, Trabalho e Seguridade Social: África do Sul, Argentina e Brasil em Perspectiva Comparada**. Brasília: IPEA, 2015. (Texto para discussão, n. 2052).

LANZARA, Arnaldo. Provasi. Estado, ação pública e mobilização coletiva: repensar a implementação das políticas sociais em sociedades desiguais. In: GAITÁN, Flávio; LANZARA, Arnaldo Provasi (orgs.). **Políticas sociais e desenvolvimento na América Latina: paradigmas e tendências**. Curitiba: Appris, 2018.

LAVORATTI, Ana Claudia. **O estado de exceção em face da emergência econômico-financeira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LEIBNIZ, Gottfried Wilhelm. **Novos Ensaio sobre o Entendimento Humano**. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Texto para discussão, n.1593).

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da FFLCH, São Paulo, 2006.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. rev., atual, e ampl. Salvador: Editora JusPODIVM, 2020.

MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MAIA, Aritan Borges Avila; PEREIRA, Marcel. **Impacto no piso da saúde em razão da liminar em ADI nº 5595/DF**. Brasília: Consultoria de Fiscalização, Orçamento e Controle, 2017. (Orçamento em discussão, n. 39).

MANN, M. **The sources of social power: the rise of classes and nation-States, 1760-1914**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MANN, Michael. Infrastructural power revisited. **Studies in Comparative International Development (SCID)**, v. 43, n. 3, p. 355-365, 2008.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, 1984.

MASSONETTO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no Capitalismo Contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. Tese de doutorado. Faculdade de Direitos da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MAZZUCA, Sebastián L. **Legitimidad, autonomía y capacidad**: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Rev. cienc. polít.*, Santiago, v. 32, n. 3, p. 545-560, 2012.

McBRIDE, Stephen. Constitutionalizing Austerity: Taking the Public out of Public Policy. **Global Policy Science**, London School of Economics and Political, v.7, n. 1, p. 5-14, Feb. 2016.

McBRIDE, Stephen. The New Constitutionalism and Austerity. In: McBRIDE, Stephen; EVANS, Brian M (edit.). **The austerity state**. Toronto: University of Toronto Press, 2017.

McBRIDE, Stephen; WHITESIDE, Heather. Austerity for Whom? **Études socialistes**, v. 7, n.1/2, p. 42-64, 2011.

METTENHEIM, Kurt von. A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002). **Tempo Social**, São Paulo, n. 2, v. 15, p. 237-268, nov. 2003.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa em Direito**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MISES, Ludwig Von. **Ação Humana**: um tratado de economia. 31ª ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MONTESQUIEU, Charles Secondat. **O espírito das leis**. Apres. Renato Janine Ribeiro. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000.

MORA, Mônica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 866).

MORETTI, Bruno; FUNCIA, Francisco R.; OCKÉ-REIS, Carlos. **Austeridade Fiscal e Captura do Orçamento Público no Brasil**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), dez. 2021. (Caderno da Reforma Administrativa, n. 28).

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

MOVSESIAN, Mark L. Markets and Morals: The Limits of Doux Commerce. **William & Mary Business Law Review**, v. 9, n. 449, feb. 2018.

NORTH, Douglass Cecil. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, pp. 97-112, 1991.

OFFE, Claus. Participatory inequality in the austerity state: a supply side approach. **Working Paper der DFG-KollegforscherInnengruppe Postwachstumsgesellschaften**, n. 1/2014, Jena 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. O estado e a exceção ou o estado de exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**, v.5, n.1, 2003.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais**: efetividade frente à reserva do possível. 2º ed. rev. e atual. Curitiba: Juará Editora, 2018.

OREIRO, José Luís. Só a retomada do desenvolvimento econômico, não o ajuste fiscal perpétuo, pode salvar o Brasil do colapso. **Revista NECAT**, Florianópolis, v.7, n. 14, 2018.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de. **Macroeconomia da estagnação brasileira**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

OREIRO, José Luis; SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de. Controle da dívida pública e política fiscal: uma alternativa para um crescimento auto-sustentado da economia brasileira. In: OREIRO, José Luis; SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de. (orgs.). **Agenda Brasil**: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. Barueri: Editora Manole, 2003.

PAIVA, Andrea Barreto de; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Luciana; PASSOS, Luana. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016. (Nota Técnica, n. 27).

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Daniel Giotti de. Crise fiscal, liberalismo antidemocrático e estado de exceção econômico-financeira: como o direito financeiro pode sobreviver a uma jurisprudência da crise? In: GASPARETTO JUNIOR, Antônio; TANAGINO, Pedro Ivo Dias. (orgs.). **Democracia e estado de exceção**: entre o temporário e o permanente. Curitiba: CRV, 2020.

PAULANI, Leda Aparecida. A experiência brasileira entre 2003-2014: neodesenvolvimentismo? **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 12, n. 20, 2017.

PAULANI, Leda Aparecida. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing Space. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 380-404, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, ESAF, Brasília, janeiro de 1995.

PIERSON, Paul. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. **Revue Française de Sociologie**, n.43, v.2, p. 369-406, 2002. DOI: 10.2307/3322510.

PIERSON, Paul. Power and path dependence. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 17, n.1, p.7-38, 2008.

PIKETTY, Thomas. **Capital in the Twenty-First Century**. Cambridge & Londres: Belknap Press, 2014.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. Estado de bem-estar social e “comunidades epistêmicas da austeridade fiscal” no Brasil: de Lula da Silva a Jair Bolsonaro (2003-2020). **Sociedade e Estado**, v.36, n. 01, 195–216, 2021.

PINTO, Eduardo Costa; GONÇALVES, Reinaldo. **Modelos de Desenvolvimento e Desempenho Macroeconômico: Brasil**. UFRJ, 2015. (Texto de Discussão, v. 17).

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento de Direitos Fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-plano Real**. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010.

PIOLA, Sérgio Francisco *et al.* **Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1846).

PIOLA, Sergio Francisco; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e; VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Consolidação do gasto com ações e serviços públicos de saúde: trajetória e percalços no período de 2003 a 2017**. Brasília: IPEA, 2018.(Texto para discussão n.2439).

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Estado de exceção: a usurpação da soberania popular**. São Paulo: Contracorrente, 2021.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Trad. Fanny Wrabel. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POPPER, Karl. **Televisão: um perigo para a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1995.

RAMOS, André Paiva; LACERDA, Antonio Corrêa de. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do “Teto de Gastos” In: LACERDA, Antonio Corrêa de (coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

REINACH, Théodore. **De L’Etat de Siege: Etude Historique Et Juridique**. Paris: Librairie Cotillon, 1885.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Centro de Educação e Humanidades. Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2015.

ROCHA, Diones Gomes da; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTANA, Claudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **R. Adm.**, São Paulo, v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013.

ROSANVALLON, Pierre. **O liberalismo econômico**: história da ideia de mercado. São Paulo: EDUSC, 2002.

ROSSI, Pedro *et al.* Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, 2019.

RÜCKERT, Isabel Noemia; BORSATTO, Maria Luiza Blanco. Política fiscal: FMI pressiona para o ajuste. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 4, 1999.

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds). **Bringing the State back in**: New Perspectives on the State as Institution and Social Actor. New York: Cambridge University Press, 1985.

RUIPÉREZ, Javier. Hermann Heller marcha al exílio: un ensayo de teoría del pensamiento político y constitucional. **Revista de Derecho Político**, Madrid, n. 75-76, p. 551-624, may.-dec. 2009.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Leci, **Brasil**: neoliberalismo versus democracia. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS, Lenir; FUNCIA, Francisco. Emenda Constitucional 95 fere o núcleo do direito à saúde. **Conjuntura Política**, Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz (CEE-Fiocruz), 24 jan. 2019. Disponível em: <https://www.cee.fiocruz.br/?q=Emenda-Constitucional-95-fere-o-nucleo-essencial-do-direito-a-saude>. Acesso em 01 jan. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. Crédito público e sustentabilidade financeira. **Revista Direito à Sustentabilidade**, Foz do Iguaçu, v.1, n.1, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e Investimentos. **Conjur** – Consultor Jurídico: Conta à vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais>. Acesso em 01 jan. 2022.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual** – ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCHÄFER, Armin. **The Poor Representation of the Poor**. 2018. Disponível em: <http://sase.org/wp-content/uploads/2018/05/2-Schaefer-final.pdf>. Acesso em 10 mai. 2021.

SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang. Introduction: Politics in the Age of Austerity. In: **Politics in the Age of Austerity**. Cambridge: Polity Press, 2013.

SCHARPFT, Fritz W. The asymmetry of European integration, or why the E.U cannot be a ‘social market economy’. **Socio-Economic Review**, v. 8, n. 24, p. 211–250, 2010.

SCHEUERMAN, William E. The economic state of emergency. **Cardozo Law Review**, v. 21, may 2000.

SCHEUERMAN, William E. The Unholy Alliance of Carl Schmitt and Friedrich A. Hayek. **Constellations**, v. 4, n. 2, p. 172-188, 1997.

SCHEUERMAN, William. E. **Carl Schmitt: The End of Law**. Lanham/New York/Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

SCHMITT, Carl. **Catolicismo y forma política**. Tradução Pedro Madrugal. Madrid: Tecnos, 2011.

SCHMITT, Carl. **La dictadura**: desde los comienzos Del pensamiento moderno de La soberania hasta la lucha de clases proletarias. Trad. José Díaz García. Madrid: Revista de Occidente, 1968a.

SCHMITT, Carl. **Legalität und Legitimität**. 2. auflage. Berlin: Duncker & Humblot, 1968b.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político**: a teoria do Partisan. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SCHMITT, Carl. **Romanticismo político**. Trad. Luis A. Rossi y Silvia Schwarzböck. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, 2005.

SCHNEIDER, Ben Ross; DONER, Richard Fredrick. The new institutional economics, business associations, and development. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 20, n. 3, 2000.

SCHUMPETER, Joseph Aloisius. The crisis of the Tax State. In: STOLPER, Wolfgang F.; MUSGRAVE, Richard A. **International Economic Papers**, n.4, 1954.

SCHUMPETER, Joseph Aloisius. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. São Paulo: Quartier, 2008.

SERVO, Luciana Mendes Santos. *et al.* Financiamento e gasto público de saúde: histórico e tendências. In: MELAMED, Clarice; PIOLA, Sérgio Francisco. **Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde**. Brasília: IPEA, 2011.

SILVA, Rosemary Saraiva da. **Edmund Burke e Silva Lisboa: escritos políticos, diferentes leituras**. Dissertação (Mestrado em História). Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 360 p., 2018.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **O estado econômico de emergência e as transformações do Direito Financeiro brasileiro**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

SLOBODIAN, Quinn. **Globalists: the end of empire and the birth of neoliberalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. v. 1. Tradução Luiz João Baraúna. Introd. Edwin Cannan. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.

SOARES, Alessandro. **Do estado de exceção ao imperialismo: estratégias teóricas de Carl Schmitt na República de Weimar**. São Paulo: Editora LiberArs, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dez-2006.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MNISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS) / ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. Tradução Marian Toldy. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADI 5.595/DF**. Relator Min. Ricardo Lewandowski em 31 de agosto de 2017. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Medida Cautelar publicada em Diário da Justiça de 31 de agosto de 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADIMC 293/DF**. Relator Min. Celso de Melo em 06 de junho de 1990. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Decisão final publicada em Diário da Justiça de 16 de abril de 1993.

TAVARES, Francisco Mata Machado. A nova sociologia fiscal: contribuições de um estudo de caso de tipo público para uma promissora subdisciplina na sociologia brasileira. **Revista Sociedade e Estado**, v. 34, n. 3, setembro/dezembro 2019.

TAVARES, Marcus. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 79-101, jul. 2005.

TEEPLE, Gary. Austerity Policies: From the Keynesian to the Corporate Welfare State. In: McBRIDE, Stephen; EVANS, Brian M (edit.). **The austerity state**. Toronto: University of Toronto Press, 2017.

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TILLY, Charles. **The formation of national states in western europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TUSHNET, Mark. The political constitution of emergency powers: parliamentary and separation-of-powers regulation. **Internacional Journal of Law in Context**, v.3, n. 4, p. 275-288, 2007.

TUSHNET, Mark. **Why the Constitution matters**. New Haven/London: Yale University Press, 2010.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht), 29 jul. 1992. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021.

URBINATI, Nadia. **Democracy Desfigured: opinion, truth and people**. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press, 2014.

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy: Principles and Genealogy**. Chicago: University Press 2006.

VALDECANTOS, Antonio. **La excepción permanente. O la construcción totalitaria del tiempo**. Madrid: Díaz & Pons Editores, 2014.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

VAUROFAKIS, Yanis. **O minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global**. Trad. Marcela Werneck. Prefácio de Leda Paulani. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

VAUROFAKIS, Yanis; HARBOUR, Berna González. Yanis Varoufakis: “Na UE há tanta democracia quanto oxigênio na Lua: zero”: o ex-ministro das Finanças grego acredita que não estamos mais no capitalismo, mas em um tecnofeudalismo mais próprio de uma distopia. **El país**, Barcelona, 13 mar. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-03-13/yanis-varoufakis-na-ue-ha-tanta-democracia-quanto-oxigenio-na-lua-zero.html>. Acesso em 15 abr. 2021.

VOLTAIRE. Cartas inglesas. Trad. Marilena de Souza Chauí Berlinck. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Editora Abril Cultural. 1973.

WATT, Ian. Mitos do individualismo moderno. Trad. Mário Pontes. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

WILLIAMSON, John (ed.). **Latin American Adjustment: How much has happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990.

WILLIAMSON, John. (ed.). **The political economy of policy reform.** Washington: Institute of International Economics, 1994.

**ANEXO**  
**PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO**

# GESTÃO AUTORITÁRIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO: 4 EVIDÊNCIAS E PROPOSTAS PARA A REDEMOCRATIZAÇÃO

TELMA FERREIRA FARIAS TELES COSTA<sup>1</sup>

## BACKGROUND

Com a subida ao poder de partidos alinhados a doutrinas ultradireitistas, conservadoras e, em alguns casos, manifestamente neofascistas em vários rincões do mundo, especialmente após a eleição vitoriosa de Donald Trump em 2016, e, sobretudo, com as bem-sucedidas ou pujantes ameaças golpistas – seja pela recusa de aceitar os resultados das urnas, seja por meio de subterfúgio parlamentar; muito tem sido discutido sobre a fragilidade da democracia e as possibilidades fáticas de generalizada adoção de regimes autoritários com ou sem as vestes democráticas. Trata-se de um movimento que se preocupa em prospectar anseios frente à atual conjuntura internacional, sem se atentar, contudo, a práticas corriqueiras que já deitam raízes em formas autoritárias de gestão da coisa pública.

Em âmbito nacional, entende-se que o insulamento das decisões orçamentárias – por meio de barreiras dificilmente superáveis para que as leis operem de modo a impedir o transbordamento das expectativas democráticas –, bem como um explícito desrespeito pelas leis orçamentárias, tanto como instrumento de planejamento quanto como lei impositiva, acirram o conflito distributivo contemporâneo. Por isso, a captura orçamentária pública por meios não democráticos é o objeto de interesse desse trabalho.

Nesse sentido, os dados deste documento apontam para a importância de fortalecer a gestão democrática, sendo o recorte empregado referente à identificação de quatro mecanismos presentes no planejamento e execução orçamentárias em âmbito federal que criam espaços de autoritarismo no seio de instituições democráticas. Para isso, quatro formas de gestão autoritária do orçamento serão apresentadas.

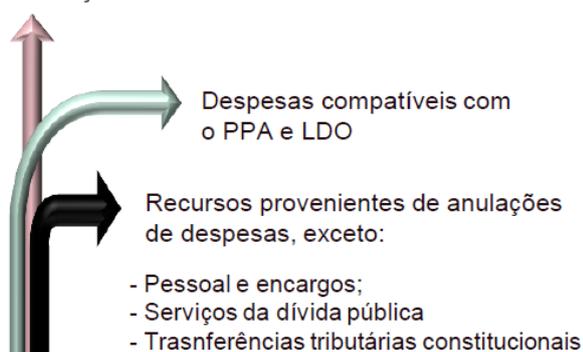
## NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO Dados produzidos a partir de pesquisa documental. Abordagem quali-quantitativa.

### 01 DECISÃO CONCENTRADA NO PODER EXECUTIVO

Poder Legislativo com pouco espaço para modificações mais significativas nas leis orçamentárias tanto em relação às matérias que pode emendar quanto ao percentual de receitas disponíveis para isso.

Possibilidades:

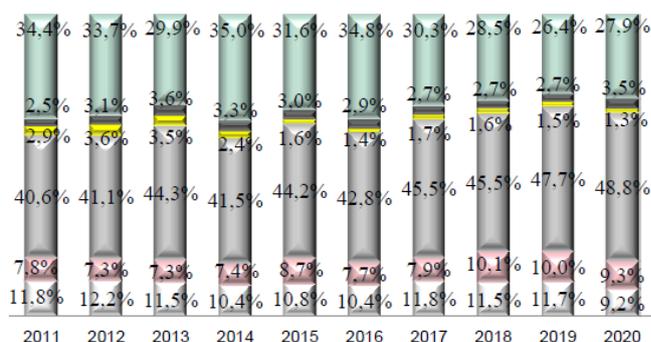
Correções de erros e omissões



### 02 BLINDAGEM DA DÍVIDA PÚBLICA E RESULTADO PRIMÁRIO

Interdição quanto aos percentuais de receitas direcionadas, que são decididos por técnicos sem debate democrático.

■ 6 - Amortização da Dívida      ■ 5 - Inversões Financeiras  
■ 4 - Investimentos                ■ 3 - Outras Despesas Correntes  
■ 2 - Juros e Encargos da Dívida   ■ 1 - Pessoal e Encargos Sociais



Fonte: SIOP, 2022.

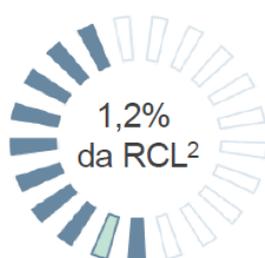
## NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

### 03 DECRETOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A liberação e o contingenciamento de dotações orçamentárias decorrem de decreto do Poder Executivo sem deliberação oficial com o Poder Legislativo.

ORÇAMENTO IMPOSITIVO?

Obrigatoriedade de aprovação de:



Emendas parlamentares individuais, sendo 0,6% para ações e serviços públicos de saúde (EC<sup>3</sup> n.º 86/2015)



Emendas parlamentares de bancadas (EC n.º 100/2019)

EXCEÇÕES COMO REGRA:

- Impedimentos de ordem técnica
- Ameaça ao cumprimento da meta fiscal

## 04 CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS EXCESSIVOS E INJUSTIFICÁVEIS

Abertos por decisão do Poder Executivo com medida provisória, mas regulação dos efeitos jurídicos pelo Poder Legislativo. O uso excessivo e sob critérios de urgência e imprescindibilidade questionáveis criam um orçamento paralelo.

### RAZÕES QUE PROPICIAM O USO SISTEMÁTICO DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Facilidade	Baixa resistência no Congresso Nacional e Judiciário
Celeridade	Em oposição ao trâmite demorado para abertura de crédito suplementar ou especial
Alargamento dos objetivos para abertura de créditos extraordinários	Ampla aceitação
Efetividade	Edição da medida provisória abre o crédito e imediatamente o gasto pode ser realizado
Ausência de contraditório	Sem interferência do Legislativo
Falta de flexibilidade na execução orçamentária	Frente ao alto detalhamento das despesas
Deficiência no planejamento pelo Executivo	Prática de orçamento reiterativo
Motivação política	Redefinição de prioridades para acomodação de pressões entre atores
Benefícios mútuos	Tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo e Judiciário, beneficiando a todos

### DIAGNÓSTICO

Proliferação de categorias de despesas de executoriedade e impositividade distintas também afasta a lei orçamentária aprovada da execução real, dificultando o comprometimento com o orçamento e formas de controle.

A legalidade e legitimidade do gasto público não pressupõem apenas a fase de aprovação do orçamento pelo Legislativo, mas também a possibilidade de que esse órgão exerça controle do que foi aprovado, do que será executado e do que foi executado.

Distanciamento cada vez mais expressivo entre o orçamento aprovado e o executado, transformando todo o processo de aprovação em mera formalidade e abrindo espaço para arbitrariedades e práticas clientelistas e corporativistas com afastamento do gasto público do controle democrático.

Gestão por restos a pagar Renovação, ano após ano, de um orçamento paralelo ao aprovado tanto a partir do direcionamento de recursos para créditos extraordinários quanto outras formas de criar restos a pagar, que, apesar de favorável o cumprimento “fictício” da meta fiscal do ano em que a despesa foi empenhada, mas não paga, sobretudo, implica na acumulação de obrigações em volume superior à real capacidade de pagamento, comprometendo receitas futuras e imobilizando o governo quanto ao orçamento corrente no início de cada exercício.

Periférica proteção e efetivação de políticas públicas de promoção de direitos fundamentais no âmbito orçamentário-financeiro a partir da inexecutoriedade de despesas obrigatórias com respaldo técnico e endosso legislativo para políticas fiscais contracionistas, a exemplo a Emenda Constitucional n.º 95/2016 (teto de gastos públicos) e Emenda Constitucional n.º 109/2021 (o rebaixamento de PVC no teto dos gastos públicos) que limitam as possibilidades de despesas para manutenção

## RECOMENDAÇÕES

### FORTALECER O DEBATE DEMOCRÁTICO

... em oposição ao antipartidarismo e antipolítica. Considerando a realidade nacional, é preciso ressaltar a importância da presença dos agentes políticos enquanto garantidores de decisão orçamentária que promova a existência e continuidade de bens e serviços públicos, ressignificando o papel da democracia e atacando uma concepção privatista e neoliberal de Estado mínimo.

### AVALIAR ALTERNATIVAS

... que não considere apenas o lado das despesas, mas a ampliação de receitas, a exemplo de outras experiências internacionais que promoveram a taxação das grandes fortunas e a ampliação da progressividade do sistema tributário para que as parcelas mais vulneráveis da população sejam menos penalizadas com os mecanismos de constrição de despesas primárias.

### PROPOR E PARTICIPAR DE INICIATIVAS DE CAPACITAÇÃO

... de agentes e organizações públicas, mas também comunicar os achados de forma acessível para que toda a sociedade entenda os assuntos que afetam diretamente suas vidas, inclusive para repensar suas preferências eleitorais, mobilizar-se enquanto sociedade civil e viabilizar configurações diferenciadas para a Administração Pública;

PARA ACADÊMICOS E TODOS OS PRODUTORES DE CONHECIMENTO:

### AMPLIAR ESPAÇOS DE DISCUSSÃO

... e negociação no âmbito das decisões orçamentárias para o percentual de orçamento utilizado para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública com o objetivo de criar novos parâmetros para o cálculo;

### PROMOVER O PLANEJAMENTO

... efetivo da gestão orçamentária a partir de três perspectivas – pessimista, otimista e realista –, conciliando o suporte técnico (humano e através de sistemas integrados de gestão) e descentralização decisória por meio da oitiva colaborativa de variados segmentos da sociedade civil diretamente afetados; bem como zelar pelo seu efetivo cumprimento.

### PARTICIPAR MAIS ATIVAMENTE DA VIDA POLÍTICA

... seja na fase de planejamento e execução do orçamento público, seja em outras arenas de conflito ou decisão política. Atitudes meramente contemplativas não trazem resultados. É preciso ocupar os espaços institucionais de participação, conhecer, fiscalizar, criticar, propor para algo mudar.

PARA GESTORES PÚBLICOS:

PARA A SOCIEDADE:

## NOTAS

(1) Aluna do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Fluminense (UFF), orientada pelo Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara.

(2) Receita Corrente Líquida

(3) Emenda Constitucional

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]
- BRASIL. Emenda Constitucional n.º 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 2019.
- BRASIL. Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2021.
- BRASIL. Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de dezembro de 2016. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2015.
- BRASIL. Emenda Constitucional n.º 95, de 17 de março de 2015. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2016.
- PAULANI, Leda Aparecida. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008
- PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Estado de exceção**: a usurpação da soberania popular. São Paulo: Contracorrente, 2021.
- ROCHA, Diones Gomes da; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTANA, Claudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**, São Paulo, v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013.
- SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **O estado econômico de emergência e as transformações do Direito Financeiro brasileiro**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.