

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E TECNOLÓGICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS**  
**HUMANOS**  
**DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS**

**THIAGO RIBEIRO RAFAGNIN**

**EMENDA CONSTITUCIONAL 95: DO NEOLIBERALISMO À POSSÍVEL**  
**VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**PELOTAS**  
**2019**

**THIAGO RIBEIRO RAFAGNIN**

**EMENDA CONSTITUCIONAL 95: DO NEOLIBERALISMO À POSSÍVEL  
VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Política Social e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia

**PELOTAS**

**2019**

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R136e Rafagnin, Thiago Ribeiro  
**Emenda constitucional 95: do neoliberalismo à possível violação da Constituição Federal de 1988.** / Thiago Ribeiro Rafagnin. – Pelotas: UCPEL, 2019.  
150 f.  
Tese (doutorado) – Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, Pelotas, BR-RS, 2019. Orientador: Renato da Silva Della Vechia.  
1. emenda constitucional n.º 95 de 2016. 2. neoliberalismo . 3. Constituição Federal de 1988. I. Vechia, Renato da Silva Della, or. II. Título.

CDD 340

**THIAGO RIBEIRO RAFAGNIN**

**EMENDA CONSTITUCIONAL 95: DO NEOLIBERALISMO À POSSÍVEL  
VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Política Social e Direitos Humanos.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia  
Universidade Católica de Pelotas (UCPEL)

---

1ª. Examinadora: Profa. Dra. Aline Mendonça dos Santos  
Universidade Católica de Pelotas (UCPEL)

---

2ª Examinador: Prof. Dr. Guilherme Camargo Massaú  
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)

---

3ª Examinador: Prof. Dr. Felipe Franz Wienke  
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Pelotas, 21 de março de 2019.

À todos(as) que lutam por um mundo menos desigual.

## AGRADECIMENTOS

Ao S:A:D:U: por ter guiado meus incertos passos durante todo o processo de pesquisa e de escrita.

À minha companheira, Mari, que sempre esteve (está e estará) ao meu lado. Obrigado por tudo, meu amor!

A meus pais, Altair e Mara, por compreenderem minhas ausências e distâncias.

A minha irmã, Letícia que sempre me incentivou.

Aos Ilrm: da Aug: e Resp: Loj: Simb: Ir: Paulo Roberto Machado nº 3182, do Or: de Barreiras, Estado da Bahia, pelo ensinamentos para o desbaste da P:B:

Ao colega Prof. Dr. Guilherme Camargo Massaú pelos profícuos diálogos e, principalmente, pelas críticas, sempre construtivas, à pesquisa.

À assessoria da ex-Senadora e atual Deputada Federal Lídice da Matta que sempre me atendeu da melhor forma possível.

Aos meus alunos e alunas da Universidade Federal do Oeste da Bahia pelos excelentes diálogos em sala de aula sobre a Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia que, literalmente, abriu sua casa para me receber em Pelotas quando de minhas viagens.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de pesquisa essencial ao desenvolvimento desta tese.

*“[...] los que comen bien, piensan que se gasta  
demasiado em política social.”*

***Pepe Mujica, ex-Presidente do Uruguai.***

## RESUMO

A presente tese busca analisar como se manifesta o discurso neoliberal, em determinados documentos relativos ao processo legislativo, que preconiza a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, e se esse discurso (ideário) leva à incompatibilidade da espécie normativa em relação à Constituição Federal de 1988. O plano de Governo do ex-presidente Michel Temer, intitulado "Uma ponte para o futuro", leva ao aprofundamento do neoliberalismo, esse documento, é sustentado por um tripé baseado na reforma constitucional que limitou as despesas públicas primárias e nas reformas trabalhista e previdenciária. Diz-se, ao longo do estudo, que se utiliza o termo "aprofundamento" porque nos governos Lula e Dilma também houve políticas neoliberalizantes, mas que os mesmos tiveram uma trajetória neoliberal completamente oposta aos governos de Fernando Henrique Cardoso, razão pela qual são denominados de neodesenvolvimentistas. O trabalho realizado para se atingir ao objetivo geral tem abordagem qualitativa, consubstanciada em pesquisa documental exploratória, através da qual se possibilitou o contato com documentos diretamente relacionados ao processo legislativo que levou à aprovação da EC nº 95 de 2016, quais sejam: a exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) enviada ao Legislativo pelo Chefe do Poder Executivo; os relatórios produzidos pelos parlamentares relatores, no âmbito da Câmara dos Deputados, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e Comissão Especial criada para análise da PEC nº 241 de 2016; e o relatório elaborado pelo Senador relator na CCJC do Senado Federal. Esses documentos foram examinados com o método da análise de discurso político. Além disso, analisou-se a própria compatibilidade das normas que compõe a emenda constitucional em relação à Constituição Federal, partindo-se do pressuposto que há na Carta Política brasileira o princípio da supremacia da Constituição e que a mesma é do tipo rígida. Ao longo do estudo se verificou que apesar da EC nº 95 de 2016 não revogar ou aniquilar expressamente os direitos fundamentais sociais, no tempo em que estiver vigente, impossibilitará o Estado de atuar na questão social. Nesse sentido, vê-se que o discurso neoliberal que aparece nos documentos analisados conduziram a criação de uma norma constitucional que não se compatibiliza materialmente com a Constituição e que, em razão disso, deve ser declarada inconstitucional. Concluiu-se, ademais, que o neoliberalismo não é compatível com a Constituição, pois a sua agenda invariavelmente choca-se diretamente com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, positivados pela Constituição de 1988.

**Palavras-chave:** Emenda Constitucional nº 95 de 2016; Neoliberalismo; Constituição Federal de 1988.

## ABSTRACT

This thesis aims to analyze how the neoliberal discourse manifests itself, in certain documents related to the legislative process, which advocates the approval of Constitutional Amendment nº 95 of 2016, and if this discourse (ideology) leads to the incompatibility of this normative species in relation to the Federal Constitution of 1988. The government plan of the former President Michel Temer entitled "A bridge to the future" leads to the deepening of neoliberalism, this document is supported by a tripod based on the constitutional reform that has limited primary public spending and labor and social security reforms. It is said throughout the study that the term "deepening" is used because in the Lula and Dilma governments there were also neoliberalizing policies, but that they had a completely opposite neoliberal trajectory to the governments of Fernando Henrique Cardoso, which is why they are denominated as a development of neoliberalism. The work carried out to reach the general objective has a qualitative approach, consubstantiated in exploratory documentary research, through which it became possible to contact documents directly related to the legislative process that led to the approval of EC nº 95 of 2016, which are: the exposure of reasons Constitutional Amendment Proposal (non as PEC) sent to the Legislature by the Executive Chief; the reports produced by the parliamentarians rapporteurs, within the Chamber of Deputies, in the Commission of Constitution, Justice and Citizenship and Special Commission created to analyze the PEC nº 241 of 2016; and the report prepared by the Senator rapporteur at the mentioned Commission of the Federal Senate. These documents were examined using the method of political discourse analysis. In addition, the very compatibility of the constitutional norms in relation to the Federal Constitution was analyzed, starting from the assumption that there is in the Brazilian Political Charter the principle of the Supremacy of the Constitution and that it is of the rigid type. Throughout the study it was verified that although the EC nº 95 of 2016 does not expressly revoke or annihilate fundamental social rights, in the time in which it is in force, it will be impossible for the State to act on social matters. In this sense, it is seen that the neoliberal discourse that appears in the documents analyzed led to the creation of a constitutional norm that is not materially compatible with the Constitution itself and, for that reason, should be declared unconstitutional. It was also concluded that neoliberalism is not compatible with the current Constitution, because its agenda invariably clashes directly with the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil, as enshrined in the 1988 Constitution.

**Keywords:** Constitutional Amendment nº 95 of 2016; Neoliberalism; Federal Constitution of 1988.

## RESUMÉ

Cette thèse a pour but l'analyser comment le discours néo-libéral se manifeste en quelques documents relatifs au processus administratif, lequel préconise l'approbation de l'amendement constitutionnel n° 95 de 2016 et si ce discours « idéaux » amène à l'incompatibilité de l'espèce normative par rapport à la Constitution Fédérale de 1988. Le plan de gouvernement du ex-président Michel Temer, intitulé « un pont au futur », amène-t-il à l'approfondissement du néolibéralisme et est soutenu par un trépied basé dans la réforme constitutionnelle laquelle a-t-elle limité les frais publics primaires et aux réformes travailliste et de prévoyance. On dit au long du travail que s'utilise le terme « approfondissement » parce que pendant les gouvernements Lula da Silva et Dilma Rousseff ont été aussi des politiques néo-libéralisantes, mais que les mêmes ont eu une trajectoire néo-libérale tellement opposée aux gouvernements de Fernando Henrique Cardoso, raison pour laquelle se sont appelés des néo-développementistes. Le travail réalisé pour parvenir au but général a-t-il une approche qualitative, consubstantialisée en recherche documentaire exploratoire au travers de laquelle se permettait le contact avec les documents directement relatifs au processus législatif qu'a porté à l'approbation de l'amendement constitutionnelle n° 95 de 2016, quels soient : l'exposition des motifs de l'offre d'amendement constitutionnelle envoyée au législatif par le chef du pouvoir exécutif ; les rapports produits par les parlementaires rapporteurs dans le cadre de la Chambre des députés, dans la Commission de constitution, justice et citoyenneté (CCJC) et dans la Commission spéciale créée pour analyser le projet d'amendement constitutionnelle n° 241 de 2016 ; et le rapport élaboré par le sénateur rapporteur dans la CCJC du Sénat Fédéral. Ces documents ont été examinés avec la méthode d'analyse de discours politique. Il a ensuite été examiné la compatibilité des normes qui constituent l'amendement constitutionnelle par rapport à la Constitution fédérale, en partant de l'hypothèse qu'il y a dans la Carte politique brésilienne le principe de la suprématie de la Constitution et que la même est-elle d'un type rigide. Au long de l'étude, il a été constaté que malgré l'amendement constitutionnelle n° 95 de 2016 ne pas révoquer ou anéantir expressément les droits fondamentaux sociaux, dans le temps qu'est en vigueur va-t-il rendre impossible que l'État met en place dans la question sociale. Dans ce sens, il s'agit que le discours néo-libéral qu'apparaître dans les documents analysés conduisent à la création d'une norme constitutionnelle que ne se rend pas matériellement avec la Constitution et qu'en raison de cela doit être déclarée inconstitutionnelle. Il a été conclu, d'abord, que le néolibéralisme n'est pas compatible avec la Constitution, car son agenda se choque invariablement avec les objectifs fondamentaux de la République Fédérative du Brésil, mis en positivation par la Constitution de 1988.

**Mots-clés :** Amendement constitutionnelle n° 95 de 2016 ; Néolibéralisme ; Constitution Fédérale de 1988.

## LISTA DE GRÁFICOS

**GRÁFICO 1** - Projeção dos gastos com saúde em relação ao PIB

**125**

## LISTA DE SIGLAS

<b>ACRs</b>	-	Agências de Classificação de Risco
<b>ADCT</b>	-	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
<b>ADI</b>	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>ALCA</b>	-	Área de Livre Comércio das Américas
<b>ART.</b>	-	Artigo
<b>BID</b>	-	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BIRD</b>	-	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BM</b>	-	Banco Mundial
<b>CCJC</b>	-	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
<b>CD</b>	-	Câmara dos Deputados
<b>CN</b>	-	Congresso Nacional
<b>CNM</b>	-	Confederação Nacional dos Municípios
<b>EC</b>	-	Emenda Constitucional
<b>FEBRABAN</b>	-	Federação Brasileira de Bancos
<b>FGTS</b>	-	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>FHC</b>	-	Fernando Henrique Cardoso
<b>FIES</b>	-	Financiamento Estudantil
<b>FIESP</b>	-	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
<b>FMI</b>	-	Fundo Monetário Internacional
<b>IPCA</b>	-	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
<b>ISO</b>	-	International Organization for Standardization
<b>MBL</b>	-	Movimento Brasil Livre
<b>MDB</b>	-	Movimento Democrático Brasileiro
<b>MPL</b>	-	Movimento Passe Livre
<b>NRF</b>	-	Novo Regime Fiscal
<b>OMC</b>	-	Organização Mundial do Comércio
<b>PCC</b>	-	Primeiro Comando da Capital
<b>PEC</b>	-	Proposta de Emenda Constitucional
<b>PGR</b>	-	Procuradoria-Geral da República
<b>PIB</b>	-	Produto Interno Bruto
<b>PMDB/RJ</b>	-	Partido do Movimento Democrático Brasileiro/Rio de Janeiro

<b>PMDB/RS</b>	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro/Rio Grande do Sul
<b>PPP</b>	- Parceria Público-Privada
<b>PSB/CE</b>	- Partido Socialista Brasileiro/Ceará
<b>PSDB</b>	- Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSL</b>	- Partido Social Liberal
<b>PT</b>	- Partido dos Trabalhadores
<b>SF</b>	- Senado Federal
<b>STF</b>	- Supremo Tribunal Federal
<b>SUS</b>	- Sistema Único de Saúde
<b>TJDFT</b>	- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>1. O NEOLIBERALISMO</b> .....	<b>18</b>
1.1 CONCEITO E HISTÓRICO DO NEOLIBERALISMO .....	18
1.2 AGENDA E <i>MODUS OPERANDI</i> NEOLIBERAL .....	30
1.3 <i>STANDARDS</i> E INDICADORES, UMA REALIDADE NEOLIBERAL .....	57
<b>2. O APROFUNDAMENTO DO NEOLIBERALISMO NUMA PONTE PARA O FUTURO</b> .....	<b>67</b>
2.1 BREVE HISTÓRICO POLÍTICO BRASILEIRO .....	67
2.2 O PLANO DE GOVERNO DE MICHEL TEMER .....	75
2.3. CAMINHOS METODOLÓGICOS .....	83
2.4. UMA ANÁLISE DO DISCURSO POLÍTICO CONTIDO NA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS E RELATÓRIOS PARA APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 DE 2016 .....	91
2.5. UM AJUSTE JUSTO: O REFERENDO DO BANCO MUNDIAL .....	99
<b>3. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 DE 2016</b> .....	<b>105</b>
3.1. REFORMA CONSTITUCIONAL: LIMITES E POSSIBILIDADES .....	105
3.2 O OBJETO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 DE 2016 .....	107
3.3 ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DA EC nº 95 DE 2016 EM RELAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	109
<b>3.3.1. Cláusula implícita do Estado Democrático (e Social) de Direito</b> .....	<b>111</b>
<b>3.3.2. Da mitigação da atuação do Chefe do Poder Executivo e do Congresso Nacional</b> .....	<b>115</b>
<b>3.3.3. Da ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso social</b> .....	<b>118</b>
3.4. DA NECESSÁRIA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE .....	130
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>134</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>140</b>
<b>ANEXO 1 – ORÇAMENTO FEDERAL REALIZADO NO EXERCÍCIO DE 2018....</b>	<b>148</b>

## INTRODUÇÃO

A presente tese de doutorado tem como objeto de estudo a Emenda Constitucional (EC) nº 95 de 2016, que trata da limitação das despesas públicas primárias da União, cuja proposição ocorreu pelo ex-Presidente Michel Temer e que tramitou na Câmara dos Deputados sob o manto de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241 e no Senado Federal como PEC nº 55. Falar-se-á, ao longo do trabalho que essa espécie normativa faz parte do tripé de sustentação do plano de Governo de Temer, intitulado “Uma ponte para o futuro”, que é composto também pelas reformas trabalhista e previdenciária, apesar de não se ingressar no mérito das mesmas em face aos objetivos que serão explicitados nesta parte introdutória.

Parte-se do pressuposto de que, no Estado brasileiro, desde o final da década de 1980 e início de 1990 o ideário neoliberal passou a conduzir determinadas atividades estatais. Sob a égide do sistema neoliberal a intervenção do Estado no meio social passa a ser vista como pouco recomendável (SOARES, 2010), eis que isso acabaria por impedir que houvesse uma saudável competitividade entre os indivíduos. Mas não apenas isso, pois o Estado é taxado de ineficiente e eivado de corrupção, bem como que a sua atuação tende a criar monopólios que são prejudiciais para as escolhas individuais, ou seja, são prejudiciais para a liberdade de escolha. Isso porque, haveria prejuízos para a liberdade individual, que juntamente com a dignidade humana são valores centrais para os teóricos neoliberais (HARVEY, 2008).

É esta doutrina, ademais, que apregoa o livre mercado, porquanto as intervenções do Estado devem ser mantidas a um nível mínimo (HARVEY, 2008). Para se levar a cabo o receituário neoliberalizante é preciso que ocorram reformas estatais como forma de adequar o Estado aos ditames desse sistema, eis que é preciso que a sua atuação seja reduzida ao mínimo para que se maximize a liberdade individual e o mercado passe, a partir disso, a contribuir para o alcance da dignidade apregoada.

Nesse sentido, para que esse processo de reforma do Estado possa se efetivar é necessário que ocorram políticas de privatizações e concessões dos serviços públicos (AMARAL, 2006), bem como que se desregulamente o mercado e se flexibilizem as normas de natureza laboral. Dessa forma, dizem os adeptos dessa

ideologia que deve o Estado preocupar-se em apoiar o livre funcionamento dos mercados, mas não passando disso (HARVEY, 2008).

Além do mais, para que se criem mais empregos às amarras das legislações trabalhistas necessitam ser rompidas, a fim de que os indivíduos possam livremente estabelecer as regras para a execução dos contratos de trabalho, isso sem que haja imposições consideradas antiprodutivas que contribuiriam, inclusive, para o desemprego. Ainda, há que se observar, conforme a doutrina neoliberal que se o Estado é ineficiente e corrupto deve-se fazer com que os seus serviços possam ser ofertados pela iniciativa privada, de acordo com as regras de mercado, que é totalmente isento e moral (UGÁ, 2008).

No mesmo sentido, diz-se que em razão de seu tamanho e da quantidade de serviços que, legalmente, deve prover, o Estado possui altos déficits, ou seja, a sua própria atuação o está inviabilizando. Exemplo disso refere-se à seguridade social que é considerada uma das vilãs nos cenários que preconizam ajustes fiscais. Deste modo, a doutrina neoliberal assevera que é preciso que se reformem os sistemas previdenciários como forma de se reduzir a sua atuação ou, até mesmo, eliminá-lo. Afinal, para eles, não há óbice que nenhum serviço público seja transferido ao mercado (SORMAN, 1988).

No âmbito desta tese falar-se-á em aprofundamento do neoliberalismo, pois nos Governos do Partido dos Trabalhadores também houve políticas de natureza neoliberal. Entretanto, é preciso reconhecer que a trajetória neoliberal durante tais foi muito diferente do que nos governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de Fernando Henrique Cardoso, pois conforme se verificará ao longo do escrito, o PT não seguiu à risca dos ditames do Consenso de Washington.

Por essa razão é que alguns autores aduzem terem sido governos neodesenvolvimentistas, já que no decorrer dos mesmos ocorreu a melhoria de uma série de indicadores sociais, principalmente em razão de programas de transferência de renda para os mais pobres. Apesar disso, as “regras do jogo”, pró-mercado, permaneceram inalteradas durante tais e, por isso, tem o país uma das maiores concentrações de renda do mundo. (TENENBLAT, 2014).

Então, na realidade, pode-se afirmar que nos governos do Partido dos Trabalhadores houve um acordo de classes que acabou freando a velocidade e a profundidade das políticas neoliberalizantes. Por isso se trata de um neodesenvolvimentismo, porque houve desenvolvimento econômico e não

meramente crescimento, ou seja, as camadas mais pobres da população acessaram outros níveis de bem-estar social, o que se conseguiu, em grande medida, com programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. É justamente “em função de tais medidas, alguns autores inferiram o início de um novo ciclo econômico no país, denominado de novo-desenvolvimentismo [...]”. (TENENBLAT, 2014, p. 344).

Atuações estatais como essa, na análise de Boaventura de Sousa Santos (2006), referem-se ao Estado Heterogêneo, no qual coexistem diferentes lógicas de regulação, executadas por diferentes instituições, tendo pouca, ou quase inexistentes a comunicação entre si. De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014) a constituição desse Estado foi possível, pois, os movimentos históricos e atores sociais vieram a experienciar novos padrões de interação entre Estado-sociedade. Por isso, afirma-se que nos governos do Partido dos Trabalhadores, apesar das políticas neodesenvolvimentistas, persistiu a lógica neoliberal, mas em menor escala que nos governos anteriores.

O aprofundamento do neoliberalismo passa a ser apregoado em “Uma Ponte para o Futuro”, documento elaborado pelo PMDB antes mesmo da ocorrência do *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff. No mesmo diz-se que devem se estabelecer limites para as despesas públicas primárias, já que as mesmas estariam inviabilizando o pleno funcionamento da máquina pública. (PMDB, 2015). Para tanto, se aduz a necessidade de se estabelecerem tetos orçamentários, sem que haja qualquer vinculação de ordem constitucional no tocante à implementação de determinados direitos, como os previdenciários, por exemplo. Em relação à previdência social, no documento, alerta-se para a sua iminente insustentabilidade financeira. Além do que, assevera-se pelo partido que é preciso aquecer a economia com a geração de empregos, todavia, com as “amarras” da legislação trabalhista brasileira isso é inviável, logo, é necessário reformar as normas de caráter laboral com o fito de buscar aquecer o mercado de trabalho. Ainda, em prol da redução dos déficits públicos deve-se privatizar. (PMDB, 2015).

Logo após a posse de Michel Temer na Presidência da República, “Uma ponte para o futuro” começa a ser colocada em prática, ela que possui um tripé de sustentação calcado na reforma constitucional para o estabelecimento de um teto para as despesas públicas primárias, e nas reformas trabalhista e previdenciária. Com isso há um rompimento com o neodesenvolvimentismo e o neoliberalismo inicia um

processo de aprofundamento, pois com a implementação desse plano de governo há tendência de redução das políticas sociais, pouco toleradas pelo referido ideário.

Dito isto, a presente pesquisa de doutorado busca analisar apenas uma parte deste tripé que sustenta tal plano de governo, a mesma está adstrita a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 que estabeleceu um teto para as despesas públicas primárias, pelo prazo de vinte anos (vinte exercícios financeiros). Demonstrar-se-á, ao longo do escrito que, na realidade, não se trata do estabelecimento de um teto, mas de um congelamento das despesas da União nos recursos orçamentários que seriam utilizados na implementação de direitos sociais.

Justifica-se a análise meramente relacionada à Emenda Constitucional em face de que foi a primeira medida proposta pelo Poder Executivo, comandado por Michel Temer, com o fito de buscar satisfazer “Uma ponte para o futuro”. Em razão de seu fim é o estabelecimento de um teto para das despesas públicas primárias, também se justifica o seu estudo, uma vez que é possível a inviabilização das políticas sociais durante o período em que estiver vigente que, como será demonstrado nesta pesquisa, terão drástica redução orçamentária. Além disso, face a existência do princípio constitucional da supremacia da Constituição, estudá-la é fundamental para que se possa afirmar ou não a constitucionalidade da espécie normativa.

Nessa senda, o objetivo geral deste trabalho é analisar como se manifesta a discurso neoliberal, em determinados documentos relativos ao processo legislativo, que preconiza a aprovação da EC nº 95 de 2016, e se esse discurso (ideário) leva à incompatibilidade da espécie normativa em relação à Constituição Federal.

Dito isso esta tese se propõe à realização de uma pesquisa documental exploratória que permitirá, através do método da análise de discurso político nos documentos que consubstanciam a EC nº 95 de 2016, fazer tal verificação que está relacionada ao aprofundamento do neoliberalismo, pois, claramente o seu sustentáculo está alicerçado nos ditames neoliberais. Faz-se uma abordagem qualitativa de pesquisa tendo como referência o fato de que ela possibilita novas funções à pesquisa social, seja no campo administrativo, seja no político. (GROULX, 2012). Outrossim, analisa-se a compatibilidade das normas que compõe a EC nº 95 de 2016 em relação à Constituição Federal, partindo-se do pressuposto que há na Carta Política brasileira o princípio da supremacia da Constituição e que a mesma é do tipo rígida.

Ainda, o presente estudo tem como objetivos específicos tratar de conceituar neoliberalismo, falando de seu histórico, agenda e *modus operandi*. Assim como se pretende investigar a importância de *standards* e indicadores para a doutrina neoliberal, que invariavelmente acabam consubstanciando, inclusive, medidas de ajuste como a EC objeto deste trabalho, conforme se verificará em documento publicado pelo Banco Mundial. Ademais, realizar-se-á uma breve abordagem histórica procurando situar o leitor ao advento de “Uma ponte para o futuro”.

Também, procura-se abordar os limites e possibilidades para reforma constitucional, tratando das questões procedimentais e materiais que devem ser observadas pelo Legislador ao emendar à Constituição. Busca-se, ainda, estudar o objeto da EC nº 95 de 2016. Isso é fundamental para que se possa propriamente analisar a compatibilidade da EC em relação à Constituição Federal brasileira, pois, caso não seja compatível, tem de ser declarada inconstitucional e suprimida do ordenamento jurídico pátrio.

## 1. O NEOLIBERALISMO

Neste capítulo tratar-se-á de dissertar sobre o neoliberalismo, nesse sentido, falar-se-á de seu conceito, histórico, a agenda neoliberal e seu *modus operandi*, ou seja, suas formas de atuação na sociedade, bem como a importância de *standards* e indicadores para esse “regime”. Para tanto, faz-se um diálogo entre autores abordando tais pontos, com o objetivo de criarem-se subsídios que auxiliem na análise de como se manifesta o discurso neoliberal nos documentos que preconizam a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

### 1.1 CONCEITO E HISTÓRICO DO NEOLIBERALISMO

Ao início menciona-se que “é sempre difícil apresentar de maneira precisa a origem de um fenômeno complexo, tal como a fase do capitalismo, conhecida como neoliberalismo.” (DUMÉNIL, LÉVY, 2007, p. 01). Por essa razão, no âmbito desta tese, optou-se por não se investigar suas origens, por isso, será tratado apenas de seu conceito enquanto teoria. Apesar disso, abordar-se-ão fatos sócio-históricos que se relacionam ao seu processo de implementação.

Filgueiras (2006) registra que é preciso diferenciar, de forma conceitual, o neoliberalismo, do projeto neoliberal e do modelo econômico neoliberal. Assim, o primeiro estaria relacionado à doutrina político-econômica propugnada principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial e que tem como principais expoentes doutrinadores como Hayek e Friedman. Por outro lado, o segundo estaria referido a como o neoliberalismo se traduz enquanto projeto ou programa político-econômico. Já o terceiro seria o resultado de como o projeto neoliberal se estruturou num determinado Estado.

Assim, para o autor, o neoliberalismo é uma teoria geral, por outro lado, tanto o projeto neoliberal e o modelo econômico neoliberal serão, mais ou menos, diferenciados a depender do país onde são desenvolvidos, eis que sua implementação de tais dependerá das peculiaridades locais. (FILGUEIRAS, 2006). Aqui, inicialmente se abordará, então, o neoliberalismo enquanto doutrina político-econômica.

Segundo leciona David Ibarra (2011), o neoliberalismo nada mais é do que um regime colonial de dominação que se dá, primordialmente, dos chamados países

centrais aos periféricos. Nessa mesma linha Duménil e Lévy (2007, p. 02) destacam “o neoliberalismo como uma configuração de poder particular dentro do capitalismo [...]”. Ademais, Saad Filho (2011, p. 06) assinala que “o neoliberalismo é o modo de existência do capitalismo contemporâneo.”. Complementa o autor afirmando que

[...] o neoliberalismo é uma forma material de reprodução social incluindo a estrutura da acumulação, as trocas internacionais, o Estado, a ideologia e a reprodução da classe trabalhadora e que é compatível com uma grande variedade de políticas sob um manto de 'livre mercado'. (SAAD FILHO, 2011, p. 18).

Dessa forma, pode-se afirmar que se trata de uma nova fase do capitalismo no qual se acentua a dominação e a interdependência externa, principalmente com o advento de mecanismos de globalização financeira, como se abordará adiante, neste tópico.

David Harvey (2007) observa que o

[...] neoliberalismo é, em primeira instância, uma teoria sobre práticas de política econômica que afirma que o bem-estar humano pode ser mais bem provido por meio da maximização das liberdades empresariais dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar um quadro institucional apropriado a tais práticas. (HARVEY, 2007, p. 02).

Como se pode vislumbrar, do conceito destacado pelo autor, trata-se, *a priori*, de uma política econômica<sup>1</sup>, calcada no livre mercado e no denominado “Estado mínimo”<sup>2</sup>. Percebe-se, ademais, que nele o Estado tem um papel secundário, no sentido apenas de buscar garantir, mediante ação ou omissão, as condições para que se efetivem as liberdades propugnadas.

Plauto Faraco de Azevedo assevera que, desde 1935, Friedrich August Hayek já defendia tal ideia, sendo que constituiria “uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e do bem-estar.” (AZEVEDO, 1999, p. 96). Logo, é

---

<sup>1</sup> Nesta tese, não será tratado o neoliberalismo meramente como política econômica, pois, de fato o mesmo não se traduz somente nisso. Pode-se destacar, nesse sentido, que ele é principalmente uma concepção de Estado e Sociedade, isso porque a sua influência transcende a esfera econômica. Nessa senda, menciona-se o aduzido por Harvey (2008, p. 13) para quem “[...] o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo.”. Por tais razões é que se afirma aqui não se tratar de uma mera política econômica, sendo considerado enquanto um sistema de dominação.

<sup>2</sup> Relaciona-se a atuação mínima na implementação de direitos sociais e máxima no atendimento das demandas do mercado.

uma concepção de Estado e sociedade totalmente diversa da mencionada, na qual havia uma intervenção constante dos entes estatais no sentido de se garantirem e implementarem, principalmente direitos de natureza social. Desse modo, deve-se ter em mente que, aqui, há um repúdio ao “Estado interventor” (UGÁ, 2008).

Tanto é assim que os defensores da neoliberalização asseveram que, pela lógica, não há nenhuma proibição que tudo, literalmente, seja privatizado. Sorman (1988, p. 34), citando Friedman, observa que a experiência dos “Estados Unidos, demonstrou que é perfeitamente possível confiar a polícia e a defesa nacional ao setor privado.”. Em sentido idêntico o autor ainda aduz que:

Friedrich A. Hayek descreveu igualmente com coerência como as nações modernas deviam estar interessadas na privatização de sua moeda; uma moeda “privada” submetida à concorrência seria melhor administrada e menos inflacionária que uma moeda de Estado. (SORMAN, 1988, p. 34).

Como se vê a redução do Estado ao mínimo é um ideal que faz parte do cardápio neoliberalizante, tanto é que “são favoráveis à transferência do serviço público ao setor privado toda vez que o exame crítico torna essa experiência vantajosa”. (SORMAN, 1988, p 34). Todavia, como se verificará ao longo deste escrito, essa vantagem serve a um propósito muito claro: a extração de mais valia. Evidentemente que esse objetivo não é publicizado, ele fica oculto, às sombras do bem-estar que a doutrina neoliberal apregoa instituir. O discurso da redução das despesas públicas para a otimização do aparelho estatal é um exemplo dessa vantagem.

Diz-se que o Estado é ineficiente em razão da quantidade de despesas públicas e que, por isso, é preciso reduzi-lo, para otimizá-lo, com isso surge a ideia de se transferir patrimônio público para a esfera privada. A política de privatizações, nesse sentido, é fundamentada apenas nos interesses do consumidor-contribuinte (SORMAN, 1988), todavia, ao longo do texto, se verificará que não é bem essa a sua finalidade.

Menciona-se que

A privatização, além de suas vantagens econômicas, amplia a liberdade do cidadão: autoriza a opção entre dois serviços, ali onde só havia um, e, melhor ainda, permite que não se recorra de jeito nenhum a um serviço quando se considera que ele é inútil. (SORMAN, 1988, p. 35).

O discurso é sedutor. Ademais, os neoliberais dizem que “o Estado tornou-se, com efeito, insuportável, não somente porque é oneroso, mas também porque impõe consumos obrigatórios financiados através de impostos”. (SORMAN, 1988, p. 35). O privado, assinala, é menos caro e mais eficaz (SORMAN, 1988).

Nessa senda, Ugá (2008) observa que, para Hayek, a liberdade deve estar acima de qualquer outro valor e que, por isso, deve ser garantida ao máximo, desde que não se prejudique a liberdade de outrem. Nessa seara, Harvey (2008) diz que no neoliberalismo, o bem-estar pode ser melhor provido quando há mais liberdade de atuação para os indivíduos, o que poderia ocorrer com livres mercados e sólidos direitos de propriedade. Assim, o papel do Estado estaria adstrito apenas à preservação da “[...] estrutura institucional apropriada a tais práticas” (HARVEY, 2008, p. 12).

O autor ainda relata que não é a toa que se propugna liberdade, bem como dignidade humana enquanto ideais neoliberais, isso porque esses valores são sedutores e convincentes (HARVEY, 2008). Logo, não basta que se propugne maior liberdade de atuação, é preciso dizer que ela vai levar ao ideal de dignidade humana. Esse é o pano de fundo utilizado pela doutrina neoliberal e, de fato, é sedutor, porque todo ser humano, sem sombra de dúvidas quer viver com liberdade, na plenitude da dignidade humana.

Entretanto, no neoliberalismo se passa a preconizar o individualismo, em detrimento da coletividade (IANNI, 1998). Dessa forma, os ideais asseverados até podem ser atingidos pela sociedade, mas não de forma coletiva, ou seja, individualmente, no gozo de sua liberdade de atuação, é possível que se alcance a preconizada dignidade. Ademais, “as liberdades que ele encarna refletem os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro.” (HARVEY, 2008, p. 17). Assim, o mundo social é reduzido ao mercado. (UGÁ, 2008).

No neoliberalismo, ainda, “toda e qualquer intervenção estatal, destinada a limitar os mecanismos de mercado, é vista como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.” (AZEVEDO, 1999, p. 97). Justamente por tal fato é que se assinala que o Estado deve ter uma atuação mínima, não limitando os mecanismos de mercado, que se autorregularia. Porquanto as intervenções do Estado no mercado devem ser mantidas num nível mínimo (HARVEY, 2007).

Conforme aduz Azevedo (1999) o surgimento do neoliberalismo se dá contra a realização do imperativo de fraternidade e de solidariedade oriundos do Estado Social, tanto na teoria como na prática do direito. Segundo o autor, tem surgimento “[...] a ideologia neoliberal, pretendendo decretar, autoritariamente, o fim do Estado Social [...]”. (AZEVEDO, 1999, p. 96).

Na realidade, o que se vislumbra aqui é uma grande utopia econômica de que os mercados livremente se regularão e que com isso contribuiriam para o “fim do atraso” social e econômico que seria causado pela interferência do Estado na economia. Todavia, evidentemente, que se trata de uma utopia, ou melhor, de um mito, o mito do livre mercado.

Fala-se de mito por uma razão bastante óbvia: não há liberdade de mercado. O que existe, na realidade, é a desregulamentação do “mercado” pelo Estado. Entretanto, essa mítica liberdade propugnada pelo ideário neoliberal é falsa, pois é balizada pelos próprios interesses do mercado econômico. Ou seja, há liberdade apenas para aquilo que se considera lícito, lucrativo ou que esteja alinhado ideologicamente aos anseios hegemônicos.

Outrossim, é sob o neoliberalismo que se busca reformar o Estado, desregular atividades econômicas por parte do Estado, privatizar empresas produtivas estatais, mercadorizar direitos sociais como, por exemplo, habitação, saúde, trabalho, previdência e transportes. (IANNI, 1998).

Para o neoliberalismo, então, sob a égide dessa desregulamentação, o Estado deve, obrigatoriamente, ser mínimo. Sua função estaria relacionada, basicamente, em buscar impedir que interesses individuais sobreponham-se uns aos outros. As questões de ordem econômica, de forma oposta, devem ser solucionadas pela “mão invisível do mercado”. (UGÁ, 2008).

Verifica-se desta forma que essa lógica contraria completamente a do Estado Social. Isso não ocorre à toa, mas decorre diretamente de argumentos teóricos lecionados por Hayek que:

[...] argumenta que como o funcionamento do mercado não pressupõe um conhecimento do que a justiça social *a priori* abrange, ele é imparcial e a distribuição que dele resulta seria isenta de moralidade, ou seja, não poderia ser considerada nem justa, nem injusta, mas apenas natural. (UGÁ, 2008, p. 51).

Entretanto, trata-se de um grande engodo, pois crer na imparcialidade do mercado é cegar-se para os interesses que o circundam como, por exemplo, a maximização dos lucros. Portanto, não há que se falar em imparcialidade, sequer em “mão invisível”, eis que há direcionamento das ações mercadológicas sempre, gize-se, em prol da mais valia.

Hayek vislumbra, ademais, “a ordem espontânea do mercado e a distribuição dela decorrente como naturais, ele afirma que são isentas de valor e, por conseguinte, não existem falhas morais no sistema.”. (UGÁ, 2008, p. 51). Por essa razão, “se alguém está desempregado ou é miserável não pode ser visto como culpa do sistema, mas sim de sua falta de destreza, esforço ou, ainda, sorte. A responsabilidade é, portanto, individual, e não social.”. (UGÁ, 2008, p. 51).

Assim, com a espontaneidade do mercado, propugnada por Hayek, numa situação de desemprego ou de miséria, o indivíduo torna-se culpado pela sua condição ou porque não tem vontade suficiente para deixá-la ou porque não é atrativo para o mercado. A culpa de tal jamais será do sistema que para os adeptos dessa teoria é totalmente imparcial.

Por isso que a doutrina neoliberal diz que a dependência burocrática dos indivíduos em relação aos programas sociais realizados pelo Estado os amarram à pobreza e os desencorajam a sair dela (SORMAN, 1988).

David Harvey (2008) assinala que a ascensão da teoria neoliberal ocorreu em torno do austríaco Friedrich Von Hayek que foi um dos fundadores da *Mont Pelerin Society*, em 1947, cujos membros do grupo se autodescreviam como liberais, dentre os quais se podem destacar Ludwig von Mises, assim como o economista Milton Friedman.

Os iniciados nessa sociedade

[...] seguiam a ideia de Adam Smith de que a mão invisível do mercado constituía o melhor recurso de mobilização de mesmo os mais vis instintos humanos, como a gula, a ambição e o desejo de riqueza e o poder em benefício de todos. Assim, a doutrina neoliberal opunha-se profundamente às teorias do Estado intervencionista, como as de John Maynard Keynes, que alcançaram proeminência nos anos 1930 em resposta à Grande Depressão. (HARVEY, 2008, p. 30).

A não intervenção do Estado não apenas na economia, mas em todos os aspectos da vida social era o norte dos adeptos dessa doutrina. Eram totalmente contrários ao *keynesianismo* que apregoava a intervenção do Estado na economia e

na sociedade, o que, aliás, auxiliou os Estados a superarem a crise iniciada com a quebra da bolsa de Nova York, em 1929. Nessa senda, observavam que

[...] as decisões do Estado estavam fadadas à tendenciosidade política, que dependia da força dos grupos de interesse envolvidos (como os sindicatos, os ambientalistas e os grupos de pressão corporativos). (HARVEY, 2008, p. 30).

Todavia foi apenas com os prêmios Nobel de Economia de Hayek, em 1974 e de Friedman, em 1976, que a teoria neoliberal passou a ser respeitada. Ugá (2008, p. 51) destaca Milton Friedman como a “[...] figura central da Escola de Chicago”. Aduz, nessa linha, que:

[...] só o capitalismo competitivo, organizado através do livre funcionamento do mercado, é capaz, por um lado, de promover a liberdade econômica e, por outro, de alcançar a liberdade política dos indivíduos. [...] Nessa discussão, argumenta-se que é preciso restringir o papel do Estado/governo a objetivos limitados, de modo que não prejudique ou cerceie – mas proteja – as liberdades dos indivíduos. (UGÁ, 2008, p. 52).

Como se pode verificar o teórico defende a atuação do Estado adstrita apenas na proteção das liberdades individuais, ou seja, deve ele salvaguardar a atuação dos indivíduos na sociedade. Para ele, ademais, o Estado deve apenas estabelecer as regras do jogo. (UGÁ, 2008). Por outro lado, ele não pode “jogar”, devendo atuar apenas no sentido de fiscalizar. Dessa forma se poderia promover a liberdade dos indivíduos e, por conseguinte, do próprio mercado.

Tal como Hayek, Friedman também defende o fim dos programas de bem-estar levados a cabo pelo Estado social. Por isso,

[...] o autor critica severamente os programas de bem-estar [...] afirma que o “mais desejável” no que diz respeito à solução dos males sociais seria a caridade privada, determinada pela livre escolha ou vontade dos indivíduos. (UGÁ, 2008, p. 53).

Isso vai justamente ao encontro do que se afirmou anteriormente, que para o neoliberalismo esvazia-se a ideia de solidariedade social. Como se vislumbra, o individualismo é enaltecido de tal forma que “os problemas sociais” somente seriam solucionados se os indivíduos assim o quisessem, através de atos de caridade. Perceba-se que para o doutrinador essa não deve ser uma preocupação do Estado,

já que, muito provavelmente, se o indivíduo está numa condição de miserabilidade é porque não se esforça para sair da mesma.

A ideia, desta maneira, é que a proteção social seja retirada do âmbito de atuação do Estado (UGÁ, 2008). Por que deveriam ter gastos estatais destinados a solução da questão social se os indivíduos que vivem no pauperismo estão nesta condição por sua única e exclusiva culpa? Esse é o tipo de questionamento que adeptos a doutrina neoliberal fazem. Ora, se a responsabilidade é individual pela sua própria condição, não há que se terem gastos do Estado para com o auxílio numa situação em que o próprio indivíduo se colocou.

Entretanto,

Ao Estado caberia apenas compensar os “pobres” com pequenas quantias que aliviassem sua penúria, durante o período em que esses indivíduos não estejam em condições de garantir sua própria existência. No lugar de promover uma “seguridade social”, propõe-se que o Estado ajude com um mínimo apenas alguns indivíduos (mediante comprovação de sua necessidade). Com isso, percebe-se que Friedman sugere, de um lado, uma individualização da política social e, de outro – para os que “podem” -, uma privatização dos mecanismos de proteção social. (UGÁ, 2008, p. 54).

Nessa senda, verifica-se que Friedman (2014) defende uma política social focalizada apenas naqueles que não tem condição de garantir sua subsistência, mas em caráter temporário e jamais com viés emancipatório. Ainda argumenta o teórico que o mercado pode assumir a responsabilidade das questões sociais daqueles indivíduos que tem como pagar por ela. Novamente vê-se que “o mais importante a ser destacado no pensamento dos autores neoliberais indicados aqui é a defesa da redução do Estado [...]”. (UGÁ, 2008, p. 56).

Ademais, propugna-se o incremento do papel do Estado enquanto garantidor da propriedade privada e do fiel cumprimento dos contratos. Resta clara, portanto, a “[...] ideia do ‘mercado’ como o melhor organizador das relações sociais e o único capaz de promover a plena liberdade do indivíduo”. (UGÁ, 2008, p. 56).

David Harvey (2008, p. 17) assinala que “a primeira experiência de neoliberalização ocorreu no Chile depois do golpe de Pinochet no pequeno 11 de setembro.”. Ironicamente denomina de “pequeno 11 de setembro”, de 1973, fazendo alusão, é claro, ao atentado terrorista ocorrido 28 anos depois, em 2001, nos Estados Unidos. Tal ironia deve-se ao fato de que pouco se aborda a relação existente entre o Governo Norte Americano e os golpes de Estado ocorridos não apenas no Chile, mas

na América Latina como um todo. Em especial, naquele país perpetrrou-se um golpe contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende. Harvey lembra muito bem que o mesmo “[...] foi apoiado por corporações dos Estados Unidos, pela CIA [...]”. (HARVEY, 2008, p. 17).

Após o golpe, “[...] o mercado de trabalho foi ‘liberado’ de restrições regulatórias ou institucionais (o poder sindical, por exemplo).” (HARVEY, 2008, p. 17). Vê-se, então, o início da implementação da doutrina neoliberal. Encolhe-se o Estado. Esse processo, é claro, foi totalmente encubado pelos norte-americanos. Tanto foi assim que:

Um grupo de economistas conhecidos como “the Chicago boys”, por causa de sua adesão às teorias neoliberais de Milton Friedman, então professor da Universidade de Chicago, foi chamado para ajudar a reconstruir a economia chilena. (HARVEY, 2008, p. 18).

Fala-se em “reconstruir” justamente porque a pretensão era que se alterasse substancial e profundamente a economia chilena que, até então, estava alinhada aos anseios do Estado Social. Esse grupo de economistas

[...] em parceria com o FMI, reestruturaram a economia de acordo com suas teorias. Reverteram as nacionalizações e privatizaram os ativos públicos, liberaram os recursos naturais (pesca, extração de madeira, etc.) à exploração privada e não-regulada (em muitos casos reprimindo brutalmente as reivindicações das populações indígenas), privatizaram a seguridade social e facilitaram os investimentos estrangeiros diretos e o comércio mais livre. O direito das companhias estrangeiras repatriarem lucros de suas operações chilenas foi garantido. (HARVEY, 2008, p. 18).

Percebe-se, assim, que até mesmo organismos internacionais passam a propagar os ideais dessa doutrina. Claro que as instituições criadas pelo acordo de Bretton Woods<sup>3</sup> estão diretamente alinhadas aos interesses norte-americanos, por tal razão, inclusive, é que auxiliaram e seguem auxiliando na propagação e implementação de políticas com esse cunho.

Além disso, no Chile, começa a redução completa da atuação do Estado, com a privatização de seus ativos como empresas públicas, por exemplo. Mas não apenas

---

<sup>3</sup> A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, ocorrida na cidade de Bretton Woods (New Hampshire, EUA), realizou-se em julho de 1944 nos marcos de uma assimetria de poder extraordinária. Quarenta e quatro delegações aliadas e um país neutro (Argentina) atenderam ao convite do presidente Franklin Roosevelt (1933-1945), mas foram as negociações entre apenas duas delas que realmente definiram o fundamental. (PEREIRA, 2009, p. 52-53). Refere-se o autor a Estados Unidos e Reino Unido.

isso, pois como se pode ver a desregulamentação ocorreu desde relacionada ao meio ambiente até em relação aos direitos sociais, como foi o caso da seguridade social que passou a ser mercadorizada. A garantia existente é que as companhias estrangeiras, adquirentes do patrimônio chileno ou responsáveis, agora, pelo comércio de direitos sociais, pudessem levar os seus lucros para seus países de origem. Ou seja, esta também era uma forma de os Estados Unidos resolver seus problemas advindos com a crise estrutural iniciada nos anos 1970.

Todavia, foi através dos governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margareth Thatcher, na Inglaterra, que o neoliberalismo se consolida enquanto política de Estado. Esse período da história pode ser definido como o de início de “[...] uma nova hegemonia financeira”. (DUMÉNIL, LÉVY, 2007, p. 02). É neste lapso temporal que se torna, também, de fato uma ideologia a ser seguida que foi propagada, principalmente, “[...] a partir do *mainstream* acadêmico (norte-americano, sobretudo) e dos organismos internacionais para o resto do mundo.” (UGÁ, 2008, p. 57).

Isso se torna possível, principalmente, porque a “[...] crise estrutural dos anos 1970 e o crescimento da inflação diminuíram ainda mais a renda e a riqueza da classe capitalista.”. (DUMÉNIL, LÉVY, 2007, p. 02). A doutrina neoliberal emerge, então, como a tábua de salvação dos donos dos meios de produção que estavam diante do encolhimento de sua riqueza nesse período. Duménil e Lévy (2007) mencionam que tal emergência foi um sucesso no sentido de conseguir o restabelecimento de privilégios que estavam se esvaindo.

Dessa forma, “enquanto ideologia, o neoliberalismo se impõe como o caminho necessário e como o projeto de reorganização social a ser seguido.” (UGÁ, 2008, p. 57). Apesar de se consolidar nos Estados Unidos e na Inglaterra, a sua implementação, *a priori*, fora terceirizada para a América Latina. Logo, puseram-se em prática, no Chile, os ideais neoliberais como forma de se experimentar seu arcabouço teórico. David Harvey diz que não seria a primeira vez que “[...] uma experiência brutal realizada na periferia transformou-se em modelo para a formulação de políticas no centro.” (HARVEY, 2008, p. 19).

É preciso ficar claro que apesar de se consubstanciar, principalmente a partir do imperialismo norte-americano, o neoliberalismo desenvolvido pela Inglaterra não se relaciona com isso, afinal, “[...] não foram os Estados Unidos que forçaram

Margareth Thatcher a seguir o pioneiro caminho neoliberal que ela seguiu em 1979.”. (HARVEY, 2008, p. 19).

Fato que nenhum teórico sabe explicar ao certo é a razão pela qual o neoliberalismo emergiu como doutrina econômica, política e social. Entretanto, David Harvey (2008) destaca que isso se dá principalmente em razão da crise de acumulação do capital, iniciado na década de 1970, e que afetou substancialmente os Estados soberanos combinando desemprego com uma inflação galopante.

Como já se disse, isso afetou fortemente o processo de acumulação capitalista. O autor diz, entretanto, que não se sabia que o neoliberalismo causaria resultado tão positivo para o capital como gerou. Não há dúvidas, apesar disso que “[...] a neoliberalização foi desde o começo um projeto voltado para restaurar o poder de classe.”. (HARVEY, 2008, p. 26). Ou seja, é um projeto voltado para a reconstrução do poder das elites econômicas. O custo disso, contudo, para sociedade foi e, ainda é, muito alto.

Harvey (2008, p. 36) leciona, ademais, que no século XX os norte-americanos desenvolveram um sistema de “colonialismo sem colônias”, isso ocorre principalmente no pós-guerra, com a política externa promovida pelos Estados Unidos no sentido de auxiliar a implementação de ditaduras nos Estados latino-americanos ou de regimes em outros países do globo que estivessem alinhados aos seus interesses. Com isso “no período pós-guerra, boa parte do mundo não comunista estava aberto ao domínio norte-americano mediante táticas desse tipo.” (HARVEY, 2008, p. 37).

Esse alinhamento possibilitou que os Estados, sob a “tutela” estadunidense, passassem a usufruir crédito do sistema bancário daquele país. Na verdade, os bancos norte-americanos sempre tiveram ativos no exterior, mas após a década de 1970, acentuaram a sua atuação no fornecimento de recursos pecuniários a governos estrangeiros. O próprio governo dos Estados Unidos passou a promover e a apoiar iniciativas nesse sentido no sistema bancário – fato que contribuiu para que os países em desenvolvimento se endividassem, com taxas de juros bastante vantajosas para o setor bancário americano. (HARVEY, 2008).

Como os empréstimos eram realizados em dólar, a moeda do norte, com qualquer variação sem cotação ou mesmo aumento da inflação, poderiam os devedores ir à bancarrota, o que, conseqüentemente, quebraria o setor bancário norte-americano. Diante disso, tamanha era a preocupação do Governo Reagan com

isso, que se pensou a retirar o apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI) no primeiro ano de seu governo. (HARVEY, 2008).

Entretanto, descobriu-se “[...] uma maneira de unir os poderes do Tesouro norte-americano e do FMI para resolver a dificuldade rolando a dívida, mas exigiu em troca reformas neoliberais.” (HARVEY, 2008, p. 38). Quer dizer, o governo estadunidense, naquele período, percebeu que poderia impor os seus próprios interesses aos Estados devedores através de agências internacionais. Desta forma, caso os mencionados não conseguissem adimplir com as suas dívidas, isso não levaria o sistema bancário credor à queda, pois criaram-se mecanismos de rolagem das dívidas que beneficiariam fortemente os credores.

Assim,

O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do “fundamentalismo do livre mercado” e da ortodoxia neoliberal. Em troca do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes de gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização. Foi inventado assim o “ajuste estrutural”. (HARVEY, 2008, p. 38).

Desta forma, com a liberalização dos mercados devedores era possível que corporações norte-americanas passassem a mercadorizar os direitos sociais que até então eram de atribuição do Estado, mas não apenas isso, porquanto poderiam ser os gestores do patrimônio que já não é mais público. Perceba-se que não importa quais as consequências dos ajustes para o bem-estar da população, desde que se assumam o ônus do pagamento das dívidas. (HARVEY, 2008).

Esse processo de ajustes estruturais patrocinados por agências internacionais contribuiu para

A restauração do poder a uma elite econômica ou classe alta nos Estados Unidos e em outros países capitalistas avançados apoiou-se pesadamente em mais-valia extraída do resto do mundo por meio de fluxos internacionais e práticas de ajuste estrutural. (HARVEY, 2008, p. 38).

Vislumbra-se, então, que a neoliberalização é um conjunto de processos que tendem a liberalizar a economia dos Estados, reduzindo-os ao mínimo, mercadorizando direitos de natureza social, flexibilizando as normas trabalhistas, bem como realizando privatizações, muitas vezes exigindo a entrega do patrimônio

nacional a preço de banana. Como se vê, ainda, há uma razão nisso: a restauração do poder da elite econômica.

Harvey (2008) assinala que é importante que se saiba no que consiste o denominado “poder de classe” (ou de elite). Para tanto é preciso que se tenha em mente que “classe” tem significados diferentes em locais diversos. “Embora possa ter tido como foco a restauração do poder de classe, a neoliberalização não significou necessariamente a restauração do poder econômico às mesmas pessoas”. (HARVEY, 2008, p. 40). Por essa razão, assevera que “poder de classe” consiste no poder desempenhado pelas “finanças”, pois a “neoliberalização significou a financialização de tudo.”. (HARVEY, 2008, p. 41). Desta forma, o autor destaca que “[...] houve sem sombra de dúvida uma mudança de poder da produção para o mundo das finanças.”. (HARVEY, 2008, p. 42).

Não é a toa que, até os dias atuais, se afirma que determinado candidato é bom para o mercado ou não. Isso porque ele pode atender ou não aos anseios do poder de classe, da elite financeira. “Por isso, o apoio às instituições financeiras e à integridade do sistema financeiro se tornou a preocupação central da coletividade de Estados neoliberais (como o grupo formado pelos países mais ricos do mundo, conhecido como G7).” (HARVEY, 2008, p. 42). Por isso, o sistema financeiro acaba tendo um caráter blindado no neoliberalismo.

## 1.2 AGENDA E *MODUS OPERANDI* NEOLIBERAL

Ibarra (2011) leciona que o neoliberalismo “vende” a ideia de que o desenvolvimento exportador e de investimento estrangeiro erradicariam a pobreza crônica do subdesenvolvimento, enquanto que a difusão automática das melhoras tecnológicas elevaria os padrões de vida e se inverteriam em favor da orientação mercantil das políticas públicas.

Como abordará adiante, ele interferirá diretamente nas políticas internas a serem desenvolvidas pelos Estados, aliás, este é o tema que perpassa a presente tese de doutorado, pois o programa de Governo de Michel Temer, denominado de “Uma Ponte para o Futuro”, faz parte de uma agenda neoliberal que pressupõe uma mudança drástica no Estado de Direito, inclusive com a alteração de normas de caráter constitucional.

Por essa razão, inclusive, é que Ibarra (2011, p. 239) assevera que “o neoliberalismo propugna a redução do intervencionismo estatal e do raio de ação da política [...]”, ou seja, ele pressupõe, como já se mencionou, o denominado “Estado mínimo”. Aqui, é o mercado quem deverá suprir as demandas da população com saúde, educação, previdência e outros até então denominados direitos (fundamentais) sociais.

Até porque, propaga-se a ideia da ineficiência, da corrupção e do desperdício em relação às atividades desempenhadas pelo Estado. “Ao mesmo tempo, exalta as qualidades da iniciativa privada, concebida como sinônimo de eficiência, probidade e austeridade.”. (TENENBLAT, 2014, p. 337).

Como bem diz Ianni (1998, p. 30) “o poder estatal é liberado de todo e qualquer empreendimento econômico ou social que possa interessar ao capital privado nacional e transnacional.”. Assinala, ainda, o autor que “trata-se de criar o ‘Estado mínimo’, que apenas estabelece e fiscaliza as regras do jogo econômico, mas não joga” (IANNI, 1998, p. 30).

Há que se discordar de tal afirmação num único ponto: que o Estado estabeleceria e fiscalizaria as regras do mercado. Bom, de fato, são as instituições estatais que as estabelecem, não há dúvidas disso. Todavia, são os interesses de natureza econômico-financeira que as ditam. Na realidade, discordando do autor, é possível afirmar que o Estado joga sim, mas controlado pelos interesses do mercado.

Na mesma linha de raciocínio Ianni (1998, p. 35) destaca que:

[...] o neoliberalismo diz respeito à transnacionalização das forças produtivas e das relações de produção, atravessando os territórios e as fronteiras, tanto quanto os regimes políticos e as culturas. São “forças produtivas”, tais como o capital, a tecnologia, a força de trabalho, a divisão do trabalho social, o mercado, o planejamento e a violência, concretizando a transformação de formas de vida e trabalho, compreendendo práticas e imaginários.

Desta forma verifica-se que, há, então, uma relação direta entre neoliberalismo e globalização. Entretanto, ele não realiza pressões/imposições apenas de ordem internacional, mas, também, “[...] sobre a direção e conteúdo das políticas e instituições internas” (IBARRA, 2011, p. 238). Nessa senda, alega o autor que há certas decisões que devem ser tomadas ou, ainda, diretrizes a serem seguidas pelos países dominados.

Leciona Ianni (1998, p. 29-30) que:

O neoliberalismo compreende a liberação crescente e generalizada das atividades econômicas, englobando produção, distribuição, troca e consumo. Funda-se no reconhecimento da primazia das liberdades relativas às atividades econômicas como pré-requisito e fundamento da organização e funcionamento das mais diversas formas de sociabilidade.

Quando se fala que se deve reconhecer a primazia da liberdade econômica, quer-se asseverar que o Estado deve ter um caráter absenteísta em relação ao mercado. Nesse modelo econômico, prega-se a completa liberdade das atividades mercantis, mas não apenas delas, eis que o ideário propugna a mercadorização de direitos, que deixam ser prestados pelo Estado, diminuindo a sua tutela, em prol de serem satisfeitos pelo “mercado”.

Além do mais,

Em termos propagandísticos, o neoliberalismo difundiu, no Terceiro Mundo, a tese esperançosa de que o jogo livre dos mercados fecharia a brecha do atraso, ao passar não somente pela abertura de fronteiras, como também pela estabilização de preços e contas públicas. (IBARRA, 2011, p. 239).

Trata-se de propaganda enganosa, pois a liberdade de mercado só tende a atender aos anseios da elite financeira que pretende extrair mais-valia a qualquer custo. Também esse atraso se refere ao padrão mundial de consumo propugnado pela globalização, bem como ao caráter de ineficiência imputado ao Estado. Assim, determinado Estado pode ser considerado atrasado se acessa ou não determinado produto ou serviço oferecido como o suprássumo pelos padrões de consumo. Isso faz parte da utopia neoliberal.

Aliás, em relação a ela, mencione-se que:

[...] a utopia neoliberal exalta as virtudes abstratas dos mercados, dos prêmios aos mais aptos, da competitividade, da eficiência, das ganâncias, dos direitos de propriedade e da liberdade de contratação. Critica, em contrapartida, a intervenção estatal e a própria política, taxando-a de perniciosas e ineficientes. Assim, se articulam as teses e se prepara o salto à ideia de que os mercados constituem o miolo de um sistema social ideal, automático, o qual garante o bem-estar e a prosperidade. (IBARRA, 2011, p. 239-240).

Na mesma linha, com relação ao consumo, Ianni (1998, p. 40) afirma que:

O cartão de crédito, magnético, adquiriu maior vigência do que a cédula de identidade e o passaporte, os quais padecem de limitações da nacionalidade, do nacionalismo ou das limitações da província. Com ele o indivíduo pode circular pelo mundo, atravessando territórios e fronteiras, regimes políticos e

culturas, línguas e religiões, como algo volante, desenraizado ou desterritorializado. Compra o que quiser e onde quiser, sempre com a tranquila confiabilidade de alguém transparecendo credibilidade. Assim se combinam o cartão e o consumismo, as duas faces mais evidentes do tipo de cidadania característica do neoliberalismo.

Há que se abordar, ainda, a existência de grandes empresas, corporações e conglomerados transnacionais que estão ativamente presentes em todos os níveis do sistema econômico, atuando na indução, intensificação e generalização do consumo. (IANNI, 1998).

Para a neoliberalização o que é bom para o mercado, é bom para a sociedade. A lógica da competitividade citada por Ibarra (2011) só atende aos interesses da utopia neoliberal. Ademais, este sistema pressupõe uma combinação de mercados totalmente “livres” e uma democracia delimitada no eleitoral, ou seja, aqui não importa que os processos eleitorais sirvam apenas para legitimar aqueles que fazem uma melhor representação da realidade, muitas vezes, inexistente, com o auxílio de meios massivos de comunicação, é claro. (IBARRA, 2011) O que está em jogo é a satisfação dos interesses do mercado.

Além do que,

Ao minimizar incisivamente a intervenção do Estado na área social, a política neoliberal recorre à sociedade civil e ao mercado para o enfrentamento das expressões da questão social. Com efeito, o Estado desresponsabiliza-se parcialmente da atribuição de prover os serviços sociais – sobretudo nas áreas de saúde, educação e previdência -, transferindo-a, por meio de incentivos fiscais e outros mecanismos de subsídios, para empresas privadas e organizações não-governamentais (ONGs). (TENENBLAT, 2014, p. 337).

Por isso se afirma que nessa doutrina os direitos sociais são mercadorizados, uma vez que deixam de ser garantidos pelo Estado e passam a ser fornecidos pela iniciativa privada, mediante a atribuição de preços a serem adimplidos não mais por sujeitos de direitos, mas por consumidores de serviços.

No neoliberalismo “[...] inverte-se o conceito tradicional da soberania ao deixar de conceber os interesses forâneos dos próprios, e passar a moldar as economias nacionais aos ditados do mercado global.” (IBARRA, 2011, p. 240). Nessa senda, a agenda dos “mercados econômicos” é que passam a dominar a seara pública, logo, determinadas políticas até então desenvolvidas pelos Estados passam a ser revistas, eis que não são mais adequadas aos anseios da classe financeira.

É preciso que se mencione, também, que não apenas relativamente às políticas públicas é que há uma pressão oriunda do “poder econômico”, mas nas próprias decisões de cunho político-eleitoral, principalmente em Estados onde predomina o sistema privado-empresarial de financiamento de campanhas eleitorais.

Nesse diapasão, é bastante comum que, em anos de pleitos eleitorais, se anunciem nos veículos de comunicação hegemônicos que determinado candidato é ou não o preferido do “mercado”. Tanto é assim que os índices econômicos aferidos pela Bolsa de Valores, por exemplo, variam de acordo com o resultado de pesquisas eleitorais. Dessa forma, se o candidato do “mercado” se destaca nas referidas pesquisas, determinadas ações (ou índices construídos a partir de blocos de ações) tendem a se valorizar. Logo, o candidato ideal é aquele que pode/deve maximizar os lucros do “mercado”.

Todavia, apesar disso o neoliberalismo propugna o ideal de um mundo sem política, no qual, é claro, a agenda pública seja determinado pela ordem econômica internacional, ou seja, pela sua própria agenda. Em países latino-americanos como o Brasil isso acaba sendo imposto, muitas vezes através de meios autoritários, de modo que a elite financeira consiga estabelecer as mudanças necessárias, legais e institucionais, com a finalidade de levar a cabo os seus anseios, como o lucro. (IBARRA, 2011).

Por isso é que

[...] os neoliberais têm de impor fortes limites à governança democrática, apoiando-se em vez disso em instituições não-democráticas e que não prestam contas a ninguém (como o Banco Central norte-americano e o FMI) para tomar decisões essenciais. Isso cria o paradoxo das intensas intervenções estatais e do governo em mãos das elites e de “especialistas” num mundo em que se supõe que o Estado não é intervencionista. (HARVEY, 2008, p. 80).

Em se tratando da globalização e do neoliberalismo por mais que sejam vistos como algo único, não tem o mesmo conceito<sup>4</sup>, tanto que não refletem respostas nacionais idênticas. (IBARRA, 2011). “A globalização significa a globalização do

---

<sup>4</sup> No âmbito desta tese de doutorado quando se refere ao termo globalização, quer-se mencionar a globalização do capital, pois basicamente a globalização significa a globalização do capitalismo pelas atividades das corporações globais. Isso porque “o que predomina, na época em que se dá a globalização, é a visão neoliberal do mundo. Em todos os países, as práticas e as ideias neoliberais estão presentes e ativas. É claro que elas não se difundem de modo homogêneo; ao contrário, concretizam-se irregular e contraditoriamente.”. (IANNI, 1998, p. 29).

capitalismo pelas atividades das corporações globais.” (IANNI, 1998, p. 34-35). Assim, é consequência da globalização do capital e do neoliberalismo o alargamento à escala universal da brecha entre os marginalizados e abastados e os países.

Nessa senda, Ianni (1998, p. 32) observa que:

[...] a globalização causa impactos inclusive nas nações tradicionalmente organizadas em moldes capitalistas, “emergentes” ou “dominantes”, centrais ou periféricas, ao norte e ao sul. Nessas condições, a globalização do capitalismo implica sempre e necessariamente o desenvolvimento desigual, contraditório e combinado. “Desigual”, devido aos desníveis e irregularidades na realização das forças produtivas e das relações de produção. “Contraditório”, porque leva consigo tensões e atritos entre os subsistemas econômicos nacionais e regionais, enquanto províncias do sistema econômico global. E “combinado”, já que, a despeito das desigualdades de todos os tipos e das contradições também múltiplas, desenvolve-se em geral alguma forma de acomodação, associação, subordinação ou integração, nas quais os polos dominantes ou mais dinâmicos subordinam, orientam ou administram os “emergentes”.

É justamente o caráter de subordinação que é preconizado pela neoliberalização, tendo em vista que há ditames globais que devem ser seguidos pelos Estados como forma de estarem integrados ao sistema financeiro internacional. Por isso, pode-se dizer que na globalização neoliberal os Estados abrem mão de parcela de sua soberania para se coadunarem às diretrizes financeiras hegemônicas.

Aliás, observa Laura Soares (2010) que a globalização somente serve ao grande capital, pois que da pobreza do trabalho cada um cuide da maneira que puder. A ideia é que haja um Estado forte para sustentar o sistema financeiro, mas fraco no atendimento das demandas sociais.

Isso porque:

A ortodoxia neoliberal não se perpetua apenas no campo econômico, mas também no social; tanto no âmbito das ideias como no terreno das políticas, o neoliberalismo fez e continua fazendo estrados. Segundo essa ótica, o gasto público continua sendo penalizado para não aumentar o *déficit fiscal*: o “rigor fiscal” passou a ser aceito por gregos e troianos. (SOARES, 2010, p. 16).

Identifica-se, deste modo, que as questões sociais passam, na neoliberalização, a ser um assunto de competência das famílias. O discurso apregoa que para não se elevarem as dívidas públicas deve-se deixar de investir na seara social. Evidente que esse rigor fiscal apresenta contradições, porque se deixa de atuar na implementação de direitos sociais em prol da realização de *superávits* para atender

à elite financeira com o pagamento de juros da dívida pública. Tanto que “[...] em caso de conflito, os Estados neoliberais tipicamente favorecem a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras e não o bem-estar da população [...]”. (HARVEY, 2008, p. 81).

Nessa seara é que para estarem alinhados aos ditames da elite financeira muitos Estados passam a alterar as suas legislações internas. Assim,

Em se tratando de matéria social, salvo exceções, as políticas deixam de procurar a ampliação do mercado interno, o pleno emprego e a universalização dos acessos aos serviços públicos, como os de saúde ou educação. Por outro lado, através da reforma dos sistemas de aposentadorias e levando-se em conta a focalização na distribuição orçamentária de bens, se procura isentar o fisco das obrigações, transferem-se riscos do Estado às famílias e multiplicam-se as oportunidades de negócios privados. (IBARRA, 2011, p. 242).

Sob a égide do neoliberalismo é que os Estados são reformados de modo que, também se desregulam as atividades econômicas, são privatizadas as empresas públicas e muitos direitos sociais deixam de fazer parte da agenda pública, deslocando-se para o mercado econômico. (IANNI, 1998). O que se verifica é “a busca de maior e crescente produtividade, competitividade e lucratividade, tendo em conta mercados nacionais, regionais e mundiais.” (IANNI, 1998, p. 30).

Entretanto, é preciso mencionar que no neoliberalismo os Estados não deixam de atuar totalmente na implementação de direitos sociais. Na realidade há uma diminuição drástica de seu campo de atuação, como já se mencionou. Ademais, agora, as políticas passam a focalizar a pobreza. Dessa forma para que se tenha acesso a programas de atuação nessa área, por exemplo, devem os indivíduos comprovarem a sua condição de pauperismo, eis que esse passa a ser um critério de acesso. (SOARES, 2010). Deixa-se de universalizar o atendimento para focalizar.

Os programas não tem o condão de eliminar a pobreza, mas apenas de aliviá-la. Nesse sentido,

Os programas de “*alívio à pobreza*” focalizados nos “mais pobres” são recomendados, mesmo reconhecendo que os problemas sociais não são residuais – sobretudo face ao empobrecimento generalizado provocado pelo neoliberalismo. O caráter de “alívio” desses programas não dá conta de enfrentar as raízes estruturais e históricas da profunda desigualdade existente entre os latino-americanos. (SOARES, 2010, p. 17).

A pretensão não é atuar na causa da “pobreza”, mas, tão somente, de se aliviarem os seus efeitos. O caráter focalizado, outrossim, tende a contribuir para com o círculo vicioso da pobreza, já que não tem a pretensão de ser emancipatório, pelo contrário são políticas que tendem a perpetuar a dependência dos indivíduos.

O foco nos mais pobres ocorre por uma razão bastante interessante porque no sistema neoliberal prega-se o mantra que “depende” do Estado é uma “vergonha”. Assim, surge mais um mito dessa doutrina, o do microempreendedor. Se os “muito pobres” devem ser atendidos pelo Estado em políticas focalizadas, por outro lado:

Os pobres devem tornar-se “microempreendedores” criando seus próprios “pequenos negócios”. É a nova cara da mercantilização do social: tudo não só pode, como deve ser resolvido no “mercado”, inclusive a sobrevivência. Depender do Estado é considerado uma “vergonha”, uma “limitação”. Para os pobres, é claro. Para os empresários de verdade, os ricos, nenhuma vergonha em depender de subsídios e isenções fiscais. Vergonha nenhuma para a classe média alta que desconta do seu imposto de renda o seguro privado de saúde ou a escola privada dos seus filhos. Retrocedemos historicamente à noção de que o bem-estar social pertence ao âmbito do privado, atribuindo às pessoas, às famílias e as “comunidades” a responsabilidade pelos seus problemas sociais, tanto pelas causas como pelas soluções. (SOARES, 2010, p. 17).

Surge, então, o mito do empreendedorismo que apregoa a possibilidade de todos empreenderem no mercado. Logo, os indivíduos pobres não necessitam mais do “assistencialismo” estatal porque eles podem disputar no “mercado” a sua própria sobrevivência. Como bem destaca a autora, cria-se a falácia de que é “feito” depender do Estado para o atendimento de suas necessidades. Entretanto como ela bem salienta, na neoliberalização nada se diz sobre os programas de auxílio concedidos pelo Estado aos grandes empresários, à verdadeira elite econômico-financeira. “Este *antiestatismo* assume feições cínicas quando incorporado por setores capitalistas amplamente favorecidos pelos próprios Estados.”. (SOARES, 2010, p. 18).

Perceba-se como é uma grande falácia a redução da atuação do Estado. Porque ela deve ocorrer apenas com relação ao atendimento da questão social, mas, em relação ao atendimento dos anseios da elite econômico-financeira, o Estado deve ser pujante. Justifica-se tal, muitas vezes, nas questões de caráter tributário, pois se diz que são os empresários (os grandes empresários, não os pobres que empreendem) que sustentam o Estado com o pagamento de tributos. Mais um mito, afinal, no Brasil, a grande maioria da arrecadação tributária é oriunda da tributação indireta, como será abordado no segundo capítulo. Assim, proporcionalmente os mais

pobres contribuem em maior quantidade para com o sustento da máquina pública do que os muito ricos. Mas, é claro, para estes o Estado neoliberal deve atuar criando subsídios para o benefício de seus negócios.

Nesse mesmo sentido,

[...] reduzir a esfera do público é desconsiderar o conceito de “cidadão” para assumir o de “consumidor” como sujeito de direitos na realidade presente: o participante da comunidade se torna não mais aquele que nela nasceu, que dela participa ou que por ela se propõe a trabalhar, mas daquele que pode pagar pelas prestações e produtos comercialmente colocados – na medida em que possam, quando podem, e enquanto puderem. (FERREIRA, 2009, p. 58)

Pouco importa o caráter de cidadania, porquanto essa doutrina desconsidera tal e vislumbra o indivíduo como um potencial consumidor. Aliás, os direitos de cidadania acabam sendo substituídos por “atestados de pobreza”, os quais passam a permitir, de forma precária, o acesso a serviços públicos mal financiados. Isso porque a pretensão é que a filantropia substitua a implementação estatal dos direitos sociais. Na neoliberalização, o auxílio individual deve vir a substituir a solidariedade coletiva. Surge o denominado “minimalismo social” para atuar no enfrentamento da globalização econômica. (SOARES, 2010).

Como se pode perceber, também, a ideologia neoliberalizante carrega a bandeira da reestruturação estatal,

[...] trata-se de reformular o Estado retirando-o de algumas áreas [...] e reforçando-as em outras. Para que as medidas de ajuste e as reformas sejam implementadas, é preciso que o próprio Estado garanta recursos financeiros e poder aos novos setores “estratégicos” para o capitalismo, como o setor financeiro. O Estado é absolutamente necessário para desregular a economia e flexibilizar as relações de trabalho. É o Estado que garante a tão almejada estabilização econômica, suposta etapa preliminar para um futuro crescimento e uma futura, cada vez mais remota, distribuição da riqueza. E, finalmente, é também o Estado que patrocina e executa as famosas “reformas” consideradas “indispensáveis”, emprestando-lhes um caráter mágico e infalível na solução de todos os nossos problemas. (SOARES, 2010, p. 18).

Com ela, suprime-se o Estado de algumas áreas em benefício de outras. O discurso do *déficit* das contas públicas passa a existir apenas para tratar da questão social, mas ele desaparece no atendimento das demandas da elite financeira. Além disso, o Estado torna-se um instrumento valioso para o “mercado”, afinal é ele quem

vai realizar toda a reestruturação necessária para se coadunar aos anseios econômico-financeiros.

Alega Ianni (1998) que os Estados, sob o neoliberalismo, funcionam como uma espécie de “amortecedores”, ou seja, como se a sua função fosse realizar a adaptação das economias locais às exigências do globalismo mercantil, dessa forma “o mercado irrompe livre de quaisquer barreiras nacionais, submetendo a sociedade global às suas leis”. (IANNI, 1998, p. 33).

Nessa senda,

[...] as mais poderosas estruturas de poder são as corporações transnacionais, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, Bird) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que dispõem de recursos financeiros, técnicos e organizatórios, mobilizando ciência e técnica, equipes e aparatos, para diagnosticar, planejar e pôr em prática decisões que influenciam as economias de cada uma e todas as nações, assim como da economia mundial. A sua capacidade de estabelecer critérios e diretrizes, não só econômico-financeiras mas também técnico-organizatórias e outras, aos quais devem ajustar-se os governos locais, lhes confere a categoria de estruturas mundiais de poder. (IANNI, 1998, p. 34).

Refere-se o autor às instituições transnacionais que tem o fito de levar a cabo no mundo globalizado a neoliberalização. Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio tem uma atuação global no sentido de estabelecerem diretrizes a serem seguidas pelos Estados. Essas instituições são as responsáveis pelos “ajustes estruturais” que nada mais são do que ações que devem ser realizadas pelos governos locais no sentido de se coadunarem a políticas de natureza neoliberal.

Para que se tenha uma ideia disso, Soares (2010) assinala que existe até proposta do Banco Mundial de que os Estados deveriam apenas manter uma previdência para “pobres”. No mesmo sentido “a teoria neoliberal sustenta convenientemente que o desemprego é sempre voluntário. O trabalho, diz o argumento, tem um ‘preço de reserva’ abaixo do qual prefere não trabalhar.” (HARVEY, 2008, p. 63). Isso não acontece à toa, eis que nesse discurso está contida a necessidade de se acabarem com os auxílios de natureza previdenciária, como o seguro desemprego, por exemplo. Pois o “preço de reserva” nada mais é do que um benefício previdenciário. Dessa forma, se o indivíduo não está laborando, segundo a neoliberalização, isso ocorre porque é conveniente para ele que está usufruindo de um auxílio maior que o salário adimplido pelo mercado. Se sustenta, nessa seara, que

reformas nos sistemas de previdência poderiam contribuir para com a diminuição do desemprego.

Ainda, a neoliberalização, no plano doméstico, é necessariamente hostil a toda forma de solidariedade social, uma vez que entende que ela pode pôr restrição à acumulação pelo setor financeiro (HARVEY, 2008). Por essa razão “sindicatos independentes ou outros movimentos sociais [...] têm, portanto, de ser disciplinados, se não destruídos - em nome da suposta sacrossanta liberdade individual do trabalhador isolado.” (HARVEY, 2008, p. 85).

Isso explica a razão pela qual se apregoa a flexibilização das legislações trabalhistas nos Estados que “aderem” ao receituário neoliberal. Essa, normalmente, traz em seu bojo a terceirização que desvincula o trabalhador de seu ambiente de trabalho, fazendo com que o mesmo não possua qualquer vínculo, legalmente falando, de ordem trabalhista em relação ao proprietário dos meios de produção.

Todavia, a mencionada é publicizada como uma maneira de se reduzirem as taxas de desemprego. Flexibiliza-se para empregar mais diz a doutrina neoliberal. Isso porque, com ela, os empregadores deixariam de ter muitos encargos financeiros de natureza trabalhista e poderiam investir em mais contratações, elevando sua produção e, conseqüentemente, maximizando os lucros. Porém isso não basta, aborda o ideário, já que é preciso “que os trabalhadores invistam em sua empregabilidade” (UGÁ, 2008, p. 66). Assim, leciona-se que eles devem investir em qualificação para que sejam atrativos ao mercado de trabalho, assegurando empregabilidade, isto é a capacidade de serem empregáveis em razão de seu “capital intelectual”.

Nesse cenário,

[...] é possível apontar a flexibilidade e a empregabilidade como as “novas regras do jogo” desse novo capitalismo. [...] percebe-se que a flexibilidade aparece como uma característica fundamental do ambiente de trabalho no novo capitalismo. É vista como a liberdade que o indivíduo tem para moldar e guiar sua vida. Ele não estaria mais preso ou limitado às amarras impostas pela rigidez característica do momento anterior. No novo contexto flexível, no qual o indivíduo deve ser livre e solto, ele é obrigado a ser criativo, um homem de intuição, de visão, de contatos, de capacidade de se reinventar a toda hora, sempre em movimento, para que possa se adaptar ao novo, ao momentâneo, ao instável, enfim, aos projetos e trabalhos de curto prazo que aparecem e se lhe impõem como cotidiano. (UGÁ, 2008, p. 65-66).

Apregoa-se, então, a flexibilização como se benéfica fosse aos trabalhadores, que não estariam mais presos à rigidez das relações trabalhistas. Por isso emerge,

também, a figura do “homem empresa” (UGÁ, 2008), eis que com a flexibilização pode ocorrer a consequente terceirização das relações laborais, fato que contribui para o fim da figura do trabalhador. Logo, deixa de existir, legalmente, a pessoa física que presta serviços em caráter de subordinação. Com isso, tem surgimento o prestador de serviços, já não mais numa relação de trabalho, mas meramente contratual, sem qualquer vínculo de emprego. De fato, converte-se o obreiro em empresa que passa a prestar serviços sem qualquer direito de natureza trabalhista, visto que sua relação é meramente regida pelo ramo contratual do Direito Civil ou do Direito Empresarial.

Todavia,

[...] a flexibilidade seria uma forte característica desse novo ambiente de liberdade aparente, o qual esconde, em última instância novos tipos de imposições, já que obriga o indivíduo a se moldar e se adaptar permanentemente, de acordo com as novas situações que precisa enfrentar, num universo profissional muito movimentado e incerto. A empregabilidade apareceria como o meio pelo qual o indivíduo vai conseguir tudo isso; ela acaba sendo a capacidade que o indivíduo deve ter para que possa ser requisitado para os trabalhos e projetos de curto prazo. (UGÁ, 2008, p. 66).

Obviamente que esse ideário neoliberal tem o objetivo de fazer desaparecer o trabalhador enquanto classe, pois se ocorre a flexibilização das normas de caráter trabalhista e, conseqüentemente, terceirização das relações laborais, não há mais que se falar em classe operária. Essa é a finalidade, acabar com qualquer possibilidade de solidariedade social que haveria de existir dentro da classe trabalhadora. Há necessidade da existência de entidades sindicais com esse cenário? Obviamente que não, pois o que existe, aqui, não são mais trabalhadores, mas prestadores de serviços, em caráter de empreendedor, que não tem mais nenhuma relação entre si. É a individualização do trabalho.

É possível, todavia, que não ocorra terceirização quando se flexibilizem as legislações trabalhistas. Mesmo assim, “o resultado geral se traduz em baixos salários, crescente insegurança no emprego e, em muitos casos, perdas de benefícios e de proteções ao trabalho.” (HARVEY, 2008, p. 86). No âmbito da neoliberalização surge a figura do “trabalhador descartável” que passa a laborar em mercados de trabalho flexíveis, com contratos de curto prazo, repleto de inseguranças, com um sistema de proteção social débil e cada vez menor. Para ele a estabilidade no emprego passar a ser algo do passado (HARVEY, 2008). Além disso, “O trabalhador individualizado e relativamente impotente vê-se assim diante de um mercado de

trabalho em que só se oferecem contratos de curto prazo personalizados”. (HARVEY, 2008, p. 181).

Isso acaba contribuindo para o empobrecimento da população que passa, ainda, a usufruir de um sistema de seguridade social reduzido ao mínimo em prol da acentuação da responsabilização individual ou das famílias. (HARVEY, 2008). Entretanto, para o neoliberalismo, nada disso é culpa do sistema, uma vez que a responsabilidade é individual. Os fracassos pessoais são relacionados a falhas individuais e não do sistema neoliberal que é isento, já que regulado pelo livre mercado, a vítima é quem acaba levando a culpa. (HARVEY, 2008).

Relativamente aos vínculos internacionais, mencione-se que são importantes nesse processo de globalização neoliberal. Todavia, isso não quer dizer que não haja figuras de classe ligadas a determinados aparatos estatais dos próprios Estados que auxiliem no patrocínio da doutrina neoliberalizante. Harvey (2008) descreve que esses indivíduos dispõem de organizações como o Fórum Econômico Mundial para trocar ideias e consultar lideranças políticas. “Eles exercem uma imensa influência sobre os assuntos globais e dispõem de uma liberdade de ação que nem passa perto da que possui qualquer cidadão comum.”. (HARVEY, 2008, p. 44).

Harvey (2008) leciona que a atuação da imprensa especializada (e hegemônica) também detém um papel crucial na construção do consentimento de que o neoliberalismo é a solução imprescindível para todos os males econômicos. Nessa senda, as escolas de negócios existentes em Universidades de prestígio, que recebem recursos de corporações e fundações privadas, também acabam contribuindo nesse processo. Em relação a ele, importa asseverar que será distinto de país para país.

Quanto aos proprietários dos meios de comunicação que tem um poder imensurável de propagar os ideais neoliberais como a solução de todos os problemas,

Com uma influência desproporcionada sobre os meios de comunicação e o processo político, essa classe (com Rupert Murdoch e a Fox News na liderança) tem tanto o estímulo como o poder para nos persuadir de que estamos todos melhores sob um regime neoliberal de liberdades. Para a elite, vivendo com conforto em seus guetos dourados, o mundo tem de fato de parecer um lugar melhor. (HARVEY, 2008, p. 45).

Assim, é possível perceber que, por si só, o neoliberalismo não se sustenta, ele necessita, sem excluir outros meios, tanto do auxílio da mídia para atuar como

instrumento de controle social, convencendo a população de que os ajustes são bons e necessários, como precisa do aparato estatal para a implementação de sua doutrina. Isso é preciso para que se consolide enquanto padrão de regulação global.

Do mesmo modo,

[...] embora não contemple organicamente os interesses das classes trabalhadoras, o seu discurso doutrinário tem se afirmado de forma ampla na sociedade – conseguindo apoio e concordância para a sua pregação privatizante, em especial contra os *gastos excessivos* do Estado e os *privilégios* dos funcionários públicos - , evidenciando, assim, um novo domínio ideológico da burguesia no Brasil. (FILGUEIRAS, 2006, p. 185).

Vislumbra-se assim, a figura de um Estado ineficiente, por isso a neoliberalização surge como a salvadora da pátria, pois além de denunciar a inocuidade estatal, também apresenta a solução para todos os seus problemas. Além do apoio de setores importantes da mídia, o processo de neoliberalização também conta com o apoio maciço da classe média alta, a qual repudia qualquer coisa semelhante ao Estado de Bem-Estar Social, do qual dizem que não se beneficiariam, apesar de dizerem aos quatro cantos que financiam o Estado com o pagamento de tributos. (FILGUEIRAS, 2006).

Se coadunando ao referido, David Harvey (2007, p. 03) assevera que:

[...] as regras instituídas pela OMC (regulando o comércio mundial) e pelo FMI (regulando as finanças internacionais) estabeleceram o neoliberalismo como padrão de regulação global. Todos os países que aderem à OMC e ao FMI (e quem pode se dar ao luxo de ficar de fora?) concordam em se submeter a essas regras (embora por um período de graça, para permitir um ajustamento suave) ou a serem severamente castigados. A criação desse sistema neoliberal implicou obviamente muita destruição, não somente para as estruturas de poderes institucionais (como a suposta existência prévia de uma soberania estatal sobre os assuntos político-econômicos), mas também sobre as relações estruturais da força de trabalho, relações sociais, políticas de bem-estar social, arranjos tecnológicos, modos de vida, pertencimento à terra, hábitos afetivos, modos de pensar e outros mais.

Esse padrão mundial de regulação atua como um fórceps na extração da mais-valia nos países em desenvolvimento que acabam se submetendo ao mesmo tempo para que não sejam vítimas de sanções. Na verdade, eles ficam “entre a cruz e a espada”, pois se não aderem aos ditames financeiros hegemônicos são sancionados e, se aderem aos mesmos, acabam contribuindo para a pauperização da grande maioria de sua população, em prol de alimentar o sistema de acumulação capitalista.

Outrossim,

Os defensores dessa política argumentam que a estabilidade monetária seria o pré-requisito básico, acompanhado da disciplina orçamentária (orçamento público equilibrado), da redução dos impostos sobre rendimentos elevados e sobre as rendas, da intensificação da taxa de desemprego, com vistas a diminuir o poder de barganha da classe trabalhadora organizada – via sindicatos – e, assim, comprimir a massa salarial real, aumentando a apropriação do lucro global.

Com essas medidas acreditava-se que as livres forças do mercado, restabeleceriam o equilíbrio, o crescimento econômico voltaria e a crise do sistema capitalista ocidental seria superada. (BASTOS, 2003, p. 10).

Como já se mencionou no tópico anterior, é num contexto de crise que o neoliberalismo tem emergência enquanto doutrina viável para o restabelecimento do poder de classe. Por tal razão argumenta-se que é preciso que haja estabilidade monetária como requisito básico para a sua implementação.

Entretanto, como forma de maximizar os lucros dos donos dos meios de produção, apregoa-se a redução de poder dos operários, principalmente com a supressão de direitos e com o aumento do desemprego. Veja-se que é uma estratégia perversa que se utiliza da tática do medo, pois se há um grande contingente de desempregados, bem como pouca ou nenhuma atuação sindical, cria-se a cultura do medo na massa trabalhadora que acaba se sujeitando ao labor em condições precárias. Tudo é claro em prol de salvaguardar a elite financeira.

No mesmo sentido, outra bandeira neoliberal é a das privatizações, pois, como já se asseverou, é importante que se reduza o campo de atuação do Estado, que deve estar adstrito a criar as condições necessárias para a concorrência. Por essa razão é que

Os defensores da privatização argumentam que o afastamento do Estado da atividade econômica e de serviços públicos abriria novos e amplos espaços para os grupos privados, ao mesmo tempo em que, promovendo receitas extras com a venda de empresas estatais e a concessão de serviços públicos, permitiria ao Estado saldar ou abater suas dívidas e investir em áreas que julgasse prioritárias. (BASTOS, 2003, p. 12).

A ideia é que esse processo de mercantilização da coisa pública atue sob dois vieses. No primeiro criaria condições para novos mercados, nos quais a iniciativa privada poderia concorrer e criar melhores condições de atendimento aos consumidores. O que seria impossível para o Estado. Já no segundo, com a venda de ativos estatais se poderiam aliviar os *déficits* públicos que seriam causados, em

grande parte, pelo inchaço da máquina pública. Desta forma, teria, então, o Estado recursos suficientes para investimento em áreas que julgasse prioritárias.

Ocorre que, nessa doutrina, os investimentos das áreas de natureza social não podem ser prioritárias, porquanto a pretensão é que o Estado venha a alienar ativos com a desculpa de poder investir adequadamente em áreas prioritárias que são definidas pelos próprios anseios neoliberalizantes. Assim, “defendem, então, a política de cortes de direitos sociais e de desorganização do movimento sindical. O fundamento é que a desigualdade social é importante fator de estímulo ao crescimento econômico.”. (BASTOS, 2003, p. 14). Aliás, “o capitalismo como modo de produção econômica pressupõe uma condição de desigualdade material entre seus membros para manter sua lógica da acumulação continuada.”. (FERREIRA, 2009, p. 60).

A lógica, portanto, é alimentar o crescimento econômico e não o desenvolvimento, com isso, mais uma vez, pode-se visualizar a clara pretensão da apropriação de recursos pelo setor econômico-financeiro, sem que haja qualquer preocupação com políticas sociais de cunho distributivo e universal. Isso tende a acentuar a competição entre os indivíduos que, com a desarticulação do sindicalismo, acabam perdendo o sentimento de pertencimento de classe. Não é a toa que os ideais de empreendedorismo têm grande espaço, porque, com eles, desaparecem os trabalhadores enquanto classe organizada e surgem empreendedores competindo pelo atendimento do mercado consumidor.

O que não se percebe, a priori, é que “a mundialização financeira ou financeirização designa, em linhas gerais, a concentração do capital nas mãos de grandes grupos oligopolistas e sua atuação estratégica nesses moldes.”. (TENENBLAT, 2014, p. 332). Assim, por mais que se apregoe o referido no parágrafo anterior, ocorre apenas o fortalecimento do capital financeiro.

Amaral (2006) assinala que a partir da década de 1990 se torna hegemônica a estratégia neoliberal de desenvolvimento, essa nova fase de dependência é marcada pela subordinação do capital produtivo ao capital financeiro. Por outro lado,

O fenômeno da financeirização consolida-se definitivamente na cena internacional em meados dos anos 1990. No entanto, a América Latina sofre os rebatimentos deletérios desse processo desde o final da década de 1970. (TENENBLAT, 2014, p. 332).

Na América Latina as experiências de neoliberalização já vinham sendo desenvolvidas por muitos Estados, como o chileno destacado no tópico anterior, mas, em geral, foi um processo generalizado pela implantação das ditaduras, fenômeno patrocinado pelo governo norte-americano. Nesse período, em relação a atividade econômica, “o fácil acesso aos mercados de capitais internacionais impulsionou ainda mais os modelos desenvolvimentistas que enfatizavam o papel do Estado nacional como investidor, empresário e gerente [...]” (TENENBLAT, 2014, p. 334). Esse período é denominado pelos economistas como o “milagre econômico”.

Já, na década de 1990, a consolidação neoliberal ocorreu, principalmente, em razão do Consenso de Washington, como afirma Bastos (2003, p. 14):

A onda neoliberal [...] ganhou características próprias com o Consenso de Washington. Seu conteúdo básico é o seguinte: a) estabilização da economia por meio do controle da inflação; b) ajuste fiscal (com a eliminação do déficit público); c) redução do tamanho do Estado; d) privatizações; e) abertura comercial com redução das alíquotas de importação; f) fim das restrições ao capital estrangeiro; e g) fim das restrições às instituições financeiras estrangeiras.

Tal foi um importante instrumento no processo de neoliberalização social e econômica dos Estados. Bastos (2003) destaca, ainda, que não foi nada mais do que a sistematização das políticas que haviam sido adotadas no Chile durante a ditadura de Pinochet. A expressão Consenso de Washington

[...] surgiu de encontro organizado em Washington, em novembro de 1989, pelo Institute for International Economics e patrocinado pelo BIRD, FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o governo dos Estados Unidos, para “discutir” políticas econômicas para a América Latina. (BASTOS, 2003, p. 16).

A pretensão não era, na realidade, discutir estratégias econômico-financeiras para os Estados latino-americanos, mas de estabelecer diretrizes que deveriam ser seguidas pelos mesmos. O pano de fundo disso era a estabilidade econômica que deveria ser atingida pelos Estados. Todavia para que tal pudesse ser alcançada era preciso que fossem tomadas medidas de ajuste estrutural.

Insta observar, entretanto, que o Consenso de Washington:

[...] destinava-se, supostamente, a restaurar a estabilidade econômica dos países em desenvolvimento após a crise dos anos 1980, consagrando a perspectiva neoliberal de um Estado mínimo, cuja função primordial é assegurar a proteção da propriedade privada, favorecendo o projeto de

acumulação do capital. Nos países periféricos, entretanto, tais políticas “estabilizadoras” levaram a uma dura recessão, ao aumento da desigualdade social e da pobreza, à elevação dos índices de violência urbana e à explosão do desemprego e da inflação. (TENENBLAT, 2014, p. 338).

Apesar do receituário financeiro já estar a pleno favor em desenvolvimento na grande maioria dos países da América Latina desde os anos 1970, não houve a estabilização das economias locais a longo prazo, o que acabou contribuindo para a ocorrência de diversas crises econômicas. Já nos anos 1980, em razão da dependência financeira internacional e das elevadas taxas de juros muito superiores à capacidade econômica dos países, ocorre estagnação econômica generalizada, por essa razão é que alguns economistas denominam de “a década perdida”. (TENENBLAT, 2014).

Argentina, Brasil e Chile são exemplos de Estados que tiveram explosões inflacionárias e o crescimento galopante da dívida pública, mesmo com a adoção das bandeiras neoliberais. Evidentemente que “a crise do petróleo do final da década de 1970 agravou o quadro econômico, causando queda da produtividade nos países da América Latina, dependentes da importação do produto.”. (TENENBLAT, 2014, p. 335).

Montaño e Durigetto (2011, p. 211) apontam que

[...] para combater a inflação e reduzir o estrepitoso aumento de preços, três medidas fundamentais foram operacionalizadas nos países latino-americanos: *elevação dos juros, a liberalização do mercado interno e a dolarização* das economias, como forma de recuperar e manter o padrão dólar como âncora cambial. (grifos do autor).

Essa crise, todavia, começou a afetar seriamente os interesses norte-americanos,

[...] ao reduzir na América Latina a capacidade de importar e atender ao serviço da dívida externa, levou o Institute for International Economics a promover uma conferência para a qual foram convidados economistas de oito países latino-americanos – Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia, com a finalidade de formular um diagnóstico e sugerir medidas de ajustamento para sua superação. (BANDEIRA, 2002, p. 135)

A pretensão, como se vê, não era de solucionar o contexto de crise nos países da América Latina com a finalidade de tirá-los das dificuldades econômicas pelas quais passavam. A aspiração estava em solucionar o problema dos Estados Unidos

que, devido à crise, reduziram as exportações, bem como do setor financeiro que precisava de mecanismos que proporcionassem o adimplemento das dívidas estatais.

Nessa seara é que o economista americano John Williamson<sup>5</sup>

[...] apresentou um documento, que continha dez propostas de reforma econômica, sobre as quais havia amplo consenso em Washington, tanto entre os membros do Congresso e da Administração quanto entre os tecnocratas das instituições financeiras internacionais, agências econômicas do Governo norte-americano, Federal Reserve Board e *think tanks*. As propostas, visando a estabilização monetária e ao pleno restabelecimento das leis de mercado, consistiam em: 1 – disciplina fiscal; 2 – mudanças das prioridades dos gastos públicos; 3 – reforma tributária; 4 – taxas de juros positivas; 5 – taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; 6 – liberalização do comércio; 7 – fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas; 10 – garantia dos direitos de propriedade. (BANDEIRA, 2002, p. 135)

O Consenso de Washington não se traduziu na uniformidade de opiniões dos Estados latino-americanos de que determinadas políticas deveriam ser desenvolvidas. Ao contrário, havia, na realidade, consenso em Washington, no que se refere aos membros do Governo, do Congresso, assim como das instituições financeiras internacionais. Dessa forma, essas dez medidas deveriam ser adotadas pelos países da América Latina como condição fundamental para que pudessem renegociar as suas dívidas, assim como passar a receber qualquer espécie de auxílio financeiro de agências internacionais. (BANDEIRA, 2002). Não foi um consenso, foi uma imposição, uma manifestação do imperialismo norte-americano, naquilo que Harvey (2008) denomina de neocolonialismo financeiro.

Então, o papel dos Estados passa a ser outro e se consubstancia em:

[...] administrar as economias nacionais, principalmente dos países da periferia, não deveria ser considerado como antes. Tratava-se de criar um “consenso” acerca dos temas que mais interessavam aos países do centro do sistema: a) liberdade de circulação de capitais; b) supressão de restrições ao investimento produtivo; c) abertura comercial; e d) padronização de políticas macroeconômicas. (PIRES, 2006, p. 22).

A solução encontrada pelo capital financeiro para o combate desse novo contexto de crise é claro, foi mais neoliberalização, pois assim era possível lucrar ainda mais, já que o importante é a acumulação que não tem fim e devendo ocorrer a qualquer custo. Como se pode perceber esse processo de financeirização da

---

<sup>5</sup> Economista internacionalmente reconhecido pelo cunho da expressão Consenso de Washington.

economia e da sociedade tende a se agravar ainda mais a cada nova crise. Identifica-se, ademais, que essas crises tendem a auxiliar no processo de acumulação financeira. Assim, pode-se ter a certeza absoluta que sempre quando há uma crise econômica, muitos perdem para poucos lucrarem muito. Para o capital financeiro, o Consenso de Washington foi um sucesso, pois, permitiu que os países endividados pudessem renegociar as duas dívidas, pagando ainda mais juros, sem causar prejuízos aos credores internacionais (TENENBLAT, 2014).

Relativamente ao contexto brasileiro, é preciso destacar que, com a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, inicia-se um processo de frenagem em relação às políticas de natureza neoliberal, haja vista que a mesma positivou diversos direitos sociais e de cidadania. Contudo, a partir do governo Collor e, principalmente, de Fernando Henrique Cardoso (FHC) é que se consolida o ideário neoliberalizante no país. (TENENBLAT, 2014).

Acrescenta Filgueiras (2003, p. 01) que

No início dos anos 90, o Brasil, tendo à frente o Governo Collor de Mello, foi o último país da América Latina a aderir e implementar o projeto político-econômico neoliberal, sistematizado doutrinariamente em 1989, de forma inequívoca, pelo chamado 'Consenso de Washington'. Com a deposição constitucional desse governo em 1992, e sua substituição pelo governo de Itamar Franco, o ritmo da implementação desse projeto diminuiu durante o período 1993/1994, sendo retomado posteriormente com toda a força, e amplamente executado, pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002).

A consolidação do Consenso de Washington ocorreu, acentuadamente, no Governo Fernando Henrique não por acaso, eis que um dos economistas brasileiros que participou, juntamente com John Williamson, no estabelecimento das dez propostas foi Pedro Malan, que exerceu a função de Ministro de Estado da Fazenda durante todo o governo.

Filgueiras aduz que

Todo esse processo, como outros ocorridos nos demais países da América Latina, esteve sempre ancorado num plano de estabilização, de combate à inflação. [...] ambos criaram as condições propícias à implementação das "políticas pró-mercado". Estas últimas, embora sejam, por natureza, excludentes e antipopulares, puderam se legitimar, momentaneamente, pela queda da inflação e, especificamente no caso do Plano Real, pela aceleração do crescimento econômico ocorrido nos primeiros nove meses da implantação da nova moeda. (FILGUEIRAS, 2003, p. 01)

Para que se tenha uma ideia, antes de FHC assumir a Presidência da República, em 1995, a inflação foi de 780%<sup>6</sup> apenas nos seis primeiros meses do ano anterior, portanto, estava-se diante do cenário ideal para a implantação do receituário do Consenso. A queda da inflação já em 1995 criou as condições ideais para a implementação dos ditames mencionados.

Ademais, por volta de 1994,

[...] cerca de dezoito países (como México, Brasil, Argentina, Venezuela e Uruguai) aceitaram acordos que previam o perdão de 60 bilhões de dólares de suas dívidas. Naturalmente, tinham a esperança de que esse alívio da dívida iria provocar uma recuperação econômica que lhes permitiria pagar num momento oportuno o resto da dívida. O problema estava no fato de o FMI ter imposto aos países que aceitaram esse pequeno perdão da dívida (quer dizer, pequeno em relação ao que os bancos poderiam ter concedido) que engolissem a pílula envenenada das reformas institucionais neoliberais. (HARVEY, 2008, p. 85).

Fernando Henrique Cardoso e seu Ministro da Fazenda, Pedro Malan, levaram a sério a cartilha de Washington e buscaram implementar a risca todas as orientações. Houve muitas resistências, é claro, mas com o apoio dos meios de comunicação hegemônicos, foi relativamente fácil propagar a ideologia do convencimento da população brasileira que sequer percebeu, em sua maioria, o que estava a ocorrer, seja com seus direitos, ou em relação ao patrimônio público brasileiro.

De acordo com Bastos (2003),

A política de privatizações, desde seu início no Brasil, passou a comandar as desapropriações dos bens públicos, feitas “dentro da lei”, e a apropriação desses mesmos bens por parte de alguns grupos privados. Os gestores das privatizações adotaram o método de avaliar as estatais recomendado pelas instituições estrangeiras (FMI e BIRD), o chamado método do fluxo de caixa. As avaliações são feitas pelo potencial de geração de resultados de seu ativo operacional, medido pelos fluxos de caixa projetados por um certo tempo, em cenários econômicos estipulados. O “valor” da estatal assim calculado pouco tem a ver com o valor do patrimônio líquido real que ela tem. (BASTOS, 2003, p. 21).

A alienação de significativa parte do patrimônio público brasileiro foi realizado balizado pela lei. Certamente estaria o Direito concedendo o “ar” da legalidade aos procedimentos de venda. Com um Congresso Nacional majoritariamente pró-governo, dificilmente as regras do jogo não legalizariam a política de privatizações. Aliás,

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/em-1994-plano-real-domou-inflacao-9246030>

conforme se vislumbra pelo trecho ela foi realizada com base nas recomendações das instituições supranacionais que preconizavam que o valor de venda não teria necessariamente correspondência ao patrimônio líquido do ativo a ser alienado.

Devido a isso,

Vinte e uma empresas que aparecem na lista das “500 maiores e melhores do Brasil” de 1995 [...] foram vendidas por US\$ 6,66 bilhões, dos quais só US\$ 1,19 bilhão foi pago em dinheiro. Na lista da revista Exame, aparecem com patrimônio líquido registrado de US\$ 22,3 bilhão. Simplificadamente e em números arredondados, o que se passou foi o seguinte: um patrimônio público de US\$ 22 bilhões foi vendido por US\$ 6 bilhões, dos quais o governo só recebeu US\$ 1 bilhão em dinheiro. Tudo isso dentro da legislação em vigor, criada com esse objetivo. (BASTOS, 2003, p. 21).

Perceba-se que esse foi um verdadeiro assalto ao patrimônio público brasileiro. Quem foi beneficiado com tal política? Certamente não foi a população do país. Mas não há com o que se preocupar, afinal de contas tudo ocorreu dentro da legislação. Apesar da ironia da frase anterior, pode-se ver, com isso, um exemplo de como o Direito pode atuar em prol dos interesses do capital financeiro. Apenas recordando, naquele período, o governo FHC possuía maioria congressional.

Nessa linha,

O receituário celebrizado como o *Washington Consensus*, resumia-se na recomendação de que o Estado se retirasse da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, a fim de que toda a América Latina se submetesse às forças do mercado, o que viabilizaria ulteriormente a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) [...] (BANDEIRA, 2002, p. 136).

A pretensão, de fato, era reduzir substancialmente o tamanho do Estado, para tanto deveriam ser alteradas as prioridades dos gastos públicos, com a inclusão de disciplina fiscal, ou seja, com a imposição de *superávits* primários com a finalidade de se estabelecerem reservas destinadas ao pagamento de juros da dívida. Também era preciso que o câmbio dos Estados fosse regulado pelo mercado, com isso as moedas locais se desvalorizam o que seria bom para a balança comercial norte-americana. Dessa forma “o mercado passou a ditar o nível das taxas de juros, tornando os governos seus reféns”. (PIRES, 2006, p. 21).

Além do mais, para que os Estados pudessem reduzir o seu campo de atuação, privatizações deveriam ser realizadas, com isso não deveria haver restrições a investimentos estrangeiros, isso para facilitar aquisições por companhias não

nacionais do patrimônio a ser alienado. Desregulamentar as atividades econômicas também era um norte a ser seguido, afinal a doutrina neoliberal apregoa o livre mercado. Juntamente com isso, claro, está a flexibilização das normas trabalhistas, pois elas não podem ser um empecilho à iniciativa privada, uma vez que empregados e empregadores necessitam de liberdade para contratar. No máximo as “leis” que o próprio mercado criar podem de alguma forma interferir nas relações de emprego.

Para o Consenso estar completo era preciso, também, que ocorresse a liberalização do comércio, ou seja, o fim de barreiras alfandegárias que pudessem impedir a livre circulação de bens e serviços em todas as Américas. Com isso seria possível a implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Todo esse processo tinha a tendência de colocar os países numa situação de vulnerabilidade e de dependência relativamente ao capital estrangeiro. (FILGUEIRAS, 2003). Por isso se pode afirmar que “as ideias que marcaram a política econômica dos países latino-americanos, ao longo dos anos 1990, tiveram como matriz os postulados neoliberais.” (PIRES, 2006, p. 20). Tais, evidentemente, atuaram reproduzindo a ordem econômica de forma que mais beneficiasse a elite financeira. (PIRES, 2006).

Do mesmo modo, em relação a ALCA importa mencionar que

[...] possibilitaria aos Estados Unidos aumentar ainda mais exportações de mercadorias para os países da América Latina sem a necessidade de negociar com seus governos e fazer outras concessões, dado que com a hegemonia sobre a ALCA obteriam o máximo de liberdade para movimentar bens e fatores de produção (exceto força de trabalho), restringindo o acesso ao seu próprio mercado interno, quando lhes conviesse, sob os mais variados pretextos, como competição desleal, riscos sanitários, segurança nacional etc. (BANDEIRA, 2002, p. 136)

A livre circulação de bens e serviços, portanto, constituía uma grande falácia, porquanto ela existiria, de fato, apenas para os norte-americanos, o que reforçaria ainda mais a dependência dos países latino-americanos ao “Tio Sam”. As medidas asseveradas pelo Consenso não tinham nenhuma novidade, já que “[...] eram liberais, ortodoxas, similares às que foram tentadas pelos governos militares, sobretudo na Argentina, Uruguai, e Chile.” (BANDEIRA, 2002, p. 136). Com a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, em 2003, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, essa abertura ao livre comércio foi freada.

Em relação às instituições de Bretton Woods, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que foram criadas para auxiliar os Estados com dificuldades econômicas, pode-se dizer que com o advento do Consenso de Washington, passam a ter uma atuação balizada pelos interesses do *Federal Reserve*, o Banco Central estadunidense. Por isso, Pires (2006, p. 23) diz que:

Este se valeu do FMI, e de sua condição de “agência supranacional” para forçar os países devedores a pagar juros de suas dívidas. O “auxílio” do FMI sempre foi condicionado à adoção de políticas de ajuste macroeconômico e de ajustes estruturais nas economias pobres sob sua supervisão.

Assim, verifica-se que essas agências não têm atuação imparcial em relação aos Estados, na realidade, sua atuação atende aos interesses dos Estados Unidos, em especial à sua elite econômico-financeira. No cenário de consolidação dos ideais neoliberais, também, a atuação das referidas era conjunta:

Atuando em sintonia, as instituições de Bretton Woods organizavam sua intervenção nos países devedores em duas fases. Na primeira tratava-se de organizar políticas de “estabilização econômica”, sob o acompanhamento do FMI; na segunda, a “reforma estrutural”, sob a coordenação do Banco Mundial. (PIRES, 2006, p. 24).

Por sua vez, então, as imposições advindas do Consenso eram implementadas pelos Estados sob a tutela tanto do FMI, quanto do Banco Mundial, suas propostas de ajuste estrutural são indicadas

[...] como panaceia que serve a todos os países pobres em dificuldades, indistintamente. [...] Todos são tratados de forma similar, já que a suposta origem de todos os problemas seria a mesma: “Estado obsoleto”; “falta de competitividade”; “proteção ao mercado local”; “inflação”; “falta de abertura ao exterior”, etc. Também a terapia sempre é a mesma, o que em essência significa: abrir-se à integração com o comércio internacional. (PIRES, 2006, p. 25).

Para a neoliberalização a culpa pelas crises econômico-financeiras é sempre do Estado, nunca do sistema capitalista. Ora, uma economia baseada no estímulo ao consumo sempre tenderá a ter crises cíclicas. Aliás, talvez, essa seja justamente a pretensão, pois como já se mencionou é nesses períodos que se pode lucrar ainda mais, utilizando-se, é claro, da tática dos ajustes a serem realizados nos países periféricos que tem o seu campo de atuação cada vez mais reduzido em prol das agendas do mercado financeiro.

Com relação à ocorrência de crises cíclicas, Saad Filho (2011, p. 14) observa que:

O consenso neoliberal é que o sistema pode ser ajustado com um pouco de regulação financeira, ajustes marginais nas taxas de câmbio, um pouco mais de consumo na Ásia oriental e na Alemanha e aperto nos cintos dos demais países em crise. Entretanto, essas mudanças cosméticas serão incapazes de rebalancear a economia global, ou de permitir aos Estados neoliberais gerenciar as mudanças tectônicas do processo de acumulação global. O seu simplismo é sintomático da compreensão superficial da crise por parte da ortodoxia e da paralisia do processo político sob o neoliberalismo. Elas apontam para uma recuperação lenta e hesitante, com crises financeiras, fiscais, cambiais e de desemprego num país depois do outro.

Conforme já foi abordado, essas crises são essenciais para a manutenção e perpetuação da neoliberalização, eis que os ajustes são impostos principalmente nesses contextos em que há necessidade de busca pela estabilidade econômica.

Carlos Montaña e Maria Lúcia Duriguetto dizem que é

[...] nesse cenário de liberalização e desregulamentação dos mercados nacionais e de (contra)reforma do Estado, como forma de reestruturação e recomposição da hegemonia burguesa, que as *políticas sociais* assumirão nova feição, compatível com as estratégias de acumulação, sob o comando financeiro. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 208).

Referem-se os autores à nova configuração que os Estados, sob o viés neoliberal, assumem no tocante às políticas públicas sociais que passam a ser focalizadas nos comprovadamente pobres ou, ainda, na mercantilização de direitos sociais, que passam a ser atendidos pelo mercado.

Não se concorda, no seio deste trabalho, com as teses defensoras de que nos governos Lula e Dilma não ocorreram políticas neoliberalizantes. Porquanto, claramente, reproduziram políticas econômicas dessa ordem. Entretanto, esses governos tiveram uma trajetória neoliberal bastante diferente do que ocorreu quando Fernando Henrique Cardoso (PSDB) ocupou a Chefia do Poder Executivo.

Os governos do Partido dos Trabalhadores não seguiram à risca os ditames desse Consenso, o que não quer dizer, como se mencionou que não houve políticas econômicas e reformas estruturais de cunho neoliberal. Basta lembrar, por exemplo, que durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva houve uma reforma previdenciária que alterou substancialmente o regime de previdência dos servidores públicos federais, limitando valores de benefícios e mercadorizando-a.

Nessa seara,

[...] em que pesem o novo-desenvolvimentismo e a melhoria de alguns indicadores sociais ocorridos ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, sobretudo em função de programas de transferência de renda para as camadas mais pobres da população, as “regras do jogo” permaneceram fundamentalmente inalteradas nos últimos 12 anos. [...] Por conseguinte, o Brasil permanece com um dos maiores índices de concentração de renda do mundo. (TENENBLAT, 2014, p. 340).

Afirma-se que nos governos do PT ocorreu um acordo de classes que conseguiu frear a implementação de políticas neoliberais no país. Por essa razão a autora diz se tratar de governos neodesenvolvimentistas, pois é fato que houve desenvolvimento econômico e não somente crescimento, já que as camadas mais pobres da população brasileira passaram a acessar níveis de bem-estar social em patamar mais elevado do que nos governos anteriores. Programas de transferência de renda como o bolsa-família contribuíram nesse processo.

É bem verdade que o Governo Lula elevou a abrangência dos programas de transferência de renda, bem como atuou em prol da recuperação do valor do salário mínimo. Fatos esses que contribuíram para a redução do pauperismo. Assim como as áreas do governo responsáveis pelas políticas de assistência e previdência social também tiveram seus orçamentos incrementados. (TENENBLAT, 2014). É justamente “em função de tais medidas, alguns autores inferiram o início de um novo ciclo econômico no país, denominado de novo-desenvolvimentismo [...]”. (TENENBLAT, 2014, p. 344).

Esse novo-desenvolvimentismo

[...] combinaria crescimento econômico com mecanismos de distribuição de renda, de forma a minimizar os efeitos da internacionalização do capital e da liberação dos mercados nos países da América Latina. Além disso, seria possível inverter as tendências estruturais de subdesenvolvimento que caracterizam a região, por meio de inédita combinação entre estabilidade econômica e políticas de renda e inclusão social. (TENENBLAT, 2014, p. 345).

Contudo, o neodesenvolvimentismo não enfrentou o cerne da concentração de renda no país (TENENBLAT, 2014), porquanto o mercado financeiro seguiu lucrando em tais governos. Aliás, deve-se recordar que o grande gestor do sistema financeiro brasileiro, o Presidente do Banco Central, durante o governo Lula foi Henrique

Meirelles, ex-Deputado Federal pelo PSDB de Fernando Henrique Cardoso e, também, ex-diretor do *Bank Boston*. Portanto, uma figura atrativa ao mercado.

Esse é um dos fatos pelos quais a autora alega que

A eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2002 trouxe a ilusão de que este processo seria interrompido [...] contudo [...] na campanha eleitoral, o próprio candidato já evidenciava sua aliança com as bases de sustentação da política econômica neoliberal, ao publicar a chamada Carta ao Povo Brasileiro [...] (TENENBLAT, 2014, p. 344).

A eleição de Lula foi um grande indicativo de que o povo desejava mudanças (BANDEIRA, 2002). Como se mencionou é fato que muitas ocorreram, mas, em suma, em relação à estrutura econômico-financeira, quer dizer, relativamente à elite financeira, pouco (ou nada) mudou. A “Carta ao Povo Brasileiro” já era um indicativo de que não se alterariam os rumos da economia pátria, não foi à toa que José Alencar, então presidente da Confederação Nacional da Indústria, figurou ao lado de Lula, na condição de vice-Presidente da República.

Igualmente ao asseverado Filgueiras (2006, p. 186) diz que

[...] com o abandono do projeto histórico do PT, de caráter social-democrata-nacional-popular, e com a manutenção do programa e das políticas neoliberais, o Governo Lula evitou enfrentamentos com o bloco dominante, governando com e para ele. Portanto, nem de longe, está se vivendo uma fase de transição pós-neoliberal, mas sim um ajustamento e consolidação do modelo neoliberal – que tem possibilitado uma maior unidade política do bloco dominante, isto é, tem reduzido o atrito no seu interior. (FILGUEIRAS, 2006, p. 186).

Por essas razões é que se declara que nos governos do PT houve um acordo de classes que permitiu que fossem realizados avanços sociais, mas que, por outro lado, o mercado seguisse a dominar a agenda pública. Não foi à toa que o governo Lula

[...] recolocou na ordem do dia a continuação das reformas neoliberais – implementando uma reforma da previdência dos servidores públicos e sinalizando para uma reforma sindical e das leis trabalhistas -, além de alterar a Constituição para facilitar o encaminhamento, posterior, da proposta de independência do Banco Central e dar sequência a uma nova fase das privatizações, com a aprovação das chamadas Parcerias Público-Privadas (PPP), no intuito de melhorar a infraestrutura do país – uma vez que a política de superávits primários reduz drasticamente a capacidade de investir do Estado. Por fim, completando o quadro, reforçou as políticas sociais focalizadas (assistencialistas). (FILGUEIRAS, 2006, p. 186).

Boaventura Santos (2006) analisa atuações estatais como essa se referindo à lógica do Estado Heterogêneo<sup>7</sup>, em que diferentes formas de regulação convivem no mesmo espaço-tempo, sendo executadas por instituições diversas, com pouca ou quase inexistente comunicação entre si. Visualizar um Estado dessa forma foi possível devido aos atores sociais terem tido novos padrões de interação Estado-sociedade. (ABERS, SERAFIM e TABAGIBA, 2014). É por isso que se pode afirmar que, mesmo no neodesenvolvimentismo, o neoliberalismo não desaparece, entretanto, tem atuação reduzida.

### 1.3 STANDARDS E INDICADORES, UMA REALIDADE NEOLIBERAL

Sob a égide do neoliberalismo, identifica-se afirmar que os Estados têm a sua soberania abalada, visto que há normas de gestão formatadas por agências transnacionais como FMI e Banco Mundial, bem como “orientações” realizadas por agentes privados, como as denominadas Agências de Classificação de Risco (ACRs, de *rating* ou ranqueadoras).

Nessa seara, conforme Frydman:

[...] as transformações do Direito contemporâneo no contexto da globalização, nos levou a observar, nos diferentes “canteiros de obras” [...] que o direito global em construção não se caracteriza somente por uma mudança na escala das regras, mas por uma mutação profunda das normas e dos processos de regulação, também da própria natureza das normas em uso. (FRYDMAN, 2016, p. 17).

O autor se refere às mudanças ocasionadas pela globalização neoliberal que se dão no campo do Direito, isso porque, essas mutações acabam, por vezes, esvaziando os ditames constitucionais, em prol de agendas que “agradem” ao mercado. Logo, a concorrência, sob a perspectiva neoliberal não está adstrita, segundo o autor, apenas à lógica mercadológica, mas, também:

[...] as regras jurídicas clássicas estão cada vez mais em concorrência com outros tipos de normas, em particular com as normas técnicas e de gestão, que parecem encontrar, especialmente no contexto supra ou transnacional, um terreno de desenvolvimento favorável em detrimento das regras e das instituições jurídicas clássicas. (FRYDMAN, 2016, p. 17).

---

<sup>7</sup> A atuação do Estado parece de certa forma heterogênea, com o fito de se satisfazer a diversas ordens jurídicas e sociais.

Assim, para buscar atender aos anseios do mercado, passa-se a tratar as normas de gestão como se superiores fossem as regras jurídicas produzidas pelos Poderes estatais. Dessa forma, surgem [...] “outras” formas de normatividade [...] (FRYDMAN, 2016, p. 18).

Em sua obra, Frydman (2016) se refere a tal fenômeno como sendo o “Fim do Estado de Direito”. Entretanto, apesar da expressão chamativa que se relaciona ao término de tal, é bem da verdade isso não ocorre. Na realidade, pode-se afirmar, que, no neoliberalismo, o Estado de Direito não deixa de existir. Segue existindo, até porque é utilizado para os fins propugnados pela doutrina neoliberal.

Deste modo, observa-se que na obra de Frydman (2016) vislumbram-se dentre as finalidades do Estado de Direito, aquelas relacionadas ao atendimento das demandas do “mercado” que surgem, muitas vezes, com as denominadas “normas de gestão”, que ele denomina chama de *standards* ou indicadores de ordem econômica.

Aliás, relativamente a tais, insta referir que:

Elas não constituem regras jurídicas, elas não podem pretender um lugar na majestosa “pirâmide das normas”, senão em um nível muito inferior que escapam quase completamente à observação e ao estudo. (FRYDMAN, 2016, p. 20)

Apesar disso, passam a dominar a agenda pública, fazendo com que reformas estruturais (legislativas e/ou constitucionais) sejam realizadas para atender ao anseio de investidores. Porém, essas normas não são uma novidade, fato é que há muito tempo existem normas de gestão que coexistem no mesmo espaço-tempo que as regras jurídicas.

Nessa seara podem-se destacar as normas ISO<sup>8</sup> ou o *label* (estampilha ou selo) (FRYDMAN, 2016), que não se referem à

[...] identidade do produtor, mas afirmam a conformidade do produto às prescrições, em um caderno de encargos ou bula, resumos de uma norma exterior, mas que não é do próprio fabricante, mas comum a um produto ou a uma gama de produtos. Ainda que, com o *label*, é a própria norma que é exibida e publicada. (FRYDMAN, 2016, p. 36).

---

<sup>8</sup> Normas que se relacionam à gestão da qualidade, sob diversos aspectos que vão desde a organização administrativa ao respeito à legislação ambiental.

Tanto às normas ISO, quanto *label* são dirigidas ao público. Assim, sempre que o consumidor, por exemplo, verifica que determinado produto foi produzido observando-as pode-se depreender que determinados procedimentos relacionados à qualidade ou ao meio ambiente foram respeitados.

Por essa razão, alega o autor que:

No *label*, a comunicação da norma não é dirigida ao especialista, mas ao público, ao consumidor, a quem ele tem como objetivo indicar que o produto é bom e claro, pois ele responde a um certo número de condições que o destinatário não conhece, mas aos quais se poderá, contudo, recorrer em caso de problemas. (FRYDMAN, 2016, p. 36).

Tais normas de cunho técnico, portanto, estariam relacionadas à confiança que o público em geral pode ter ao consumir/utilizar determinado produto e/ou serviço, inclusive na esfera pública, porquanto normas ISO podem ser utilizadas com tal finalidade. Ocorre que, com o aprofundamento do neoliberalismo e a interdependência dos Estados entre si e com o mercado, as normas de gestão passam a dominar a seara pública.

Logo, para que investidores, especuladores ou, em geral, o mercado, possam confiar no adimplemento de obrigações por parte de Estados ou até mesmo de entes federativos, é preciso que se sigam à risca os *standards* e indicadores elaborados por organismos internacionais ou por agências de *rating*.

Frydman (2016) denomina o “governar” baseado em *standards* e indicadores de “nova administração pública”. Isso porque os Estados ou entes federativos passariam a tomar decisões sobre a coisa pública baseados em tais normas, para o atendimento de interesses de mercado.

Para que se tenha uma ideia de como isso pode ocorrer basta que se acesse o *site* na *internet* mantido pelo Banco Mundial no qual se encontram os chamados *Doing Business*<sup>9</sup>, numa tradução literal “Fazendo Negócios”. Desde 2007 essa entidade transnacional publica neste *site* relatórios relacionados à economia dos Estados. Em tais são indicados que reformas entes soberanos devem realizar como forma de se facilitar a realização de negócios, ou seja, quais as alterações legislativas devem ser feitas para o benefício do mercado.

---

<sup>9</sup> <http://portugues.doingbusiness.org/>

O relatório publicado em 2018 chama-se “Reformar para Gerar Empregos” e menciona uma série de reformas regulatórias que devem ser ou que já foram realizadas pelos Estados como forma de facilitar negócios.

Essas espécies de indicadores, conforme Frydman,

[...] foram preconizados e executados para garantir uma nova forma de governança de certos serviços públicos, por meio de mecanismos de harmonização concorrencial, as vezes chamadas “competição”. Bem mais, tanto os organismos internacionais como as instituições privadas recorrem a ela desde então, para assegurar, segundo as mesmas técnicas, uma forma específica de governança global dos Estados ditos soberanos. (FRYDMAN, 2016, p. 69).

Deste modo, identifica-se que a partir disso tem-se uma forma de governança global. Portanto, no caso dos *Doing Business* os Estados devem procurar cumprir os indicadores, sob pena de não se coadunarem ao padrão internacional de governança, que, na atualidade, caracteriza-se pela adoção de políticas de cunho neoliberal. Assim, para que possam “gerar empregos”, por exemplo, devem desregulamentar o mercado de trabalho, flexibilizando as normas protetivas ao trabalhador. Por essa razão afirma-se que “a classificação é usada como justificativa no apoio às reformas legislativas e administrativas [...]” (FRYDMAN, 2016, p. 74).

Por conseguinte, alega-se que

Em nível global, o Banco Mundial construiu um sistema muito mais elaborado de pilotagem dos Estados pelos indicadores. Todo mundo, ou quase, conhece a partir de então, sua famosa classificação *Doing Business*, que classifica o conjunto dos Estados do mundo em função de sua atratividade para os investidores. (FRYDMAN, 2016, p. 75-76).

Isso sem contar que, em alguns casos, para acessar uma linha de crédito do Banco Mundial ou, ainda, para buscar um empréstimo junto ao Fundo Monetário Internacional, os Estados têm de se submeter a uma série de ajustes estruturais, como forma, claro, de se adequarem à nova administração pública, caracterizada pela “pilotagem externa” dos Estados, na qual os mesmos devem ser mínimos e atentos aos anseios do mercado.

Ademais, a nova administração pública preconizada por Frydman (2016) se caracteriza pela lógica empresarial que pode

[...] sem substituir as regras do direito e de processo, mas sobrepondo-se a elas, para cumprir os objetivos de racionalização administrativa, impor-se às

garantias jurídicas do Estado de Direito sob o pretexto de reforçar sua eficiência. (FRYDMAN, 2016, p. 72).

Evidencia-se que num contexto de interdependência econômico-financeira, deixar de seguir os indicadores prolatados por agências como o Banco Mundial pode ser prejudicial para os Estados, principalmente em razão da abertura de seus mercados ao capital financeiro internacional. A pretensão desses indicadores é muito clara, trata-se de gerar: “[...] efeitos regulatórios sobre os próprios Estados. Estes são incitados a melhorar sua classificação pela execução de reformas adequadas, para favorecer e melhor proteger os ditos investimentos.” (FRYDMAN, 2016, p. 76).

A preocupação dos mesmos é, então, satisfazer aos anseios dos investidores, especuladores, enfim, do mercado. Tanto é assim que

Recentemente, o Banco acrescentou à sua classificação um novo instrumento, a “*reform simulator*”, que permite antecipar os ganhos ou perdas que esta ou aquela reforma poderia provocar, em relação a nota de um Estado e, conseqüentemente, da posição na classificação. (FRYDMAN, 2016, p. 76).

É possível perceber, com isso, a quem servem os indicadores proferidos. Verifica-se, claramente, que se trata de dispositivos de “pilotagem” dos Estados, por esse motivo é que Frydman se refere ao “fim” do Estado de Direito.

Há que se salientar, ademais, o papel desempenhado pelas agências de *rating* na denominada “nova administração pública”, de cunho eminentemente neoliberal. Em relação a elas, primeiramente, deve-se dizer que se tratam de entidades totalmente privadas, nas quais não há a participação de Estados, como ocorre com o Banco Mundial ou Fundo Monetário Internacional.

Essas agências têm

[...] como objetivo principal o estabelecimento de um *rating* de crédito para empresas, instituições financeiras, operações específicas, e países, dentre outros, cujo papel fundamental é o de ajudar os indivíduos e instituições em todo o mundo a tomarem melhores decisões financeiras e com maior confiança. (MACHADO, 2005, p. 22).

Tais estabelecem um *ranking* de classificação que é utilizado como mecanismo auxiliar na tomada de decisão por investidores. Logo, entidades melhores ranqueadas seriam mais confiáveis para se investir em relação a outras, com ranqueamento menor. Essa classificação é muito utilizada no mercado de capitais. Dessa forma,

pode-se, observar, por exemplo, o *rating* de uma determinada companhia para a tomada de decisão de comprar ou não ações da mesma no mercado financeiro. Todavia, essa classificação não fica adstrita a pessoas jurídicas de direito privado, isso porque há classificações para Estados, assim como para entes federativos.

Apesar de totalmente privadas, são poucas, entretanto, as agências que realizam tais classificações. Nessa linha, mencione-se a:

[...] Moody's Investor Service e a Standard & Poor's dominam a indústria de *rating*, com aproximadamente 80% de participação de mercado. Uma outra agência, a Fitch IBCA, resultado da fusão entre a Fitch e a Duff & Phelps, tem obtido sucesso junto ao nicho preocupado em obter uma terceira opinião. (MACHADO, 2005, p. 22)

Destaque-se que embora existam poucas agências, suas notas de classificação podem ser desastrosas para a economia de um Estado, a depender do ranqueamento concedido. Esse, o denominado *rating* soberano, “[...] pode ser definido como uma nota dada pelas agências de risco às obrigações do governo central de um país.”. (MACHADO, 2005, p. 22). Além disso, “referem-se somente a capacidade e disposição do governo central honrar suas dívidas com credores privados.”. (MACHADO, 2005, p. 22).

São importantes, também

[...] porque, além de determinarem a clientela possível dentro de um ativo de um país, afetam diretamente o preço destes ativos. Quando os *ratings* das agências são usados como referência ao risco de crédito, tendem a se refletir nos preços dos ativos e nos prêmios cobrados pelos riscos. (MACHADO, 2005, p. 23).

Importa mencionar que o risco de crédito também é relacionado pelas agências à existência ou não de normas protetivas ao trabalhador, da fixação de limites para os gastos públicos ou, ainda, para a desregulamentação da legislação previdenciária dos Estados. Por isso, além de concederem notas pela solvibilidade das dívidas estatais, indicam reformas que devem ocorrer nos Estados como forma de torná-los mais atrativos ao mercado.

Para compreender melhor essa afirmativa, podem-se observar os “benefícios” que uma eventual reforma previdenciária poderia trazer ao mercado, afinal, se houverem “empecilhos” para a concessão de aposentadorias, como o aumento da idade mínima, ou, ainda, a limitação dos valores a ser recebido durante a inatividade,

pode-se pensar num incremento dos denominados planos de previdência privada. Assim, aquilo que é prejudicial para muitos pode ser um bom negócio para poucos, para o mercado.

É por isso que se assevera:

Se a notação das agências influencia ou não, de maneira mais ou menos sensível, a evolução dos próprios mercados, ela exerce sua influência normativa, principalmente em relação aos devedores, quer sejam empresas privadas, coletividades públicas ou mesmo Estados soberanos. Na verdade, na medida em que a nota de crédito contribui substancialmente para determinar o acesso dos requerentes de crédito no mercado, bem como o custo de seu financiamento, estes são fortemente incitados a se alinharem com os critérios mais ou menos pertinentes, fixados pelas agências para sua avaliação. Isto se aplica, na medida em que cada vez mais as notas das agências são tomadas como referência por toda uma gama de instrumentos normativos, tanto públicos quanto privados, que determinam o comportamento dos investidores. (FRYDMAN, 2016, p. 79).

Quer dizer, então, que na globalização neoliberal, caracterizada pela interdependência dos Estados entre si e com o mercado, não basta apenas que se digam os ditames de organismos como Banco Mundial e FMI, eis que os Estados precisam, também, se coadunar àqueles mencionados pelas agências ranqueadoras.

É preciso abordar, por outro lado, que os critérios para o *rating* não são claros e, muitas vezes, apresentam falhas. “Há muitos problemas no processo de fornecimento de informações pelas Agências de Classificação de Risco (ACRs), como: o conflito de interesses, a transparência no cálculo dos *ratings* e os erros nos *ratings* e recomendações.”. (MARCOS, 2014, p. 52).

Por isso, afirma-se que podem atender direta ou indiretamente a determinados interesses. Machado (2005) assinala, inclusive, que no passado, Estados com boas notas passaram por períodos de crise, o que mostra o caráter subjetivo das classificações:

[...] a atribuição de um *rating* não é um cálculo exato e, portanto, está passível a divergência de opiniões e falhas, como os problemas ocorridos em 1997, quando os países envolvidos na crise asiática gozavam de bons *ratings* semanas antes da crise. (MACHADO, 2005, p. 25).

Além do mais, a classificação pode ser alterada a depender, inclusive, da conjuntura política pela qual passa determinado país. É por essa razão que, frequentemente, se vislumbra na mídia que determinado candidato é bom para o mercado ou que determinada aliança está sendo por ele bem vista. Obviamente que

isso ocorre devido aos interesses que determinado candidato ou coalização política podem ou não representar para o capital financeiro.

Por isso que Machado alega a volatilidade dos *ratings*, pois “[...] pode ser alterado a qualquer momento de forma a refletir estas mudanças e melhor espelhar os fundamentos econômicos ou políticos de um país.”. (MACHADO, 2005, p. 25). E, claro, “[...] o *rating* soberano está longe de ser uma variável estática; pelo contrário, alterações para maior ou menor são cada vez mais frequentes.”. (MACHADO, 2005, p. 28).

Marcos (2014) considera as ACRs atores heterogêneos do sistema financeiro internacional e aduz que “[...] mesmo as avaliações de risco envolvendo uma metodologia pouco clara, os *rating* de crédito são considerados como fatos objetivos pelos agentes de mercado.”. (MARCOS, 2014, p. 44). Também, os *ratings* são utilizados como instrumento de poder das finanças globais que tem a capacidade de dizer não a um Estado integrado ao sistema da Globalização. (MARCOS, 2014).

Assim, o sistema financeiro internacional acaba exercendo grande pressão sobre a soberania dos Estados (MARCOS, 2014). Deste modo, afirma o autor que “as Agências de Classificação de Risco (ACRs) são um exemplo de ator não estatal que possui recursos analíticos, financeiros e de legitimidade, influenciando atores estatais e não estatais do Sistema Financeiro Internacional.”. (MARCOS, 2014, p. 49).

Evidentemente que é preciso que as agências ranqueadoras sejam reconhecidas para que seus *ratings* sejam aceitos pelo mercado e, por conseguinte, seguidos pelos Estados, no caso dos soberanos. Todavia, basta que os Estados Unidos da América reconheça a legitimidade de determinada agência para que todos os demais países interligados ao sistema financeiro internacional tenham de aceitar tal. Logo, os mesmos serão internacionalmente aceitos.

A nota atribuída pelas agências costuma seguir um padrão que vai de “A” à “D”, a depender do nível de risco de calote da dívida pública ou a ausência de cumprimento de recomendações realizadas pelas agências.

A nota que lhes é atribuída determina por referência as pequenas letras que se tornaram célebres de AAA à D, o risco de descumprimento, ou seja, de não reembolso no vencimento, condiciona a possibilidade de oferta de empréstimo no mercado, bem como a taxa de juros que será oferecida para encontrar o comprador. Os devedores e os instrumentos obrigatórios permanecem ao longo da operação sob a vigilância das agências, que informam continuamente o mercado sobre a evolução da solvabilidade,

aumentando ou baixando sua nota, ou emitindo advertências. (FRYDMAN, 2016, p. 78-79).

Para exemplificar a questão mencione-se que, em 11 de janeiro de 2018, a agência *S&P Global Rating* rebaixou o *rating* soberano da República Federativa do Brasil, de “BB” para “BB-”. A justificativa para tal se dá em razão do enfraquecimento da eficácia da classe política brasileira na elaboração de políticas<sup>10</sup>. Esse fato se deve as dificuldades enfrentadas pelo governo de Michel Temer para pôr em prática as reformas estruturais preconizadas em “Uma ponte para o futuro”, dentre elas, gize-se, a Reforma da Previdência.

Esse é apenas um exemplo de como essas agências podem atuar na “pilotagem” externa dos Estados. Neste caso, se a reforma previdenciária tivesse tido êxito, ao invés de reduzir o *rating* soberano brasileiro, o mesmo seria elevado, em razão dos possíveis benefícios que a referida poderia ocasionar ao mercado financeiro.

Ademais, a depender da notação de crédito concedida, é possível que se atenuem, agravem ou, até mesmo, se criem contextos de crise nos Estados. Em razão disso, pode-se afirmar que, sem sombra de dúvidas, os referidos sempre servem a determinado interesse. Ora, se os *ratings* traduzem o interesse dos investidores, quando eles acarretam uma crise econômica num determinado Estado, pode-se ter a certeza de que alguém está lucrando com essa situação.

Apesar de toda a negatividade que circunda esses indicadores não há, *a priori*, como fugir deles em razão da interdependência ocasionada pela globalização neoliberal. Nesse sentido, Frydman assinala que:

A obrigação de respeitar o *standard* se impõe, na prática, com a mesma força constrangedora que a obrigação jurídica de circular a direta (ou à esquerda) na via pública. O fato que o próprio *standard* [...] apresenta como puramente facultativo e está desprovido de qualquer *imperium*, não deve nos enganar. Não é preciso tratar o *standard* como uma fonte formal do Direito, que ele não é, mas considerar mais, de um ponto de vista, pragmático, os efeitos de regulamento que ele produz. (FRYDMAN, 2016, p. 83).

Como afirma o autor, os mencionados não são fontes formais de Direito, mas nem por isso são desprovidos de poder de império, porquanto, caso não haja o

---

<sup>10</sup>

[https://www.standardandpoors.com/pt\\_LA/delegate/getPDF?articleId=1980291&type=NEWS&subType=RATING\\_ACTION](https://www.standardandpoors.com/pt_LA/delegate/getPDF?articleId=1980291&type=NEWS&subType=RATING_ACTION)

cumprimento dos ditames neles expostos, pode haver sanções, como as acima referidas.

Na realidade, um indicador não cria

[...] verdadeiramente a norma. Ele só aumenta ou contribui para o surgimento de uma norma que procede, na realidade, de *natureza das coisas* ou das necessidades da vida social. Assim, nas técnicas de governança política, gestão de empresas ou de comércio para coletar sistematicamente e de forma sustentável uma série de dados, determinados por certo número de indicadores, que permite determinar o desempenho de cada um dos atores e suas tendências, de compará-los, de classificá-los e de estabelecer um meio, ou melhor, um meio desejável (*benchmark*). (FRYDMAN, 2016, p. 83-84).

Além disso, apesar de constituírem uma espécie de normas de cunho técnico (FRYDMAN, 2016), os *standards* não tem nada de neutros, haja vista que são “modos de governança, que dirigem as condutas e produzem efeitos políticos, então a questão de sua legitimidade está efetivamente colocada.”. (FRYDMAN, 2016, p. 86).

Fato é que sob a lógica neoliberal os *standards* e indicadores ganham cada vez mais espaço na administração dos Estados e tem a cada dia mais importância (FRYDMAN, 2016). Portanto é muito oportuno que se faça “uma verdadeira reflexão filosófica sobre como essas normas alteram profundamente nossa relação com o mundo, senão o próprio mundo”. (FRYDMAN, 2016, p. 94).

## 2. O APROFUNDAMENTO DO NEOLIBERALISMO NUMA PONTE PARA O FUTURO

Neste capítulo abordar-se-á um breve histórico político brasileiro, cuja pretensão é contextualizar ao leitor o atual cenário pátrio. Além disso, se discutirá sobre o plano de Governo do ex-Presidente Michel Temer, intitulado “Uma Ponte para o Futuro”, pois, como já se mencionou no capítulo anterior, é nele que estão contidas medidas de “ajuste”, inclusive de caráter constitucional, como a Emenda Constitucional nº 95, que trata do teto dos gastos públicos. Tratar-se-á, aqui, de analisar como ocorre o discurso neoliberal, durante o processo legislativo, que preconiza a aprovação da EC nº 95 de 2016. E, ao final do capítulo, falar-se-á, também, do referendo do Banco Mundial a essa alteração da Constituição brasileira.

### 2.1 BREVE HISTÓRICO POLÍTICO BRASILEIRO

É fato, como já se destacou anteriormente, que, no Brasil, desde a década de 1990 os governos têm se utilizado de medidas de caráter neoliberal, isso ocorreu claramente nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, basta que se faça menção à política de privatizações realizada neste último. Apesar disso, neste tópico não se realizará uma abordagem desde aquele período.

Após dois mandatos consecutivos, o ex-Presidente Lula, indica sua então Ministra-Chefe da Casa Civil para postular à Presidência da República. Em 2010, Dilma Rousseff vence, em segundo turno, a disputa presidencial com ampla margem de votos.

O princípio da crise, econômica e política, do Estado brasileiro coincide com o processo de mobilização ocorrido, inicialmente, nos grandes centros urbanos, em 2013, potencializado, *a priori*, pelo denominado Movimento do Passe Livre (MPL), composto basicamente por jovens, alguns desses organizados em grupos de esquerda e, possivelmente, a maioria sem vinculações partidárias. (BRAGA, 2017).

Esse movimento foi oriundo dos problemas estruturais das grandes metrópoles, os quais decorrem de um modelo desordenado de crescimento urbano, que, de acordo com a lógica capitalista, valoriza “espaços”, considerados “nobres”, e exclui as camadas mais pobres da sociedade, as quais são cada vez mais “empurradas” para

a periferia das cidades, num verdadeiro urbanismo segregador (ROLNIK e KLINK, 2011). Nesse sentido, “outro aspecto importante da interação entre crescimento urbano e mobilidade é a forma excludente como as cidades crescem, com a ocupação das áreas mais periféricas pelos mais pobres” (CARVALHO, 2016).

Por obviedade, esse modelo de desenvolvimento às avessas (GONÇALVES, 2013) gerou (e segue a gerar) diversos problemas sociais, tais como em relação à locomoção urbana, educação, saúde, lazer, etc. Ademais, o aumento acelerado das frotas de automóveis, fomentado por uma política governamental de acesso ao crédito e estímulo ao mercado automobilístico não acompanhado por um investimento adequado no transporte de massas, findou por ocasionar também, cotidianamente, imensos congestionamentos que, indiretamente, aumentaram a jornada de trabalho dos obreiros, eis que o tempo de deslocamento casa-trabalho-casa aumentou.

Nessa senda, pode-se destacar o asseverado por Carvalho (2016, p. 07):

O aumento do transporte individual motorizado e conseqüente redução das viagens do transporte público vêm contribuindo para a deterioração das condições de mobilidade da população dos grandes centros urbanos [...] A percepção geral é que essas condições permanecerão por muito tempo, pois as políticas de incentivo à produção, venda e utilização de veículos privados prevalecem sobre as medidas de estímulo ao uso do transporte público e do transporte não motorizado.

Evidentemente que este processo também contribui para o aumento dos problemas ambientais (como qualidades de ar e água), bem como diminui os espaços de lazer, transformados em áreas voltadas à especulação imobiliária. Com isso, ainda, o estresse diário do trânsito e o custo do transporte também afetam os períodos destinados ao lazer dos trabalhadores, o que finda por contribuir para o processo de precarização das relações laborais.

Os constantes aumentos de preços dos transportes, sem nenhuma transparência quanto às planilhas de custos empresariais, bem como pouco ou nenhum controle sobre o reinvestimento na qualidade do transporte público por parte dos grupos econômicos foi determinante para que as mobilizações fossem crescendo constantemente. Muitas explicações poderiam ser dadas a respeito da falta de fiscalização do poder público sobre esse setor (além de outros, como comunicação, infraestrutura, etc). Uma delas, no entanto, parece determinante: o peso que os

grandes grupos empresariais de transportes possuem no financiamento privado<sup>11</sup> do processo eleitoral, notadamente no plano municipal.

O crescente aumento no número de manifestantes nas passeatas organizadas objetivando passe livre e melhor qualidade do transporte, por si só acabou gerando um “plus” na mobilização. Ou seja, a medida em que as pessoas percebiam a vontade/necessidade de participação, as mesmas passaram a ser influenciadas a partir de uma racionalidade calcada na relação custo-benefício. Em outras palavras, pequenas passeatas tendem a surtir pouco efeito e, portanto, não compensam a participação. Já grandes passeatas, por sua vez, tendem a influenciar o sistema político e conseqüentemente passa a valer a pena o “esforço” de ir às ruas.

A desmedida repressão policial que se seguiu às primeiras manifestações foi o estopim do processo de generalização da participação para alguns segmentos, como os da classe média. A grande mídia em um primeiro momento tentou deslegitimar os movimentos através da forma tradicional com que sempre tratou os movimentos sociais. Propagaram imagens de cenas de violências sem a devida contextualização e tentaram generalizar os movimentos para caracterizá-los como vandalismo e radicalismo, buscando justificar a ação policial como necessária. (BRAGA, 2017).

De acordo com Germano (2013, p. 94),

O comentarista político Arnaldo Jabor saiu na frente e interpretou os eventos como um devaneio de jovens de classe média que, por ausência de uma causa, resolveram promover uma espécie de caricatura violenta inspirada na velha esquerda socialista.

Na mesma linha, destaca Jessé Souza (2016, p. 89),

O que se chamou mais tarde de “jornadas de junho” começou como manifestação de alguns milhares de jovens contra o aumento das passagens de ônibus em diversas capitais brasileiras, com epicentro em São Paulo. No dia 10 de junho de 2013, aconteceu a primeira referência do Jornal Nacional às manifestações. Como toda referência inicial, ela foi negativa, enfatizando o “tumulto”, o prejuízo ao trânsito e o incômodo à população.

Apesar da referência negativa na mídia hegemônica, pode-se identificar que “é na Rede que o MPL tem seu principal instrumento de atuação, articulação, organização, veiculação de informações, mobilização de integrantes e engajamento

---

<sup>11</sup> Destaca-se que apenas em setembro de 2015 o Supremo Tribunal Federal declarou, por 08 votos a 03, inconstitucionais as normas que permitiam doações empresariais a campanhas políticas.

de novos participantes.” (ARAÚJO, ALVES FILHO e NUNES, 2014, p. 05). Esse, aliás, é o elemento novo na conjuntura (comparado a outros movimentos como Diretas Já e o Impeachment de Collor), pois a existência de mecanismos de comunicação instantâneos e generalizados na sociedade permitiu que dezenas de imagens relacionadas à repressão policial fossem socializadas, por exemplo.

Um dos elementos presentes no processo de mobilização e que gerou muitas controvérsias foi a questão da violência física, bem como atos voltados contra o patrimônio público e privado. De forma imediata houve uma reação da opinião pública ao que a mídia padronizou como vandalismo, como declara Jessé Souza: “No dia 12 de junho o Jornal Nacional fez novas menções negativas aos protestos, e a palavra “vandalismo” tornou-se recorrente como modo de designar o movimento”. (SOUZA, 2016, p. 89).

É importante evidenciar, todavia, que o movimento, inicialmente potencializado pelo MPL acaba perdendo identidade, inclusive quanto a suas bandeiras, sendo ao final cooptado por setores reacionários da sociedade. Como salienta Singer (2013, p. 32):

Socialmente heterogêneos, os acontecimentos de junho foram também tão multifacetados no plano das propostas que não espanta haja todo tipo de imputação ao seu sentido ideológico: desde o ecossocialismo até impulsos fascistas, passando por diversas gradações de reformismo e liberalismo.

Faz-se necessário atentar, ademais, para uma lição desse processo: a necessidade de se repensar as atuais estruturas policiais, que são incapazes de distinguir a ação frente a um movimento de massas ou a um confronto com o Primeiro Comando da Capital (PCC), por exemplo. Independentemente do tipo de depoimento que os governantes municipais ou estaduais reproduziam, a violência policial foi uma constante no país. Isso demonstra que o poder civil não tem controle sobre o poder militar em nossa sociedade. Entretanto, como assinalam Singer (2013) e Braga (2017) foi o uso desmedido da força policial que acabou atraindo a atenção e simpatia do público para as manifestações.

Embora houvesse diferenças pela própria composição social das diferentes regiões do país, nos grandes centros urbanos, basicamente, as chamadas classes médias foram às ruas, tanto que Singer (2013) assevera que 43% dos manifestantes possuíam diploma universitário, enquanto que apenas 8% da população brasileira era

titulada em 2010. Salienta também, que mesmo em Minas Gerais e Rio de Janeiro, onde as manifestações aparentaram serem mais populares o percentual de diplomados foi de, respectivamente, 33% e 34%. Além disso, era alto o volume de indivíduos com ensino médio completo ou cursando ensino superior, sendo em média 49%. (SINGER, 2013).

Os processos de mobilização de grande intensidade não são corriqueiros em nenhum tipo de sociedade. Além disso, sabe-se que os indivíduos não se mobilizam sem uma base concreta, material. É claro que a corrupção, a insuficiência de políticas públicas, os problemas de locomoção urbana, bem como outras pautas presentes nas mobilizações tem base material. Mas será que por si só conseguem explicar o que ocorreu? Afinal, esses são problemas que já existiam há muitos anos.

Já se mencionou que, as mobilizações, nessa primeira etapa surgiram com um “[...] objetivo específico: a redução do preço das passagens do transporte público” (SINGER, 2013, p. 24). Todavia, posteriormente, muitas “bandeiras” eram perceptíveis, haja vista a heterogeneidade dos manifestantes, logo:

Surge quase um cartaz por manifestante, o que leva a uma profusão de dizeres e pautas: “Copa do Mundo eu abro mão, quero dinheiro pra saúde e educação”, “Queremos hospitais padrão Fifa”, “O gigante acordou”, “la ixcrever augu legal, maix fautô edukssão”, “Não é mole, não. Tem dinheiro pra estádio e cadê a educação”, “Era um país muito engraçado, não tinha escola, só tinha estádio”, “Todos contra a corrupção”, “Fora Dilma! Fora Cabral! pt = Pilantragem e traição”, “Fora Alckmin”, “Zé Dirceu, pode esperar, tua hora vai chegar”, foram algumas das inúmeras frases vistas nas cartolinas. (SINGER, 2013, p. 25).

Cabe destacar, também, que a própria mídia passou a dar o “tom” das manifestações. Como viu-se, o movimento surge como resistência ao aumento da tarifa do transporte público, em São Paulo. Todavia, essa bandeira foi soterrada por uma série de outros *standards*, como educação, segurança, combate à corrupção [...]. Fato é que em 13 de junho a cobertura jornalística da Rede Globo já demonstrava que um dos ideais dos manifestantes era barrar a Proposta de Emenda Constitucional nº 37 (PEC), em trâmite no Congresso Nacional, e que poderia pôr fim ao poder de investigação do Ministério Público. (SOUZA, 2016).

Percebe-se, logo, que havia nítido interesse da mídia hegemônica nessa bandeira, tanto que “o jornal chegou a dizer que ‘quem é contra a PEC 37 não precisa cobrir o rosto’. Disse também que a Globo pretende ‘dar voz aos manifestantes’ e por isso lamenta a depredação de carros da imprensa que começa a acontecer”. (SOUZA,

2016, p. 92). A mídia, aliás, passou a tratar de maneira diferenciada as manifestações em face dos “gastos” para a promoção da Copa do Mundo no Brasil, que viria a ocorrer em 2014.

Dispõe Singer (2013, p. 24) acerca da eclosão das manifestações:

Os acontecimentos se dividiram em três fases, as quais duraram cerca de uma semana cada uma. A ebulição foi iniciada por fração pequena, embora valorosa, da classe média, com mobilizações praticamente circunscritas à cidade de São Paulo nos dias 6, 10, 11 e 13 de junho.

Todavia, como bem assinala Souza (2016), a mídia conseguiu, de fato, federalizar as manifestações, quando, inicialmente, as mesmas estavam adstritas às questões de cunho municipal, como o transporte urbano. Isso vem a ocorrer justamente quando a ex-Presidenta Dilma possuía os maiores índices de aprovação de seu governo. Em relação aos índices de aprovação do governo petista, destaque-se:

[...] é importante frisar que, apesar disto, o governo petista continuava bem avaliado nas pesquisas de opinião. Certamente esta avaliação positiva era consequência do crescimento econômico da era lulista, do aumento dos níveis de crédito à população, da política de financiamento pra casa própria (mesmo que limitada), etc. (SILVA JÚNIOR, 2013, p. 99).

As manifestações federalizadas, nitidamente corroeram a popularidade da Chefe do Poder Executivo, nessa linha:

Pesquisa realizada pelo Datafolha quando começavam os protestos (6 e 7 de junho) já detectara que entre os eleitores com renda mais alta a avaliação positiva do governo Dilma Rousseff caíra de maneira acentuada, indo de 67% em março para 43% três meses depois. (SINGER, 2013, p. 34).

Ainda, em relação à mídia, pode-se mencionar: “Para o Jornal Nacional, as manifestações, dominadas pelo público que a imprensa chamava à rua, passavam a ter a qualificação de uma verdadeira festa pacífica e democrática.” (SOUZA, 2016, p. 92). Aliás, o próprio comentarista “político” Arnaldo Jabor, de acordo com Germano (2013) alterou o seu discurso:

A primeira vista este movimento parecia uma pequena provocação inútil que muitos criticaram erradamente, inclusive eu. Nós temos democracia desde 1985, mas democracia se aperfeiçoa, senão decai. Entre nós quase tudo acabava em pizza ou em paralisia entre os três poderes. O Brasil parecia

desabilitado politicamente, de repente, apareceu o povo, de repente o Brasil virou um mar. Uma juventude que estava calada desde 2002; uma juventude que nascia quando Collor caía, acordou. Se tudo correr bem, estamos vivendo um momento histórico lindo e novo. Os jovens terão nos dado uma lição... (GERMANO, 2013, p. 94-95).

Como se pode perceber, há uma total mudança de discurso midiático em relação às manifestações. O que, ao início, era algo relacionado a tumulto ou baderna, passou a ser tratado como “um momento histórico lindo e novo”. Ora, Singer (2013, p. 35) é nevrálgico ao destacar que “A vantagem da bandeira anticorrupção é que ela penetra em todas as camadas sociais, pois flui com facilidade pelo senso comum.”. Logo, houve um claro apelo midiático em prol de determinadas “bandeiras”, como já se viu.

A pretensão, segundo Singer (2013, p. 35), notadamente, era atingir o governo, visto que “a corrupção é um fluxo de transações indevidas entre os bens públicos e os interesses privados, os governos, enquanto gestores da riqueza coletiva, estão constantemente no centro das denúncias.”.

Todavia, dois grandes grupos sociais não estiveram presentes nesse processo de 2013. Ao menos não de forma significativa. Os representantes do grande capital (FEBRABAN, FIESP, etc) e os segmentos mais pobres, notadamente os beneficiados das políticas sócias compensatórias. Deve-se destacar, todavia, que, nesse período, a FIESP exibiu a bandeira brasileira em seu prédio (SOUZA, 2016). Claro que segmentos do grande capital, notadamente a mídia, buscaram “dar o tom” das manifestações como já se mencionou, bem como segmentos mais politizados dos segmentos excluídos economicamente também tiveram sua participação.

Ainda, em relação à mídia hegemônica, conforme já se destacou, inicialmente, a mesma tratou os manifestantes enquanto “baderneiros”, entretanto, como bem salienta Jessé Souza (2016, p. 90):

A cobertura do dia 17 de junho mudou o panorama completamente. O protesto passou a ser definido como pacífico, e a bandeira brasileira se tornou seu símbolo. Agora, os protestos eram tidos como “expressão democrática” e já não se dizia que causavam tumulto ou prejuízo ao trânsito. O sentido mudou de negativo para positivo.

Além disso, o próprio MPL findou “engolido” nesse processo, tanto que surgiram outros movimentos buscando dar, também, o “tom” das manifestações como o Movimento Brasil Livre (MBL). Aliás, não é por acaso que há uma semelhança

sonora entre ambas as siglas. Mencione-se, também, que o MBL tem conexão direta com partidos como PSDB e DEMOCRATAS. Logicamente, que ali já se vislumbrava um ideal eleitoral.

Mesmo com todas as manifestações e com a popularidade em baixa da Chefe do Executivo, o Partido dos Trabalhadores conseguiu reeleger, em 2014, sua chapa à disputa presidencial, encabeçada por Dilma Rousseff e Michel Temer. Saliente-se que o processo eleitoral marcado por acusações de corrupção. Ademais, a chapa vencida, no segundo turno, capitaneada por Aécio Neves (PSDB), questionou o resultado das eleições perante o Tribunal Superior Eleitoral. Neste pleito, notadamente, foi eleito um Congresso Nacional avesso aos ideais de campanha propostos pelo PT.

Faz-se necessário considerar, ainda, a Operação Lava-Jato, levada a cabo pela Polícia Federal em conjunto com o Ministério Público Federal e que já vinha realizando desde março de 2014 um grande conjunto de investigações relacionados à atos de corrupção, num primeiro momento relacionadas à Petrobras, mas que, após, se mostrou mais ampla. Todavia, é preciso deixar claro, que nesta tese não se entrará no mérito da operação.

Esse procedimento de investigação foi facilitado pela entrada em vigor da Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013, que define organizações criminosas e trata de meios para obtenção de provas em procedimentos de natureza criminal. Dentre os meios estabelecidos pela norma encontra-se a colaboração premiada.

Logo no início do segundo mandato de Dilma e Temer eclode no país uma grave crise econômica, reflexo de um cenário econômico internacional adverso que culminou com a queda do valor das *commodities*, que leva à Presidência da República, a tomar medidas macroeconômicas diversas daquelas que havia preconizado durante o pleito. Políticas que estavam diretamente relacionadas, inclusive, às propostas de seu adversário, alinhadas aos ditames do neoliberalismo. Não é à toa, gize-se que o foi nomeado para o Ministério da Fazenda o Sr. Joaquim Levy<sup>12</sup>.

Todavia, a crise não era apenas econômica, mas, também, política. Com uma base de sustentação bastante instável no Congresso Nacional, à Presidência da República passou a lidar cotidianamente com pautas-bomba no Legislativo, que,

---

<sup>12</sup> Doutor em Economia que tinha atuação junto ao Banco Bradesco. Atualmente compõe o governo de Jair Bolsonaro (PSL).

muitas vezes, majoravam gastos públicos num movimento totalmente oposto ao cenário econômico do país.

Além do mais, em maio de 2016 inicia-se um processo de *impeachment* em face da então Presidente Dilma Rousseff, sob o argumento de que a mesma teria cometido crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária. Tal procedimento foi protocolizado no âmbito da Câmara dos Deputados (CD) pelos juristas Miguel Reale Jr., Hélio Bicudo e Janaína Paschoal. No âmbito desta tese não se ingressará no mérito de tal. Quer-se apenas situar o leitor no contexto político brasileiro. O processo foi admitido pelo então presidente da CD, ex-Deputado Federal Eduardo Cunha (do então PMDB/RJ), sendo o julgado procedente pelo Senado Federal, com o consequente afastamento definitivo de Dilma, e posse de Michel Temer, definitivamente, na Presidência da República.

## 2.2 O PLANO DE GOVERNO DE MICHEL TEMER

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT) assume a Presidência da República seu então Vice-Presidente, Michel Temer (PMDB hoje denominado apenas MDB). Entretanto, antes mesmo da ocorrência do afastamento da Chefe do Poder Executivo, o partido de Temer publica um documento intitulado “Uma ponte para o futuro”.

Logo ao início de tal diz-se que a ideia do mesmo é “[...] preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos.” (PMDB, 2015, p. 02). Adiante, no mesmo texto, menciona-se que “Todas as iniciativas aqui expostas constituem uma necessidade, e quase um consenso, no país”. (PMDB, 2015, p. 02).

Entretanto, para que se possa caminhar nessa “ponte para o futuro” “[...] impõe-se a formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional.”. (PMDB, 2015, p. 02). O que se quer dizer com isso é que para aprovar as propostas ali contidas é preciso que haja mudanças no quadro político-institucional. Essas ocorreram, é claro, com o processo de *impeachment* e a formação do Governo Temer.

A proposta justifica suas sugestões para mudanças ao apresentar um “retrato do presente” do Brasil, mencionando que se chegou a uma profunda recessão de ordem econômica, iniciada já no ano de 2014, assim como que o Estado brasileiro passa por uma profunda e “severa” crise fiscal, o que tem levado a uma trajetória insustentável de crescimento da dívida pública e que pode tornar-se ainda pior “[...] a menos que reformas estruturais sejam feitas [...]”. (PMDB, 2015, p. 03).

Ao longo do texto, evidentemente, se encontram passagens em que há uma revisitação à doutrina neoliberal, principalmente quando se afirma que o Estado brasileiro não pode ser um obstáculo para o mercado. (PMDB, 2015). Além do que se diz que: “As modernas economias de mercado precisam de um Estado ativo e também moderno”. (PMDB, 2015, p. 04).

Nessa senda, observa o documento que devido à crise fiscal o Brasil deixa de crescer e que isso é um grande obstáculo para o crescimento econômico, por essa razão, é preciso que se façam reformas estruturais no Estado brasileiro. (PMDB, 2015). É o cunho dessas reformas, aliás, que indica uma revisitação da doutrina neoliberal.

Por isso, deve-se mencionar que:

A ortodoxia neoliberal não se perpetua apenas no campo econômico, mas também no social; tanto no âmbito das ideias como no terreno das políticas, o neoliberalismo fez e continua fazendo estragos.

Segundo essa ótica, o gasto público continua sendo penalizado para não aumentar o *déficit fiscal*: o “rigor fiscal” passou a ser aceito por gregos e troianos. (SOARES, 2010, p. 16).

Nesse diapasão, ainda, diz-se que é preciso buscar o ajuste das contas públicas. Não se pode ser contra ajustar as contas públicas, afinal, não se pode gastar mais do que aquilo que se arrecada. Conscientemente ninguém pode ser contra isso. Todavia, a forma como se propõe o ajuste é que define a ideologia neoliberalizante como norte a ser seguido pela proposta do PMDB. Todavia, dependendo do grau de destruição do ajuste, a reversão se torna mais difícil. (SOARES, 1995).

Em nenhum momento, no documento em questão, questiona-se a origem da dívida pública, o que a compõe, assim como não há nenhuma menção a uma auditoria da mesma. Por outro lado, diz-se que: “Sua solução será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência, mas principalmente reformas estruturais.”. (PMDB, 2015, p. 05). Outrossim, não há informação nenhuma que a

dívida pública serve ao mercado, ao rentismo, porquanto, um dos melhores investimentos financeiros ofertados pelos grandes bancos, atualmente, ainda são aqueles atrelados à dívida pública.

As propostas de “solução” do desequilíbrio, portanto, não perpassam por acabar com a especulação financeira. Ao contrário, as propostas vão ao encontro da doutrina da redução do Estado, não apenas em termos estruturais com privatizações ou concessões, mas, também, com a redução de sua atuação na concretização de direitos sociais. Logo, a conta do “ajuste” deverá ser adimplida pela população brasileira que tanto necessita da implementação de políticas sociais.

Em “Uma ponte para o futuro”, ainda, a mudança de atuação do Estado deve ocorrer, em prol do “ajuste” que passa necessariamente pela mudança de leis e de normas de caráter constitucional, de modo que se estas não forem realizadas “[...] a crise fiscal voltará sempre, e cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso.”. (PMDB, 2015, p. 06). Como se pode verificar a previsão é drástica, pois caso não ocorram às mudanças propostas diz-se que haverá colapso. Ou seja, coloca-se como uma necessidade imprescindível e inadiável.

Ademais, nesse documento, fica evidente a atribuição da culpa, ou melhor, terceirização da culpa do desequilíbrio fiscal brasileiro às despesas públicas primárias (PMDB, 2015). Nessas se consideram os efeitos financeiros, decorrentes de juros. Portanto, são as primeiras despesas do governo federal, aquelas que ele dispõe para executar as suas políticas públicas<sup>13</sup> sociais. O detalhe, aqui, é que a despesas com o pagamento de juros da dívida não se enquadra nesse conceito. (RAFAGNIN, 2015).

Nessa senda, assevera que “as despesas públicas primárias, ou não financeiras, têm crescido sistematicamente acima do PIB, a partir da Constituição de 1988” (PMDB, 2015, p. 06). Obviamente que essa afirmação está relacionada com a necessidade de implementação de direitos fundamentais sociais positivados pela Magna Carta. Por essa razão menciona:

[...] esta mesma Constituição e legislações posteriores criaram dispositivos que tornaram muito difícil a administração do orçamento e isto contribuiu para a desastrosa situação em que hoje vivemos. Foram criadas despesas obrigatórias que têm que ser feitas mesmo nas situações de grande desequilíbrio entre receitas e despesas, e, ao mesmo tempo, indexaram-se rendas e benefícios de vários segmentos, o que tornou impossível ações de ajuste, quando necessários. (PMDB, 2015, p. 07).

---

<sup>13</sup> Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario\\_view?letra=D](http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=D)

Refere-se o documento, é claro, aos direitos fundamentais sociais que devem ser implementados mediante políticas sociais, afinal, constituem norma constitucional de caráter programático, ou seja, o Estado tem a obrigação de implementá-las para satisfazer, por exemplo, os direitos à previdência, assistência social, educação ou saúde. Ou seja, são “despesas” obrigatórias para o Estado brasileiro. Além do que, o trecho refere-se à indexação do valor relativo aos benefícios previdenciários que tem como base o salário mínimo, assim como a política de reajuste desse com base no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), iniciado durante do governo Lula, fato que levou a aumentos significativos de seu valor.

Na mesma linha, diz-se que o desequilíbrio também decorre da previdência social que apresentaria um déficit crônico e crescente nas contas públicas, ou seja, é preciso que se repense a política previdenciária brasileira em prol da “solução” da crise fiscal brasileira.

Salienta-se, nesse ponto que: “Na ausência de uma ação forte e articulada, que conduza a um conjunto de reformas nas leis e na Constituição, a crise fiscal não será resolvida e, ao contrário, tende a tornar-se cada vez mais grave” (PMDB, 2017, p. 07). Por isso, para se chegar ao futuro propugnado pelo PMDB, ao atravessar a ponte, devem-se tomar medidas enérgicas. Coloca-se a situação como se não houvesse alternativa senão as propostas contidas naquele texto. Diz-se, então, que “teremos que dar os passos necessários”. (PMDB, 2015, p. 08).

O primeiro passo está relacionado a uma reforma que vise o orçamento público. Para isso é preciso que se acabe com a rigidez orçamentária imposta tanto pela Constituição, quanto por leis infraconstitucionais, o que tem tornado o desequilíbrio fiscal cada vez mais grave (PMDB, 2015). Para que isso ocorra, segundo o partido:

[...] é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada. (PMDB, 2015, p. 09).

Um novo regime orçamentário é propugnado “com o fim de todas as vinculações e a implantação do orçamento inteiramente impositivo” (PMDB, 2015, p. 09). Dessa forma, na concepção do programa proposto devem-se executar as

políticas orçamentárias nos exatos termos aprovados pelo Congresso Nacional. Mas não é só isso:

Outro elemento para o novo orçamento tem que ser o fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários e tudo o mais. A cada ano o Congresso, na votação do orçamento, decidirá, em conjunto com o Executivo, os reajustes que serão concedidos. A indexação dos gastos públicos agrava o ajuste em caso de alta da inflação. Nunca devemos perder de vista que a maioria da sociedade não tem suas rendas indexadas, dependendo sempre do nível de atividade econômica para preservar seu poder de consumo. (PMDB, 2015, p. 10).

A pretensão do PMDB é, portanto, acabar com todas as indexações, tanto de salários quanto de benefícios previdenciários. Como se pode perceber, então, quer-se por fim à política de reajustes, não acompanhando a inflação. A ideia do documento é desindexar o valor do salário mínimo para os benefícios sociais. Veja-se:

Quando a indexação é pelo salário mínimo, como é o caso dos benefícios sociais, a distorção se torna mais grave, pois assegura a eles um aumento real, com prejuízo para todos os demais itens do orçamento público, que terão necessariamente que ceder espaço para este aumento. Com o fim dos reajustes automáticos o Parlamento arbitrara, em nome da sociedade, os diversos reajustes conforme as condições gerais da economia e das finanças públicas. (PMDB, 2015, p. 10).

Quer-se, então, ao desvincular qualquer tipo de indexação pelo salário mínimo, colocando fim aos aumentos reais e deixa ao arbítrio do Congresso Nacional qualquer tipo de reajuste. Nesse sentido, pode-se pensar, inclusive, na possibilidade da existência de benefícios de natureza previdenciária com valor inferior ao do salário mínimo, como, possivelmente, poderá ocorrer com o Benefício de Prestação Continuada, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social.

Em relação à previdência social, ademais, o partido menciona que o caráter universalista da mesma é a causadora de uma série de problemas, pois as pessoas estão vivendo mais e há menor relação ante a população ativa. Por essa razão, vislumbra-se aumentar a idade mínima para aposentadorias “[...] de sorte que as pessoas passem mais tempo de suas vidas trabalhando e contribuindo, e menos tempo aposentados.”. (PMDB, 2015, p. 11).

Com essa proposição, logicamente, os indivíduos devem passar a maior parte de suas vidas no labor, contribuindo para o sistema previdenciário. E o menor tempo possível usufruindo de qualquer benefício previdenciário, ou seja, quer-se que o

trabalhador passe para a inatividade já próximo de sua morte. O texto segue o tom de “fim dos tempos” asseverando que “a verdade é que o sistema não suporta mais as regras em vigor.” (PMDB, 2015, p. 11).

Por isso, “[...] é preciso introduzir, mesmo que progressivamente, uma idade mínima que não seja inferior a 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres, com previsão de nova escalada futura dependendo dos dados demográficos.” (PMDB, 2015, p. 12).

A natureza da atividade desenvolvida pelo indivíduo não importa para o PMDB. Não interessa se este passou toda a vida trabalhando na agricultura sob o sol escaldante; se laborou em condições insalubres ou perigosas; ou se exerceu toda a sua atividade laboral num escritório climatizado, sem o contato com qualquer tipo de agente causador de risco à vida ou à saúde. O que tem de existir é apenas uma idade mínima para o gozo de aposentadoria, que deve ser de no mínimo 65 anos para homens e 60 anos para mulheres. Mas, claro, as idades podem ser majoradas a depender de dados de ordem demográfica, ou seja, da expectativa de vida da população.

Assim, se se eleva tal, eleva-se o tempo que o indivíduo deve contribuir ao sistema previdenciário, pois ele precisa contribuir mais e gozar pouco ou nada. Claro, existe a possibilidade do indivíduo usufruir de aposentadoria antes das fatídicas idades mínimas, basta que ele contrate um plano de previdência privada, oferecido pelo setor bancário. Veja-se, a previdência é um “negócio tão ruim” e deficitário que os bancos, passaram a ofertar serviços nessa área.

O plano apresentado pelo PMDB deixa claro, entretanto, que:

Para cumprir estes princípios será necessário um grande esforço legislativo porque as leis existentes são, em grande parte, incompatíveis com eles. Vamos precisar aprovar leis e emendas constitucionais, que preservando conquistas autenticamente civilizatórias expressas em nossa ordem legal, aproveite os mais de 25 anos de experiência decorridos após a promulgação da Carta Magna, para corrigir as disfuncionalidades e reordenar com mais justiça e racionalidade os termos dos conflitos distributivos arbitrados pelos processos legislativos e as ações dos governos. (PMDB, 2015, p. 16).

Para chegar ao futuro propugnado pelo partido de Michel Temer será preciso, então, alterar substancialmente as leis brasileiras, assim como a Constituição Federal. Para tanto, será necessária, como já se mencionou a obtenção de maiorias

parlamentares, eis que num sistema de presidencialismo de coalização, não as havendo no Congresso, nada se aprova.

Deixa claro, também, a proposta que o setor privado tem de ser estimulado “sem intervenções que distorçam os incentivos de mercado [...]”. (PMDB, 2015, p. 17). Por isso, “caberá ao Estado operado por uma maioria política articulada com os objetivos deste crescimento, com base na livre iniciativa, na livre competição e na busca por integração com os mercados externos, realizar ajustes legislativos em áreas críticas”. (PMDB, 2015, p. 17).

Fica evidente, portanto, que os ajustes a serem realizados devem atender a lógica do mercado, devendo se coadunar à globalização econômica. Tanto é assim que se menciona que é preciso:

Executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobrás o direito de preferência. (PMDB, 2015, p. 18).

Além disso, propugna-se a necessidade de reduzir a seara de proteção dos direitos do trabalhador, uma vez que é necessário permitir que os acordos entre empregados e patrões se sobreponham as normas legais. (PMDB, 2015). A proposta do PMDB coloca trabalhadores e empregadores num patamar de igualdade, desconsiderando, apenas a título de exemplo, as hipossuficiências jurídica e econômica dos obreiros. Ora, não há que se falar em igualdade em termos de negociação, já que se o trabalhador não aceitar o proposto pelo patrão, corre o risco de demissão.

Isso porque no neoliberalismo “os indivíduos e as coletividades são desafiados a reposicionarem-se em face de um Estado cada vez mais divorciado das suas inquietações e ambições.”. (IANNI, 1998, p. 36).

Outrossim, importa destacar, que Michel Temer, em discurso proferido nos Estados Unidos, logo após tomar posse, ainda em caráter interino na Presidência da República, mencionou que como Dilma não adotou as teses indicadas em “Uma ponte

para o futuro” instaurou-se um processo que culminou com a sua efetivação como Presidente da República<sup>14</sup>.

Após a posse de Temer como Presidente da República, o PMDB relança “Uma ponte para o futuro”, agora intitulado “A travessia social”. Nesse documento constam os mesmos princípios, fundamentos e compromissos assumidos contidos no outro. (PMDB, 2016). Todavia, a linguagem utilizada é mais *soft*. Além do mais, o mesmo demonstra uma preocupação em deixar claro que programas sociais, como o Bolsa Família, não serão extintos, assim como que se farão esforços para a manutenção de mecanismos de combate à corrupção, como a Operação Lava-Jato, capitaneada pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal. (PMDB, 2016).

Porém, pode-se afirmar, com base nos mencionados documentos, para que o plano de governo de Michel Temer tenha êxito é preciso que se solucione o denominado desequilíbrio fiscal do Estado brasileiro, diz-se nele que, ademais, grande parte de tal é causado pelo desajuste existente na previdência social, assim como pela pouca competitividade do mercado brasileiro que é “engessado” pela legislação trabalhista, considerada arcaica.

Por essa razão, tão logo quando se efetiva a equipe de Governo de Temer surgem três principais propostas de alterações legislativas e constitucionais que, pode-se afirmar, constituem o tripé de sustentação de “Uma ponte para o futuro”. São elas: a Proposta de Emenda Constitucional que limita os gastos públicos e as reformas trabalhista e previdenciária.

Com a implementação desse tripé há tendência de precarização de políticas sociais como, por exemplo, as de saúde, assistência social e educação, haja vista que a proposta apresentada por Michel Temer, consubstanciada na Proposta de Emenda Constitucional nº 241 (ou PEC 55), já aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro, tende ao congelamento dos gastos públicos pelo prazo de vinte anos, eis que o reajuste do valor dos investimentos estatais será realizado mediante a correção da inflação. Assim, por não considerar o crescimento demográfico da população, bem como as taxas de acesso a políticas públicas, é possível que a execução de muitas políticas sociais torne-se inviável pelo Estado, conforme se demonstrará no terceiro capítulo.

---

<sup>14</sup> <https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porque-dilma-recusou-ponte-para-o-futuro>

“Menos Estado e mais mercado”, essas palavras são repetidas incansavelmente pelos defensores do neoliberalismo. Para eles, a solução para o déficit das despesas públicas é a redução do aparato estatal e a consequente transferência de atribuições para o mercado. Afinal, como bem salienta Sorman (1988), alinhado aos anseios neoliberalizantes, nada impede que se privatize tudo. É evidente que há cláusulas pétreas, constitucionalmente falando, entretanto, há uma série de manobras processuais legislativas que podem ser adotadas para desviá-las e levar a cabo o ideário neoliberal, como será demonstrado nesta tese.

Já em relação à flexibilização laboral propugnada, e já aprovada, há uma tendência de que acabe levando a um “novo *darwinismo* social” (UGÁ, 2008), pois é possível que as oportunidades de empregos sejam criadas justificadamente apenas para “os mais aptos, enquanto que, para menos os competitivos, imputam-lhe a responsabilidade por terem empregos precarizados [...]”. (UGÁ, 2008, p. 74).

Além do mais,

Pode-se sugerir que emerge uma nova imagem para o trabalhador que vem sendo construída no próprio mundo do trabalho [...] Tendo ele a obrigação de, num mundo flexível, sem maleável, adaptável e empregável, a imagem do indivíduo vai se transformando [...] vai se tornando um “empresário de si mesmo”. Ele passa a estar convencido de que suas conquistas – o emprego – e seus fracassos – o desemprego – dependem exclusivamente de si mesmo. (UGÁ, 2008, p. 75).

As políticas neoliberais acabaram acirrando “ainda mais a brutal tendência de redução de direitos e conquistas sociais – sobretudo no campo da seguridade.” (TENENBLAT, 2014, p. 330). No mesmo sentido, saliente-se que o neoliberalismo cria condições para a exploração da mais-valia com reflexos cruéis para a questão social. (TENENBLAT, 2014). Nessa seara, destaca-se que há possibilidade que a “Uma ponte para o futuro” reduza substancialmente a efetividade dos direitos sociais.

### 2.3. CAMINHOS METODOLÓGICOS

Neste tópico discutir-se-á como será realizada a análise dos documentos diretamente relacionados ao processo legislativo que culminou com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, com intuito de identificar a existência de ditames neoliberais.

De início é preciso mencionar que esta é uma pesquisa qualitativa. Nessa senda, Groulx (2012, p. 95) assinala que a pesquisa qualitativa “[...] remete aqui a um espaço de práticas relativamente diversificadas e múltiplas”. Isso porque, inicialmente, tal forma de pesquisa surge como um contraponto à pesquisa quantitativa.

Além do mais, “o questionamento sobre a contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social é relativamente recente na literatura [...]” (GROULX, 2012, p. 95), logo, é preciso salientar que há diversos posicionamentos doutrinários no que se refere à contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social.

Conforme assevera Groulx (2012), a pesquisa qualitativa traz novas funções à pesquisa social, nos campos administrativo e político, o que acaba possibilitando um novo discurso sobre o social, que pode, inclusive, estar de acordo com a vida democrática. Esse “novo discurso” deve-se obviamente aos novos contornos possibilitados por ela à pesquisa social, eis que antes de sua utilização, ficava-se adstrito aos dados fornecidos pela pesquisa quantitativa.

Por essa razão, pode-se destacar que “a utilização das estatísticas na pesquisa social é, assim, considerada como equivalente a uma leitura burocrática e institucional, que só retém dos fenômenos aquilo que pode ser classificado, operacionalizado e organizado”. (GROULX, 2012, p. 97).

Dessa forma, os novos contornos estariam relacionados à possibilidade de se compreender o pesquisado sob outro aspecto, que não apenas de cunho numérico e burocrático.

Além disso, há que se pensar numa outra concepção de fazer pesquisa científica, até mesmo de forma contra-hegemônica, eis que é possível “[...] construir um modo de interpelar as teorias e as disciplinas a partir de uma racionalidade mais ampla” (SANTOS, 2008, p. 20).

Outrossim, “[...] a pesquisa qualitativa força a repensar o estudo das necessidades não mais segundo indicadores de medidas, mas sim, segundo especificidades socioculturais dos meios de vida.”. (GROULX, 2012, p. 98). Logo, como se pode perceber, tal pesquisa concede, de fato, novas possibilidades para a pesquisa social, possibilitando, inclusive, novas formas de intervenção social pelo Estado, por exemplo. Aliás, ela possibilita também outras formas de gestão. (GROULX, 2012).

Entretanto, existem críticas à utilização da pesquisa qualitativa em pesquisa social. Tendo em vista que ela exige maior engajamento do pesquisador, alguns

afirmam que há riscos na coleta e transmissão de dados, que poderia vir a ocorrer de forma parcial, bem como que poderia ocorrer, inclusive, uma legitimação do pesquisador enquanto elite e especialista, porquanto correr-se-ia o risco dele tirar proveitos da pesquisa. (GROULX, 2012).

Todavia, há que se discordar de tal posicionamento, pois um investigador não pode separar-se e afastar-se de seu mundo, afinal, ele faz parte do mundo, razão pela qual Chauí (2006) evidencia que o engajamento dá sentido à liberdade. Nessa linha de pensamento:

Essa tomada de posição é exatamente o que procura exprimir a noção de *engajamento* ou do intelectual como figura que intervém criticamente na esfera pública, trazendo consigo não só a transgressão da ordem (como afirma Bourdieu) e a crítica do existente (como pretende a Escola de Frankfurt), mas também a crítica do modo de sua inserção no modo de produção capitalista e, portanto, a crítica da forma e do conteúdo de sua própria atividade ou das artes, ciências, técnicas, filosofia e direito. (CHAUÍ, 2006, p. 28).

Talvez nunca antes na história da ciência se fez tão importante a pesquisa qualitativa para a pesquisa social, tendo em vista que ela pressupõe um pesquisador engajado, que estaria em extinção (CHAUÍ, 2006). Ademais, pode-se afirmar, inclusive, que quando há silêncio, ou seja, quando não há tomada de posição por parte do investigador, propriamente não se pode nem falar na existência de intelectualidade.

Há também aqueles que acreditam que o “[...] pesquisador está mais inclinado a trazer o testemunho daquilo que compreendeu, e também defender o informante, do que a se entregar a uma análise crítica de suas fontes e observações”. (GROULX, 2012, p. 113).

Em que pese tais argumentos críticos à utilização da pesquisa qualitativa na pesquisa social, há que se discordar dessas análises, uma vez que esse é um risco inerente também à pesquisa quantitativa, onde pode ocorrer, inclusive, a manipulação de dados, com vistas ao pesquisador alcançar seus objetivos que podem estar relacionados, por exemplo, ao organismo financiador de sua pesquisa. Logo, ao que parece, esses argumentos se devem ao receio da utilização da pesquisa qualitativa nas pesquisas sociais, que pode colocar em cheque análises meramente quantitativas.

Ademais,

A abordagem qualitativa se esforça por dissociar o discurso administrativo do profissional, bem como por tornar complexas suas análises, superando a leitura muito frequentemente individualista dos problemas sociais, pelas administrações públicas. Ela abandona variáveis diretamente manipuláveis pelos profissionais e as instituições, para se interessar pelos diversos processos constitutivos das situações-problema. (GROULX, 2012, p. 105).

Apesar disso, pode haver harmonia na utilização na abordagem de análises qualitativas e quantitativas, pois, certamente, assim a contribuição com a pesquisa social pode possibilitar melhores respostas, bem como ações relativas aos problemas sociais.

A presente pesquisa tem cunho documental exploratório, pois envolve a incursão nos *sites* da *internet* da Câmara dos Deputados<sup>15</sup> e do Senado Federal<sup>16</sup>, para que se possa acessar a integralidade dos documentos que culminaram com a emenda em questão. Nessa senda, em ambos os *sites* pesquisa-se na aba “atividade legislativa” o inteiro teor do processo legislativo pelo qual perpassou a atual Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

Também por ser uma pesquisa exploratória, detendo poucos estudos na área, se poderá proporcionar maior familiaridade com o tema, bem como explicitar o problema de pesquisa (GIL, 2008). Nesta investigação ela ocorre mediante pesquisa documental com análise de discurso político, como se abordará na sequência.

A pesquisa documental tem como norte o contato e análise das propostas de alteração constitucional que compõe um dos pilares de sustentação de “Uma ponte para o futuro”. Desta forma, analisar-se-ão, aqui, documentos que, necessariamente, estão relacionados com a alteração constitucional que fixa teto para os gastos públicos. Pretende-se, com isso, atender parte do objetivo geral desta tese que é analisar como se manifesta a discurso neoliberal, em determinados documentos relativos ao processo legislativo, que preconiza a aprovação da EC nº 95 de 2016.

Nesse sentido são analisados os seguintes documentos: Exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241 de 2016, apresentada à Câmara dos Deputados (CD) pela Presidência da República; pareceres do Deputado Relator, bem como do Senador Relator da proposta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), que tramitou no Senado Federal (SF) sob como PEC nº 55 de

---

<sup>15</sup> <https://www.camara.leg.br/>

<sup>16</sup> <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>

2016. Justifica-se a análise somente dos pareceres dos relatores em face de que em ambos os casos tais parlamentares fazem parte da base de sustentação do Governo Temer e, portanto, tinham interesse direto na aprovação das matérias em suas respectivas casas legislativas, eis que se alinhavam aos ditames contidos em “Uma ponte para o futuro”. Ainda, analisa-se o parecer do Deputado Relator na Comissão Especial para Apreciação da PEC nº 241 de 2016, criada no âmbito da CD, haja vista a excepcionalidade da comissão em face de sua temática. Salienta-se que no SF não houve criação de organismo semelhante.

Ademais, na busca por se atingir parte do objetivo geral da pesquisa é feita através do método da análise de discurso que é aplicado aos referidos documentos, pois assim “[...] é possível realizarmos uma análise interna (o que o texto diz? Como ele diz?) e uma análise externa (por que este texto diz o que ele diz?)”. (GREGOLIN, 1995, p. 17).

Além disso,

[...] o processo de análise discursiva tem a pretensão de interrogar os sentidos estabelecidos em diversas formas de produção, que podem ser verbais e não verbais, bastando que sua materialidade produza sentidos para interpretação. (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 680).

Tais documentos, são eivados de discurso político, nessa senda, menciona Céli Pinto (2006, p. 79) que o discurso político “[...] tem espaços clássicos de enunciação”. Refere-se a autora aos locais onde comumente ele ocorre, como é o caso dos órgãos legislativos. Apesar disso, diz que não apenas os políticos são legitimados a falarem de política, mas são todos os cidadãos e cidadãs em última análise que podem fazê-lo. É bem verdade que “os locais diferentes de enunciação provocam efeitos diferentes de acordo com sua tradição e reconhecimento público.”. (PINTO, 2006, p. 79).

A autora assevera, ainda, que a análise de discurso político é uma espécie de teoria dos sentidos, das significações, ou seja, busca-se, com ela a análise do sentido e não do conteúdo do texto. Destaca, que quando se analisa o discurso político há uma tentativa de se fixar sentidos ao explicitado. (PINTO, 2006).

Nessa senda, é importante observar, conforme destaca Charaudeau (2008, p. 37) que na análise do discurso político

[...] não se questiona sobre a legitimidade da racionalidade política, nem sobre os mecanismos que produzem esse ou aquele comportamento político, nem sobre as explicações causais, mas sobre os discursos que tornam

possíveis tanto a emergência de uma racionalidade política quanto a regulação dos fatos políticos.

Assim, para que se compreenda como ela ocorre, faz-se necessário analisar os sistemas de pensamento dos atores que proferem tal discurso, porquanto a enunciação, a estruturação de um texto ou fala, o contexto e as condições de produção são fundamentais para identificar “[...] os universos de pensamento e de valores que se impõe em um tempo histórico dado.” (CHARAUDEAU, 2008, p. 37).

Deste modo, observa Charaudeau (2008, p. 199, grifo do autor) que “[...] os *sistemas de pensamento* resultam de determinado ordenamento de saberes em sistemas de conhecimento e de crença, com o objetivo de tentar fornecer uma explicação global sobre o mundo e o ser humano”. Complementa o autor que ao identificar-se a base do tipo de saber, pode-se “[...] distinguir teorias, doutrinas e ideologias.” (CHARAUDEAU, 2008, p. 199).

É justamente com esse intuito que na presente tese utiliza-se o método de análise de discurso político, já que ao analisar-se os relatórios proferidos pelos parlamentares relatores nas mencionadas comissões, bem como a exposição de motivos, pretende-se verificar a existência do discurso ideológico, teórico ou doutrinador que se encontra firmado nas entrelinhas dos mesmos.

Ademais, além da leitura e análise da exposição de motivos e dos três relatórios citados anteriormente, estes serão confrontados com os autores clássicos neoliberais, quais sejam: Ludwig von Mises, Milton Friedman e Friedrich Hayek, buscando demonstrar se na constituição tais documentos existem uma intencionalidade ou de apoio político, ou de expressar a concordância com o neoliberalismo.

Importa asseverar também que “um fator fundamental para a legitimidade de um discurso é [...] a posição do enunciador.” (PINTO, 2006, p. 85). Logo, os políticos por ter essa legitimidade ao redigir tanto a exposição de motivos como os relatórios, o fizeram com um propósito, que seria de convencer aos demais parlamentares de suas opiniões.

Acerca do propósito, assevera Charaudeau (2008, p. 187, grifo do autor) que:

Em todo ato de discurso, o *propósito* é aquilo que se fala, o projeto que se tem em mente ao tomar a palavra; o que é, afinal, proposto. Ele corresponde, de certa forma, ao tema do discurso, como quando falamos do tema (ou do assunto) de uma discussão. Por mais que se fale (ou escreva) com a finalidade essencial de estabelecer uma relação entre si e o outro e de influenciá-lo, tentando persuadi-lo ou seduzi-lo, essa relação seria vazia se

não tivesse por objeto certa visão que trazemos do mundo, isto é, o conhecimento que se tem da realidade e os julgamentos que dela fazem. O homem é tomado tanto por um desejo de troca de inteligibilidade do mundo quanto de troca com o outro.

Relacionando tal observação do autor com a pesquisa em questão, pode-se afirmar que os relatórios e a exposição de motivos são eivados de propósitos, porquanto buscam convencer os demais parlamentares e a população brasileira que a Emenda Constitucional nº 95 é de fato o que o país necessitava para conseguir reestabelecer a ordem econômica em âmbito nacional. Tal fato também poderá ser observado no tópico na sequência que analisa o relatório do Banco Mundial, intitulado “Um ajuste justo”, que referenda a EC nº 95.

Nesse sentido, importa esclarecer que utilizar da análise do discurso político somente na Emenda Constitucional nº 95, para verificar se há ou não cunho neoliberal, seria insuficiente para atender a esse tipo de análise, uma vez que para a elaboração e aprovação de uma emenda à constituição existe todo um processo de tramitação. Logo, analisá-la isoladamente poderia omitir os verdadeiros propósitos para sua aprovação.

Outro ponto a ser assinalado é que o procedimento de análise é realizado primeiramente por uma leitura dinâmica dos documentos, posteriormente por uma leitura mais aprofundada, separando as principais partes para confrontá-las com os autores neoliberais clássicos. A opção por essa análise, sem a necessidade da utilização de qualquer *software*, deu-se em face da baixa quantidade de laudas que cada documento possui.

É oportuno salientar que se está referindo nesta tese a uma espécie legislativa que altera o texto da Constituição Federal, esta que é a norma de maior hierarquia no ordenamento jurídico pátrio, conceito esse que será explicitado no capítulo subsequente. Entretanto, como forma de situar o leitor, é fundamental destacar que o próprio texto da Carta Maior estabelece, especificamente em seu art. 60 que há possibilidade de sua alteração. Para que a mesma ocorra, é preciso que se respeitem os ditames estabelecidos no aludido artigo, pois eles prescrevem as formalidades de tal procedimento. Contudo, somente no capítulo três é que será desenvolvido diálogo para explicar como pode ocorrer e quais os limites de alteração constitucional, já que nele se busca atender a segunda parte do objetivo geral deste trabalho que se refere

à análise de como o proposto pelo discurso neoliberal pode levar à incompatibilidade da EC nº 95 de 2016 em relação à Constituição Federal.

Ademais, a regra do trâmite processual legislativo é que as propostas iniciem a sua apreciação pela Câmara dos Deputados, salvo quando houver propostas por Senadores é que iniciarão na casa legislativa que representa os Estados e o Distrito Federal no Legislativo. (BRASIL, 1988). A PEC nº 241, que culminou com a Emenda Constitucional nº 95, portanto, inicia sua tramitação congressional pela Câmara dos Deputados eis que oriunda de proposição do Poder Executivo.

Pela análise da Proposta, verifica-se que ela não pretende alterar o corpo da Constituição propriamente dita, mas, tão somente, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Para que se compreenda melhor tal afirmação faz-se necessário observar que a Constituição Federal brasileira é dividida em três partes, quais sejam: Preâmbulo, Parte Dogmática e Parte Transitória. (MENDES e BRANCO, 2017).

O primeiro não tem força normativa, ou seja, não constitui norma central, conforme já decidiu inclusive o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.076 de 2003. Por outro lado, a Parte Dogmática da Constituição Federal tem força normativa, sendo parâmetro para o controle de constitucionalidade, ou seja, caso uma norma constitucional ou infraconstitucional com ela não se coadune, formal ou materialmente, poderá ser declarada inconstitucional. Tal parte da Lei Maior é composta por duzentos e cinquenta artigos, subdivididos em nove títulos.

Por outro lado, na Parte Transitória, é encontrado o ADCT. Veja-se que o próprio nome já remete ao caráter de transitoriedade de tais normas. As mesmas possuem força normativa, podem ser utilizadas como parâmetro para o controle de constitucionalidade, entretanto, possuem eficácia exaurível, pois são normas de natureza transitória. Sua fundamentalidade está relacionada ao papel que a Constituição exerce no ordenamento jurídico, de base de sustentação, seu fundamento está na Lei Maior, evidentemente que ali (na Constituição) está o alicerce político-jurídico da República Federativa do Brasil.

Fato é que antes da promulgação da atual Constituição, em 1988, a República já existia e, obviamente, havia um ordenamento jurídico. Todavia, como se pode observar no texto do Preâmbulo da Carta Política, o legislador constituinte, com a elaboração do texto constitucional, tinha a clara intenção de “[...] instituir um Estado

Democrático [...]”. Por essa razão, pode-se afirmar que um novo Estado brasileiro surge a partir de 05 de outubro de 1988, destinado “a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais [...]”. (BRASIL, 1988, s.p.).

Logo, era preciso que normas de caráter transitório pudessem existir justamente para fazer a transição de um ordenamento jurídico para outro, pois a entrada em vigor de uma nova Constituição altera substancialmente o ordenamento jurídico. É no ADCT, por exemplo, que estão previstas normas para a criação das Constituições Estaduais, assim como das Leis Orgânicas, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1988)

Explicada a função do ADCT, entende-se, então, a razão pela qual a PEC nº 241 objetivou a sua alteração, pois as alterações constitucionais ali propostas têm natureza transitória, especificamente de vinte exercícios financeiros. Portanto, é por vinte anos que o “Novo Regime Fiscal” proposto ali terá vigência.

#### 2.4. UMA ANÁLISE DO DISCURSO POLÍTICO CONTIDO NA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS E RELATÓRIOS PARA APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 DE 2016

Dito isto, passa-se, então, à análise do discurso político contido na exposição de motivos Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016. Essa proposta foi enviada ao Legislativo Federal pelo ex-Presidente Michel Temer, por intermédio da Mensagem de nº 329 ao Congresso Nacional. Na realidade, é preciso mencionar que fora encaminhada quando Temer ainda estava investido da Presidência em caráter temporário, ou seja, quando estava substituindo à ex-Presidente Dilma em razão de seu afastamento durante o procedimento de *impeachment*, esse caráter passou a definitivo após o julgamento final do processo perante o Senado da República.

A exposição de motivos da proposta em análise foi subscrita pelos então Ministros da Fazenda e Planejamento, indicados por Temer, respectivamente, Henrique Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira. Nesse texto, os autores, referendados pelo Presidente em exercício asseveram que é preciso “[...] reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal.”. (BRASIL, 2016a, s.p.). Por essa razão, faz-se [...] necessária mudança de rumos nas contas públicas [...] (BRASIL, 2016a, s.p.).

Milton Friedman (2014) alega que a política fiscal é uma das áreas mais importantes para a política governamental e é relevante para a consecução da estabilidade econômica de um país. Por isso só, esse trecho do discurso político constante na exposição de motivos não basta, é claro, para definir a proposta como de natureza neoliberal. Há outros, contudo, que levam a tal constatação.

Seguem os Ministros afirmando que se deve “[...] restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública.”, pois há um “[...] quadro agudo de desequilíbrio fiscal [...]”, por isso, “[...] é essencial recolocar a economia em trajetória de crescimento [...]”. (BRASIL, 2016a, s.p.).

Não há dúvidas que o conceito de crescimento contido na exposição de motivos se coaduna com o ideário neoliberalizante, que descarta o investimento social do Estado e prioriza apenas a seara econômica, ou seja, há uma diferença elementar entre os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico. O primeiro visa apenas questões de natureza quantitativa, índices que visem ao agrado do mercado, por outro lado, o desenvolvimento tem natureza qualitativa, como se verifica pelo seguinte trecho.

Enquanto o crescimento é basicamente quantitativo e modernizante, a compreensão do desenvolvimento possui caráter prioritariamente qualitativo, devendo-se verificar outros aspectos além de eventual aumento das atividades econômicas. [...] melhorias nas condições sociais, o acesso a serviços públicos básicos e de qualidade, o respeito e o incremento de direitos humanos, a preservação do meio ambiente, dentre de uma série de outros elementos que atestam a elevação dos índices de desenvolvimento. (NOCE e CLARK, 2017, p. 1225).

Todavia, aduz Friedman (2014) que o *slogan* mais importante dos governos é o “crescimento econômico”, já que o mesmo é fundamental para a estabilidade macroeconômica, mas, para isso deve-se reduzir a intervenção do Estado, ou seja, devem os governantes buscar alternativas para a sua não expansão. É justamente essa a razão de existência da denominada PEC do teto, pois com o estabelecimento de um limite orçamentário para as despesas públicas primárias, reduz-se a intervenção do Estado ao mínimo.

Ademais, menciona-se na exposição de motivos que “corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica [...]” (BRASIL, 2016a, s.p.). É necessário observar que, no âmbito desta tese, não se discorda que o Estado não pode empregar mais recursos do que

dispõe, portanto, se concorda que é preciso que haja equilíbrio das contas públicas. Entretanto, discorda-se da forma proposta pela espécie normativa em análise, uma vez que são os denominados gastos (investimentos) sociais os prejudicados com o estabelecimento de um teto para as despesas públicas primárias, como ficará melhor detalhado no capítulo seguinte.

Todavia, é oportuno, neste momento asseverar que essa limitação se coaduna aos anseios do neoliberalismo, pois se o Estado deixa de atuar na implementação de políticas públicas sociais, em face do teto posto, tais tenderão a ser supridas pelo mercado, ou seja, pela iniciativa privada. E é justamente isso que a lógica neoliberal apregoa.

Não é à toa que Milton Friedman (2014) declara que um governo deve-se ater a definir a lei e a ordem, deve servir para estabelecer os direitos de propriedades, assim como os meios de modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico. Para esse autor, expoente da Escola de Chicago, deve caber ao Estado o julgamento de disputas sobre a interpretação das regras, o reforço aos contratos e a promova a competição. Deve-se evitar a intervenção do governo no social, pois, nesse ponto a caridade privada e a família têm importantes funções a desempenhar, assim como o próprio mercado econômico que pode encontrar em áreas até então sob o domínio do Estado, novas formas de atuação, a exemplo dos planos de saúde e previdência. Friedman (2014) aduz ser óbvio que um governo deve ter atividades totalmente limitadas, assim não se envolveria em questões que poderiam ser supridas pelo privado com maestria.

Além disso, a exposição de motivos revela ser uma preocupação do governo federal “[...] a perda da confiança dos agentes econômicos [...]” (BRASIL, 2016a, s.p.) que decorreria do denominado desarranjo fiscal. Sendo que a proposta em exposição pelos Ministros seria o “[...] único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento.”. (BRASIL, 2016a, s.p.).

Segundo afirmam, “A raiz do problema fiscal” está no “[...] crescimento acelerado da despesa pública primária.” (BRASIL, 2016a, s.p.). Como ficará melhor explicado no capítulo posterior, as despesas públicas primárias são aquelas relacionadas diretamente à implementação das políticas públicas sociais, necessários para a implementação dos direitos sociais dispostos no art. 6º da Constituição Federal.

Nesse ponto, novamente, visualiza-se a visão neoliberal de mundo, pois Friedman (2014) afirma que o fato de existirem desequilíbrios nas despesas públicas

deve-se ao triunfo da filosofia do Estado de bem-estar social, que permitiu largamente a intervenção do Estado. Para solucionar tal problema, leciona que devem ser adotadas medidas que possam garantir a estabilidade do fluxo das despesas do governo, evidentemente limitando-se qualquer despesa com a implementação de políticas sociais. (FRIEDMAN, 2014).

Tanto é assim que se deixa claro que o regime proposto “[...] consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação desta PEC [...]” (BRASIL, 2016a, s.p.). Com isso, visualiza-se que as despesas públicas primárias terão crescimento real igual a zero enquanto a Emenda Constitucional vigorar. O que significa dizer que a medida impõe um congelamento dos investimentos sociais, não levando em conta o crescimento demográfico da população, o envelhecimento, adoecimento, assim como outros fatores essenciais para a definição da alocação de recursos públicos. Isso significa dizer que, no limite, a implementação de políticas sociais pelo Estado ficará inviabilizada num futuro próximo, abrindo um leque de oportunidades de atuação para o mercado.

Ao final das motivações diz-se que “[...] é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso [...]. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais [...]”. (BRASIL, 2016a, s.p.). Ao longo de toda a justificativa para a propositura da PEC, os subscritores deixam claro que o desequilíbrio das contas públicas está relacionado a implementação de políticas sociais, evidentemente que sua visão de mundo, alinhada aos anseios do neoliberalismo. Como se vislumbra do trecho acima, seria prejudicial a existência de pisos para despesas públicas com saúde e educação.

A respeito da questão educacional, Friedman (2014) declara que uma das consequências da intervenção do Estado é que as universidades privadas acabam por enfrentar muitos problemas financeiros em razão da competição “desonesta” que há em relação as instituições públicas de ensino. Por essa razão é que menciona que qualquer subvenção estatal deve ser passada aos indivíduos, para que possam utilizar em instituições de sua livre escolha. Nesta visão neoliberalizante as instituições de ensino públicas que continuarem em funcionamento deveriam cobrar anuidades que cobrissem os custos educacionais, o que levaria a uma competição em nível de igualdade com as demais instituições não governamentais. (FRIEDMAN, 2014).

Como se verifica pela exposição de motivos, o discurso político ali contido, invariavelmente, leva à maximização da lógica do livre mercado, no qual o Estado deve ser mínimo para o social e máximo para os anseios do capital, como já se mencionou no primeiro capítulo. Não é a toa, como ficará demonstrado no tópico subsequente que o próprio Banco Mundial, em claro referendo à PEC do teto, manifesta-se pela cobrança de valores para a utilização da educação superior pública.

Finda a análise do discurso político constante na exposição de motivos da PEC nº 241 de 2016, passa-se, agora, a se realizar o mesmo procedimento em face do relatório produzido pelo Deputado Federal Relator da proposta no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), da Câmara dos Deputados. Gize-se que se optou por analisar tal documento em face da importância da CCJC, não somente naquela casa Legislativa, mas para qualquer órgão legislativo, eis que, necessariamente, todas as proposições legislativas devem tramitar naquela comissão, pois ela é quem faz a análise política da compatibilidade da proposta em relação à Constituição, ou seja, realiza um controle político de constitucionalidade.

O Deputado Relator foi Danilo Forte (PSB-CE), membro da base do governo na Câmara, em exíguas cinco laudas proferiu um relatório de plena compatibilidade da proposição em relação à Constituição Federal, afirmando que a mesma se coaduna com o disposto no artigo 60 que trata dos regramentos para alteração constitucional. No próximo capítulo será demonstrado o quão enganado está o parlamentar, pois ele afirma que “não há que se falar em afronta a direitos ou garantias individuais [...] não há como, portanto, concluir que o acesso dos cidadãos aos serviços públicos em discussão será prejudicado [...]”. (BRASIL, 2016b, p. 04). Referia-se, neste ponto, especificamente, à saúde e a educação. Em suma, neste documento, não se visualiza o discurso neoliberal, como ocorreu na exposição de motivos da proposta, se verifica apenas a fidelidade do parlamentar para com o governo. Nesse sentido, se afirma que mesmo não se compatibilizando com a Constituição, como se demonstrará no capítulo 3, o parecer disse não haver qualquer inconstitucionalidade.

Ainda no âmbito da Câmara dos Deputados, foi criada Comissão Especial, presidida pelo Deputado Danilo Forte (PSB/CE), destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, do Poder Executivo. Neste âmbito, foi indicado relator o Deputado Federal Darcísio Perondi (PMDB/RS), também membro da base de sustentação do governo naquela Casa Legislativa. Seu relatório

aborda um breve resumo das audiências públicas realizadas, com aspectos formais e procedimentais da PEC nº 241.

Demonstra o relator que, em 24 de agosto de 2016, quando o Ministro da Fazenda esteve presente naquele colegiado para dialogar sobre a proposta teria afirmado que a crise econômica que se estava vivenciando naquele momento era “mais severa” que o colapso financeiro ocorrido em 1929. (BRASIL, 2016c, p. 13). Menciona-se isso apenas para buscar demonstrar a forma como se tratou a urgência pela aprovação da medida. Naquela mesma oportunidade, teria assinalado Henrique Meirelles que há outros países que já adotam regras de controle de gastos semelhantes, como é o caso dos Estados Unidos. E, deixou claro que a aprovação da proposta, por si só, não soluciona o problema da crise fiscal brasileira, pois é preciso medidas complementares, como as reformas previdenciária e trabalhista. (BRASIL, 2016c). Tais medidas, como já se enunciou, constituem o tripé de sustentação do plano de governo de Michel Temer, intitulado “Uma Ponte para o Futuro” e, claramente, tem apelo neoliberal, pois, apesar de não se ingressar no mérito das referidas propostas, é fato que objetivam à mercadorização da previdência e o incremento maciço de terceirizações na seara trabalhista.

Disse o relator, ademais, que quando esteve presente na Comissão o Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde, Sr. Arinaldo Bonfim Rosendo, evidenciou que “a saúde não pode, por si só, ser tratada à parte em relação à situação econômica do país”. (BRASIL, 2016c, p. 16). Essa fala se coaduna à necessidade de congelamento das despesas públicas primárias induzido pela proposta.

O Deputado Darcísio Perondi, alega que sem a aprovação da PEC nº 241 de 2016, “[...] nossa economia entrará em colapso nos próximos anos, com devastadoras consequências para a coesão social”. (BRASIL, 2016c, p. 24). Perceba-se que ele deixa claro que se não for aprovada, o colapso virá e será devastador, como se não houvesse alternativa e a proposta fosse a tábua de salvação da sociedade brasileira. Afirma que caso não se aprove “[...] o Dia do Juízo Fiscal chegará e atingirá a todos: famílias, aposentados, funcionários públicos e empresários.”. (BRASIL, 2016c, p. 26).

Visualizando seu discurso parece, de fato, que a crise econômica decorre do tamanho das despesas públicas primárias. De fato, isso não condiz com a realidade, em que pese houvesse um elevado déficit público em 2016, não se pode atribuir as causas de um desarranjo macroeconômico unicamente a tais questões.

Entretanto, não é isso que o discurso neoliberal apregoa, pois em seu ideário consta que o Estado não deve intervir, e, no conceito de intervenção estão contidos os investimentos públicos em políticas sociais; ou, se for preciso intervir que se faça a níveis mínimos, como se afirmou no primeiro capítulo.

Intervenção não se coaduna com livre mercado. Para os neoliberais o livre mercado poderia ser inclusive a solução para o desemprego, pois esse é causado, nessa visão, “por um desvio do equilíbrio entre preços e salários”. (HAYEK, 2011, p. 29). Por isso é ruim para o neoliberalismo que haja o estabelecimento, por via legal, de um salário mínimo, pois ele pode estar fixado em patamar superior ao que o mercado estaria disposto a pagar se fosse livre. (MISES, 2010).

Contudo, na verdade, esse relatório do supracitado Deputado cumpre mais um papel de natureza político-partidária do que técnico-econômico. Isso porque declara que a crise econômica é uma “genuína herança maldita” (BRASIL, 2016c) deixada pelo governo anterior, do Partido dos Trabalhadores. Isso porque tal teria se utilizado de:

Manobras contábeis, decretação de despesas sem autorização do Congresso e “pedaladas fiscais”: para além dos crimes de responsabilidade que, com justiça, levaram ao afastamento definitivo da senhora Dilma Rousseff, sua política econômica e financeira foi uma verdadeira calamidade para os brasileiros mais pobres. (BRASIL, 2016c, p. 26).

Tais atitudes, na opinião do parlamentar e, claro, do próprio governo que representava na Câmara naquele momento, “destruíram a confiança dos mercados”. (BRASIL, 2016c). Salientou, ainda, que o Partido dos Trabalhadores utilizava-se de propaganda enganosa para dizer que os brasileiros pobres foram os maiores beneficiários pelo gasto público. (BRASIL, 2016c).

Aliás, a forma como o parlamentar se expressa em seu relatório, serve, mais uma vez, para se justificar a utilização da análise de discurso político, pois:

A característica fundamental do discurso político é que este necessita para sua sobrevivência impor a sua verdade a muitos e, ao mesmo tempo, é o que está mais ameaçado de não conseguir. É o discurso cuja verdade está sempre ameaçada em um jogo de significações. Ele sofre cotidianamente a desconstrução, ao mesmo tempo só se constrói pela desconstrução do outro. É, portanto, dinâmico, frágil e, facilmente, expõe sua condição provisória. (PINTO, 2006, p. 89).

Assim, ao buscar impor a sua verdade, o Deputado Relator está a buscar desconstruir seus adversários políticos, imputando aos mesmos a culpa pelo desarranjo fiscal brasileiro. Entretanto, é um discurso totalmente frágil, já que o seu partido político fez parte de todas as administrações petistas, desde o governo Lula. O discurso do parlamentar é explícito ao demonstrar a luta pelo poder, pois ao que parece seu partido está trazendo a solução para todos os problemas que foram criados por outros. (PINTO, 2006).

Ademais, é preciso mencionar que o relatório faz uma confusão no tocante à dívida pública, porquanto assevera que “[...] a fixação de limites para as despesas primárias levará a redução das despesas financeiras com juros e amortizações da dívida”. (BRASIL, 2016c, p. 29). Na realidade, a proposta de emenda não atinge tais despesas, sequer se relaciona com a amortização da dívida pública, conforme será analisado no capítulo 3 desta tese.

Por outro lado, deixa-se claro ao longo do texto que se segue a orientação “[...] do presidente Michel Temer como líder convicto, esperançoso e destemido desta nova etapa da vida econômica e social do nosso país”. (BRASIL, 2016c, p. 30). Portanto, não há muito que se esperar do relatório, pois ele está buscando apenas justificativas políticas para a aprovação da proposta no âmbito da Câmara. Aliás, ele acaba reforçando a ocorrência de outras medidas, como a Reforma da Previdência, pois há “[...] uma simbiose vital como aquela existente entre pulmões e coração no corpo humano”. (BRASIL, 2016c, p. 32).

Após a aprovação pelo plenário da Câmara dos Deputados, a Proposta foi remetida ao Senado Federal. Nesta casa legislativa tramitou sob a alcunha de PEC nº 55 de 2016 e teve como Relator na CCJC o Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE). Em seu relatório, o parlamentar realizou, também, análise de compatibilidade da proposta em relação à Constituição Federal, tendo em vista que, como já se mencionou na aludida comissão há função precípua de se analisar a constitucionalidade das proposições em trâmite.

Enquanto membro da base de sustentação do governo no Senado, obviamente que o parecer foi pela não existência de inconstitucionalidade na PEC, tanto que afirma expressamente que “[...] não se identifica qualquer violação a tais limites” (BRASIL, 2016d, p. 09), assim como “[...] não ofende, portanto, quaisquer princípios ou regras constitucionais, muito menos as chamadas cláusulas pétreas” (BRASIL, 2016d, p. 12), referindo-se aos limites estabelecidos no artigo 60 da Carta Magna. No

capítulo subsequente, quando se abordar sobre a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, se demonstrará os argumentos utilizados no relatório no tocante à essa temática.

Assim, identificou-se que nos pareceres realizados pelo Deputado Federal relator, na CCJC, da Câmara dos Deputados, e pelo relator, na CCJC, do Senado da República, os argumentos utilizados em tais documentos também têm o condão de estabelecer um papel político-partidário no sentido de buscar a aprovação naquela casa legislativa da medida proposta pelo Poder Executivo.

Como se visualizou neste tópico, pela análise do discurso político, principalmente, da exposição de motivos da proposta, encaminhada à Câmara dos Deputados, há claro alinhamento dos ditames nela contidos com a doutrina neoliberal, pois, em suma, com a redução da máquina pública para a implementação de políticas sociais que estão entre as despesas públicas primárias, evidentemente que se prioriza o mercado como forma de suprir a demanda que será gerada ao longo dos vinte anos que essa alteração constitucional perdurará. Portanto, pode-se verificar que o discurso político analisado tem um lado, representando uma visão de mundo. (PINTO, 2006).

## 2.5. UM AJUSTE JUSTO: O REFERENDO DO BANCO MUNDIAL

Conforme foi abordado no primeiro capítulo desta tese, no âmbito do neoliberalismo há organismos internacionais e outras entidades meramente privadas que cumprem um papel fundamental no processo de “pilotagem externa” dos Estados, estabelecendo *standards* e indicadores que devem, ou pelo menos deveriam ser adotados pelos mesmos.

Relativamente à Emenda Constitucional nº 95 de 2016, o Banco Mundial (BM) cumpre um papel fundamental no sentido de referendar a medida adotada pela República Federativa do Brasil, na medida em que produz um documento, intitulado “Um ajuste justo” buscando asseverar sobre a necessidade de implementação da emenda, de forma combinada com outras estratégias, como abaixo será demonstrado.

É importante destacar que foi o próprio governo federal brasileiro quem encomendou o estudo ao Banco Mundial<sup>17</sup>, fato que poderia não classificar tal

---

<sup>17</sup> Segundo consta expressamente no documento produzido pelo Banco Mundial, o estudo foi encomendado pelo Estado Brasileiro.

documento como sendo uma espécie de *standard* a ser seguido pelo país. Apesar disso, pode-se afirmar que o relatório apresenta uma série de orientações que o Brasil deve buscar seguir como forma de complementar a Emenda Constitucional em questão.

Logo de início, diz-se que se apresentam opções para a solução do déficit público brasileiro. O estudo busca analisar os impactos que o estabelecimento de um teto para os gastos públicos<sup>18</sup> tem no orçamento e a conclusão é alarmante, pois, com o novo limite constitucional de gastos “[...] há um corte cumulativo de quase 25% nas despesas primárias (em proporção do Produto Interno Bruto - PIB), o que reduziria o orçamento federal (também proporcionalmente ao PIB) aos níveis do princípio da década de 2000.” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 07).

Não é preciso que se faça a realização de um estudo orçamentário aprofundado para se afirmar que é evidente que isso representa um enorme retrocesso, pois se vislumbrou um orçamento com valores da década passada para uma realidade atual que é diversa daquela, principalmente em números, uma vez que a quantidade de brasileiros no ano 2000 era de 169,8 milhões de habitantes (IBGE, 2000) e, em 2017, haviam 207,7 milhões de habitantes (BRASIL, 2017), ou seja, houve um aumento populacional de 22,32%. Em vista disso, parte da população ficará sem o acesso (ou com acesso precário) a saúde, educação e aos programas sociais. Prevendo tal cenário, o próprio estudo do BM propõe a solução de priorizar os recursos disponíveis para que se possa cumprir com o teto constitucional agora existente. (BANCO MUNDIAL, 2017).

Deixa-se claro, ademais, que o estabelecimento de limites para as despesas orçamentárias não é a única estratégia para a busca do equilíbrio fiscal. Por essa razão, afirma-se que outra alternativa a tal estaria na realização de uma reforma tributária que pudesse aumentar receitas e desonerar os mais pobres (BANCO MUNDIAL, 2017), porquanto, é sabido a tributação indireta acaba onerando aqueles que menos tem capacidade contributiva.

O próprio estudo demonstra que 55% da receita tributária é oriunda de tributos indiretos, estes “[...] tendem a afetar os mais pobres de maneira desproporcional [...]” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 35). Todavia, não há ao longo do documento uma

---

<sup>18</sup> Conforme dispõe o relatório do Banco Mundial, “mais da metade do aumento das despesas primárias deveu-se ao crescimento dos programas sociais (53%) [...] O Governo Federal mais que dobrou suas despesas com educação em termos reais entre 2006 e 2014 [...]”. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 22).

orientação para que o Estado brasileiro realize uma reforma com a finalidade de se corrigir a injustiça tributária que aqui existe. Ora, poderia se sugerir, por exemplo, a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas<sup>19</sup> e/ou, ainda, a tributação de lucros e dividendos. Certamente tais medidas poderiam ampliar a arrecadação, sem onerar os mais vulneráveis, economicamente falando. Não há orientação como essa, pois, é claro o Banco Mundial cumpre um papel fundamental no implemento do neoliberalismo.

Como se mencionou, diz-se que, unicamente, o teto constitucional de gastos públicos não é a única alternativa para a solução do desequilíbrio fiscal pátrio, razão pela qual o documento vai ao encontro do preconizado em “Uma ponte para o futuro” e, também, defende a necessidade de reformas nas searas trabalhista e previdenciária. Segundo dispõe, “[...] a reforma traria aproximadamente um terço da economia fiscal [...]”. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 08). O trecho faz referência à reforma da previdência que, nos termos do Banco Mundial é “socialmente justa, pois reduziria principalmente os subsídios concedidos aos trabalhadores que recebem acima de três salários mínimos”. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 08). Conforme se verifica, há uma orientação no sentido de que os benefícios previdenciários devem ser mantidos em padrões remuneratórios baixos.

Mas não é apenas isso, no tocante a esse aspecto, defende o BM que haja desvinculação das aposentadorias e pensões ao salário mínimo, o que também deveria ser estendido para o benefício de prestação continuada e aposentadoria rural. (BANCO MUNDIAL, 2017). Para a doutrina neoliberal é prejudicial que haja qualquer tipo de vinculação de benefícios sociais ao salário mínimo, pois isso poderia condicionar o indivíduo a permanecer numa condição de beneficiário, eis que o mercado poderia estar remunerando em condições inferiores. (FRIEDMAN, 2014).

A orientação do Banco também menciona a possibilidade de redução significativa dos servidores públicos, eis que “[...] os salários dos servidores públicos federais é, em média 67% superior aos do setor privado [...]”. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 10). Mais uma vez visualiza-se um dos ideais da neoliberalização que é

---

<sup>19</sup> Conforme dispõe o art. 153, inciso VII, da Constituição Federal é competência da União a instituição de imposto sobre grandes fortunas. Entretanto, para tal se necessita da criação, no âmbito do Poder Legislativo, de lei complementar. Trata-se, de norma constitucional de eficácia limitada que para a produção de efeitos requer a criação de norma infraconstitucional. Porém, passados trinta anos da promulgação da Carta Política, o dispositivo constitucional em comento ainda carece de regulamentação.

reduzir o Estado. Nesse caso, ao que parece, poderia o mercado suprir tal demanda, com remuneração menor para os trabalhadores, se é que poderiam ostentar tal condição, em razão da preconizada terceirização<sup>20</sup> já permitida pela reforma trabalhista realizada por Michel Temer.

Na medida em que não se segue essa diretriz, o BM sugere “[...] a suspensão de reajustes nas remunerações do funcionalismo no curto prazo, enquanto se desenvolvem estudos mais detalhados sobre o valor adequado de remuneração das diversas carreiras [...]”. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 10). Estudos esses a serem, é claro, realizados com o aval do mercado econômico.

Outra medida de natureza neoliberal sugestionada pelo Banco está na integração do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) com o seguro-desemprego. Nessa senda, “[...] os empregados teriam acesso ao Seguro-Desemprego somente após o esgotamento de seus saldos de FGTS [...]” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 12). Como se vê, a pretensão é buscar reduzir ao máximo o acesso do trabalhador que perde a condição de empregado ao seguro-desemprego que, gize-se, ele faz jus por ter contribuído com a Previdência Social. Desta feita, a sugestão se dá no sentido de que somente possa acessar tal benefício previdenciário após o esgotamento dos valores constantes na sua conta vinculada do FGTS. Mas não é só isso, a pretensão do banco é que os valores do seguro estejam em patamar de cerca de 70% da última remuneração do indivíduo.

Nessa seara, conforme Ludwig von Mises:

[...] muita gente não se incomoda com a situação de desemprego, uma vez que o governo paga auxílios-desemprego - com fundos arrecadados através de taxas especiais impostas aos empregadores - que por vezes são quase tão altos quanto os salários que receberiam caso estivessem trabalhando. (MISES, 2009, p. 74-75).

Para os adeptos da teoria neoliberal, medidas como essas devem servir de incentivo para que o indivíduo possa retornar ao mercado de trabalho. A comodidade, como já se mencionou, estaria no fato de que muito provavelmente o mercado esteja remunerando em patamar inferior ao benefício social. Declara o autor, nessa mesma linha que, se o desemprego estiver ocorrendo em face de ajustes necessários do mercado econômico, então, qualquer tipo de auxílio-desemprego é prejudicial, pois

---

<sup>20</sup> A Lei nº 13.429 de 31 de março de 2017, que faz parte do pacote de Reforma Trabalhista aprovado pelo Governo Temer permite terceirização irrestrita, inclusive da atividade-fim.

estaria apenas adiando o ajustamento do trabalhador às novas condições macroeconômicas e “se os auxílio-desemprego não forem fixados a um teto muito baixo, pode-se dizer que, na medida em que seja oferecido, o desemprego não desaparecerá.” (MISES, 2010, p. 105).

Assevera o relatório do BM que se poderia contribuir com a redução das despesas públicas primárias se repensando as mesmas em relação ao ensino fundamental e médio. Assim, se elevar o número de alunos mantendo-se o de professores poderia ocorrer uma economia de até R\$ 22 bilhões de reais ao ano, o que corresponderia a 0,3% do PIB. (BANCO MUNDIAL, 2017). Para tanto, orienta-se a “[...] permitir o declínio natural do número de professores, sem substituir todos os profissionais que se aposentarem no futuro [...]” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 13).

Já no tocante à educação superior pública, destaca que as despesas com essa área são ineficientes e regressivas, pois representaria uma espécie de subsídio regressivo a determinada parcela da população, no caso, os ricos. (BANCO MUNDIAL, 2017). Para tanto, diz-se que muitos países cobram tarifas pela utilização do serviço público de ensino superior e que “não existe um motivo claro que impeça a adoção do mesmo modelo para as universidades públicas.” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 14). Logo, poderia o Financiamento Estudantil (FIES) ser estendido para o financiamento privado de estudantes em instituições de ensino superior públicas. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 14).

Mais uma vez, pode-se visualizar a lógica neoliberal. Aliás, esse discurso da adoção de mensalidades às universidades públicas foi adotado pelo Chile durante a ditadura Pinochet, que foi um grande laboratório neoliberalizante no tocante a políticas macroeconômicas, na América Latina. Naquele país, atualmente, o custo para que um indivíduo possa cursar uma universidade pública é mais elevado do que numa instituição privada. (TRINDADE, 2003).

Quanto à sugestão do FIES, vê-se que há um apelo pró-mercado, pois, como se sabe, o Financiamento Estudantil é condicionado à captação de dinheiro no mercado financeiro. (REIS, 2015). Assim, sempre que se realiza um contrato de FIES, há emissão de título da dívida pública que é remunerado em patamares de juros muito superiores ao do financiamento.

Por razões como essas é que Milton Friedman defende que os serviços educacionais devem ser oferecidos por instituições que não estejam vinculadas ao Estado, sendo que o único papel que o governo poderia realizar seria no sentido de

buscar assegurar que as instituições garantissem um padrão mínimo de ensino ou que incluíssem determinados conteúdos a serem ministrados. (FRIEDMAN, 2014).

As sugestões do Banco Mundial relacionam-se diretamente ao preconizado pelo autor, afinal ele afirma categoricamente que ao se adotar essas orientações haveria um conseqüente decréscimo da despesa governamental com educação, sendo que com a cobrança de mensalidades (ou taxas) se poderia garantir uma concorrência, em nível de igualdade, com as instituições de ensino superior privadas, que levaria à eficiência econômica, pois essa é a função do livre mercado. (FRIEDMAN, 2014).

Alega o Banco Mundial que “[...] a menos que tais mudanças ocorram, o Brasil não conseguirá observar o teto de gastos e superar os riscos associados à incipiente recuperação atual, retornando, ao invés disso, a uma crise fiscal macroeconômica.” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 14). Com isso, é possível verificar que, para o BM, há necessidade de implementação das medidas sugeridas, sob pena de não se equacionar a questão fiscal pátria. Não se pode concordar com tal afirmação, sequer com a forma com que o “Novo Regime Fiscal” foi proposto, conforme será explicitado no capítulo subsequente.

### 3. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 DE 2016

No presente capítulo tratar-se-á de analisar a possível incompatibilidade da Emenda Constitucional (EC) nº 95 de 2016 em relação à Constituição Federal, para tanto se examinarão as normas contidas na mesma em face mencionada, com a finalidade de se buscar verificar se há violações que possam levar à afirmação de eventual inconstitucionalidade. Nesse sentido, nos subtópico seguintes serão explicitadas as razões que podem levar à inconstitucionalidade da EC. Entretanto, antes de ingressar nessa seara, faz-se necessário um diálogo tratando dos limites e das possibilidades para alteração da Constituição Federal, pois isso é fundamental ao leitor para vislumbrar o desrespeito à Carta Magna.

#### 3.1. REFORMA CONSTITUCIONAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

A Constituição Federal brasileira é classificada pela doutrina do direito constitucional como sendo do tipo rígida, o que significa dizer que é passível de modificação, desde que observados certos procedimentos previstos nela própria, solenes e complexos. (MENDES; BRANCO, 2017). A rigidez, ademais, está relacionada, também, a impossibilidade de se abolirem determinados dispositivos constitucionais, as denominadas cláusulas pétreas.

É no artigo 60, da Magna Carta que estão presentes os limites e a forma como deve ocorrer a sua reforma. A espécie legislativa utilizada para alteração é denominada de Emenda Constitucional (EC), que pode ser proposta por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados (CD) ou um terço, no mínimo, dos membros do Senado Federal (SF). Também pode ser proposta pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas do país, desde que as mesmas tenham aprovado essa possibilidade pela maioria relativa<sup>21</sup> de seus membros. (BRASIL, 1988).

A proposição de alteração da Constituição será sempre apresentada à Câmara dos Deputados, salvo quando se tratar de PEC oriunda do Senado Federal. Deste modo, se pode verificar que, não basta que um Deputado ou um Senador queiram

---

<sup>21</sup> O conceito de maioria relativa é idêntico ao de maioria simples, assim, estando presentes o número necessário de parlamentares para que haja quórum na sessão, será preciso para aprovação da medida o voto favorável de 50% mais um dos presentes.

apresentar uma PEC, é preciso que se obtenha o apoio de um terço de seus pares, salientando-se que a CD é composta por quinhentos e treze Deputados Federais, enquanto que o SF por oitenta e um Senadores da República. Por outro lado, para o Presidente da República, não há exigência constitucional para que remeta PEC para análise da CD.

Há três tipos de limitações que impedem a mudança na Constituição Federal, são denominadas de: circunstanciais, formais (processuais ou procedimentais) e materiais (substanciais). (MENDES, 2017). As primeiras estão relacionadas a situações excepcionais ou de extrema gravidade, conforme se pode verificar pelo disposto no §1º do art. 60 da CF que preconiza a impossibilidade da Constituição ser emendada enquanto estiver vigente intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. Aliás, foi em razão dessa limitação que ficou obstada a tramitação da Reforma Previdenciária proposta pelo ex-Presidente Temer, em face da intervenção federal<sup>22</sup> que estava ocorrendo no Estado do Rio de Janeiro, no tocante à questões envolvendo a segurança pública.

Já as limitações formais (processuais ou procedimentais) fazem relação com os procedimentos que devem ser observados, tanto pela Câmara dos Deputados, quanto pelo Senado Federal para o trâmite e aprovação de emendas à constituição. Fariam, portanto, parte dessa espécie de limitação os requisitos para propositura acima descritos, que estão presentes no art. 60, incisos I, II e III. Também constitui essa espécie de limitação o disposto no parágrafo segundo do mencionado dispositivo, pois nele consta expressamente que para aprovação da proposta é preciso que se atinja maioria qualificada dos membros de cada uma das casas legislativas<sup>23</sup>. Nesse caso, é preciso que na CD obtenham-se trezentos e oito votos favoráveis à PEC, em dois turnos (duas votações), enquanto no SF quarenta e nove votos favoráveis, também em dois turnos. Assim, caso a PEC não obtenha tal maioria, será considerada rejeitada ou prejudicada, não podendo ser objeto de nova proposta

---

<sup>22</sup> A intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro foi consubstanciada pelo Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, cujo objetivo era pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública naquele Estado. Foi a primeira vez, pós-1988, que se quebrou a regra da autonomia dos entes federativos e se decretou intervenção da União em Estado-membro. Situação semelhante ocorreu no fim de 2018, quando o ex-Presidente Temer decretou intervenção no Estado de Roraima (Decreto nº 9.602 de 2018).

<sup>23</sup> Art. 60, § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. (BRASIL, 1988).

no mesmo ano, o que também constitui uma limitação procedimental, nos termos do parágrafo quinto do dispositivo em comento. (BRASIL, 1988)

Já as limitações materiais ou substanciais estão relacionadas à restrição de modificação de determinados conteúdos existentes na Constituição. Tais relacionam-se as denominadas cláusulas pétreas. Nesse sentido, assevera-se que no parágrafo quarto do art. 60 que não será objeto de deliberação a proposta que tenha tendência a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988).

Em relação à Emenda Constitucional nº 95 de 2016, não há dúvidas de que houve respeito às limitações circunstanciais e formais existentes, pois no momento de sua aprovação não havia qualquer impedimento circunstancial, assim como que a maioria qualificada foi obtida nas votações realizadas nos plenários da CD e do SF. Por essas razões se pode afirmar que, formalmente, a espécie legislativa mencionada se coaduna com a Constituição, não havendo, portanto, inconstitucionalidade, nesse aspecto. Entretanto, é em relação aos limites materiais ou substanciais (relacionados diretamente à supremacia material como se falará abaixo) que a Emenda pode não apresentar harmonia. Antes de se ingressar nas razões de tal afirmação, se fará um apanhado geral do mérito da Emenda em tela.

### 3.2 O OBJETO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 DE 2016

Como já se mencionou anteriormente, a Emenda em comento alterou o ADCT da Constituição Federal de 1988, em face de seu caráter transitório. Ela acrescentou àquela parte da Magna Carta novos dispositivos, desde o art. 106 até o art. 114. O art. 106 é que remete à transitoriedade do “Novo Regime Fiscal” (NRF), pois assevera o vigor do mesmo “por vinte exercícios financeiros” (BRASIL, 2016), ou seja, perdurará por vinte anos. O que foi festejado “pela grande imprensa e pelos neoliberais reguladores [...]”. (NOCE e CLARK, 2017, p. 1219).

É o art. 107 que estabelece limites individualizados de despesas públicas primárias para os três Poderes, o que também é estendido ao Ministério Público da

União, Conselho Nacional do Ministério Público e Defensoria Pública da União. O mesmo dispositivo preceitua que as despesas públicas primárias terão limite relativo exercício financeiro anterior, corrigido pela variação da inflação a ser observada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Assim, se verifica que o paradigma para o teto dos gastos é o ano de 2017. (BRASIL, 2016). Por essa razão, afirma-se que os gastos públicos primários em 2018 serão exatamente em termos de valores reais ao de 2017, acrescido de correção pela inflação do IPCA e assim sucessivamente por todo o período de vigor da norma.

Nessa senda, aduz-se que:

[...] a partir do exercício financeiro do ano de 2018, as despesas primárias da União voltadas para saúde, educação, obras, segurança, previdência, por exemplo, somente poderão ter aumento do mesmo percentual de variação verificado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior. (NOCE e CLARK, 2017, p. 1227).

Para que se possa compreender o impacto de tal emenda é preciso conhecer o conceito de *despesa pública primária*, que constitui os gastos realizados pelo governo para a promoção de bens e serviços públicos para a população (MILFONT, 2015), por isso assevera-se que a implementação das políticas sociais se encontra inserida em tal conceituação. Salientando que é mediante política social que o Estado satisfaz os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal<sup>24</sup>.

Relativamente aos direitos sociais é preciso que se mencione o fato do art. 6º constituir norma constitucional de eficácia limitada de caráter programático (CANOTILHO, 2001), o que significa dizer que a sua mera existência no corpo da Lei Maior não implica na realização de seus fins. É preciso, portanto, que hajam programas do Estado (políticas públicas) voltados para a sua realização. Veja-se, o exemplo da saúde que está prevista nesse dispositivo, a própria Constituição dispõe no art. 196 que ela deverá ser garantida mediante políticas sociais e econômicas. Logo, afirma-se que tais direitos necessitam de uma ação positiva do Estado para que possam ser efetivados, mas, também, impõe-se que o Estado não atue de modo a prejudicar a saúde dos cidadãos. (CONTO, 2008).

---

<sup>24</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Ora, “ao incluir somente as despesas primárias a Emenda [...] opta por restringir os gastos sociais e manter inalteradas as despesas com o serviço da dívida pública [...]”. (NOCE e CLARK, 2017, p. 1234). Como se verifica, houve uma opção por não estender o NRF à dívida pública, logo, o quantitativo de juros que o Estado brasileiro deve arcar para com a manutenção do sistema financeiro não tem qualquer limite constitucionalmente delimitado.

### 3.3 ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DA EC nº 95 DE 2016 EM RELAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Neste tópico será analisado se a Emenda é compatível (ou não) com o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. Entretanto para que se possa realizar qualquer análise da (in)compatibilidade de qualquer espécie normativa em relação à Constituição Federal, é preciso que se vislumbre a existência de um princípio constitucional implícito, o da supremacia da Constituição.

Leciona Bulos (2018) o fato desse princípio não encontrar-se diretamente explicitado no texto da Magna Carta brasileira, diz que se necessita de um raciocínio indutivo para percebê-lo, eis que carece de escrita direta nos dispositivos da Constituição. Pode-se visualizar, por exemplo<sup>25</sup>, o princípio em comento no art. 23, inciso I, quando se expressa a competência comum da União dos Estados, do DF e dos Municípios pelo zelo à guarda da Constituição; no art. 25 que preconiza a necessidade dos Estados membros regerem-se e organizarem-se de acordo com Constituições estaduais, observando-se os princípios da Constituição Federal; no art. 102, *caput*, quando se visualiza expressamente que a função precípua do Supremo Tribunal Federal (STF) é realizar a guarda da Constituição, o que faz do STF um tribunal constitucional; entre outros dispositivos.

Nessa toada, diz-se que tal princípio é diretamente relacionado à característica da rigidez (que também é um princípio constitucional). Bulos (2018) destaca que quando se fala em supremacia, quer-se pensar em preeminência, hegemonia, superioridade do Texto Maior em relação ao restante do ordenamento jurídico. Por isso, menciona que “é o vínculo de subordinação dos atos públicos e privados à

---

<sup>25</sup> São muitos os dispositivos Constitucionais que levam a constatação da existência do princípio constitucional da supremacia da Constituição, neste trabalho não se estará mencionando todos, apenas alguns para que possa comprovar a afirmação do aludido princípio implícito.

Constituição de um Estado”. (BULOS, 2018, p. 128). Ora, portanto, é possível afirmar que também a esfera privada é submetida à Constituição e não apenas as questões envolvendo os entes públicos.

Não há que se falar na existência de inconstitucionalidade sem que haja, no ordenamento jurídico, a existência do princípio em questão, pois é dele que decorre o fato de todas as espécies normativas terem o dever de se coadunar, formal e materialmente, à Constituição. A possibilidade de declaração de inconstitucionalidade, então, decorre diretamente disso, para que ela ocorra é necessário que haja uma análise de compatibilidade da norma em relação à Constituição, pois ela é o paradigma para a verificação de eventual inconstitucionalidade.

A Constituição Federal de 1988, além de supremacia formal, possui, também, supremacia material (substancial/de valores/axiológica) em relação a todo o ordenamento jurídico, que decorreria da normatividade dos princípios constitucionais. Por isso, afirma-se que há uma ordem objetiva de valores, através dos quais se deve interpretar e visualizar todo o ordenamento jurídico. (MARTINS, MENDES e NASCIMENTO, 2012).

Já a supremacia formal estaria relacionada diretamente à rigidez constitucional, na medida em que ela distingue as normas infraconstitucionais das normas constitucionais (BULOS, 2018). Tal superioridade decorre, portanto, do fato de existirem diferenças de forma entre ambas, aliás, acima já se revelou o procedimento para criação de norma constitucional, que é realizado por métodos complexos e solenes, como a maioria parlamentar qualificada, o que não é necessário para a criação de uma lei ordinária, por exemplo, que requer maioria parlamentar relativa.

Por outro lado, para a supremacia material não importam as questões relacionadas à forma ou a técnica legislativa, mas tão somente “o verdadeiro acatamento à superioridade dos preceitos constitucionais que depende da realização prática da Constituição (eficácia social ou efetividade)”. (BULOS, 2018, p. 132). Contudo, num sistema constitucional dotado de rigidez, como o brasileiro, a Constituição conta com supremacia formal e material.

É preciso ter em mente, ainda, que a Constituição possui força normativa, numa acepção preconizada por Konrad Hesse (1991), pois a Constituição “não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser [...]” (HESSE, 1991, p. 15). Destaca o autor que é possível que se diferencie a força condicionante da realidade e a normatividade constitucional, mas não se pode separar, sequer

confundir tais conceitos (HESSE, 1991). Ora, a Constituição não se trata de meramente um pedaço de papel, ela tem força normativa, nos seus aspectos formal e material, portanto, qualquer incompatibilidade com a pretensão de eficácia<sup>26</sup> (no aspecto da supremacia material) que ela possui, pode levar a uma inconstitucionalidade.

Ademais, “embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas [...] se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem.”. (HESSE, 1991, p. 19). De fato, a Constituição Federal brasileira, como já se asseverou, é dirigente na medida em que aduz uma série de objetivos a serem alcançados pelo Estado brasileiro, inclusive em matéria relativa aos direitos fundamentais sociais.

Leciona Konrad Hesse que é perigosa para a força normativa da Constituição a constante busca de revisão do texto da Lei Maior sob o argumento da necessidade política, eis que a “frequência das reformas constitucionais abala a confiança na sua inquebrantabilidade, debilitando a sua força normativa. A estabilidade constitui condição fundamental à eficácia da Constituição”. (HESSE, 1991, p. 22).

Nesse sentido, demonstrar-se-á, abaixo, as razões pelas quais se pode concluir sobre a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, pois como se verá, invariavelmente, ela contribui para a debilidade da força normativa da Constituição, desrespeitando o princípio da supremacia da Constituição, no seu viés material, haja vista que não se compatibiliza a realização dos preceitos constitucionais relacionados à cláusula implícita do Estado de Democrático e Social de Direito, assim como cria cláusula pétrea implícita e ofende ao princípio do não retrocesso social.

### **3.3.1. Cláusula implícita do Estado Democrático (e Social) de Direito<sup>27</sup>**

Eros Roberto Grau (2010) alega que com o advento do constitucionalismo, à época das Revoluções Liberais (Francesa e Americana) do Século XVIII, surge um modelo de Estado baseado na Constituição e não mais na vontade divina que

---

<sup>26</sup> Está-se trabalhando com o conceito de eficácia enquanto efetividade (ou eficácia social), nesse sentido, “significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social”. (BARROSO, 2013, p. 243).

<sup>27</sup> A construção deste subtópico deve-se a diálogo realizado com o Prof. Dr. Guilherme Camargo Massaú.

fundamentava o absolutismo até então existente. Não se pretende, no âmbito desta tese, ingressar nos meandros do Estado Liberal surgido com as duas primeiras constituições escritas, porquanto se busca tão somente demonstrar que foi a partir desses processos revolucionários que se pode falar na existência do Estado de Direito, tendo como fundamento a Constituição. Entretanto, é preciso observar que a concepção de Estado surgida é relacionada ao liberalismo clássico que preconizava um caráter absentéista estatal.

É por essa razão que García-Pelayo (2009) assinala que o princípio básico do Estado Liberal é o *laissez faire*. Tratava-se de uma concepção de Estado baseada em “[...] um princípio sem princípios - o princípio do livre mercado.”. (GRAU, 2010, p. 20).

Netto (2010) salienta que o Estado Liberal tratava de uma livre atuação para a sociedade, devendo o mercado reger-se por suas próprias normas, sem qualquer tipo de perturbação estatal. Contudo, “[...] o mercado sem a intervenção estatal provava não ser socialmente benéfico, trazendo a lume a necessidade de arquitetar mecanismos de intervenção estatal na busca de equilíbrio apto a conduzir ao bem-estar”. (NETTO, 2010, p. 29).

Foi em razão das péssimas condições de vida humana que se vislumbrou a passagem para essa nova forma de Estado, o que não ocorreu sem lutas sociais, principalmente pressão por parte da classe trabalhadora. Com essa transformação, os direitos fundamentais que até então tinham uma conotação de neutralidade estatal, passam a exigir uma atuação proativa no sentido de que sejam efetivados pelo público. Em face disso, Netto (2010) destaca que surge uma concepção de igualdade material que necessita de prestações do Estado para que possa se desenvolver.

Nesse diapasão é que tem advento os denominados direitos fundamentais sociais diretamente relacionados a tais atuações positivas estatais, cujo marco inaugural pode ser identificado na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919. Com isso:

[...] cresce o aparato estatal, com destaque para a Administração Pública e desenvolvem-se os serviços públicos, voltados à satisfação de necessidades que configuram, muitas vezes, direitos sociais, moldando-se o que tradicionalmente se chama de “Estado de bem-estar”. (NETTO, 2010, p. 32).

Além disso, pode-se dizer que o Estado social é uma tentativa de,

[...] adaptação do Estado tradicional (pelo que entendemos, neste caso, o Estado Liberal burguês) às condições sociais da civilização industrial e pós-industrial, com seus novos e complexos problemas, mas também com suas possibilidades técnicas, econômicas e organizativas para enfrenta-los. (GARCÍA-PELAYO, 2009, p. 09).

O Estado sob essa visão passa a ser o regulador do sistema social, atuando no enfrentamento dos estigmas sociais, como o pauperismo, com medidas diretas e indiretas, ou seja, seu caráter absentista de privilegiar mecanismos auto-reguladores deixa de existir (GARCÍA-PELAYO, 2009). Por isso que o autor menciona que o Estado Social é uma espécie de estruturação da sociedade pelo Estado.

Não se pode confundir Estado Social com Socialista, aliás, é essa a confusão que Mises e Hayek acabam realizando. Na realidade, essa nova concepção apenas busca atenuar os efeitos deletérios de um sistema capitalista sem qualquer limite, com a função de ser agente implementador de políticas sociais. Na realidade, Grau (2010) declara que isso não substitui o sistema capitalista por outro, pois seu fim é justamente impedir a superação do capitalismo. Por isso, leciona que “[...] impede a superação da ‘ordem capitalista’, que apenas se autotransforma, isto é se aperfeiçoa.”. (GRAU, 2010, p. 44).

Já se mencionou anteriormente o fato de o Preâmbulo da Constituição Federal brasileira não ter eficácia normativa, numa acepção referendada pelo Supremo Tribunal Federal. Fato é, contudo, que pela leitura do aludido é possível se verificar a intenção do legislador constituinte no sentido de se instituir de um Estado Democrático. Nesse sentido, ele “[...] demonstra a carga histórica presente no instrumento, que materializou a libertação de um regime ditatorial, e a promessa de instituição de um Estado Democrático [...]”. (CONTO, 2008, p. 67).

Entretanto, a República Federativa do Brasil não se constitui meramente em Estado Democrático de Direito, é, também, Estado Social, na medida em que o próprio Preâmbulo aduz que a destinação do país é “[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça [...]” (BRASIL, 1988, s.p.), cuja sociedade tem fundamento na harmonia social. (BRASIL, 1988).

Mas não é só isso, se pode afirmar a existência de cláusula implícita<sup>28</sup> de Estado Social porque o país tem como princípios fundamentais a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. Além do mais:

Art. 3º Constituem **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, s.p., GRIFO NOSSO).

É, portanto, partindo-se de uma interpretação conjunta dos incisos II, III e IV, do art. 1º e do art. 3º da Constituição Federal, que se visualiza à cláusula implícita do Estado Social brasileiro. Por isso, afirma-se que se constitui a República Federativa do Brasil em Estado Democrático e Social de Direito.

Logo, não é a toa que a Constituição brasileira é diretiva ou dirigente, no sentido de orientar a atuação estatal para se buscar a implementação de direitos sociais, vide art. 6º. (GRAU, 2010), pois os mesmos tendem a satisfazer os objetivos fundamentais acima destacados. É esse tipo de Magna Carta “[...] que define o quadro de diretrizes das políticas públicas, coerentes com determinados objetivos também por ela enunciados”. (GRAU, 2010, p. 76).

Aliás, como já foi tratado no capítulo anterior, a implementação da aludida emenda faz parte do ideário neoliberal, tanto que se pode verificar o discurso político contido nos documentos relacionados ao trâmite processual legislativo da então PEC. Nesta visão de mundo, há clara pretensão de que tais direitos possam ser mercadorizados, ou seja, deixem, no limite, de serem prestados pelo Estado e passem a ser oferecidos, integralmente, pelo livre mercado.

Nessa seara, a alteração constitucional leva ao

[...] desmonte do Estado de Bem-Estar Social brasileiro. Mesmo que discordemos em termos, uma vez que, no nosso entender, o dito tipo de Estado não pode ser realmente desmontado, porque estava em construção inicial no Brasil. [...] a redução profunda do “tamanho do Estado”, ou remodelamento de seu papel. [...]. (NOCE, CLARK, 2017, p. 1237).

---

<sup>28</sup> São aquelas espécies de princípios que “[...] inferidos como resultado da análise de um ou mais preceitos constitucionais ou de uma lei ou conjunto de textos normativos da legislação infraconstitucional.” [...] (GRAU, 2010, p. 155).

Concorda-se com os autores na medida em que não se pode desmontar algo que estava em construção, principalmente em razão de que a Carta Política pátria ainda é considerada recente, mas também pelo fato de que desde a década de 1990, ou seja, logo após a sua promulgação, iniciaram-se uma série de reformas que, em alguma medida, dificultaram a consolidação do Estado Social brasileiro.

Eros Roberto Grau alega que já no final dos anos 1980 e início de 1990 começou a se questionar a função que deveria ter o Estado, principalmente com discursos em prol da desregulação e do neoliberalismo, por essa razão afirma que as reformas implementadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso já eram incompatíveis com os fundamentos do Brasil, constantes no art. 3º da Constituição. (GRAU, 2010).

Por todo o exposto no presente tópico pode-se afirmar que a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 não se compatibiliza material (ou substancialmente) em relação à cláusula implícita do Estado Social, por isso é inconstitucional, na medida em que fere o princípio do Estado Social que conforma os conteúdos e fins da atividade estatal brasileira (ÁVILA, 2011). Essa incompatibilidade relaciona-se a impossibilidade de se conseguir atender no tempo (20 anos) os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil contidos no art. 3º da Carta Constitucional o que afronta diretamente os anseios do legislador constituinte originário que instituiu um Estado Democrático e Social de Direito.

### **3.3.2. Da mitigação da atuação do Chefe do Poder Executivo e do Congresso Nacional**

Neste capítulo já se asseverou sobre o procedimento constitucionalmente positivado para a modificação da Constituição e, destacou-se a existência de cláusulas pétreas, ou seja, normas constitucionais (implícitas ou explícitas) que não podem ser suprimidas da Lei Maior. Aliás, o parágrafo quarto do art. 60 revela que não pode ser objeto de deliberação proposta de emenda “tendente a abolir”. (BRASIL, 1988). José Afonso da Silva assevera que sequer é preciso que a proposta de emenda diretamente busque abolir diretamente cláusula pétrea para ser declarada inconstitucional, basta que ela tenha tendência de levar a abolição para que isso venha a ocorrer. (SILVA, 2017).

Vieira Júnior (2016), consultor jurídico do Senado Federal, em parecer proferido atesta a inconstitucionalidade, material, da Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Na realidade, seu texto tivera como objeto de análise a PEC nº 55, que tramitou naquela casa legislativa, quando o autor destaca que há criação de cláusula pétreia indireta. Apesar da afirmação do autor nessa seara, não se pode concordar com a tese de que a EC a cria, eis que em se tratando de cláusula pétreia está-se referindo a norma constitucional não passível de abolição, o que não é o caso da EC em tela, que pode ser inteiramente suprimida por outra EC.

Apesar de se discordar da terminologia utilizada pelo consultor, deve-se observar o texto promulgado pelas mesas da CD e do SF:

**Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites** a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016).

**Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016). (BRASIL, 2016e). (GRIFO NOSSO).

Pela leitura do dispositivo em tela, visualiza-se que somente a partir do décimo ano de vigência do NRF é que o Presidente da República poderá propor projeto de lei complementar para modificar o teto das despesas públicas primárias. E, além disso, não é possível que ocorra mais de uma alteração por mandato presidencial. Ora, “trata-se de uma medida desarrazoada da prerrogativa que possui o Presidente da República de encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional”. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 13).

Aliás, pode-se compreender que o Presidente pode encaminhar quantos projetos de lei complementar entender necessários após o décimo exercício, mas poderia o Congresso Nacional aprovar apenas uma modificação por mandato presidencial. (VIEIRA JÚNIOR, 2016).

Como é bem destacado pelo consultor há clara violação das atribuições inerentes ao Chefe do Poder Executivo no tocante à proposição legislativa, conforme expressa previsão constitucional do art. 61<sup>29</sup>. Por isso, pode-se afirmar que há [...]

---

<sup>29</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República,

enclausuramento expresso do exercício da função do chefe do Executivo. (NOCE e CLARK, 2017, p. 1229). Além disso, é fato de que “o Poder Legislativo federal estaria proibido de promover mais do que uma alteração na ‘regra de ouro’ do NRF por mandato presidencial ou legislatura.”. (VIEIRA JÚNIOR, 2016, p. 14)<sup>30</sup>. E, se o fizesse, tal alteração poderia ser declarada inconstitucional, se o parágrafo único do art. 108 for utilizado como paradigma.

Por tais razões preconiza Vieira Júnior (2016) que é inconstitucional qualquer dispositivo que venha a impedir a submissão e a aprovação de projetos de lei, pois, com isso mitiga-se a autonomia do Chefe do Executivo, assim como das casas legislativas que compõe o Congresso Nacional.

Além disso, Noce e Clark (2017) declaram que o parágrafo quarto do art. 109 do ADCT<sup>31</sup>, também acrescentado pela EC nº 95 de 2016, cria uma proibição de que

---

ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (BRASIL, 1988).

<sup>30</sup> Menciona-se que não há óbice que se encaminhe para o Congresso Nacional PEC com o objetivo de alterar a redação do artigo em comento.

<sup>31</sup> Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

VII - criação de despesa obrigatória; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

se delibere proposta de norma no Congresso Nacional que não esteja alinhavada ao NRF.

Os artigos em questão são inconstitucionais em face de que violam uma das cláusulas pétreas estabelecidas no parágrafo quarto do art. 60 da CF, na medida em que não se coadunam ao princípio constitucional da separação dos Poderes. Mas não apenas por esse motivo, pois, no limite há violação do próprio princípio democrático adotado pela Constituição Federal, pois que impossibilita que um Presidente da República legitimamente eleito que possa propor projeto de lei para alterar o método de correção das despesas públicas primárias antes do prazo de dez anos, assim como que parlamentares possam deliberar sobre qualquer proposta legislativa que venha a afrontar a limitação das despesas públicas primárias imposta pela EC.

### **3.3.3. Da ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso social**

Menciona Conto (2008) que a Constituição de 1988 surge como sendo uma ambição da sociedade brasileira no sentido de se buscar a realização de direitos fundamentais sociais e, por isso, seria esse documento um instrumento compromissário, cuja destinação é transformar a realidade fática. Tanto é assim que os fundamentos da República, como já se disse, estão calcados no exercício da cidadania e na tutela da dignidade humana.

É por essa razão que Noce e Clark (2017) enfatizam a existência de uma ideologia constitucionalmente adotada pela Carta Política. Pode-se relacionar diretamente tal ideologia à Ordem Social, ou seja, diretamente à cláusula implícita (princípio) do Estado Social<sup>32</sup>.

Além disso, Ingo Sarlet (2015) destaca o fato de a atual Carta Magna ter sido a primeira na história do constitucionalismo brasileiro a prescrever em título próprio

---

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016).

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) (BRASIL, 2016).

<sup>32</sup> Vide Título VIII da Constituição Federal.

destinação aos princípios fundamentais isso, “[...] em manifesta homenagem ao especial significado e função destes, na parte inaugural do texto, logo após o preâmbulo e antes dos direitos fundamentais.” (SARLET, 2015, p. 73).

O mesmo autor ainda leciona terem os princípios fundamentais “[...] qualidade de normas embasadoras e informativas de toda a ordem constitucional, inclusive (e especialmente) das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais” (SARLET, 2015, p. 73). Por isso, o núcleo essencial da supremacia formal e material das normas constitucionais seria justamente integrado pelos princípios fundamentais e pelos direitos e garantias fundamentais.

Então, não é a toa, como já se destacou anteriormente que a atual Constituição inaugura um Estado Democrático e Social de Direito. É por tal razão, ademais, que se pode afirmar que a própria existência do Estado decorreria em função da pessoa humana e não o oposto, pois “[...] é o Estado que passa a servir como instrumento para a garantia e promoção da dignidade das pessoas individual e coletivamente consideradas.” (SARLET, 2015, p. 78).

Antes de se mencionar qual o conceito do princípio constitucional da proibição de retrocesso social, deve-se ter noção da função que os direitos fundamentais (incluídos os sociais) possuem num Estado Constitucional como o brasileiro. Essa noção se relaciona a centralidade assumida pelos mesmos “como fim e medida da estruturação, organização e atuação do Estado e do seu relacionamento com a sociedade e com os indivíduos” (NETTO, 2010, p. 34). Por isso é que se afirma que o princípio da vedação ao retrocesso, que é implícito na Constituição, decorre diretamente de outro princípio constitucional, o do Estado Social, assim como do princípio da dignidade da pessoa humana.

Assevera Bulos (2018) que sem direitos fundamentais o homem não vive, não convive e pode, até mesmo, não sobreviver. Logo, pode-se afirmar que são inerentes ao ser humano, assim como é o oxigênio para sua sobrevivência. Assim, sempre que se viola um direito fundamental, viola-se a própria condição humana do indivíduo. Na Constituição brasileira encontram-se positivados no título segundo que trata dos direitos e garantias fundamentais. O mesmo autor diz que “pouco importa um direito fundamental ser reconhecido ou declarado se não for garantido, pois existirão momentos em que ele poderá ser alvo de discussão e até de violação.” (BULOS, 2018, p. 532).

Entretanto, não se podem restringir os direitos fundamentais àquilo que se encontra circunscrito no título segundo da Magna Carta, pois confundi-los com as normas que os asseguram é um equívoco (VALE, 2009). Isso porque a própria Constituição brasileira adota o chamado sistema aberto de direitos fundamentais<sup>33</sup>, o que significa dizer que há mais direitos fundamentais do que propriamente as disposições constantes na Constituição. É por essa razão que Vale (2009) menciona a necessidade de se distinguir disposição de direito fundamental (texto) e norma de direito fundamental, porquanto o mesmo dispositivo constitucional pode revelar uma multiplicidade de normas ou, ainda, tais podem derivar de uma combinação de diversos dispositivos. Assim, as normas seriam o resultado da interpretação do(s) dispositivo(s), dessa forma haverá tantas normas de direitos fundamentais quantas forem as interpretações possíveis.

No mesmo sentido, Humberto Ávila leciona que “normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos. [...] Em alguns casos há normas, mas não há dispositivo.” (ÁVILA, 2011, p. 30). Deste modo poderá se chegar ao encontro de determinada norma, mesmo que não haja expressa disposição no texto da Constituição, como é o caso do princípio da vedação ao retrocesso social. É bem verdade que “o intérprete não só constrói, mas reconstrói sentido, tendo em vista a existência de significados incorporados ao uso linguístico e construídos na comunidade do discurso.” (ÁVILA, 2011, p. 33).

Além disso, há necessidade de se afirmar que as normas constitucionais podem ser subdivididas em normas-regra e normas-princípio. Aliás, já se mencionou anteriormente a existência de determinados princípios constitucionais, como o da supremacia da Constituição que é essencial para a existência de inconstitucionalidade num ordenamento jurídico dotado de rigidez, sendo encontrado após a interpretação de determinados dispositivos presentes na Carta Política.

Menciona Robert Alexy, nessa senda que:

Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio de expressões deônticas básicas do dever, da permissão, da proibição. Princípios são, tanto quanto as regras,

---

<sup>33</sup> Este sistema está relacionado ao contido no art.5, §2º da Constituição de 1988. Nos seguintes termos: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (BRASIL, 1988).

razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de normas. (ALEXY, 2015, p. 87).

Nessa seara, há uma distinção qualitativa entre regras e princípios, na medida em que “princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida do possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes<sup>34</sup>.” (ALEXY, 2015, p. 90). Por outro lado, “as regras são normas que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas”. (ALEXY, 2015, p. 91).

Entretanto, Ávila (2011) diz que os princípios são propriamente normas imediatamente finalísticas, pois estabelecem um fim a ser atingido. Nessa toada pode-se exemplificar com o princípio constitucional da liberdade de crença. Ora, a finalidade dele é que o Estado e os particulares possam respeitar as crenças individuais e coletivas, esse seria o seu conteúdo desejado. Aliás, o autor ensina que o fim não precisa necessariamente representar um ponto final, mas pode ser apenas algum conteúdo desejado. Por isso que:

[...] o fim estabelece um estado ideal de coisas a ser atingido, como forma geral para enquadrar os vários conteúdos de um fim. A instituição do fim é o ponto de partida para a procura dos meios. Os meios são definidos como condições (objetos, situações) que causam a promoção gradual do conteúdo do fim. (ÁVILA, 2011, p. 79).

Assim, para que se preserve o princípio da supremacia da Constituição é preciso que haja meios para defender a sua superioridade formal e material em relação ao restante do ordenamento jurídico, como é o caso dos mecanismos de controle de constitucionalidade, pois sem que tais existam não é possível atingir o fim que o princípio requer, que é garantir a primazia da Constituição.

É por isso que os princípios constituem um dever da adoção de determinados comportamentos (pelo Estado e pela sociedade), úteis à realização de um estado de coisas ou que prescrevem o dever de se efetivar determinados fins, mediante a adoção de determinados comportamentos a ele necessários. (ÁVILA, 2011).

Hodiernamente, contudo, há correntes doutrinárias que entendem pela relativização dos princípios constitucionais, principalmente se houver algum tipo de

---

<sup>34</sup> Menciona Robert Alexy (2015) que os princípios são mandamentos de otimização na medida em que para a sua satisfação não há dependência unicamente de possibilidades fáticas, mas também de possibilidades jurídicas. (ALEXY, 2015, p. 90).

choque horizontal entre eles<sup>35</sup>, diz-se que “não há princípios absolutos e que todos podem ceder em favor de outros princípios considerados, diante do caso concreto, mais importantes ou com peso maior.” (ÁVILA, 2011, p. 124). Todavia, não há que se falar em ponderação de princípios para a solução de eventual incompatibilidade horizontal entre eles, eis que há um caráter de complementariedade entre os mesmos e não de antagonismo.

Nesse sentido, Humberto Ávila defende a não possibilidade de afastamento ou de restrição de princípio fundamental, uma vez que esses seriam “como normas que sobre-prescrevem fins, servem de fundamento normativo para o processo de concretização normativa [...]” (ÁVILA, 2011, p. 128). Partir desse pressuposto é fundamental para poder tratar do princípio da vedação ao retrocesso, posto que, no Brasil, tem-se admitido na seara do Judiciário um certo relativismo axiológico que acabaria permitindo o afastamento qualquer princípio fundamental a depender do caso concreto. Não se pode concordar com isso, porquanto, é preciso ter-se em mente que o fato de uma norma ser uma norma-princípio significa dizer que é inafastável. (ÁVILA, 2011).

À luz disso é preciso observar a “caracterização dos princípios como normas prescritivas de fins a serem atingidos e que servem de fundamento para a aplicação de outras.” (ÁVILA, 2011, p. 131). Por isso, seriam os princípios constitucionais “normas fundamentais genéricas que demandam complementação por outras normas, quer em nível horizontal, quer em nível vertical.” (ÁVILA, 2011, p. 131).

Dito isso, se deve tratar do princípio da vedação ao retrocesso social. É fato que só se pode afirmar a existência do aludido princípio num Estado Social, pois não havendo o dever do Estado atuar proativamente na implementação de direitos sociais, não se pode falar em retrocesso social decorrente de alteração de suas próprias funções.

Atualmente, os direitos fundamentais, principalmente os de caráter social estão passando por um grande processo de fragilização potencializado pela implementação de políticas neoliberais nos Estados. Não é a toa que há autores que preconizam o fato de que, com isso, o próprio Estado Social encontra-se em crise. (NETTO, 2010).

---

<sup>35</sup> Poder-se-ia imaginar o argumento da relativização do princípio do não retrocesso social em face da existência do princípio da reserva do possível que preconiza atuação estatal limitada ao orçamento que dispõe.

O princípio da vedação ao retrocesso social, então, seria apto a buscar barrar essa precarização.

Como já se disse no primeiro capítulo, com a situação de crise econômica, o Estado acaba “obrigado” a reduzir o seu aparato, deixando com isso de ser prestador de serviços e tornando-se um mero regulador, uma vez que há uma série de *standards* e indicadores de natureza econômica atuando diretamente na “pilotagem externa” dos Estados. Assim, ele acaba perdendo a capacidade de coordenação econômica e autonomia política na formulação de novas estratégias de regulação, já que tem de seguir diretrizes externas, entretanto, tem de lidar com as consequências locais da crise. (FARIA, 2017).

Na realidade, a estratégia de reduzir aparato Estatal, mercadorizando direitos, tende a uma outra espécie de crise, de natureza social, que pode majorar, retroalimentando, a crise econômica. Afinal, como poderão os indivíduos ter satisfeitos seus direitos sociais, num contexto de limitação das despesas estatais voltadas aos mesmos? A tendência é que com o passar do tempo em que a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 esteja em vigor venha a ocorrer o aprofundamento da crise (econômica).

A exemplo disso pode-se analisar que dentre as estratégias constantes em “Uma ponte para o Futuro”, mencionadas no capítulo dois, encontra-se a reforma trabalhista. Tal já foi realizada durante o governo do ex-Presidente Temer e dentre as muitas modificações realizadas, preconiza a possibilidade de que os empregadores terceirizem a atividade-fim de seus negócios. Com isso, a crise econômica tende a se aprofundar porque esses terceirizados passarão a receber valor menor pelos serviços prestados, cerca de 30% (ANTUNES, 2018), sem contarem com terço de férias e décimo terceiro. Logo, consumirão menos, o que pode levar ao desaquecimento do próprio mercado econômico.

Ademais, na terceirização o indivíduo perde o caráter de trabalhador e passa a ter uma relação contratual meramente de natureza empresarial, pois não é mais visto como empregado e sequer há empregador, há contratados e contratantes. Os contratados não fazem *jus* a nenhum direito trabalhista constitucionalmente positivado. E por que não faz mais *jus*? Ora, porque ele não ostenta mais a condição de trabalhador e, portanto, os direitos previstos no art. 7º da Constituição Federal já não lhe são mais inerentes.

Este não é o tema da presente tese, todavia, em face da proximidade com o que se está aqui dissertando é fundamental que se faça tal reflexão, até porque o trabalho constitui direito social. Nessa toada, como poderá o Estado brasileiro implementar políticas sociais com a limitação das despesas públicas primárias? O próprio relatório do Banco Mundial, como se destacou no capítulo segundo, afirma que, com o teto, o orçamento público brasileiro regressa ao patamar do início dos anos 2000. Portanto, está-se diante de retrocesso orçamentário com tendência de inviabilização dos direitos sociais.

Constitucionalmente falando, não há problema nenhum que direitos sociais sejam ofertados pelo mercado, exemplificadamente isso já ocorre com a educação, saúde e a previdência. Todavia, com o NRF há tendência dos direitos sociais passarem, no tempo, a serem satisfeitos unicamente pelo mercado, o que afronta diretamente a Constituição. Se é dever do Estado a implementação de política de saúde como a fará pelos próximos 20 anos se as despesas públicas primárias foram engessadas em valores correspondentes ao orçamento do início deste século? Certamente se o fizer, será de forma precária, o que pode levar ao aumento da oferta de planos de saúde privados, contudo a grande maioria da sociedade sequer terá condições de pagar pelos mesmos. A tendência é que ocorra o mesmo com os demais direitos sociais.

Aliás, um dos pilares do Estado Social brasileiro é o Sistema Único de Saúde (SUS), caracterizado pela universalidade do atendimento. Veja-se o disposto no art. 2º, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.080 de 1990:

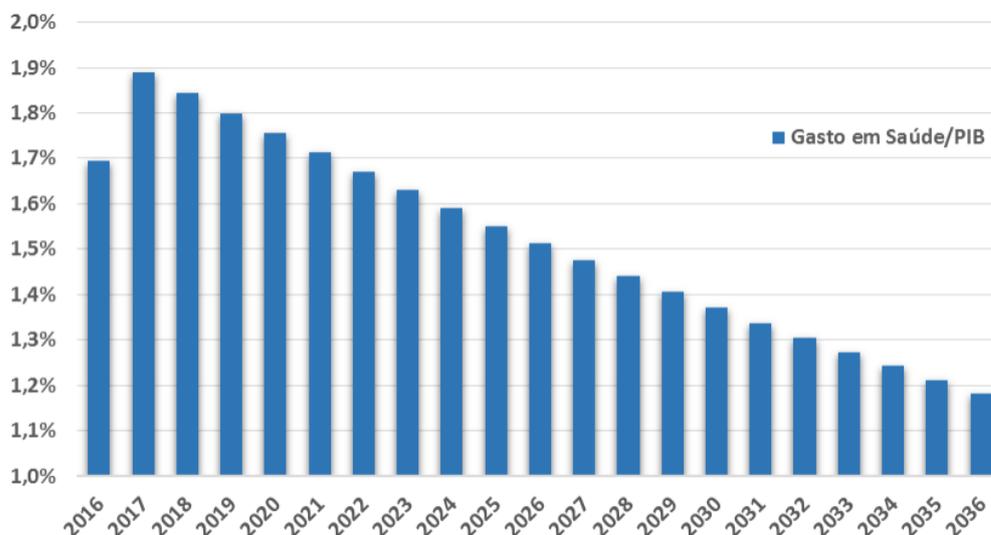
Art. 2º. A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§1º. O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1990).

A mencionada lei busca regulamentar o art. 196 da Constituição Federal que está diretamente relacionado à saúde enquanto direito fundamental social. Conforme se verifica tem o Estado o dever de assegurar o acesso universal às políticas de natureza sanitária. Entretanto, com o NRF a própria universalidade tem a tendência de não ser atendida, pois com a escassez de recursos orçamentários haverá de se priorizar quem poderá ter o direito à saúde efetivado.

Nessa linha de pensamento, a Confederação Nacional dos Municípios<sup>36</sup> projetou a trajetória dos investimentos da União, na área da saúde, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) durante todo o período de vigência da Emenda do teto, conforme se pode verificar pelo gráfico abaixo.

**Gráfico 1:** Projeção dos gastos com saúde em relação ao PIB.



Fonte: SIAFI. Elaboração própria CNM.

Pelo exposto acima vê-se que o próprio caráter compromissário e dirigente da atividade estatal ficará comprometido, em razão da drástica redução orçamentária. Aliás para que esse caráter seja efetivo é preciso que haja possibilidade de cobrar-se do Estado que atue efetivamente na transformação social, até mesmo porque para que se atendam os objetivos intrínsecos do Estado Democrático e Social de Direito a realidade brasileira precisa ser transformada. (CONTO 2008).

É para que se evite situações como essa que existe o chamado princípio da vedação ao retrocesso social. Preceitua J.J. Gomes Canotilho sobre o conceito do aludido princípio:

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de

<sup>36</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Teto dos Gastos e Saúde Pública**. Brasília: 2017. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Teto%20do%20gasto%20e%20sa%C3%BAde%20p%C3%BAblica.pdf>> Acesso em 08 de novembro de 2018.

outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação”, ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. (CANOTILHO, 2003, p. 339-340).

Como se pode verificar esse princípio tem relação direta com a implementação/realização de direitos sociais, não bastando uma mera alteração dos mesmos para que possa ser violado. A violação decorre quando se atinge o núcleo essencial de tais direitos, “anulando, revogando ou aniquilando”. Em se tratando do NRF instituído pela EC não se pode falar diretamente da anulação, revogação ou aniquilação de direitos sociais, a norma em comento não os suprime do ordenamento jurídico, tanto que o art. 6º da Constituição segue vigente, assim como os dispositivos constantes no título oitavo, da Carta Magna, que trata da ordem social. Aliás, sequer poderia a EC suprimir o art. 6º, pois constitui cláusula pétrea protegida pelo art. 60, §4º, inciso IV da Constituição.

Felipe Derbli (2007. p. 298) menciona, nessa mesma linha o fato do princípio em questão estar relacionado ao “[...] núcleo essencial de um direito fundamental social impedindo a sua fruição, sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios”. Dessa forma, haverá violação sempre que houver alteração legislativa no sentido de suprimir ou anular dispositivo de direito social, sem que haja qualquer espécie de compensação via mecanismo equivalente.

Além disso, vê-se que tal princípio é espécie de limitação à liberdade de atuação do legislador que fica impedido de realizar alterações normativas ao seu bel prazer, dessa forma além dos requisitos formais que devem ser observados para qualquer mudança normativa, deve-se observar o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais. Perceba-se que os direitos fundamentais vinculam positiva e negativamente os Poderes, na medida em que, em certas situações exigirão atuação em prol da realização/implementação e, noutras irão requerer que haja abstenção de atuar de determinada maneira como forma de se garantir a eficácia social de determinado direito. A liberdade de conformação (de atuação) do legislador seria, então, relacionada a essa vinculação positiva e negativa dos direitos fundamentais,

estando o princípio da vedação ao retrocesso social diretamente relacionado a esse caráter negativo.

Nessa linha, pode-se mencionar que “a Constituição não apenas proíbe comportamentos com ela desconformes, impõe comportamentos voltados à sua concretização.” (NETTO, 2010, p. 117). É por isso que

[...] o legislador tem um dever concreto de legislar para conferir eficácia àquela norma, garantindo a supremacia e a força normativa da Constituição. Como corolário do dever de legislar para dar eficácia dos direitos sociais, há o dever de não alterar ou revogar as normas infraconstitucionais concretizadoras das normas constitucionais de direitos fundamentais; trata-se da vedação de retrocesso [...] (NETTO, 2010, p. 120).

É preciso ir além do preceituado pela autora, pois o princípio em questão não apenas impede a revogação ou a alteração de normas infraconstitucionais que visem a concretização de direitos fundamentais (sociais), mas também busca impedir mudanças na própria Constituição que findem por esvaziar o núcleo essencial de tais, como é o caso da Emenda Constitucional nº 95 de 2016 que, no tempo, acaba tornando inviáveis políticas sociais que visem satisfazer os anseios constitucionais. É óbvio que com a EC as políticas sociais dos próximos anos têm a tendência de terem orçamento menor do que atualmente e isso, gize-se não decorre de uma diminuição orçamentária, mas de um teto orçamentário criado mediante alteração da Lei Maior.

Ademais, concorda-se com a autora na medida em que preconiza que o princípio do não retrocesso não se trata de norma conferidora de direitos fundamentais, mas protetora da eficácia dos direitos fundamentais sociais. (NETTO, 2010).

Então, para que haja qualquer ofensa ao princípio do não retrocesso social as alterações normativas devem atingir o núcleo essencial dos direitos fundamentais, logo, se pode afirmar que tal princípio decorre da vinculação negativa que os direitos fundamentais possuem. Isso porque se já houve a implementação de direitos sociais em certo patamar, esse não pode ser reduzido por mudanças legislativas. Como já se mencionou, os direitos sociais são satisfeitos por intermédio de políticas sociais que são realizadas de acordo com as disposições orçamentárias estatais, contudo, tendo o NRF fixado um teto para as mesmas, em patamar semelhante ao do início do século XXI, “[...] implica na ruptura do pacto social estabelecido pela Constituição de 1988 e,

por consequência, afronta o princípio do não retrocesso social [...]”. (NOCE e CLARK, 2017, p. 1233).

Apesar do princípio da vedação ao retrocesso social ser implícito, não há nenhum impedimento que se declare a inconstitucionalidade de norma com ele incompatível, pois, como já se disse, o fato de estar expresso ou não na Constituição não significa que determinada norma exista, já que ela resulta da interpretação de dispositivos constitucionais. Além disso, pode-se mencionar que o aludido é encontrado, também, na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), integrada ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Nesse documento pode-se chegar a uma interpretação pela existência do aludido princípio na leitura do art. 26<sup>37</sup> que trata do desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Deste modo, afirma-se que o NRF afronta o princípio constitucional da vedação ao retrocesso, assim como a própria Convenção Americana de Direitos Humanos, porquanto tem notadamente uma política orçamentária regressiva em matéria de direitos sociais. É nesse sentido que Barroso (2001) diz que o fim desse princípio é buscar evitar ataques à efetividade (eficácia social) das normas de direitos sociais, ou seja, ao que foi alcançado a partir da regulamentação dos mesmos, justamente o que acontece com a implementação do NRF. Assim, entende-se, que se uma norma regulamentou determinado mandamento constitucional (no caso direito social) ela não pode, em caráter absoluto, ser suprimida. A questão que perpassa o NRF não é propriamente a supressão, mas a tendência à supressão e/ou inviabilização de políticas sociais em face do teto orçamentário.

Além disso, afirma-se que não se pode aceitar qualquer justificativa de crise fiscal para a redução orçamentária relativa à implementação de direitos sociais (despesas públicas primárias), sequer o argumento do princípio da reserva do possível, que preconiza a atuação estatal adstrita aos limites financeiros que são escassos. Não se pode negar que toda atividade estatal demanda custo. Falar em reserva do possível “significa, desse modo, o condicionamento fático da concretização

---

<sup>37</sup> Artigo 26 - Desenvolvimento progressivo.

Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (BRASIL, 1992).

dos direitos fundamentais à existência de recursos financeiros para suportar os custos destes direitos [...]” (NETTO, 2010, p. 157). Este claramente é um forte argumento em face a possíveis retrocessos tratando de matéria social, até mesmo porque não se pode alargar os eventuais custos de tais direitos ao infinito (NETTO, 2010).

Entretanto, não se pode admitir esse argumento, pois, em se tratando do orçamento público brasileiro, poderia o legislador, em conjunto com o Poder Executivo Federal, ter buscado alternativas para a não limitação de tais “despesas”, pois, como é possível verificar no Anexo 1, somente no ano de 2018, o orçamento federal realizado registrou 40,66% do total para o pagamento de juros e amortizações da dívida, por outro lado, aponta apenas 4,09% para a saúde; 3,26% para a assistência social e; 3,62% para a educação. Como já se destacou no capítulo antecedente, não há limitação no NRF para o pagamento de juros e amortizações da dívida, o que sustenta em grande parte o sistema bancário (especulativo) do país e se alinha aos ditames neoliberais.

Por isso, entende-se que dentre as possíveis alternativas ao NRF estaria a realização de uma auditoria na dívida pública que pudesse questionar o patamar dos juros adimplidos pelo Estado brasileiro, assim como cláusulas contratuais. Se a pretensão, ademais, era a solução da crise fiscal e a consequente redução do déficit público, se poderia buscar ampliar a arrecadação tributária, regulamentando-se o imposto sobre grandes fortunas, tributando-se lucros e dividendos das sociedades empresárias, entre outras alternativas que, certamente, não atingiriam as políticas sociais e, conseqüentemente, não prejudicariam os mais pobres.

Contudo, ao não se optar por realizar tais alternativas, identifica-se que o objetivo do NRF é de fato assegurar o aprofundamento do neoliberalismo, isso porque afeta diretamente a centralidade dos direitos fundamentais sociais no momento em que o Estado reduz sua atuação na prestação de serviços a população. Conseqüentemente, isso acaba por afetar também à dignidade da pessoa humana, o ponto mais alto do sistema de direitos fundamentais, que é o “principal elemento fundante e informador dos direitos e garantias fundamentais [...]” (SARLET, 2015, p. 98). Justamente por essa razão que Grau (2010) considera o neoliberalismo incompatível com o ordenamento jurídico constitucional brasileiro.

### 3.4. DA NECESSÁRIA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

No ordenamento jurídico brasileiro existem dois sistemas de controle de constitucionalidade<sup>38</sup>, o difuso e o concentrado. Pelo primeiro há possibilidade que qualquer magistrado ou Tribunal, desde que seja instado para tal, declarar inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo. (BARROSO, 2013). Nesse caso, *a priori* os efeitos dessa declaração são *inter partes*, ou seja, apenas para as partes que fazem parte da lide, mas, é possível que os efeitos sejam *erga omnes*, ou seja, para toda a sociedade, se a demanda estiver em julgamento no âmbito de tribunal superior.

Já no caso do concentrado<sup>39</sup> a atribuição recai apenas sobre o Supremo Tribunal Federal (STF) e sobre os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal<sup>40</sup> (BARROSO, 2012). Todavia, nesta tese, importa mencionar-se somente o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito do STF.

Os mencionados sistemas referem-se ao *locus* do controle, salientando-se que só se pode pensar em controle de constitucionalidade em face da existência do princípio da supremacia da Constituição e de sua característica de rigidez, já mencionados anteriormente. As declarações de inconstitucionalidade, ainda, podem ser parciais ou totais, isso porque toda a norma pode ser incompatível em face da Constituição ou apenas parte dela. Por isso existe a possibilidade de que apenas determinados dispositivos de normas sejam declarados incompatíveis com a constituição, permanecendo os demais vigentes, se constitucionais forem. (SILVA, 2017).

Além disso, é preciso destacar que o controle de constitucionalidade pode ser classificado quanto o momento em que ocorre. Nesse sentido, ele pode ser político, quando se realiza antes que a norma seja promulgada, ou seja, que passe a existir no ordenamento jurídico. Dessa forma, ocorrerá durante o trâmite processual legislativo. No caso das Emendas Constitucionais, ele ocorre nas Comissões de Constituição,

---

<sup>38</sup> O conceito de controle de constitucionalidade está relacionado à verificação da compatibilidade de propostas normativas, leis e atos normativos, em face da Constituição Federal e/ou Estadual. (MENDES e BRANCO, 2017).

<sup>39</sup> Neste trabalho se mencionará apenas o controle concentrado de constitucionalidade realizado em EC.

<sup>40</sup> Os Tribunais de Justiça dos Estados e do DF têm competência para declarar inconstitucionalidade, no controle concentrado, no caso de leis ou atos normativos de natureza estadual, municipal ou distrital, em face da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica do DF, que segundo jurisprudência do TJDF tem natureza de verdadeira constituição. Trata-se de caso de “representação de inconstitucionalidade”, conforme dispõe o art. 125, §2º da Constituição Federal.

Justiça e Cidadania. Tamanha é a importância da CCJC que no segundo capítulo se abordou, mediante análise do discurso político, os relatórios produzidos tanto na CD, quanto no SF. Naquele momento se demonstrou que os parlamentares relatores emitiram juízo de compatibilidade da PEC nº 241 (CD) e PEC nº 55 (SF).

Perceba-se que, na ocasião os parlamentares já poderiam ter obstado o trâmite das propostas em suas respectivas casas legislativas, pois, como visto acima, é patente a incompatibilidade em relação à Constituição Federal. Não o fizeram, como restou demonstrado no capítulo dois, em razão de que faziam parte da base aliada do Governo Temer no Congresso Nacional e, portanto, tinham interesse direto na aprovação da espécie normativa e a consequente implementação de “Uma ponte para o futuro”.

Todavia, não é apenas a CCJC que pode realizar esse controle político<sup>41</sup> de constitucionalidade, há possibilidade que o mesmo venha a ocorrer já na esfera do Poder Judiciário, eis que parlamentar, tanto Deputado Federal, quanto Senador da República tem o direito líquido e certo de não participar de ato processual legislativo cujo objetivo seja a análise de proposta claramente contrária à Constituição. (BARROSO, 2012). Nessa hipótese, pode qualquer parlamentar (e somente eles podem) impetrar mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal buscando obstar o trâmite de proposta que viole à supremacia da Constituição.

Aliás, tal ocorreu durante a tramitação da PEC, na Câmara e no Senado<sup>42</sup>. Contudo, nesses casos, entendeu o Ministro Relator, em decisão monocrática, que não havia violação à Constituição. Com isso a proposta seguiu o devido trâmite processual legislativo sendo promulgada como EC nº 95 de 2016.

Ademais, o controle de constitucionalidade pode ocorrer *a posteriori*, sendo também denominado de repressivo. (BULOS, 2018). Nesse caso, já houve a promulgação, que é o ato processual legislativo através do qual a norma passa a existir no ordenamento jurídico, ou seja, ter vigência. Em se tratando de Emenda Constitucional, o tribunal que tem competência para tratar de ações do controle

---

<sup>41</sup> Nesta tese não se mencionará o controle político de constitucionalidade exercido pelo Chefe do Poder Executivo, pois tal não ocorre em processo legislativo que busque aprovação de Emenda à Constituição.

<sup>42</sup> O Mandado de Segurança nº 34448 foi proposto por Deputados Federais em face da PEC nº 241 de 2016, já o Mandado de Segurança nº 34507 foi impetrado por Senadores da República em face da PEC nº 55/2016.

concentrado repressivo é o STF<sup>43</sup>, que não pode atuar de ofício, ou seja, tem de ser provocado, por via de ação. Além disso, controle repressivo não é acessível a qualquer indivíduo, uma vez que a Constituição Federal define quem são os legitimados à propositura de ações que visem tal, especificamente no art. 103<sup>44</sup>.

Em se tratando da EC nº 95 de 2016 tramitam sete<sup>45</sup> Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) no âmbito do Supremo Tribunal Federal buscando que a Corte declare a incompatibilidade da Emenda em relação à Constituição<sup>46</sup> e, conseqüentemente, a suprima do ordenamento jurídico. Nelas, a Procuradora-Geral da República (PGR), Raquel Dodge, indicada ao cargo pelo ex-Presidente Michel Temer, já manifestou-se pela constitucionalidade da EC, asseverando que não é atingido o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, assim como que a mesma não elimina ou esvazia direito fundamental, o que contraria o que foi exposto neste capítulo. Entretanto, a manifestação da PGR não se compatibiliza a Nota Técnica<sup>47</sup> da própria Procuradoria Geral da República, elaborada no ano de 2016, em que se afirmava a flagrante inconstitucionalidade da então PEC, e se requeria a sua rejeição total no âmbito do Congresso Nacional.

Apesar disso, pelas razões expostas nos itens anteriores deste capítulo, tem o Supremo Tribunal Federal de declarar a total inconstitucionalidade de Emenda Constitucional nº 95 de 2016, como forma de se preservar a supremacia da

---

<sup>43</sup> Conforme se verifica no art. 102, *caput*, da Constituição Federal incumbe ao STF, precipuamente a guarda da Constituição. Por isso afirma-se o seu caráter de Tribunal Constitucional. Entretanto, somente pode realizar o controle de compatibilidade das normas em relação à Constituição, ou seja, averiguação do respeito do princípio da supremacia da Constituição se for provocado para tal.

<sup>44</sup> Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

<sup>45</sup> ADI 5633, ADI 5643, ADI 5655, ADI 5658, ADI 5680, ADI 5715, ADI 5734.

<sup>46</sup> Em trabalho futuro, o autor pretende aprofundar o exame das ADIs em trâmite ante o Supremo Tribunal Federal.

<sup>47</sup> Trata-se da Nota Técnica PGR/SRI nº 82/2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pgr-sri-no-082-2016-pgr-00290609-2016.pdf>> Acesso em 12 de dezembro de 2018.

Constituição, em face da notória violação à cláusula implícita (princípio) do Estado Social, porque mitiga a atuação da Presidência da República e do próprio Congresso Nacional, ofendendo o princípio democrático, assim como ante a violação do princípio do não retrocesso social. Com a declaração de inconstitucionalidade total da emenda e a supressão da mesma do ordenamento jurídico se poderá eliminar a inviabilização dos direitos sociais no tempo que é ocasionada pela vigência da EC.

## CONCLUSÃO

A presente tese de doutorado tratou de parte do tripé de sustentação de “Uma ponte para o futuro”, o plano de governo do ex-Presidente Michel Temer. Asseverou-se que tal é composto pela Emenda Constitucional que fixa teto (congelamento) para as despesas públicas primárias e pelas reformas trabalhista e previdenciária. A tese teve como objeto unicamente a EC, sendo que estudo teve como norte o objetivo geral de analisar como se manifesta a discurso neoliberal, em determinados documentos relativos ao processo legislativo, que preconiza a aprovação da EC nº 95 de 2016, e se esse discurso (ideário) leva à incompatibilidade da espécie normativa em relação à Constituição Federal.

Para tanto, partiu-se do pressuposto que o neoliberalismo, desde a década de 1980 e início dos anos 1990 já vinha sendo implementado no Brasil, e que esse movimento acabou sendo freado com a chegada ao Governo do Partido dos Trabalhadores, cujos governos mencionaram-se são considerados neodesenvolvimentistas. Por outro lado, se disse que após o *impeachment* de Dilma Rousseff, Michel Temer assume a Presidência da República buscando implementar um plano de governo diretamente oposto ao neodesenvolvimentismo e, conseqüentemente aprofundando o neoliberalismo.

Ademais, justificou-se o fato de se trabalhar nesta tese apenas com a EC nº 95 de 2016, pois foi a primeira medida proposta pelo Poder Executivo, comandado por Michel Temer, com o fito de buscar satisfazer “Uma ponte para o futuro”. Em razão de seu objetivo que é o estabelecimento de um teto para as despesas públicas primárias, também se justificou o seu estudo, pois há possibilidade de inviabilização das políticas sociais durante o período em que estiver vigente. Além disso, se disse que em face de existência do princípio constitucional da supremacia da Constituição, estudá-la é fundamental para a afirmação ou não da constitucionalidade da espécie normativa.

Como forma de se alcançar o objetivo geral proposto, no primeiro capítulo tratou-se de dissertar sobre neoliberalismo, falando-se de seu histórico, agenda e *modus operandi*, assim como da importância de *standards* e indicadores para essa doutrina. Se destacou que o neoliberalismo nada mais é do que o próprio modo de existência do capitalismo contemporâneo (SAAD FILHO, 2011), calcado no livre mercado e no ideal do Estado Mínimo. Conforme se disse, a doutrina neoliberal apregoa a ineficiência do Estado em razão do tamanho da máquina pública, assim,

para a solução de tal, se deve reduzi-lo, transferindo parte de sua atuação e patrimônio para a iniciativa privada.

Mas não apenas isso, a pesquisa mostrou, ainda, que a doutrina neoliberal assevera a dignidade dos indivíduos como valor supremo a ser atingido, o que poderia ocorrer se o Estado promovesse, meramente em caráter regulatório, o livre mercado e se houvessem sólidos direitos de propriedade (HARVEY, 2008). A pretensão, claro, é um Estado mínimo para o social e máximo para o mercado, o que contraria a própria lógica do Estado Social (GRAU, 2010).

Nessa seara, se vislumbrou, então, que a neoliberalização como um conjunto de processos que tendem a liberalizar a economia dos Estados, reduzindo-os ao mínimo, mercadorizando direitos de natureza social, flexibilizando as normas trabalhistas, bem como realizando privatizações, muitas vezes exigindo a entrega do patrimônio nacional a preço vil. Para a agenda neoliberal o que é bom para o mercado, é bom para a sociedade (IANNI, 1998). Nela há mercadorização de direitos sociais que tendem a deixar de ser prestados pelo Estado a passam, unicamente, a serem ofertados pelo mercado, desaparecendo a figura do sujeito de direitos e tendo advento o consumidor de serviços.

Além disso, se viu que, sob a égide do neoliberalismo, há *standards* e indicadores que levam ao abalo da soberania dos Estados. Tais são formatados por agências internacionais como o FMI e Banco Mundial, mas também por entidades meramente privadas denominadas de agências de classificação de risco (*rating* ou ranqueadoras). Disse-se, naquele momento que num contexto de interdependência econômico-financeira, deixar de seguir os indicadores prolatados por agências como o Banco Mundial pode ser prejudicial para os Estados, principalmente em razão da abertura de seus mercados ao capital financeiro internacional.

Ao longo do trabalho falou-se sobre “Uma ponte para o futuro”, o plano de governo de Michel Temer. Fez-se, também um breve apanhado histórico como forma de situar o leitor até o seu advento. Relativamente a tal plano se mencionou os alertas trazidos no mesmo em relação a possível insustentabilidade financeira do país. Esse documento trouxe, então, “soluções” para a crise fiscal, as quais perpassariam pelas reformas trabalhista e previdenciária e por uma alteração constitucional para o estabelecimento de teto para as despesas públicas primárias. No tocante a essas se mencionou que são necessárias para a promoção de bens e serviços públicos para a

população e, por isso, estariam diretamente relacionadas às políticas sociais (MILFONT, 2015).

Na busca por atingir ao objetivo geral da pesquisa realizou-se uma análise do discurso político contido na exposição de motivos e relatórios parlamentares utilizados na aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Se mencionou ser uma pesquisa cuja abordagem foi qualitativa e documental exploratória, pois envolveu a incursão nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal como forma de se acessar a integralidade dos documentos que culminaram na aludida emenda.

Naquele ponto, foram analisados a exposição de motivos da PEC nº 241 de 2016, apresentada à Câmara dos Deputados pelo então Presidente Michel Temer, sendo que tal documento também subscrito pelos, na época, Ministros da Fazenda e Planejamento, respectivamente Henrique Meirelles e Dyogo Oliveira. Analisou-se, ainda, o relatório produzido no âmbito da CCJC pelo Deputado Federal relator da proposta, assim como o relatório do Deputado responsável na Comissão Especial para Apreciação da PEC nº 241 na CD. Já no âmbito do Senado Federal analisou-se apenas o parecer do Senador no âmbito da CCJC daquela casa, eis que lá não houve criação de comissão especial.

O exame de tais documentos foi realizado utilizando-se o método da análise do discurso político que é uma espécie de teoria dos sentidos, das significações, ou seja, busca-se, com ela a análise do sentido e não do conteúdo do texto. (PINTO, 2006). Buscou-se, então, se fixar sentidos ao explicitado nos mencionados documentos para se verificar como ocorre o discurso neoliberal nos mesmos. Nessa seara, utilizou-se o suporte de Charaudeau (2008) e de Pinto (2006). Disse-se, também, que o procedimento de análise foi realizado primeiramente por uma leitura dinâmica dos documentos, posteriormente por uma leitura mais aprofundada, separando as principais partes para confrontá-las com os autores neoliberais clássicos, Hayek, Mises e Milton Friedman. A opção por essa análise, sem a necessidade da utilização de qualquer *software*, deu-se em face da baixa quantidade de laudas que cada documento possui.

Pela análise do discurso político, principalmente, realizada na exposição de motivos da proposta, encaminhada ao Congresso Nacional, há claro alinhamento dos ditames nela contidos com a doutrina neoliberal, pois, em suma, com a redução da máquina pública para a implementação de políticas sociais que estão entre as despesas públicas primárias, evidentemente que se prioriza o mercado como forma

de suprir a demanda que será gerada ao longo dos vinte anos que essa alteração constitucional perdurará. Portanto, pôde-se verificar que o discurso político analisado tem um lado, representando uma visão de mundo. (PINTO, 2006). Ele claramente leva ao aprofundamento do neoliberalismo.

Até mesmo como forma de relacionar a importância de *standards* e indicadores para o neoliberalismo, teve-se contato ao longo do escrito com documento produzido pelo Banco Mundial, intitulado “Um ajuste justo”, elaborado pelo referido a pedido do Estado brasileiro. Mencionou-se que o Banco Mundial é claro ao observar que o Brasil somente conseguirá o equilíbrio fiscal e, até mesmo o respeito do Novo Regime Fiscal decorrente da EC nº 95 de 2016, se outras mudanças forem também realizadas no país, como as reformas trabalhista previdenciária (BANCO MUNDIAL, 2017).

Ainda, para satisfazer ao objetivo geral desta pesquisa tratou-se de analisar a compatibilidade da Emenda Constitucional nº 95 de 2016 em relação à Constituição Federal, na busca por eventuais violações à supremacia da Constituição que pudessem levar a afirmação de eventual inconstitucionalidade. Para tanto, dialogou-se sobre os limites e as possibilidades para reforma constitucional e se asseverou que, formalmente, a Emenda é compatível com a Constituição, sob este aspecto, portanto, não há que se falar na existência de inconstitucionalidade.

Entretanto, quando se observa o conteúdo da Emenda, perpassando pela interpretação dos diversos dispositivos que a compõe é possível afirmar a sua não compatibilidade material em relação à Constituição, portanto, o discurso neoliberal que embasou a sua aprovação levou a construção de uma norma que não se compatibiliza com a Magna Carta, violando o ordenamento jurídico-constitucional.

Nesse ponto, verificou-se que não são poucas as razões para a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional em questão. Afirmou-se, ademais, que tal verificação somente foi possível em razão da existência do princípio constitucional da supremacia da Constituição no ordenamento jurídico brasileiro. Viu-se que, primeiramente, os fundamentos para a inconstitucionalidade estão calcados na incompatibilidade da EC em relação à cláusula implícita (ou princípio) do Estado Social, pois torna inviável o alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no art. 3º da Constituição.

Mas não apenas isso, pois demonstrou que a EC acaba mitigando a própria autonomia do Presidente da República e dos membros da Câmara e do Senado, inviabilizando a própria autonomia do Chefe do Poder Executivo impedindo-o de, na

vigência do Novo Regime Fiscal, de propor a alteração do método de correção do teto das despesas públicas primárias, o que somente poderá ocorrer, pelo texto do art. 108 da EC a partir do décimo ano de vigência da espécie normativa. O mesmo dispositivo acaba limitando, também a atuação parlamentar que estariam proibidos de promover mais de uma alteração no NRF por mandato presidencial (VIEIRA JÚNIOR, 2016).

Isso viola uma das cláusulas pétreas estabelecidas no parágrafo quarto do art. 60 da CF, na medida em que não se coaduna ao princípio constitucional da separação dos Poderes. Mas não apenas por essa razão, pois, no limite há violação do próprio princípio democrático adotado pela Constituição Federal, pois que impossibilita que um Presidente da República legitimamente eleito possa propor projeto de lei para alterar o método de correção das despesas públicas primárias antes do prazo de dez anos, assim como que parlamentares possam deliberar sobre qualquer proposta legislativa que venha a afrontar a limitação das despesas públicas primárias imposta pela EC.

Também se viu que a EC em comento não se coaduna ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso social, que decorre propriamente da cláusula implícita (princípio) do Estado Social. Salientou-se que a Constituição brasileira é compromissária, pois tem a destinação de alterar a realidade fática, progressivamente. Foi visto, ainda, que esse princípio tem relação direta com a implementação/realização de direitos sociais, não bastando uma mera alteração dos mesmos para que possa ser violado, ou seja, para que se possa falar em ofensa ao princípio do não retrocesso deve-se atingir o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, anulando-os, revogando-os ou os aniquilando.

É fato, contudo, que a EC não os revoga, mas, no limite do tempo em que estiver vigente tende a anulá-los ou aniquilá-los, na medida em que impossibilitará o Estado de atuar na questão social, aliás, até poderá permitir que haja atuação estatal, mas esta estará adstrita a um congelamento orçamentário que leva o orçamento pátrio a patamares do início dos anos 2000. (BANCO MUNDIAL, 2017). Isso tornará inviáveis a implementação de políticas sociais no mesmo estágio que atualmente. Não é possível, portanto, que essa mudança legislativa seja considerada compatível com a Constituição, pois ela tende à ruptura do pacto social, afrontando o princípio do não retrocesso (NOCE; CLARCK, 2017).

Por fim, falou-se da necessidade de se declarar a inconstitucionalidade total da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, pois ela não se coaduna material (ou

substancialmente) em relação à Constituição Federal e pode levar a consequências desastrosas na questão social, podendo, inclusive, ampliar a crise econômica, como se falou ao longo do texto. Contudo, apesar de existirem uma série de ações no âmbito do Supremo Tribunal Federal questionando a inconstitucionalidade da emenda, em todas elas a Procuradora-Geral da República manifestou-se pela não ofensa à Constituição, o que contraria, inclusive nota técnica exarada pelo próprio órgão quando discutia-se a possibilidade de aprovação da emenda na Câmara dos Deputados.

Ao findar essa pesquisa, pode-se concluir que o discurso neoliberal visualizado nos documentos que consubstanciaram a EC 95 de 2016 conduziram a criação de uma norma constitucional que não se compatibiliza materialmente (ou substancialmente) com a própria Constituição e que precisa ser declarada inconstitucional e, conseqüentemente suprimida do ordenamento jurídico, sob pena de se inviabilizar o Estado Social brasileiro, o que teria efeitos deletérios para a questão social. Além disso, pode-se afirmar, com base no estudo realizado, que o neoliberalismo não é compatível com a Constituição brasileira, pois a sua agenda invariavelmente choca-se diretamente com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, positivados pela Constituição de 1988.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. SERAFIM, Lizandra. TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 325 a 357.

ALEXY, Roberto. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

AMARAL, Marisa Silva. **A investida neoliberal na América Latina e as novas determinações da dependência**. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Orientador: Prof. Dr. Marcelo Dias Carcanholo. Uberlândia: 2006.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: O novo proletariado de serviço na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARAÚJO, Leonardo Vasconcelos de. ; ALVES FILHO, Mário Helder de Sousa. NUNES Márcia Vidal. Mídia, Movimento Passe Livre e Cidadania: a cobertura do estado de São Paulo durante as manifestações de junho de 2013. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano**. Artigos Dossiê Comunicação e Cidadania. Número 5. Dezembro 2014. Disponível em: <<http://www.ppgmidiaecotidiano.uff.br/ojs/index.php/Midecot/article/viewFile/125/130>> Acesso em: 14 mar. 2017.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Direito, justiça social e neoliberalismo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Neoliberalismo: desmonte do Estado Social**. Porto Alegre: Libretos, 2018.

BASTOS, Fábio de Mendonça. **Neoliberalismo e a recente política de privatização no Brasil: o caso da malha nordeste da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2003.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Grupo Banco Mundial: 2017.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. N. 45. V. 02. p. 135-146, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional e a efetividade das normas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro** – análise da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

BRAGA, Rui. **A rebeldia do precariado**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 04 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Publicada no DOU de 20.9.1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)> Acesso em: 10 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Publicado no DOU de 9.11.1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)> Acesso em: 10 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241 de 2016. Exposição de motivos**. 2016a. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=7CA14FF6D65AA51861F0883D19A21EF1.proposicoesWebExterno1?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7CA14FF6D65AA51861F0883D19A21EF1.proposicoesWebExterno1?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016)> Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator na CCJC Deputado Federal Danilo Forte relativo à PEC nº 241 de 2016**. 2016b. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=7CA14FF6D65AA51861F0883D19A21EF1.proposicoesWebExterno1?codteor=1479001&filename=Tramitacao-PEC+241/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7CA14FF6D65AA51861F0883D19A21EF1.proposicoesWebExterno1?codteor=1479001&filename=Tramitacao-PEC+241/2016)> Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator Deputado Federal Darcísio Perondi, na Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016**. 2016c. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>> Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Parecer do Relator Senador Eunício Oliveira relativo à PEC nº 55 de 2016**. 2016d. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>> Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 95 de 2016, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016e. Publicada no DOU 15.12.2016. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>  
Acesso em: 20 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Resolução Nº 4, de 28 de agosto de 2017. Divulga as estimativas da população. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 2017, nº 167, p. 58, 30 ago. 2017. Disponível em:

<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=58&data=30/08/2017>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 11ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas.** 2.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino. MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Revista Texto Contexto Enfermagem.** Florianópolis: 2006, p.p. 679-684.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Desafios da Mobilidade Urbana no Brasil.** 2198 Textos para Discussão. IPEA: Brasília, 2016. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6664/1/td\\_2198.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6664/1/td_2198.pdf)> Acesso em 17 mar. 2017.

CHAUÍ, Marilena. Intelectual engajado: uma figura em extinção? In: NOVAES, Aduino (Org.). **O silêncio dos intelectuais.** São Paulo: Cia das Letras, 2006.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso Político.** 1ª Ed. São Paulo: Contexto, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO (CNC). **Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic)** – janeiro de 2017.

Disponível em:

<[http://cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/analise\\_peic\\_janeiro\\_2017.pdf](http://cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/analise_peic_janeiro_2017.pdf)> Acesso em: 20 abr. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Teto dos Gastos e Saúde Pública.** Brasília: 2017. Disponível em:

<<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Teto%20do%20gasto%20e%20sa%C3%BAde%20p%C3%BAblica.pdf>> Acesso em: 08 nov. 2018.

CONTO, Mário De. **O princípio da Proibição do Retrocesso Social: uma análise a partir dos pressupostos da hermenêutica filosófica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988**. São Paulo: Renovar, 2007

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. Neoliberalismo – Neo-imperialismo. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, V. 16, n. 01, p. 1-19, abril de 2007.

\_\_\_\_\_. **A crise do neoliberalismo na história do capitalismo: 2008-2011, os dois primeiros atos**. 2011. Disponível em:  
<http://http://www.cepremap.fr/membres/dlevy/dle2011n.pdf> Acesso em: 29 dez. 2017.

FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito depois da crise**. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

FERREIRA, François de Oliveira. **Da crise do Estado à democracia como alvo: observações sobre o neoliberalismo a partir de Friedrich Hayek e Milton Friedman**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Orientador: Prof. Dr. Gabriel Eduardo Vitullo. – Natal, 2009.

FILGUEIRAS, Luiz. **Neoliberalismo e crise na América Latina: o caso do Brasil**. CLACSO: Buenos Aires, 2003. Disponível em:  
 <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100723022522/filgueiras.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do Modelo Econômico. In: MASUALDO, B.; ARCEO, E. (Org.) **Neoliberalismo y sectores dominantes** - tendencias globales y experiencias nacionales, Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 179-206. (Colección Grupos de Trabajo).

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2014.

FRYDMAN, Benoit. **O FIM DO ESTADO DE DIREITO – Governar por standards e indicadores**. Tradução Mara Beatriz Krug. Revisão Jânia Maria Lopes Saldanha. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado contemporâneo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GERMANO, Marcelo Gomes. Somente um protesto. In: SOUSA, Cidival Morais de. **Jornadas de Junho: repercussões e leituras**. Campina Grande: EDUEPB, 2013.

GODOY, Arilda Schimidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA DE MELO, R.; SILVA, A. B. da (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às Avessas - Verdade, Má-fé e Ilusão No Atual Modelo Brasileiro de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GREGOLIN, Maria do Rosário Valencise. A análise do discurso: conceito e aplicações. **Revista Alfa**. Volume 39. São Paulo, 1995, p.p. 13-21

GROULX, Lionel-Henri. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

HARVEY, David. Neoliberalismo como destruição criativa. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**. V.2, n.4, tradução, agosto de 2007. Disponível em:  
<[http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod\\_artigo=74](http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod_artigo=74)>. Acesso em: 08 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **O Neoliberalismo – história e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HAYEK, F.A. **Desemprego e Política Monetária**. 2ª Edição. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2011.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

IANNI, Octávio. **Globalização e Neoliberalismo**. São Paulo em Perspectiva. Fundação SEADE. São Paulo, v. 12, n. 2, p. 27-32, abr./jun. 1998.

IBARRA, David. **O neoliberalismo na América Latina**. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 02, pp. 238-248, abril-junho/2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000** – resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em:  
<[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelagrandes\\_regioes211.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelagrandes_regioes211.shtm)>. Acesso em: 12 fev. 2019.

MACHADO, Renata Moraes. **Ratings Soberanos do Brasil: um estudo sobre os impactos de suas mudanças sobre o spread do c-bond**. Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração da PUC-Rio. Orientador Prof. Dr. Roberto Moreno. Rio de Janeiro: 2005.

MARCOS, Jadna Sônia. **Agência de Rating, Sistema Financeiro Internacional e o Caso do Risco Soberano do Brasil 2002 a 2013**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da

Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador Prof. Dr. Fernando Seabra. Florianópolis, 2014.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder. **Tratado de Direito Constitucional**. Vol. 01. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MÉLO, Luciana Grassano De Gouvêa; CAMPOS, Giovanni Christian Nunes. A tributação sobre o patrimônio e a renda: mais um caso de injustiça fiscal. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**. (2016) p. 329-347. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rppgd/article/download/18283/12778>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

MILFONT, Renan Bezerra. **Análise das Despesas Primárias da União no período de 1997 a 2014**. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-21-2015-analise-das-despesas-primarias-da-uniao-no-periodo-de-1997-a-2014>> Acesso em: 08 set. 2018.

MISES, Ludwig von. **As seis lições**. Tradução de Maria Luiza Borges. 7ª edição. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2009.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo – Segundo a tradição clássica**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3ª Edição. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O Princípio de Proibição de Retrocesso Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. **A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a Violação da Ideologia Constitucionalmente Adotada**. Revista de Estudos Institucionais. Volume 03, n. 02, 2017. p. 1216-1244.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (UFF) como requisito para a obtenção do Grau de Doutor em História. Orientadora: Profa. Dra. Virgínia Fontes. UFF: Niterói, 2009.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9. Disponível em SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Elementos para uma análise de discurso político.** Barbarói – Revista do Departamento de Ciências Humanas da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Número 24, Ano 2006. ISSN 1982-2022. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/821/605>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

PIRES, Marcos Cordeiro. A “nova ordem mundial” e o Consenso de Washington. **Revista Novos Rumos.** Ano 21. Número 45, 2006. p. 20-29.

PMDB. **Uma ponte para o futuro.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães: 2015.

PMDB. **Uma ponte para o futuro – A travessia social.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães: 2016.

QUEIRÓZ, Cristina. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais Sociais.** Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

RAFAGNIN, Thiago Ribeiro. **PEC 241: pilar de uma ponte para o futuro.** Florianópolis: Empório do Direito, 2016. Disponível em: <<https://emporiododireito.com.br/leitura/pec-241-pilar-de-uma-ponte-para-o-futuro>> Acesso em: dez. 2016.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014).** Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Orientador: Prof. Dra. Deise Mancedo. Rio de Janeiro, 2015.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estud.** - CEBRAP, São Paulo, n. 89, p. 89-109, Mar. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002011000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

SAAD FILHO, Alfredo. Crise no neoliberalismo ou crise do neoliberalismo? Crítica e Sociedade: **Revista de Cultura Política.** V.01. n. 03. Edição Especial – Dossiê: A crise atual do capitalismo. Dezembro de 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique. **Law & Society Review.** n. 40. v.1. pp. 39-76. 2006.

\_\_\_\_\_. A filosofia à venda, a douda ignorância e a aposta de Pascal. **Revista Crítica de Ciências Sociais.** V. 80. Março 2008. p. 11-43. Disponível em: <[https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/A\\_filosofia\\_a\\_venda\\_RCCS80\\_Marco2008.pdf](https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/A_filosofia_a_venda_RCCS80_Marco2008.pdf)> Acesso em 30 de nov. de 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 10ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SINGER, André. **Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 97, p. 23-40, Nov. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002013000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Neoliberalismo e lutas sociais: perspectivas para as políticas públicas – retrocessos, recorrências e avanços. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís – MA. Número Especial. Pp. 15-24, agosto de 2010.

SORMAN, Guy. **O Estado Mínimo**. Tradução de Alexandre Guasti. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1988.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

TENENBLAT, Mably Jane Trindade. Financeirização do capital e questão social no contexto do novo-desenvolvimentismo. **SER Social**, Brasília, v. 16, n. 35, p. 327-353, jul/dez de 2014.

TRINDADE, Hélgio. **O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3063.dir/9trindade.pdf>> Acesso em: 11 nov. 2018.

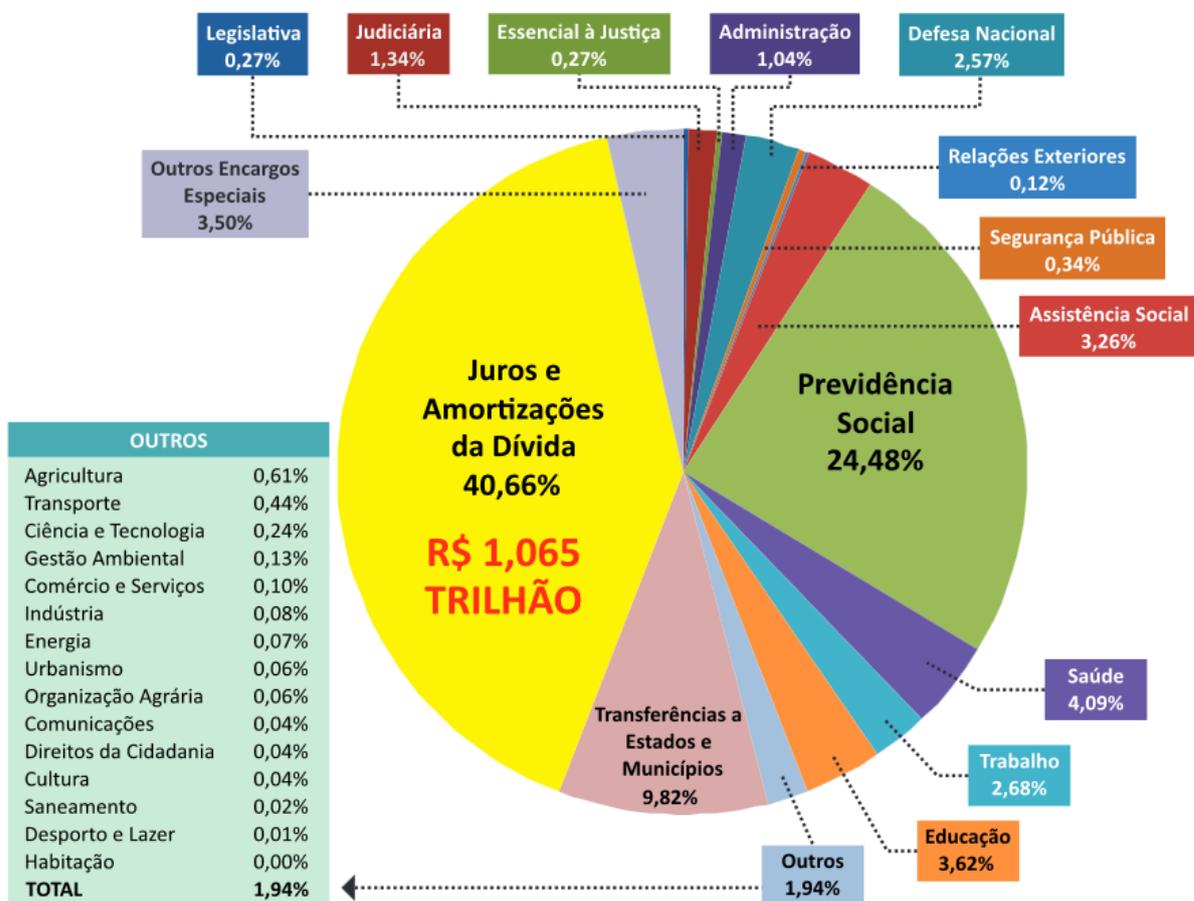
UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”: crítica à conceitualização neoliberal**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciências Humanas: Ciência Política. Orientador: Prof. Dr. Cesar Guimarães. Rio de Janeiro, 2008.

VALE, André Rufino do. **Estrutura da Normas de Direitos Fundamentais: repensando a distinção entre regras, princípios e valores**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. As inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” instituído pela PEC nº 55 de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados). **Boletim Legislativo. Nº 53**. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2016.

ZACHARIAS, Ricardo Almeida. **Capacidade contributiva: descompasso entre o princípio e a realidade tributária brasileira**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (2015), *Campus* de Jacarezinho, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Henrique de Souza Freitas. Disponível em: <<http://www.uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/5995-ricardo-almeida-zacharias/file>> Acesso em: 19 abr. 2017.

## ANEXO 1 – ORÇAMENTO FEDERAL REALIZADO NO EXERCÍCIO DE 2018<sup>48</sup>



<sup>48</sup> Gráfico construído pela “Auditoria Cidadã da Dívida” com base no Orçamento da União – Fiscal e Seguridade (SIAFI). Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/02/grafico-2018.pdf>> . Acesso em: 05 jan. 2019.