

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS I

MARCOS LEITE GARCIA

EDINILSON DONISETE MACHADO

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos e garantias fundamentais I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edinilson Donisete Machado; Lucas Gonçalves da Silva; Marcos Leite Garcia – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-743-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos. 3. Garantias fundamentais. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS I

Apresentação

O VI Encontro Virtual do CONPEDI sob o tema “Direito e Políticas Públicas na Era Digital”, com a divisão dos já tradicionais Grupos de Trabalho, do qual tivemos a honra de Coordenamos o de Direitos Fundamentais e Democracia I.

No GT encontram-se as pesquisas desenvolvidas nos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento e formação do estado da arte na área dos Direitos Fundamentais e Democracia.

Valorosas contribuições teóricas e relevantes inserções na realidade brasileira emanam da reflexão trazida pelos professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o Brasil. Os artigos mostram um pouco do impacto da Era Digital e as Política Públicas, com suas implicações na ordem jurídica brasileira, na contemporaneidade.

Temas sensíveis, nosso GT mostra pesquisas e abordagens sobre a colisão de direitos fundamentais no contexto da Era Digital; o acesso à internet como Direito Fundamental; o avanço da Inteligência artificial; entre outros temas ligados à Era Digital. Este GT interessa também para quem estuda o tema da violência sexual infantil; dos direitos coletivos e a responsabilização criminal; a aplicação das normas constitucionais e o direitos fundamentais entre particulares, entre outros tantos temas nos 29 (vinte e nove) artigos apresentados.

Assim como foi seguramente um momento ímpar a Coordenação do GT, organizando a apresentação dos trabalhos, acreditamos que tem valor científico positivo, ao leitor ou leitora, a experiência de aprofundar o pensamento daqueles que souberam cativar para este momento, o solitário momento da leitura e da meditação, para colocar à prova as várias teses defendidas naqueles dias do CONPEDI.

Divulgar a produção científica colaborativa socializa o conhecimento e oferece à sociedade nacional e internacional o estado da arte do pensamento jurídico contemporâneo aferido nos vários centros de excelência que contribuíram no desenvolvimento pessoal e profissional dos autores e autoras do presente Livro.

Por fim, nossos agradecimentos ao CONPEDI pela honra a que fomos laureados ao coordenar o GT e agora, pela redação do Prefácio, que possui a marca indelével do esmero, da dedicação e o enfrentamento a todas as dificuldades que demandam uma publicação de qualidade como o presente.

Florianópolis, junho de 2023

Organizadores:

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

O CUSTO SOCIAL DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE FISCAL: REFLEXÕES SOBRE O TETO DE GASTOS COM A EDUCAÇÃO E A SAÚDE

THE SOCIAL COST OF THE FISCAL AUSTERITY POLICY: REFLECTIONS ON EDUCATION AND HEALTH EXPENSES CEILING

Mireni de Oliveira Costa Silva ¹
Walkiria Martínez Heinrich Ferrer ²

Resumo

O presente estudo tem o escopo de analisar o custo social da política de austeridade fiscal fazendo uma reflexão sobre o teto de gastos com a educação e a saúde. Demonstrando que o custo social da política de austeridade fiscal impôs certas limitações para assegurar o direito universal à educação e saúde públicas no Brasil pós 2016. A pesquisa foi desenvolvida utilizando-se do método dedutivo de abordagem científica com amparo na legislação codificada e extravagante, conciliado com a pesquisa bibliográfica em obras correlatas e documental. Conclui-se que Custo Social da política de austeridade fiscal adotada no Brasil possuiu o condão de reduzir o tamanho do Estado e, com isso, acabou promovendo a realocação de recursos públicos para o sistema financeiro nacional, o que prejudicou o exercício do direito à educação e à saúde, uma vez que congelou os repasses legais para essas áreas no patamar investido em 2016, impondo um teto de gastos públicos sem levar em consideração o aumento significativo da demanda.

Palavras-chave: Custo social, Austeridade fiscal, Teto de gastos, Educação, Saúde

Abstract/Resumen/Résumé

The present study aims to analyze the social cost of the fiscal austerity policy by reflecting on the spending ceiling on education and health. Demonstrating that the social cost of the fiscal austerity policy imposed certain limitations to ensure the universal right to public education and health in Brazil after 2016. The research was developed using the deductive method of scientific approach with support in the codified and extravagant legislation, reconciled with bibliographical research in related works and documents. It is concluded that the Social Cost of the fiscal austerity policy adopted in Brazil had the ability to reduce the size of the State and, with that, ended up promoting the reallocation of public resources to the national

¹ Doutoranda em Direito no PPGD da Universidade de Marília (UNIMAR) e Mestre em Direito pela UNIMAR. <http://lattes.cnpq.br/7709274536951652>. E-mail: mirenicosta@gmail.com.

² Docente Titular do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Marília - Marília /São Paulo (Brasil). Doutorado e Mestrado em Educação pela UNESP/ Marília.

financial system, which undermined the exercise of the right to education and health, as it froze legal transfers to these areas at the level invested in 2016, imposing a ceiling on public spending without taking into account the significant increase in demand.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social cost, Fiscal austerity, Expense ceiling, Education, Health

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo objetiva promover uma discussão acerca dos custos sociais e da política de austeridade fiscal fazendo uma reflexão sobre o teto de gastos com a educação e a saúde.

A adoção da austeridade fiscal como uma política econômica passa a ideia exata de que o governo busca a redução do Estado e, conseqüentemente, de gastos em áreas estratégicas para o desenvolvimento social e não só o crescimento econômico, como quer fazer parecer.

O governo impõe a ideia de que é preciso o sacrifício de todo mundo para alcançar índices desejáveis de crescimento econômico, o que não se coaduna com o direito social à educação e saúde consagrado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), assim como em outras legislações correlatas.

Nesse sentido, o presente estudo pretende fazer um contraponto entre a teoria do Custo Social e a política de austeridade fiscal adotada com vistas ao crescimento econômico e em detrimento das políticas sociais e da garantia de direitos básicos à população, como saúde e educação.

Para tanto, a temática será abordada levando-se em consideração os seguintes aspectos: a ideia do custo social; o custo social como uma externalidade; reflexões sobre a austeridade fiscal; a austeridade fiscal e seu impacto nas políticas públicas; o direito social à universalização da saúde e educação e o custo social da política de austeridade fiscal.

A análise da temática em questão será realizada utilizando-se o aporte do método dedutivo de abordagem científica com o amparo da pesquisa bibliográfica e documental em obras e legislações correlatas ao tema.

2 A IDEIA DO CUSTO SOCIAL

Os pontos convergentes entre o direito e a economia são matéria de discussão e pesquisa desenvolvidas por estudiosos em grandes universidades há mais de 50 anos, o que demonstra a importância do caráter interdisciplinar dessas matérias.

O movimento que ficou conhecido como *Law and Economics* teve o seu nascimento com o estudo sobre O Custo Social de Ronald Coase, em 1960, e deu origem ao Teorema de Coase; no Brasil, ficou conhecido como Análise Econômica do Direito, “cujo propósito é precisamente introduzir uma metodologia que contribua significativamente para a compreensão de fenômenos sociais e que auxilie na tomada racional de decisões jurídicas” (GICO JÚNIOR,

2021, p. 38). Esse estudo acentuou a intersecção existente entre o direito e a economia, dado que, em muitos aspectos, o direito busca respostas na economia e vice-versa para solucionar ou compreender problemáticas relacionadas à vida social, às decisões judiciais que possuam viés econômico, às relações contratuais ou até mesmo às decisões governamentais e, por esse motivo, passou a ser objeto de estudo nessas duas áreas.

O direito, por sua vez, ao estabelecer regras de conduta que modelam as relações entre as pessoas, deverá levar em conta os impactos econômicos que delas derivarão, os efeitos sobre a distribuição ou alocação dos recursos e os incentivos que influenciam o comportamento dos agentes econômicos privados. Assim, o Direito influencia e é influenciado pela economia, e as Organizações influenciam e são influenciadas pelo ambiente institucional. A análise normativa encontra a análise positiva, com reflexos relevantes na metodologia de pesquisa nessa interface. (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 20).

Segundo os autores, tanto o direito quanto a economia exercem papel indispensável na formação das organizações e das instituições que, por sua vez, influenciam os sistemas jurídicos e os resultados econômicos.

A análise econômica do direito propõe uma racionalidade das normas jurídicas e de seus efeitos e, por isso, é considerada uma ferramenta importante para aliar o direito às realidades que surgem com a dinâmica social, as políticas públicas, ao tempo em que propicia uma correlação com os processos econômicos.

Oferece um instrumental teórico maduro que auxilia a compreensão dos fatos sociais e, principalmente, como os agentes sociais responderão a potenciais alterações em suas estruturas de incentivos. Assim como a ciência supera o senso comum, essa compreensão superior à intuição permite um exercício informado de diagnóstico e prognose que, por sua vez, é fundamental para qualquer exercício valorativo que leve em consideração as consequências individuais e coletivas de determinada decisão ou política pública. (GICO JÚNIOR, 2021, p. 25).

O direito, por si só, nem sempre consegue dar vazão às demandas que emergem da dinâmica social, o que intensifica a necessidade de sua interação com outras áreas do conhecimento, em especial a econômica.

O estudo do custo social, promovido por Ronald Coase (1960), e que deu origem a essa interação, foi possível a partir da análise de vários casos concretos levados aos tribunais no século XIX e XX, na Inglaterra e nos Estados Unidos.

A ideia do custo social está relacionada à natureza das escolhas feitas ao solucionar um problema em uma situação que gere um determinado dano, seja ele provocado ou sofrido, e visa buscar o melhor arranjo, solução e o bem-estar das pessoas envolvidas. A análise

econômica que se faz nesse caso, busca alcançar, apesar de todas as divergências, a solução que provocará o menor prejuízo para as partes.

Ronald Coase (1960) apresentou o seu estudo sobre o problema do custo social com vários exemplos de negócios que provocavam danos a seus vizinhos, tanto na cidade, com os ruídos e a poluição das fábricas, quanto no campo, quando animais de uma propriedade provocavam danos em plantações vizinhas. O resultado desses estudos promoveu uma reviravolta na forma como, até então, os problemas dos custos das transações eram suportados, suas ideias possibilitaram uma reflexão acerca do papel do direito na seara econômica.

Suas ideias foram demonstradas a partir do teorema de Coase, para ele, a abordagem tradicional de apurar quem provocou um dano e obrigá-lo a suportar o prejuízo acabava promovendo um disfarce na natureza das escolhas que deveriam ser feitas para solucionar o problema, “a demonstração do teorema de Coase deveria estabelecer que a solução a que as partes chegariam depende do custo das diferentes soluções possíveis e não da regra jurídica aplicável” (MACKAAY; ROUSSEAU, 2020, p. 204), isso porque a transação busca o menor custo.

Quando os custos de transação são suficientemente baixos, os recursos serão usados eficientemente, não importando a atribuição inicial dos direitos de propriedade. De forma resumida, o Teorema de Coase, quando aplicado para resolver disputas sobre direitos de propriedade, tem a seguinte implicação: quando os custos das transações são baixos, as partes que disputam os direitos de propriedade estão na melhor posição para resolver eficientemente a questão. Entretanto, uma implicação importante do Teorema de Coase é a situação de custos de transação elevados. Quando especifica as circunstâncias em que o direito de propriedade não é importante para o uso eficiente de recursos o Teorema de Coase traz implicitamente a situação em que esse direito de propriedade é relevante. (PORTO, 2013, p. 42).

Segundo o autor, a solução não pode visar apenas e tão somente a indenização da vítima, posto que essa medida desencadeará um novo problema, só que desta vez para o autor do fato, ou seja, o custo da transação não foi previamente ajustado em seu orçamento. A solução do problema então está em evitar o dano mais grave para as partes envolvidas. Por esse motivo, sua análise recaiu sobre o problema, o sistema de preços, o dano com ou sem responsabilidade, os custos de transação e a delimitação precisa dos direitos, esses fatores foram considerados essenciais para a análise do custo social.

Para a teoria do custo social, as regras definidas tanto na esfera privada quanto governamental não afetariam a destinação das verbas objeto do custo da transação, já que as partes tenderiam a buscar as soluções consideradas ótimas, observando duas condições sem as

quais a transação não se realizaria, quais sejam: a definição precisa dos direitos envolvidos e a insignificância ou inexistência dos custos.

É importante salientar que, para que a transação se realize, é fundamental o conhecimento sobre a parte com quem se deseja transacionar, e informá-la se existe disposição para negociação e em quais condições ela poderá se realizar, formular o contrato de modo que se demonstre ser viável e possível eliminar os custos.

Ao realizar a negociação, as pessoas envolvidas chegam a um acordo que satisfaça as condições impostas por elas. Há casos em que as condições são impostas por terceiros, como no caso do direito, que nem sempre apresenta a solução mais eficiente quando comparadas às condições estabelecidas nos acordos firmados entre as partes.

É importante destacar que, antes dos estudos sobre o custo social, a solução aventada para problemas relacionados às atividades que gerassem prejuízos a outrem era a de regulamentar ou tributar a atividade. Nesse caso, o direito poderia ser usado para alterar o comportamento do causador do dano, ao invés de servir como uma referência natural para propor uma transação que fosse satisfatória para as partes.

Coase (1960) chamava a organização da produção através das transações no mercado de firma. Nesse cenário, não existia negociação individual, a transação era realizada por decisão administrativa, em que o governo era chamado pelo autor de “super-firma”, já que ele poderia intervir nos processos produtivos através das decisões administrativas, evitando o mercado e valendo-se de métodos coercitivos para assegurar que suas decisões fossem devidamente cumpridas.

No entanto, alertava que a máquina administrativa não funciona por si só, sem custos, aliás, “pode ser, em algumas situações, extremamente custosa” (COASE, 1960, p. 14), e, por estar sujeita às pressões políticas e sem o peso da concorrência, suas regulações podem não produzir a eficiência desejada, já que a regulação realizada de modo genérico pode ser considerada inapropriada para uma determinada atividade econômica e acabar produzindo externalidade negativa sobre ela. O custo da transação, nesses casos, deveria ser o menos oneroso possível.

2.1 O CUSTO SOCIAL COMO UMA EXTERNALIDADE

Outro fator importante para o estudo do custo social é a análise das externalidades positivas e negativas, isso porque serão elas que irão, em suma, indicar o custo da transação realizada. À medida que ocorrerem benefícios para terceiros alheios à transação, trazendo um ganho e não um custo, a externalidade produzida será positiva; em caso contrário, será negativa.

A análise do custo social e das externalidades pode dar-se também em diversos aspectos da seara pública, quando vista sob a perspectiva do Estado como um agente econômico, seja para regular a atividade econômica ou quando adota a política da não intervenção.

O governo, nesses casos, atua para evitar as falhas do mercado, que são consideradas importantes para análise, principalmente, sob o ponto de vista legal, do direito, nos casos em que os mercados não conseguem ofertar adequadamente os bens que são necessários para os indivíduos, como nos casos dos bens públicos.

Alguns tipos de intervenções e de políticas governamentais, tais como impostos, subsídios, salvamentos, controles de preços e salários, que podem constituir tentativas públicas de corrigir falhas de mercado, também podem levar a alocações ineficientes de recursos (às vezes chamadas de falhas de governo). A analogia do setor público para falha de mercado ocorre quando uma intervenção do Estado acarreta uma alocação menos eficiente de bens e recursos em relação à alocação de mercado. Assim como ocorre com as falhas do mercado, existem muitos tipos diferentes de falhas do governo que descrevem as distorções correspondentes. (PORTO, 2013, p. 36).

Tal fato ocorre na seara pública porque nem sempre as ações do governo, no sentido de corrigir as falhas do mercado, a exemplo da austeridade fiscal, produzem o resultado que seja mais favorável para todos.

Por mais que o mercado não atenda às condições de uma concorrência que seja perfeita e muito necessária para o equilíbrio social, a intervenção do Estado pode, em tese, acabar gerando resultados piores em termos de eficiência.

No caso específico da austeridade fiscal, a eficiência pode estar atrelada ao crescimento econômico, e não necessariamente ao desenvolvimento econômico. Isso porque a austeridade traz consigo a ideia de ajustes e redução do Estado no que diz respeito ao implemento de políticas públicas em áreas cruciais para o desenvolvimento e acaba impondo sacrifícios para parte da população e, em certa medida, naquela que mais necessita das políticas públicas.

3 REFLEXÕES SOBRE A AUSTRERIDADE FISCAL

A discussão sobre a austeridade ganhou projeção no cenário internacional após a crise econômica de 2008 e, no Brasil, a partir de 2015, o governo federal, com o objetivo de conter os efeitos da crise, adotou a austeridade como uma medida profilática.

A expressão austeridade, é uma expressão que tem sua origem na filosofia moral, e acabou sendo difundida para a economia, que se apropriou do termo “especialmente para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade e reprimir comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários” (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018, p. 15). Para o autor, ela é considerada uma política de ajuste que tem fundamento na redução dos gastos públicos e, sobretudo, na função do Estado de incentivar o crescimento econômico e promover o bem-estar social.

Por outro lado, Coelho (2014), afirma que,

Nas referências políticas atuais, austeridade significa rigor no controle de gastos públicos, a partir do momento em que o nível do “déficit público” passa a ser considerado insustentável. Este controle, como corte de despesas frequentemente atinge projetos de desenvolvimento do país e as despesas sociais como subsídios e pensões. (COELHO, 2014, p. 43-44).

A austeridade fiscal é utilizada sob o argumento de combater as crises econômicas em razão da desaceleração da economia e da elevação dos índices da dívida pública, utilizando-se de uma política de corte de orçamento do Estado para, em tese, promover o crescimento econômico, “pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social” (ROSSI, 2019, p. 02). Pode também, na concepção de Mark Blyth, ser compreendida como:

Uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham os seus defensores, inspirará a “confiança empresarial” uma vez que o governo não estará “esvaziando” o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já “demasiada grande” dívida da nação. (BLYTH, 2017, p.11).

No Brasil, a austeridade se materializou de fato como uma política de governo com a aprovação da Emenda Constitucional 95 (EC 95), aprovada em 2016, após parecer dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda que apontavam que “a União encontrava-se em situação de grave desequilíbrio fiscal e que caminhava para a insustentabilidade das contas públicas” (CASSI; GONÇALVES, 2021, p. 195). Esse argumento foi defendido tendo por base a necessidade de reduzir os gastos com as despesas primárias que cresciam acima da inflação e que, segundo dados do Observatório de Política Fiscal, que analisa os índices de gastos com

essas despesas desde 1986, em “2016 chegaram na marca dos 18,9%” (FGV, 2021) do Produto Interno Bruto (PIB), batendo o recorde desde a instalação do observatório.

Outro importante argumento usado no parecer para a aprovação da EC 95 foi o de que o Brasil, caso persistissem os altos índices de gastos primários, poderia perder a confiança e investimentos de capital estrangeiro, assim como tenderia a aumentar os índices de desemprego e altas nas taxas de juros.

A EC ficou conhecida como emenda do teto dos gastos públicos, tendo como referência de teto os gastos de 2016, no âmbito da seguridade social da união e do orçamento fiscal, instituindo um novo regime fiscal no país com o objetivo de combater a recessão econômica.

3.1 A AUSTERIDADE FISCAL E SEU IMPACTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A austeridade fiscal impôs uma redução na atuação do Estado e o congelamento de gastos primários, que são aqueles realizados pelo governo para fornecer bens e serviços públicos à população, como educação e saúde, para os próximos 20 anos, podendo ser reavaliado com 10 anos, sem levar em conta o aumento significativo da demanda em áreas cruciais para o desenvolvimento social.

Para Ramos e Lacerda,

O novo regime fiscal seria um ajuste a médio e longo prazo capaz de conter e reverter a trajetória de aumento do gasto público e da dívida pública, aumentar a confiança dos agentes econômicos, diminuir pressões inflacionárias e, assim, retomar o crescimento econômico. (RAMOS; LACERDA, 2019, p. 34).

Tal medida impôs, em especial à população mais carente, o distanciamento do mínimo necessário para a garantia de uma vida digna, e acabou promovendo o aumento da desigualdade social e comprometendo o direito ao desenvolvimento.

Vale ressaltar que, após a implementação da política de austeridade, houve uma redução dos índices de gastos primários até 2019; no entanto, em 2020, em razão da pandemia da Covid-19, o índice atingiu o patamar de “26,1%” (FGV, 2021) do PIB. Essa redução dos índices refletiu nos investimentos em setores essenciais, a exemplo da saúde, que, em 2019, segundo o Conselho Nacional de Saúde, sofreu uma perda de “20 bilhões” (BRASIL, 2019), o que gerou uma desvinculação de 15% dos gastos da União com a saúde e a educação.

Segundo dados divulgados pelo *Le Monde Diplomatique Brasil*, desde a aprovação da EC 95/16, a educação teve uma perda acumulada de 99,5 bilhões, sendo registrada, só em 2019, uma perda de “32,6 bilhões” (PELLANDA, 2019), o que inviabilizou a implementação do Plano Nacional de Educação previsto para o período.

Os dados apontados sobre a redução de gastos em saúde e educação em decorrência da EC 95/16, revelam o quanto de recursos deixaram de ser investidos em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento tanto do ponto de vista econômico quanto social.

Isso porque um dos principais argumentos para a adoção da política de austeridade fiscal é o de que, em tempos de crise, as políticas mais restritivas, aliadas ao ajuste fiscal e à redução de gastos públicos, produzem um efeito positivo sobre o crescimento econômico, o que não foi possível perceber no Brasil.

Segundo apontou dados do Banco Nacional do Desenvolvimento Nacional (BNDES), a partir de 2015 e 2016, o agravamento da crise econômica e política acabou produzindo uma recessão na economia brasileira que, em termos anuais, registrou um recuo de “3,5%” (BRASIL, 2018) no período e com reflexos negativos nos anos seguintes.

O argumento usado de que a austeridade fiscal contribui para o crescimento e o desenvolvimento econômico, gera controvérsia quando analisado sob o ponto de vista dos resultados obtidos com a economia brasileira nos últimos anos. Um dos exemplos mais emblemáticos, e que repercute para os demais setores da economia, são os índices de desemprego registrados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no 3º trimestre de 2021, que foram de 13,6%, e o subemprego registrou 26,5% no mesmo período, o que implica dizer que o resultado da política de austeridade não foi o suficiente para reverter o quadro de penúria social que se instalou no país a partir de 2016, quando a taxa de desemprego registrado pelo IBGE no 3º trimestre era de 11,9%.

Esses dados apontam no sentido de que a adoção da austeridade fiscal como medida para impulsionar a economia não produziu os efeitos esperados; apesar de os recursos existirem, eles somente deixam de atender a uma política específica e passam a ser destinados a outra, conforme as medidas anunciadas pelo Banco Central do Brasil (BCB) em 2020, de reservar 1,2 trilhões de reais para salvaguardar a liquidez do Sistema Financeiro Nacional (SFN) (BRASIL, 2020), sob o argumento de que as instituições financeiras precisam ter recursos para atender as demandas do mercado e com isso gerar emprego e fazer melhorar os índices da economia.

A reforma fiscal, introduzida via PEC 95/16, não produziu a estabilização da economia, mas reduziu o tamanho do Estado, na medida em que propôs:

Um crescimento zero do gasto público federal enquanto que a população e a renda crescem, o que implica redução do gasto público per capita e em relação ao PIB. Adicionalmente, enquanto alguns gastos necessariamente terão aumento real, como o gasto com previdência, outros serão reduzidos pressionados pelo teto, de forma a reconfigurar o estado brasileiro. (ROSSI; DWECK, 2016, p. 04).

Para os autores, além da redução do orçamento não significar melhora na educação e saúde públicas no país, abriu espaço para o comprometimento da universalização da sua oferta e da garantia efetiva desses direitos básicos.

3.2 O DIREITO SOCIAL À UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE NO BRASIL

Os direitos sociais, considerados como um direito fundamental por estarem inseridos no título II da CF/88, que trata dos direitos e garantias fundamentais, asseguram, dentre outros, no art. 6º da CF/88, o direito à educação e à saúde. Vale ressaltar que a CF/88 foi considerada uma constituição cidadã em razão do volume de direitos e garantias sociais assegurados em seu texto, e que visa, dentre outras coisas, garantir a dignidade humana, assim como a existência de um mínimo existencial.

No entanto, Fernando Facury Scaff afirma que a ideia do mínimo existencial não possui relação com os direitos sociais, uma vez que,

Os direitos sociais, também denominados de direitos fundamentais sociais, não possuem correlação com o mínimo existencial, pois se referem a opções de política econômica de cada Estado, não gerando direito público subjetivo à sua obtenção. Além disso, tais direitos estariam limitados em sua implementação pela chamada “reserva do possível”, que possui raízes orçamentárias. (SCAFF, 2006, p. 34).

Por outro lado, a discussão que se pretende estabelecer no presente texto filia-se à ideia de que os direitos sociais, desde sua inserção no texto constitucional, foram pensados exatamente com o intuito de assegurar o mínimo existencial, que o objetivo que se pretendia alcançar com a adoção de tal medida, qual seja, garantir dignidade humana às pessoas, continua presente e muito necessário, isso porque os direitos sociais são prestacionais e, se considerarmos o contexto atual de crises econômicas, desemprego, cortes em orçamento para áreas estratégicas para o desenvolvimento social, restará claro que esse debate, segue, portanto, muito atual e deve ocupar a pauta política do país.

O núcleo dos direitos sociais é salvaguardado pelo princípio da proibição de retrocesso, o que, via de regra, estende-se ao mínimo existencial, o que significa dizer que:

Uma violação do mínimo existencial (mesmo em se cuidando do núcleo essencial legislativamente concretizado dos direitos sociais) significará sempre uma violação da dignidade humana e, por esta razão, será sempre desproporcional e também inconstitucional, o que, à evidência, não afasta a discussão sobre qual o conteúdo do mínimo existencial em cada caso e no contexto de cada direito social. (SARLET, 2015, p. 101).

Nesse sentido, vê-se que há uma estreita conexão entre a proibição de retrocesso social, a garantia do mínimo existencial e a segurança jurídica propiciada, em tese, pela efetiva previsão legal dos direitos sociais e a impossibilidade de recuo na sua garantia, já que eles estão ligados à dignidade humana.

A CF/88 garantiu o direito à saúde nos artigos 196 a 200, e à educação nos artigos 205 a 214, o que significa dizer que existe no Brasil previsão expressa acerca desses direitos, considerados fundamentais para o desenvolvimento da pessoa, da dignidade humana, assim como para o desenvolvimento social e econômico.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida no RE 271.286 AgR/RS, assegurou que o direito à saúde é uma consequência indissociável do direito à vida. No julgamento do RE 411.518/SP, assentou entendimento de que não cabe ao poder público tergiversar sobre o direito à educação alegando deficiência de recursos financeiros.

Nesse sentido, é crível assegurar que, sendo direitos que possuem estreita relação com a dignidade humana, devem, por óbvio, estar protegidos sob o manto dos direitos que garantem a proteção dessa dignidade, a exemplo dos direitos humanos.

Tanto é que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, emitida pela ONU em 1945 e ratificada pelo governo brasileiro via Decreto nº 19.841/45, previu de forma taxativa, em seus artigos 25 e 26, os direitos à saúde e educação respectivamente, dada sua relevância para a garantia da dignidade humana.

Apesar da previsão taxativa dos direitos sociais à educação e saúde, o princípio da proibição de retrocesso é uma importante conquista no aspecto da dogmática jurídica e um mecanismo para evitar a erosão ou até mesmo a supressão de direitos que foram duramente conquistados por medidas de austeridade fiscal que visem exatamente a corrosão de direitos tão caros e necessários à população.

4 O CUSTO SOCIAL DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE FISCAL

Os custos sociais, como mencionado nos itens anteriores, são os provenientes de uma transação que requer, por óbvio, a participação de, no mínimo, duas pessoas. Eles não são provenientes de uma imposição.

Nesse sentido, analisá-lo em cotejo com a política de austeridade fiscal implementada no Brasil a partir da EC 95/16 possibilita compreender quais foram os avanços e os retrocessos provocados pela adoção da referida política, uma vez que K. William Kapp (1970) aponta que, tanto os custos quanto os benefícios sociais, devem ser considerados como fenômenos extramercado e, assim sendo, afetam a diretamente a vida das pessoas e não apenas e tão somente a economia.

Considerando que o Estado é um agente econômico, já que é o responsável por distribuir riquezas, cuidar do bem-estar da população, interferir, regular e fomentar a economia, é ele encarregado de promover políticas que assegurem direitos básicos aos cidadãos garantidos na CF/88 e, por esse motivo, pode ser responsabilizado por eventuais falhas ocorridas na efetivação desses direitos.

Sabe-se, no entanto, que para o ideal liberal:

A economia é ordenada apenas pela esfera empresarial, não estatal, e confiada ao fomento da mão invisível da concorrência entre os agentes privados. Na realidade, o Estado, sem dúvidas, aparece muitas vezes como sujeito econômico e interfere no curso espontâneo do mercado, regulando ou fomentando a economia. (SCHNEIDER, 2007, p. 192).

Sendo assim, a política de austeridade adotada pelo governo federal, conforme restou demonstrado no item anterior, interferiu de maneira taxativa no mercado, já que promoveu realocação de recursos e reduziu os gastos públicos com políticas sociais, em especial com a educação e saúde, assim como, estabeleceu um teto no patamar dos gastos de 2016, sem levar em conta o aumento ou não da demanda.

No entanto, salienta-se que a redução dos gastos não se deu em razão da ausência de recursos, pois, conforme aponta Holmes e Sunstein (2019, p. 22), não existe possibilidade real de garantia de direitos em um Estado sem dinheiro. O que de fato aconteceu não foi a falta do recurso, mas o seu realocamento para outros setores da economia, conforme evidenciado.

Uma vez que o custo social leva em consideração a existência das partes, o prejuízo causado, a existência do direito e a possibilidade de transação, fica evidenciado que a política de austeridade adotada no Brasil provocou prejuízos para a população na medida em que houve a previsão do teto de gastos reportados aos gastos previstos em 2016, sem levar em conta o

aumento da demanda pelos serviços de educação e saúde públicas. Houve expressiva redução no orçamento para a garantia desses direitos expressos no artigo 6º da CF/88.

Nesse sentido, o argumento que envolve a presente análise é o de que os pretextos utilizados para a defesa da política de austeridade e da alocação dos recursos disponíveis, que em tese, deveriam servir como um importante aporte para as políticas públicas de educação e saúde, não se sustentam, na medida em que o cerne do problema não está na escassez absoluta de recursos, mas sim no que o governo considera como prioridade para a alocação dos recursos disponíveis.

A política de austeridade, vista sob a perspectiva da alocação de recursos para o sistema financeiro, acaba provocando a asfixia das oportunidades para uma formação adequada que possibilite enfrentar as exigências do mundo moderno. Sem contar que os cortes em educação restringem cada vez mais o conhecimento, que é fundamentalmente a oportunidade de romper as barreiras para enfrentar o mercado de trabalho que por si só é seletivo e excludente.

Quais seriam então os custos sociais da política de austeridade fiscal adotada no Brasil a partir da PEC 95/16? A reflexão proposta partiu de questionamentos distintos, quais sejam: as medidas de ajuste econômico introduzidas na política brasileira pela PEC do teto de gastos, como ficou conhecida, é uma medida legal adotada por um agente investido de legalidade para tal; o teto de gastos com educação e saúde provocaram redução nos repasses de verbas nos moldes como vinham sendo realizados antes de 2016; as realocações de recursos que foram realizadas para outras áreas, conforme demonstrado, foram responsáveis pela redução de gastos com educação e saúde; e o direito constitucional à educação e saúde foi afetado em decorrência da austeridade fiscal imposta pela PEC 95/16.

Nesse sentido, e em observância aos critérios apontados na teoria do custo social, entende-se que os custos de transição nesse caso eram perfeitamente evitáveis, dada a relevância dos direitos afetados e também pelo corte de gastos ter afetado áreas cruciais para o crescimento econômico e desenvolvimento social.

A avaliação dos custos sociais, nesse caso, tem que levar em conta o bem-estar da população de modo geral, já que os resultados atingem a todos como externalidades negativas.

O impacto da adoção de medidas como a austeridade fiscal acabou afetando com maior intensidade a população mais vulnerável, “o impacto sobre os pobres de políticas específicas de ajuste depende da estrutura econômica do país” (HAUANG; NICHOLAS, 1987, p. 02). Os custos da transição dos ajustes provocados pela política de austeridade atingiram de modo diverso as pessoas em maior ou menor intensidade, a depender da situação de quem necessita da política pública mais atingida pelo ajuste.

No caso específico da educação e saúde, aqueles que não dependem dessas políticas públicas, provavelmente não foram afetadas diretamente com o corte de gastos nessas áreas.

Dito isso, a transação viável seria no sentido de revogar o teto de gastos para áreas consideradas essenciais para o desenvolvimento social e o crescimento, e os investimentos em educação e saúde voltarem a sofrer as progressões orçamentárias previstas antes de 2016, reavaliando os prejuízos que foram provocados nessas áreas no período de vigência da norma.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do estudo realizado sobre o custo social e a austeridade fiscal fazendo uma reflexão a partir da PEC 95/16, depreende-se que a teoria do custo social busca a solução de um problema a partir da transação, levando em conta o direito das partes e o menor custo possível para ambas.

Tratou-se, em princípio, da concepção da ideia do custo social e de como ela foi desenvolvida, levando-se em consideração os critérios apontados por Ronald Coase para definir o custo social e suas externalidades. E, nesse sentido, foi possível compreender que o custo social é a externalidade provocada pela transação entre as partes envolvidas numa situação específica.

Da análise da política de austeridade fiscal, restou demonstrado que nem sempre os argumentos usados a justificam como uma política de recuperação de índices econômicos, conforme demonstrado, e que, ao implementá-la, o governo deve analisar as possíveis externalidades negativas que ela provocará na sociedade, em especial aos mais pobres e que mais necessitam das políticas públicas, pois, caso contrário, ela poderá deteriorar as condições sociais do país, aumentando vertiginosamente justamente os aspectos negativos que ela visava combater.

E, no que concerne à análise do custo social da política de austeridade, foi possível compreender que a transação mais indicada, no caso do implemento da austeridade fiscal com aplicação do teto de gastos em educação e saúde, deve ser aquela que vise atender às partes envolvidas, quais sejam, o governante e a população, de tal forma que a adoção dessa política não seja a única alternativa para melhorar os índices econômicos, atrair investimentos e, sobretudo, promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social, porque essas ideias não convergem com os cortes promovidos em áreas estratégicas como a educação e saúde, isso porque a ideia de crescimento econômico, exige, a priori, investimentos primordialmente nessas áreas.

REFERÊNCIAS

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Trad. de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde perdeu 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/16**. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>. Acesso em: 11 abr 2023.

BRASIL. Banco Nacional do Desenvolvimento social. **Perspectivas DEPC 2018: O crescimento da Economia Brasileira 2018/2023**. Guilherme Tinoco e Fabio Giambiagi (org.). Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14760/1/Perspectivas%202018-2023_P.pdf. Acesso em: 12 mar 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Desemprego**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 12 abr 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua – Séries Históricas**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego. Acesso em: 12 abr 2023.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **BC anuncia medidas que liberam 1,2 trilhão para a economia**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/428/noticia>. Acesso em: 13 abr 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 271.286 AgR/RS**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>. Acesso em: 17 mar 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 411.518/SP**. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14801895/recurso-extraordinario-re-411518-sp-stf>. Acesso em: 17 mar 2023.

CASSI, Guilherme Helfenberger Galino; GONÇALVES, Oksandro Osdival. Propósito e consequências do novo regime fiscal brasileiro. **Justiça do Direito**, v. 35, n. 1, p. 191-225, Jan./Abr. 2021, p. 195. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/10807/114115965>. Acesso em: 11 abr 2023.

COASE, Ronald. (1960). O problema do custo social. **The Latin American and Caribbean journal of legal studies**, v. 3, n. 1, p. 9, 2008. Disponível em: <https://services.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=lacjls>. Acesso em: 15 abr 2023.

COELHO, Allan. **Capitalismo como religião**: uma crítica a seus fundamentos mítico-teológicos. Tese (Doutorado) – Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 43/44. Disponível em: <http://tede.metodista.br/jspui/bitstream/tede/324/1/AllanSilvaCoelho.pdf>. Acesso em: 10 mar 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). Observatório de Política Fiscal. **Série história das despesas primárias do governo federal**: 1986 a 2020. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/despesas-primarias/serie-historica-das-despesas-primarias-do-governo-federal-1986>. Acesso em: 11 mar 2023.

GICO Jr., Ivo. Introdução ao Direito e Economia. *In*: CATEB, Alexandre Bueno [et. al.]. **Direito e economia no Brasil**: estudos sobre a análise econômica do direito. Coord. por Luciano Benetti Timm. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021. p. 23-85.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Trad. de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HAUANG, Yukon; NICHOLAS, Peter. Os custos sociais do ajuste. **Finanças & Desenvolvimento**, v. 7, n. 2, p. 22-24, 1987. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/download/64144/62119. Acesso em: 15 mar 2023.

KAPP, K. William (1978). **The Social Costs of Business Enterprise**. Nottingham: Spokes- man [ed. orig.: 1963].

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. Tradução Rachel Sztajn. São Paulo: Atlas, 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1945)**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf> . Acesso em: 16 abr 2023.

PELLANDA, Andressa. **Em 2019 a educação perdeu 32,6 bi para o Teto de Gastos (2020)**. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-educacao-perdeu-r-326-bi-para-a-ec-95-do-teto-de-gastos/>. Acesso em 11 abr 2023.

PORTO, Antônio José Maristrello. **Análise Econômica do Direito**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

RAMOS, André Paiva; LACERDA, Antonio Correa de. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do “Teto de Gastos”. *In*: LACERDA, Antonio Correia de *et.al.* **O mito da austeridade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

ROSSI, Pedro *et al.* Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/kPwjLRdn8xtJwxpt4T8R4NH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 abr 2023.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luísa Matos de. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

ROSSI, Pero; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, 2016, p. 4. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csp/2016.v32n12/e00194316/pt>. Acesso em: 14 mar 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. Segurança social, dignidade da pessoa humana e proibição de retrocesso: revisitando o problema da proteção dos direitos fundamentais sociais. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves e; CORREIA, Érica Paula Barcha (coords.). **Direitos fundamentais sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 69-107.

SCHNEIDER, Jens-Peter. O Estado como sujeito econômico e agente direcionador da economia. **Revista de Direito Público da Economia–RDPE**, n. 18, p. 192-193, 2007. p. 192. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5271736/mod_resource/content/1/SCHNEIDER%20Estado%20como%20sujeito%20econ%C3%B4mico%20e%20agente%20direcionador%20da%20economia.pdf. Acesso em: 13 mar 2023.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Análise econômica do direito e das organizações**. Direito & Economia. Rio de Janeiro: Campus, 2005.