

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

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 Naspolini - 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 - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

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

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

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

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

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro

Antônio Carlos Diniz Murta

Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-033-6

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

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

Não poderíamos deixar de ressaltar, quando da realização do evento, do ineditismo do contexto brasileiro diante da crise sanitária causada pelo denominado novo corona vírus. Isto obviamente trouxe repercussões na própria realização do encontro - outrora construído para ser presencial - e convertido, com um trabalho e destemor ímpar de toda equipe do CONPEDI, em virtual. Imaginava-se, quiçá, com uma certa preocupação, qual seria o resultado desta transformação do mundo físico para o cenário da web. O desfecho sabemos, um sucesso memorável que servirá de uma grande lição para todos nós e será, seguramente, uma referência histórica para os vindouros eventos. A virtualização chegou para ficar; entretanto, no futuro será opcionais e coadjuvantes dos presenciais uma vez que o contato humano foi, é e sempre será insubstituível. Mas o aprendizado ainda está sendo assimilado e se revela como um grande indutor na evolução dos eventos do CONPEDI. Neste GT de Direito Tributário e Financeiro, nos impressionou o engajamento, a despeito de dificuldades momentâneas, sejam técnicas ou mesmo de adequação às novas ferramentas de reunião remota, de todos os participantes quando de sua apresentação e, mesmo quando dos debates. Afigura-se que a conjuntura econômico-social brasileira, com a expansão do gasto público, em várias vertentes conjugada com brusca redução da receita tributária de todos os entes da federação, seja pelo choque de oferta, por conta do fechamento de vários setores da economia nacional, seja pelo choque de demanda, por conta do isolamento social e queda de renda, obrigou-nos à uma árdua reflexão sobre os caminhos a seguir, abrangendo o papel do Estado, com enfoque especial aos gastos com a saúde; reforma tributária, cuja formulação sofrerá necessariamente alterações, sobretudo considerada a premência de novas fontes de recurso; redução ou aumento de gastos públicos para reduzir o impacto da crise econômica sobre os mais impactados ou mesmo para catalizar os valores atores econômicos, etc. Parabéns a todos os participantes e, com resiliência e coragem, esperemos novos e melhores tempos para nosso querido Brasil.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dra. Maria De Fatima Ribeiro - Universidade de Marília

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: O artigo intitulado “Um panorama brasileiro da política de negociação de tratados em matéria tributária rumo à implementação do Projeto BEPS” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Universidade de Marília - UNIMAR, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**DESIGUALDADES SOCIAIS, AUSTERIDADE E ORÇAMENTO PÚBLICO.
SOCIAL INEQUALITIES, AUSTERITY AND PUBLIC BUDGET.**

Rafael Mota De Queiroz ¹

Resumo

O artigo parte do pressuposto do compromisso, previsto na norma constitucional, de erradicação da pobreza e marginalização, e diminuição das desigualdades sociais, enquanto objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III), e analisa se, e como, o discurso de austeridade pode estar comprometendo a composição e a execução orçamentária que deveria ter, entre suas prioridades, o cumprimento dos referidos objetivos fundamentais, fazendo-se o necessário recorte temporal quanto a política orçamentária e a avaliação da efetividade das políticas públicas para o cumprimento de tais compromissos, nos últimos cinco anos marcados por um cenário de recessão econômica.

Palavras-chave: Desigualdades sociais, Austeridade, Orçamento público

Abstract/Resumen/Résumé

The article assumes the commitment, provided for in the constitutional norm, of eradicating poverty and marginalization, and reducing social inequalities, as fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil (art. 3, III), and analyzes whether and how the The austerity discourse may be compromising the budget composition and execution, which should have, among its priorities, the fulfillment of these fundamental objectives, making the necessary time frame regarding the budgetary policy and the evaluation of the effectiveness of public policies to fulfill such commitments in the last five years marked by a scenario of economic recession.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social differences, Austerity, Public budget

¹ Mestrando em Direito junto ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais da Universidade da Amazônia (UNAMA).

1. INTRODUÇÃO

A questão da desigualdade social no Brasil deveria ser uma preocupação comum a todos os brasileiros, porquanto, a promoção da dignidade humana constitui um dos fundamentos da República Federativa a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), e um de seus objetivos a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, CF), segundo o cânone constitucional.

ROSSI, DWECK e OLIVEIRA (2018, p. 7) e obra denominada *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*, identificam que:

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e, sem dúvida, essa é uma das nossas características mais injustas. Apesar da recente melhora, as desigualdades se manifestam em diversos níveis; desigualdade de renda, de gênero e raça, de acesso a bens e serviços e de riqueza, sem falar nas desigualdades regionais e de condições de trabalho.

Prosseguem os autores apontando que esse problema deveria ser de preocupação prioritária na agenda nacional, tendo a política fiscal papel central nessa agenda. Ainda, destacam que a Constituição de 1988 contem diversos mecanismos que deveriam atuar nesse sentido, mas muitas das medidas aprovadas não saíram do papel até hoje, ou não foram totalmente aplicadas, e que assim, aquele projeto inclusivo de promoção de uma sociedade mais justa fica cada dia mais distante, pois, cada vez mais, adotam-se medidas que limitam a ação do Estado e promovem cada vez mais uma *economia para poucos*, justamente para aqueles que hoje se encontram no topo da pirâmide (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018, p. 7).

Num cenário de crise econômica pela qual o Brasil passa nos últimos anos, recessão e baixo crescimento (PIB), o discurso da austeridade parece que vem prevalecendo, de modo mais intenso, como se pode verificar a partir do segundo governo Dilma Rousseff, no de Michel Temer (RIBEIRO, 2019, p.168), e com as incursões do atual governo Bolsonaro, liderado por seu Ministro da Economia oriundo da Escola de Chicago¹.

A proposta do presente trabalho é analisar se, e em caso positivo, como, e em que sentido, a política e o discurso ou ideologia da austeridade têm comprometido a composição e a execução orçamentária, que deveria ter entre suas prioridades o cumprimento dos referidos objetivos fundamentais de erradicação da pobreza e da marginalização e redução das

¹ Designa-se “Escola de Chicago” como uma corrente de pensamento econômico que defende o mercado livre e que foi disseminada por alguns professores da Universidade norte-americana de Chicago. As teorias dessa corrente do pensamento econômico embasaram inicialmente a administração econômica na ditadura de Pinochet no Chile (década de 1970), e, posteriormente, foram adotadas, na década de 1980, por Margaret Thatcher na Inglaterra e por Ronald Reagan nos Estados Unidos.

desigualdades sociais, sobretudo nos últimos cinco anos, no presente cenário de recessão econômica.

O tema tangencia, por óbvio, para o cenário da política, e economia, dada as diversas possibilidades, até então legítimas, realizadas pelos inquilinos do poder, mas, lembremos, desde logo, os limites jurídico-políticos deverão ser sempre aqueles fixados na Carta Constitucional.

Para tanto, realiza-se revisão bibliográfica quanto a temática, análise de indicadores sociais, e documentais produzidos no âmbito de instituições oficiais, ou privadas com histórico e lastro científico na pesquisa da pobreza, concentração de renda e desigualdades sociais, ou que levam em consideração tais indicadores para o auxílio das políticas governamentais.

Em um primeiro momento falamos dos compromissos assumidos pela Carta Política, seu objetivo na erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais, e o cenário atual, para em seguida, expor o que se entende por política de austeridade, a austeridade no cenário crise econômica, experiências, e avaliação crítica, e, adiante, falar das exigências e contornos do orçamento público, em especial o cumprimento da norma constitucional de eliminação da pobreza e redução de desigualdades sociais, e, já em um quarto momento, analisamos como o orçamento público tem se portado em relação ao discurso da austeridade.

2. OBJETIVO FUNDAMENTAL DA ELIMINAÇÃO DA POBREZA E A MARGINALIZAÇÃO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Seria ingênuo de nossa parte considerar que o direito, por si só, fosse suficiente para gerar os efeitos desejados pelas suas próprias normas. Mas, seria absurdo negar a força normativa inerente ao direito, especialmente da Constituição (HESSE, 1991), pois, em que pese clássicas categorizações das normas constitucionais segundo sua eficácia (v.g: José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos, e Maria Helena Diniz), e inegável, por exemplo, que normas categorizadas como norma-objetivo, norma-tarefa, ou norma-programa, contenham conteúdo mínimo de eficácia.

A Constituição Federal ao estabelecer como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais (art. 3, III) - o que eleva também a condição de princípio da ordem econômica (art. 170, VII) - parte dos pressupostos (inegáveis) das chagas que caracterizam a realidade nacional de pobreza, miséria, desigualdades, e concentração econômica.

Trata-se de norma pautada num compromisso radical do constituinte, e que não tem sido a tônica da preocupação da sociedade brasileira, e do Poder Público, sobretudo na realização orçamentária pública. Muito embora se reconheça determinados avanços, a contar da promulgação da Carta (vide índice Gini de 1990 a 2014, p. ex.), marcados pela adoção de normas e políticas públicas², os dados colhidos recentemente são estarrecedores da realidade brasileira.

Neste sentido, o aumento da taxa de pobreza, acompanhado por um salto das taxas de desemprego, a desigualdade social, depois de diminuir 8,5% entre 2001 e 2014, volta a aumentar, com a crise econômica a partir de 2015 (BANCO MUNDIAL, 2018), o que se observa também em levantamento procedido pela FGV Social (2018).

Hoje, temos 23,3 milhões de pessoas — mais do que a população do Chile — vivendo abaixo da linha de pobreza de R\$ 232 por mês; cerca de 11,2% da nossa população. A miséria subiu 33% nos últimos 4 anos. Foram 6,3 milhões de novos pobres.

Há que ser pontuado, que a desigualdade e pobreza no Brasil, segundo se verifica tanto dados colhidos pelo IBGE (PNAD, 2018), ou mesmo pela FGV (2018), apresentam a característica marcante da extrema concentração de renda, que, igualmente nos últimos anos, tem aumentado e arrastando os mais pobres para a extrema pobreza, aumentando o fosso entre os mais ricos e a grande parcela da população empobrecida (SOUZA, 2018).

É evidente, por outro lado, que há um custo econômico relacionado ao cumprimento destes objetivos, mas de outro lado, e como adiante se tentará expor, há um baixo comprometimento do orçamento público com a resolução ou a busca do cumprimento de tais “objetivos fundamentais”.

Pois bem, o fato é que temos uma Constituição que, caracterizada como programática, ou dirigente, e o exemplo se mostra no aludido art. 3º, e em especial aqui em seu inciso III, ainda assim defende-se a sua necessária autonomia para apontar caminhos para a construção de um Estado Social (STRECK, 2016).

² Neste sentido a título de exemplo: a EC nº 31/2000, que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e a Lei nº 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família. O Programa Bolsa Família unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, dos Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, conforme o parágrafo único do art. 1º, da Lei nº 10.836/2004.

Embora a afirmação de J.J. Canotilho, contida no prefácio da 2ª edição de seu *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, de que a Constituição dirigente morreu, pensamos que a Constituição é norma, vale, possui, ainda que divirja o grau, eficácia normativa, não se trata de apenas um “estatuto político”, mas sim de um “plano global normativo” (GRAU, 2018), apto a vincular a atividade dos Poderes da República, e sobretudo do Legislativo, ainda que, repita-se, sobre diversos graus de intensidade.

Neste sentido, lembra Eros Roberto Grau (2018, p. 356) lição do Tribunal Constitucional da República Federal da Alemanha que, em acórdão de janeiro de 1969, firmou entendimento, parcialmente, compreendido na síntese de Rolando E. Pina:

(a) Quando a teoria sobre normas constitucionais programáticas pretende que na ausência de lei expressamente reguladora da norma esta não tenha eficácia, desenvolve uma estratégia mal-expressada de não vigência (da norma constitucional), visto que, a fim de justificar-se uma orientação de política legislativa – que levou à omissão do Legislativo -, vulnera-se a hierarquia máxima normativa da Constituição.

(b) O argumento de que a norma programática só opera efeitos quando editada a lei ordinária que a implementa implica, em última instância, a transferência de função constituinte ao Poder Legislativo, eis que a omissão deste retira de vigência, até a sua ação, o preceito constitucional.

(c) Não dependendo a vigência da norma constitucional programática da ação do Poder Legislativo, quando – atribuível a este a edição de lei ordinária -, dentro de um prazo razoável, não resultar implementado o preceito, sua mora implica violação da ordem constitucional.

(d) Neste caso, tal mora pode ser declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário, competindo a este ajustar a solução do caso *sub judice* ao preceito constitucional não implementado pelo legislador, sem prejuízo de que o Legislativo, no futuro, exerça suas atribuições constitucionais. (*sic*)

Por outro lado, entendemos que os compromissos assumidos nas normas aqui tratadas estão intimamente ligados não somente ao papel do Estado, a ser exercido de com primazia, no momento do planejamento, da execução, e da indução da iniciativa privada, mas é um compromisso também da sociedade, por ser dever, e por compromisso ético.

É claro que as normas-programas não se condicionam somente a um agir específico do legislador, ainda que substituído em sua vontade ou em razão de sua inação por outro Poder (*v.g.* (d), *supra*), mas da própria atividade econômica do país, da criação de riqueza.

No caso específico do Estado, sabe-se que esse não cria riqueza, ela advém ou de seus próprios patrimônios, de empréstimos contraídos, ou de sua atividade fiscal, daí poder se correlacionar os objetivos de erradicação da pobreza e de diminuição da desigualdade a essa importante função estatal, combinando-se a capacidade contributiva, conforme o postulado da isonomia, e a capacidade receptiva (OLIVEIRA *apud*: SCAFF, 206), que indica a correlação

ideal entre a necessidade de cada qual em receber os serviços públicos que são prestados pelo governo, e consoante um orçamento republicano (SCAFF, 2018).

Daí ser de suma importância análise da atividade financeira estatal, a fim de se perquirir se os objetivos fundamentais (art. 3º, III), tem sido cumprido, sobretudo a luz do princípio da igualdade, uma vez que o orçamento é o local, por excelência, no qual o governo realiza a justiça distributiva, aquela na qual se redistribui as riquezas de uma sociedade (SCAFF, 2018).

Pois se o orçamento está relacionado não somente ao dever de justiça distributiva, e ao atendimento das múltiplas necessidades públicas, sobretudo as de índole constitucional, como é a preocupação do presente trabalho, o discurso da austeridade, do “aumento do bolo para depois dividir”³, pode estar contribuindo de modo decisório para a não concretude desta justiça, para a não satisfação das necessidades públicas, em especial para o impedimento da eliminação da pobreza, e para o aumento das desigualdades sociais.

Adiante, portanto, se analisa o que se entende por política austera, a austeridade no cenário crise econômica, experiências, e se, e como ela pode subverter a lógica do orçamento público, segundo, é claro, os imperativos constitucionais.

3. AUSTERIDADE.

A austeridade é uma ideia força, poderosa quando transformada em discurso, perigosa quando aplicada politicamente. (ROSSI; DWECK; ARANTES, Flávio, 2018, p. 14)

Tem prevalecido no mundo todo, e no Brasil, um discurso, e, portanto, uma ideologia, de que o Estado seria ineficiente, burocrático demais, “grande demais” muitas vezes corrupto, e a virtude se concentraria no mercado (SOUZA, 2015).

Essa ideia tem sido comprada com facilidade pela população em geral, mesmo que traga impactos negativos em sua vida a curto, médio e longo prazo.

Veja-se por exemplo, na recente tramitação da reforma da previdência social (proposta de emenda à Constituição Federal⁴), apoiada por parcela considerável da população, ainda que implicasse no aumento da idade de aposentadoria, no corte de determinados direitos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019; EXAME, 2019), entre uma das justificativas, tinha-se a redução dos

³ Frase atribuída a Antônio Delfim Netto, economista, professor, exerceu inúmeros cargos públicos, entre esses, ministro da Fazenda (1979-1984), FOLHA DE SÃO PAULO (?).

⁴ Promulgada como EC nº 103, de 12 de novembro de 2019.

gastos, o retorno da confiança e a volta dos investimentos, contudo, já aprovada a reforma, o vislumbrar visão ao horizonte não demonstrar qualquer sinal de melhoria.

A chamada “Reforma Trabalhista” (Lei n. 13.467/2017) também, de certa forma apoiou-se na concepção do Estado menos atuante, menos interferente na relação de emprego, a vontade das partes (inclusive coletiva) deve prevalecer mais do que a vontade do “legislador” – do Estado – até mesmo a exclusão da base de cálculo do salário contribuição em razão de diversas parcelas salariais que passaram, a partir de então, a serem consideradas como não-remuneratórias, ou a alteração quanto a obrigação de recolhimento da contribuição social, revelam, v.g., essa ideologia por de “menos Estado”.

E, mais, o discurso utilizado naquele momento pelo governo federal seria de que a “Reforma” geraria inúmeras oportunidades de emprego, tendo, portanto, um apelo ao apoio popular, todavia, na prática a alteração legislativa não se revelou como suficientemente propulsora de novos postos de trabalho (BOUCINHAS FILHO; ANTUNES, 2019, p. 11)⁵.

No campo fértil de tal ideologização, da noção inexata do papel do Estado contemporâneo – ou mesmo numa visão apequenada ou romantizada – de suas funções e de como deve se organizar e funcionar as normas fiscais, nasce a ideia de austeridade.

Segundo Ricardo Lodi Ribeiro (2019, p. 158), as políticas de austeridade se caracterizam:

(...) em uma opção pela contração voluntária que ajusta a economia por meio da redução de salários, preços e gastos públicos, a fim de restaurar a competitividade, que é, supostamente, em uma visão mais ortodoxa, mais facilmente alcançada pelo corte de orçamento, das dívidas e do déficit do Estado.

E prossegue:

Sua efetivação, de acordo com seus defensores, irá inspirar confiança empresarial, já que o governo não poderá atrair investimentos sugando todo o capital privado disponível por meio do endividamento público e nem aumentar a dívida, que quase sempre já se encontra em patamar muito elevado.

A respeito do assunto o prêmio Nobel de economia Joseph Stiglitz (2015, p. 210) afirma:

O que impressiona é o número de pessoas – tanto comentadores como cidadãos comuns, tanto no Governo como fora dele - que forma seduzidas pelo mito da austeridade e o mito de que o orçamento do Estado é como o orçamento de uma família (...)

⁵ Após as mudanças nas leis trabalhistas houve sim uma redução do desemprego, porém ficou aquém do que inicialmente era esperado. (BOUCINHAS FILHO; ANTUNES, 2019).

A austeridade surge num cenário recessivo como ideia central para que por meio do corte dos gastos sociais, e de investimentos públicos, e a busca a qualquer custo do equilíbrio fiscal, a economia voltará a crescer, gerando investimentos privados, aumento da demanda, aumento do emprego e retomada do crescimento.

A sua ideia sempre vem acompanhada do imaginário de que a austeridade criará um ambiente virtuoso e inspirará no empresariado confiança capaz de gerar investimentos e geração de riqueza, uma vez que o Estado não pode gerar investimentos sugando o capital, seja por meio de endividamento público e tampouco aumentar sua dívida, que já é alta.

Cria-se, portanto, um mito de que a austeridade recupera a economia, de que a presença do Estado a deprime, e na crença de que os empresários, constatando que as contas públicas estarão saudáveis, teriam sua confiança retomada para investir. O que é paradoxal é que a confiança não é despertada pelo investimento estatal, que, decerto geraria mais oportunidade de negócios e de crescimento econômico, apontando a austeridade em sentido oposto (STIGLITZ, 2015).

Embora o raciocínio de que, independentemente de sua origem ou destino, a dívida acaba no balanço de passivos estatais, devendo ser reduzida a fim de que não seja prejudicado o crescimento, e não se possa ser contrário à ideia de controle racional dos gastos públicos, não se deve concordar, por outro lado, com o corte injusto e insustentável que só atinge aos mais pobres (RIBEIRO, 2019).

Neste sentido, BLYTH (*apud*: RIBEIRO, 2019, p. 159) afirma ser a favor de que todos apertem os seus cintos, desde que todos estejam vestindo as mesmas calças.

A questão reside justamente no fato de que nem todos estão vestindo o mesmo número de calças, e isso é desencantador na realidade brasileira.

Aperta-se mais naquele que mais depende da justiça distributiva, ou de prestações do estado, pois a política de austeridade ordena a redução dos gastos públicos, essa redução se volta justamente para a maior parte do orçamento destinado a saúde, educação, e segurança social, com o comprometimento do governo ser superavitário, e esse superávit se volta com fidelidade ao compromisso estatal do pagamento da dívida pública, e juros as instituições financeiras, por exemplo, reduzindo investimento públicos, e, por conseguinte, enfraquecendo a economia, reduzindo o crescimento do PIB, e gerando mais desigualdades, num ciclo vicioso.

Daí BASTOS (2015) afirmar que:

Região após região, a crise financeira é a parceira do neoliberalismo e de sua extensão globalizante. Em seguida, o próprio programa neoliberal produz novas crises financeiras e, com elas, novas pressões contra a intervenção e o gasto público, em um círculo vicioso que pode estar nos levando, hoje, a um estado de austeridade permanente de caráter global.

Como argumentam STUCKLER e BASU (*apud*: RIBEIRO, 2019, p.162): “uma crença conveniente entre políticos e instrumentalizados por aqueles que retiram benefícios pessoais da limitação do papel do Estado e auferem lucros com a privatização do sistema de serviços sociais”, que “causa grandes males - punindo os mais vulneráveis e não os responsáveis pela atual recessão.”

De fato, o fracasso da austeridade se deve em grande parte à falta de uma justificativa sólida ou factual, uma vez que é uma ideologia econômica baseada na crença de que sempre são preferíveis governos limitados e mercados livres, crença essa baseada no mito socialmente construído (RIBEIRO, 2019, p. 162).

Seus defensores não levam em conta tais evidências e, como afirma STIGLITZ (2015), tal como os médicos da Idade Média – que acreditavam na sangria como meio de cura e, diante da ausência de melhora do paciente, recomendavam mais sangria – os defensores da sangria do século XXI recomendam mais austeridade sem qualquer hesitação, utilizando uma miríade de desculpas para justificar os motivos pelos quais a primeira dose não funcionou como era previsto.

Os defensores da austeridade, na verdade, têm ignorado as diversas demonstrações quando às consequências socialmente trágicas das suas recomendações.

É que para a maioria das pessoas, os salários são a mais importante fonte de rendimento. Assim, as políticas monetárias e macroeconômicas que provocam desemprego e redução de salários são uma grande fonte de desigualdade social (Ribeiro, 2019).

Como descreve STIGLITZ (2015), em relação aos EUA, em lição que serve para outros cenários, no último quarto de século, as políticas monetárias e macroeconômicas ditas "corretas" pelo mercado não lograram êxito em produzir estabilidade e crescimento sustentável que beneficiasse a vida da maioria dos cidadãos.

Ao invés de se aplicar medidas de austeridade, afirmam STUCKLER; BASU (*apud*: RIBEIRO, 2019, p. 164) que:

(...) deveríamos aplicar políticas comprovadamente capazes de proteger a saúde das populações em tempos difíceis. A proteção social é capaz de salvar vidas, uma vez que, quando administrada corretamente, não desequilibra orçamento, mas, ao contrário, impulsiona crescimento econômico e melhora a saúde pública

No Brasil, a política de austeridade seletiva, que já vinha sendo aplicada com moderação desde o início do segundo Governo de Dilma Rousseff, ganhou contornos mais radicais com o governo de Michel Temer.

Destinado a combater o déficit fiscal, houve pelo governo Temer a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, instituindo Novo Regime Fiscal Constitucional, determinando o congelamento das receitas primárias da União por 20 anos.

Segundo VAZ (2016):

Esses limites, até 2037, restringirão os programas de governo e a vontade do povo, expressa nas ruas e nas urnas, pelos próximos cinco mandatos presidenciais. Mesmo que a economia cresça e permita, e o Estado tenha capacidade para melhorar as condições de vida da sociedade, o teto vai impedir esse avanço social. Além de atentar contra os direitos sociais e a prestação dos serviços públicos, o modelo inviabiliza saídas ou a construção de um projeto de desenvolvimento pautados na política fiscal ou na econômica, sem importar os custos orçamentários.

Para que se possa acompanhar o tamanho dessa restrição, entre 2005 e 2015, as receitas do governo federal cresceram 155%, e o PIB, 172%. Nesse mesmo intervalo, se as despesas estivessem limitadas pela inflação, elas teriam sido corrigidas em 77%. Para onde teria sido dirigida toda essa diferença? Impedido de ser utilizado em saúde, educação, segurança, defesa, agricultura, desenvolvimento, infraestrutura, o montante seria destinado ou para os gastos financeiros ou para aumentar o lucro das empresas, pela diminuição dos tributos.

Portanto, a EC não somente compromete os gastos com saúde, educação, assistência social, como restringe também o programa de governo a ser legitimamente escolhido pelo povo até 2037, o que não pode se aceitar como constitucionalmente válido.

O mais absurdo ainda é que ao limitar a proposta apenas às receitas primárias, deixando de fora o pagamento da dívida pública, o governo Temer reserva para os credores estatais todo o crescimento econômico que o país vier a ter até 2037.

Se verifica que a EC nº 95/2016, conhecida em sua fase de tramitação legislativa como PEC da morte ou da desigualdade, causa prejuízos gravíssimos às opções fundamentais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, comprometendo o Estado Social em nosso país, e o abandono dos objetivos fundamentais da República de constituir uma sociedade livre, justa e solidária, e para a erradicação da pobreza e a marginalização, e redução das desigualdades sociais e regionais e da promoção do bem de todos (art. 3º, I, III e IV, CF)⁶.

⁶ As ADI 5680, ADI 5633, ADI 5658, questionam a incidência do teto dos gastos públicos.

As referências e a experiência evidenciam que a política de austeridade apresenta uma capa, envolvida numa ideologia de que é necessário apertar o cinto, ainda que nem todos vistam a mesma calça conforme afirma Mark Blyth citado por Ricardo Lodi Ribeiro (2019, p. 159).

4. ORÇAMENTO PÚBLICO

Como se disse, orçamento é o local em que se pode fazer efetiva justiça distributiva, é ele peça principal da atividade financeira do estado na consecução das necessidades públicas, ainda que limitado (receita x despesas) e, por isso, suscetível a escolhas trágicas.

O orçamento público, conforme desenho normativo, deve ser republicano, atendendo ao princípio da isonomia. Quer isso significar que se deva arrecadar mais de quem ganha mais, ou de quem possua mais, e gaste mais com quem mais necessita dos serviços públicos.

Neste cenário, a parcela mais pobre da população, ou mesmo a necessidade de igualdade - dada a desigualdade social, v.g. - reclame maior atenção, ou melhor, demande uma postura prioritária no planejamento, inclusão e execução orçamentária, considerando figurar como imperativo a República os objetivos tracejados no art.3º, II, entre outros.

Todavia, como se verificou acima a política de austeridade econômica, fortemente influenciada pela ideologia neoliberal, tem sequestrado o orçamento público, porquanto a atividade financeira do Estado, segundo apregoam os seus ideólogos, deve cortar e eliminar despesas, o que significa, geralmente, na redução de salários, em reformas para redução de direitos sociais, imposição de limites fiscais, e privatizações.

STIGLITZ (2015, p 220) alerta para a existência de um verdadeiro debate orçamentário, afirmando que a austeridade pregada é seletiva. Neste sentido, diz o economista:

O 1% controlaram e distorcem o debate orçamental, usando a compreensível preensão relativamente ao excesso de despesa para dar cobertura a um programa com objetivo de emagrecer o Estado, uma ação que enfraqueceria a economia no presente, baixaria o crescimento no futuro, e, mais importante para teste deste livro, aumentaria a desigualdade. Até usaram a ocasião da batalha orçamental para defender uma progressividade reduzida no nosso sistema fiscal e um corte nos já limitados programas de proteção social do país.

A observação descrita pelo economista não é apenas da realidade norte-americana, senão também brasileira, a austeridade é, portanto, uma noção perigosa porque ignora as externalidades negativas que gera, o impacto das escolhas de uma pessoa sobre as escolhas de outra pessoa, especialmente para as sociedades com distribuição de renda altamente desigual (RIBEIRO, 2019, p 161).

A situação é desanimadora e muito mais grave do que ensaios acadêmicos e editoriais possam revelar, porquanto a redução do déficit público, tem importando numa subtração de prioridades, e a respeito de prioridades (e fundamentalidade) a Carta Política deixa bem clara suas escolhas.

Essa subtração de prioridade pode ser verificada na adoção (promulgação) da famigerada EC nº 95/2016, que, ao optar pela limitação das despesas primárias (serviços públicos prestados à sociedade), por sua vez, os gastos financeiros não sofrem nenhuma restrição, o que significa a possibilidade de remunerar, sem restrições, repita-se, os agentes financeiros, e a pequena parcela que mais possui, aumentando a concentração de renda, e relegando à míngua parcela da população que necessidade de bens e serviços prestados pelo Estado. Essa opção condena os segmentos sociais mais desprotegidos. São os que mais vão perder direitos e os maiores prejudicados pelas restrições impostas às políticas públicas (VAZ, 2016)

Conforme os dados divulgados por Flavio Tonelli Vaz (2016) – a observação se deu quando se tratava apenas de Proposta de Emenda Constitucional:

(...) se esses limites vigorassem desde 2005. As perdas teriam sido astronômicas! Depois dessas restrições aplicadas por apenas uma década, a educação, em 2015, receberia menos de R\$ 25 bilhões. Isso é aproximadamente um quarto do orçamento real efetivamente realizado no ano passado. Ao longo dessa década, o setor teria perdido R\$ 350 bilhões. Impossível pensar no conjunto das consequências para a sociedade, mas podemos perceber que teria sido negada toda a expansão da rede de ensino e das vagas que se verificou, da creche à pós-graduação.

Na seguridade social, o mesmo raciocínio levaria a uma redução de 40% (VAZ, 2016).

Como se vê, teríamos uma drástica redução das prestações de saúde e educação no Brasil. Se hoje já se está muito longe dos objetivos constitucionais, o retrocesso das referidas prestações sociais será incomensurável, comprometendo a vida, o desenvolvimento e a felicidade de toda uma geração (RIBEIRO, 2019, p. 169).

O governo justificou a proposta (EC nº 95/2016) ao Congresso Nacional que tais medidas de austeridade seriam a salvação das finanças públicas no Brasil, proporcionando um ambiente de maior confiabilidade para os investidores, a fim de promover o crescimento econômico e o emprego.

O mesmo discurso utilizado também pelo governo Temer no momento da apresentação e aprovação da Reforma Trabalhista (correspondente a Leiº 13.467, de 13 de julho de 2017), o que geraria confiança e retorno de investimentos, e criação de novos postos de trabalho, na época estimados em cerca de 8 milhões, realidade não encontrada no cenário econômico, e

tampouco mercado de trabalho que sofre pelo aumento das taxas de desemprego, subemprego, informalidade, e desalentados.

Neste sentido, pontua RIBEIRO (2019, p. 170 -171):

Não é difícil perceber que a austeridade seletiva da EC 95/16 não tem como objetivo o combate à crise fiscal conjuntural, mas a consagração de um projeto de transferência de renda para o topo, que não se esgota com a aprovação da emenda, passando também pelas reformas da previdência e trabalhista que pretendem promover medidas que acabarão por retirar riqueza das camadas mais desfavorecidas da nossa população, destruindo a previdência social e os direitos dos trabalhadores.

Como se vê, a austeridade, subverte a lógica orçamentária republicana ao não promover a igualdade - no sentido de igualdade material, real – e pender a balança para pequena parcela de rentistas, e agentes financeiros, o que macula sua ideia central de justiça distributiva, quebra da isonomia, o que compromete seriamente a realização dos compromissos constitucionais, e resulta no aumento cruel e desumano de mais concentração de renda e a perpetuação da desigualdade social.

O que se tem, na verdade, ainda que sob a roupagem inodora da responsabilidade fiscal, e o compromisso com a transferência de renda da base para o topo da pirâmide social, objetivo justamente contrário ao da Constituição (dirigente) de 1988, daí porque, de modo certo, BERCOVICI & MASSONETTO (2006, p. 21 - 22), concluem que se tem na realidade do país uma Constituição Dirigente *Invertida*, o ajuste fiscal é visto como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. A Constituição Dirigente Invertida vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada.

5. PARA NÃO CONCLUIR

A ideia de “conclusão” pode transmitir ao leitor a falsa percepção de que se pretendia encerrar o assunto, ou de que inexistem outras dúvidas a serem exploradas. Assim, adota-se como resultado *parcial* da pesquisa, e das observações acima formuladas, os seguintes pontos, devendo ainda ser ressaltado que o assunto escolhido é bastante denso para se encerrar em poucas linhas, que a desigualdade social no Brasil é tamanha, que suas origens, causas, e sua “redução” vai muito além do que aqui se apresenta, destacando-se o forte papel do Estado, conforme detalha nossa Constituição.

Sendo assim, podemos pontuar que:

(1) as disposições do art. 3º, em especial a que asseguram como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a eliminação da pobreza e marginalidade e redução das desigualdades sociais, ainda que caracterizadas como normas-programa, norma-tarefa, norma-objetivo, norma-dirigente, possuem força normativa, como toda a Constituição, ainda que se possa falar da intensidade de sua eficácia jurídica e eficiência;

(2) que se verificou a contar da promulgação da Constituição Federal de 1988, redução ainda que pequena da pobreza e de desigualdades sociais (v.g. índice Gini do período), em razão da adoção de políticas públicas;

(3) a atividade financeira do estado brasileiro tem no orçamento o local primordial para a implementação da justiça distributiva, que o orçamento deve ser Republicano e adotar o princípio da igualdade, no sentido de impor maior carga tributária a quem tem mais renda ou posses, e gaste mais com quem mais necessita dos serviços e bens que são concretizados através de gastos públicos;

(4) um dos focos do orçamento, conforme o princípio da isonomia, e da capacidade tributária e receptiva, seria de levar em consideração no auferimento das receitas e dos gastos públicos, os objetivos fundamentais da República, entre os quais a eliminação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais;

(5) a política e o discurso da austeridade são marcados por uma ideologia de que a redução de gastos públicos irá gerar confiança dos empresários e investidores, que a orçamento público é semelhante ao orçamento familiar, e que, portanto, é necessário fechar a torneira dos gastos, no entanto, o que se verifica é a redução de salários, reformas para subtração de direitos, implantação de severos regimes fiscais, como no caso a EC nº 95/2016, que, na prática, colocam o Estado (orçamento) de joelhos frente ao capital, em especial aos rentistas, com o ilícito e injusto “aperto do cinto” por aqueles que menos possuem, gerando ainda mais pobreza e desigualdade social.

REFERÊNCIAS

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

BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; ANTUNES, Catharina Morschbacher de Almeida. **Reforma trabalhista e geração de emprego**. Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), São Paulo: 2019, p 11.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Brasília: Senado Federal, 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**, Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2016.

EL PAÍS BRASIL. **Renda do trabalhador mais pobre segue em queda e ricos já ganham mais que antes da crise**. 17 jun. 2019. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/06/economia/1559851573_724060.html> Acessado em: 22 nov. 2019.

EL PAÍS BRASIL. **O que está em disputa é quem vai pagar a conta: o pobre ou o rico?. Entrevista com o economista Pedro Paulo Zahluth Bastos**, 19 out. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/23/politica/1442963985_959770.html> Acessado em: 22 nov. 2019.

EXAME. **Maioria dos brasileiros já é favorável à reforma da Previdência, diz XP**. 14 jun. 2019. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/brasil/maioria-dos-brasileiros-ja-e-favoravel-a-reforma-da-previdencia-diz-xp/>> Acessado em: 24 nov. 2019.

FGV, **Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?** Set. 2018. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/NOTA-CURTA-Pobreza-Desigualdade-a-Crise-Recente_FGV_Social_Neri.pdf> Acessado em: 20 nov. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. 1968 – **Ato Institucional nº 5 (?)**. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/delfimNetto.html>> Acessado em: 25 nov. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Apoio à reforma da Previdência cresce, e parcela dos contrários já não é maioria**. 09 jul. 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/apoio-a-reforma-da-previdencia-cresce-e-parcela-dos-contrarios-ja-nao-e-maioria.shtml>> Acessado em: 24 nov. 2019.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 19º ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

LEVITSKY, S, ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Mônica Baumgarten de Bolle.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Austeridade seletiva e desigualdade**. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, v. 7, n. 8, janeiro/junho, 2019, p. 158-172.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. **Economia Política da Austeridade**. In: org: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 14 -31.

SCAFF, Fernando Facury. **Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos**. Revista VERBA Juris, ano 04, nº 04, jan./dez. 2005.

SCAFF, Fernando Facury. **O Direito Financeiro entre desigualdades e diferenças e o mercado**. CONJUR, 04 set. 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-set-04/contas-vista-direito-financeiro-entre-desigualdades-diferencas-mercado>> Acessado em: 20 nov. 2019.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

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

STIGLITZ, Joseph, **O Preço da Desigualdade**. Trad. Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2013.

STRECK, Lênio. **Rumo a Norundi, a bordo da CDI - Constituição Dirigente Invertida**. Consultor Jurídico, 27 out 2016. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2016-out-27/senso-incumom-rumo-norundi-bordo-cdi-constituicao-dirigente-invertida#sdfootnote1sym>> Acessado em 24 nov. 2019.

VAZ, Flávio Tonelli. **Excluindo o povo do orçamento público**. 14 fev. 2016. Disponível em <<http://ijf.org.br/excluindo-o-povo-do-orcamento-publico-por-flavio-tonelli-vaz/>> Acessado em: 24 nov. 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito**. In: SARMENTO, Daniel, et all (coord). Igualdade, Diferença e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.