

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

PATRÍCIA RIBEIRO PEREIRA

Transformações da política fiscal no Brasil

São Paulo
2023

PATRÍCIA RIBEIRO PEREIRA

Transformações da política fiscal no Brasil

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito. Orientador: Prof. Dr. Gilberto Bercovici.

São Paulo
2023

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo por Patrícia Ribeiro Pereira, orientada pelo Professor Titular Gilberto Bercovici, intitulado “Transformações da política fiscal no Brasil”, sujeito à aprovação da Banca Examinadora abaixo indicada.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Gilberto Bercovici
Orientador

Professor Doutor
Membro

São Paulo, ____ de _____ de 2023.

Universidade de São Paulo
Faculdade de Direito
Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário

Dedico este trabalho à memória de meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais pelo trabalho incansável ao longo da vida para nutrir a família, especialmente à minha mãe, Rita, mulher de grande bravura e inteligência, que me legou como maior herança seu olhar crítico sobre o mundo.

Agradeço ao Professor Doutor Gilberto Bercovici, que me concedeu a honra de sua orientação. Suas reflexões sobre o direito tornaram-se um norte para mim, desde o primeiro contato que estabeleci com sua produção acadêmica, em meados da graduação.

Agradeço também aos professores que exerceram uma positiva influência sobre a trajetória que tracei ao longo desses cinco anos, sem os quais, certamente minha formação jurídica teria sido muito menos rica: Professora Doutora Maria Paula Dallari Bucci e Professor Doutor Marcos Paulo Veríssimo.

Agradeço, por fim, à minha irmã Érica e às minhas grandes amigas, que me deram apoio fundamental neste encerramento de ciclo, momento em que se iniciará uma nova fase em minha vida. Vocês estão em meu coração.

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo abordar a política fiscal adotada pelo Estado brasileiro, especialmente ao longo do século XX, e observar as inter-relações desse processo com a constitucionalização e a garantia de direitos sociais. O trabalho investiga as determinações que erigiram o Estado e transformaram-no, em consonância com o desenvolvimento do sistema capitalista, e em resposta a demandas sociais por direitos. Considerando que esse processo ocorre em escala mundial, busca-se compreender como essa dinâmica refletiu-se no Brasil e na capacidade de efetivação de direitos por parte do Estado nacional.

Palavras-chave: Política fiscal; Direito financeiro; Direitos sociais.

ABSTRACT

This paper aims to analyze and study the fiscal policy chosen by the Brazilian State, specially in the 20th century, and it aims to observe the interrelationships of this process with the constitutionalization and the guarantee of social rights. This research investigates the determinations that established the state in response to the growth of the capitalist system, as well as in an answer to social demands for rights. Considering that this process occurs all over the world, this paper investigates how this dynamics happens in Brazil and affects its ability to implement rights.

Keywords: Fiscal policy; Financial law; Social rights.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. CAPÍTULO 1 - A EVOLUÇÃO DO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA.....	12
2.1. O OCASO DO FEUDALISMO E OS PRIMÓRDIOS DO ESTADO DE DIREITO.....	16
2.2. O ESTADO ABSOLUTISTA E O MERCANTILISMO.....	17
2.3 O ESTADO LIBERAL E O CAPITALISMO CONCORRENCIAL.....	18
2.3.1. A filosofia política do Liberalismo	20
2.4. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E O CAPITALISMO MONOPOLISTA.....	21
2.4.1. A “revolução keynesiana”.....	24
2.4.2. Os gastos sociais.....	26
2.4.3. A origem dos direitos sociais.....	28
2.4.4. O Estado de Bem-Estar Social na periferia do sistema.....	31
2.5. A CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	32
2.6. SÍNTESE DAS TRANSFORMAÇÕES.....	34
3. CAPÍTULO 2 - POLÍTICA FISCAL E DIREITO FINANCEIRO.....	38
3.1. POLÍTICA FISCAL.....	39
3.1.1. As funções da política fiscal na economia.....	39
3.1.2. Função alocativa.....	41
3.1.3. Função distributiva.....	42
3.1.4. Função estabilizadora.....	42
3.1.5. Federalismo fiscal.....	43
3.2. A POLÍTICA FISCAL DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	44
3.2.1. A crise da política fiscal do Estado de Bem-Estar Social.....	45
3.2.2. O debate teórico sobre o papel do Estado.....	47
3.3. DIREITO FINANCEIRO.....	50
3.3.1. O reflexo do debate sobre finanças públicas no direito brasileiro	53

4. CAPÍTULO 3: TRANSFORMAÇÕES DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA- UM PANORAMA SOBRE O MANEJO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS.....	58
4.1. DETERMINAÇÕES DA POLÍTICA FISCAL E DO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO.....	59
4.1.1. Desenvolvimento desigual.....	59
4.1.2. Expansão do sistema mundial.....	60
4.2. AS DIFERENTES CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA.....	61
4.2.1. Do período colonial até o início da década de 1930.....	62
4.2.2. Da Revolução de 1930 à década de 1980 - Estado desenvolvimentista.....	63
4.2.2.1. Da Era Vargas à queda da República Populista (1930-1964).....	64
4.2.2.1.1. <i>A Constituição de 1934</i>	65
4.2.2.1.2. <i>A Constituição de 1937</i>	67
4.2.2.1.3. <i>A Constituição de 1946</i>	67
4.2.2.2. A ditadura militar (1964-1985).....	67
4.2.2.2.1. <i>A Constituição de 1967</i>	69
4.2.3. De 1980 à contemporaneidade.....	70
4.2.3.1. A Constituição de 1988.....	72
5. O IMPASSE ENTRE O PROJETO CIVILIZATÓRIO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A POLÍTICA FISCAL NEOLIBERAL.....	73
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	78

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 estabelece em seu artigo 3º que 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.

Conforme esse dispositivo, a transformação da realidade socioeconômica consiste em um dever constitucionalmente assumido pelo Estado brasileiro. O texto constitucional vigente alinha-se ao paradigma da “constituição dirigente”¹, modelo que estabelece tarefas a serem realizadas pelo Estado, com a finalidade de alterar o *status quo*². Por meio desse documento, a comunidade política incorporou, segundo Bercovici, o dever de organizar os meios à sua disposição para realizar as tarefas inscritas no pacto político³.

O projeto contido na Constituição de 1988 é composto por um forte conteúdo econômico e social. Conforme Heleno Taveira Torres, as normas que formam as Constituições Social e Econômica encontram na Constituição Financeira seu meio de concretização⁴. Esta, para o jurista, transcende o conjunto de regras típicas da atividade financeira do Estado. Sua organização compreende todas as normas constitucionais que apresentem repercussão financeira, especialmente no bojo das atividades típicas do Estado Social⁵. Segundo essa compreensão, a realização dos direitos de caráter social e econômico previstos constitucionalmente depende de um arcabouço jurídico financeiro adequado aos desafios assumidos pela “constituição total”, a qual, no caso brasileiro, possui caráter dirigente⁶.

A realização dos objetivos socioeconômicos amplos, que abrem a Carta de 1988, requerem, dentre outros meios, a concretização dos direitos sociais, inscritos principalmente no Capítulo II (arts. 6º a 11). O reconhecimento desses direitos exprime a incorporação do

¹Bercovici, 1999, p. 35.

²Grau, 2010, p. 76.

³Bercovici, 1999, p. 40.

⁴Torres H., 2014, p. 72-77.

⁵Torres H., 2014, p. 72-73.

⁶Torres H., 2014, p. 76.

patrimônio do constitucionalismo social do séc. XX no país, e, consequentemente, exige prestações positivas por parte do Estado⁷. Para tanto, o Estado assumiu um rol competências intervencionistas, como a realização de “políticas públicas, planos efetivos e medidas reais de eliminação das desigualdades sociais e regionais, erradicação da pobreza e [a] oferta de uma rede de proteção social, permanentemente”, como exemplifica Heleno Torres⁸. Essas medidas impõem a intervenção do Estado sobre o domínio econômico⁹, e, sobretudo, incorrem em gastos que são financiados através do orçamento público¹⁰. Assim, ainda segundo as palavras de Heleno Torres, “[a] forma como a Constituição organiza o Estado vincula, inexoravelmente, a estruturação da sua atividade financeira”¹¹.

Subacente ao caráter jurídico do orçamento, encontra-se seu viés político. Aliomar Baleeiro destaca que, desde a sua origem, o orçamento público funcionou como um instrumento de controle do poder político¹². Hodiernamente, além da tradicional função fiscalizadora, o orçamento público expressa a face fiscal da ação governamental¹³. A atividade de manejo dos recursos públicos com vistas ao atingimento de objetivos político-econômicos expressa uma determinada política fiscal¹⁴. Esta, enquanto desdobramento da política econômica, é expressa juridicamente¹⁵, e, portanto, deve ser exercida em harmonia com os ditames constitucionais¹⁶.

No entanto, a visão juspositivista, que enfatiza o “dever-ser” do orçamento público, mostra-se insuficiente para esclarecer a situação do acesso a direitos sociais no Brasil. Não obstante a Constituição de 1988 tenha provido aos cidadãos brasileiros um rol de direitos que visa guarnicê-los com um amplo “cobertor social”, a sua efetivação material por parte do Estado brasileiro permanece limitada pela política fiscal, que sujeita o país a um quadro crônico de desigualdade social¹⁷. Fabrício Augusto de Oliveira afirma que o orçamento público pode

⁷Torres H., 2014, p. 85.

⁸Torres H., 2014, p. 84.

⁹Grau, 2010, p. 146.

¹⁰Torres H., 2014, p. 85.

¹¹Torres H., 2014, p. 84.

¹²Baleeiro, 1996, p. 395.

¹³Baleeiro, 1996, p. 395-396.

¹⁴Baleeiro, 1996, p. 51.

¹⁵Bercovici, 2011, p. 563.

¹⁶Torres H., 2014, p. 132.

¹⁷Dweck; Silveira; Rossi, 2018, p. 32.

ser considerado o espelho da vida política de uma sociedade¹⁸. No mesmo sentido, Baleeiro ressalta essa natureza conflitiva do orçamento¹⁹. Francisco de Oliveira, no mesmo sentido, afirma que a luta de classes, ou seja, as disputas entre os interesses dos representantes do capital e do trabalho, são traduzidas no orçamento público²⁰. Essa peça, em que se consolida a decisão sobre quem irá suportar o ônus da tributação, e quem se beneficiará da realização das despesas públicas²¹ é arrematada por um ato de vontade política, que tem como condicionantes fatores sociais, econômicos e políticos²².

Diante desse panorama, entende-se que a compreensão do processo que envolve a concretização de direitos sociais passa não apenas pelo conhecimento dos direitos previstos na carta de direitos, mas, sobretudo, pelo conhecimento da política fiscal adotada pelos diferentes governos, e das determinações histórico-concretas que lhe são próprias.

Tendo como premissa a relação direta entre a política fiscal e a concretização de direitos sociais, este trabalho tem como objetivo apreender os principais aspectos políticos e jurídicos que conformam a política fiscal brasileira, as transformações estruturais pelas quais ela passou ao longo do século XX, bem como os impactos que tais modificações exercem sobre a efetivação de direitos sociais.

No Capítulo 1, será apresentado um panorama sobre as funções assumidas pelo Estado historicamente, em resposta ao desenvolvimento do sistema capitalista. No Capítulo 2, serão apresentados conceitos relativos à política fiscal e ao direito financeiro, bem como as linhas contrastantes desses ramos do conhecimento, a partir de seus vieses políticos, econômicos e ideológicos. No Capítulo 3, serão apresentadas as transformações da política fiscal no Brasil, bem como seus reflexos jurídicos, econômicos e sociais, e, por fim, será proposta uma reflexão acerca da capacidade de o Estado brasileiro concretizar os direitos previstos constitucionalmente, mormente os de caráter social.

¹⁸Oliveira F., 2010, p. 87.

¹⁹Baleiro, 1996, p. 396.

²⁰Oliveira F. de, 1998, p. 53-54.

²¹Baleiro, 1996, p. 387-388.

²²Oliveira F., 2010, p. 123.

2. CAPÍTULO 1 - A EVOLUÇÃO DO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

A participação do Estado na economia e na vida social apresenta diferentes formatos, moldados pelos traços constitutivos de cada período histórico. Conforme destaca Fábio Konder Comparato, as transformações pelas quais passa o Estado ocorrem em resposta às dinâmicas sociais e econômicas²³, no processo de influência recíproca entre economia e direito memorado por Gilberto Bercovici²⁴. Fernando Facury Scaff ressalta que o surgimento do Estado é simultâneo à sua atividade financeira, sem a qual sua existência moderna seria “impensável”²⁵. Braudel, resgatado por Massonetto, afirma que a ampliação de tarefas assumidas pelo Estado, ao passo que este ampliava sua autoridade, foi acompanhada pelo aumento da demanda de receitas para custear as despesas emergentes do processo de expansão de sua autoridade²⁶.

A compreensão desse processo, seguindo a lição de Sérgio Sérvulo da Cunha, exige não apenas conhecer as normas jurídicas que lhe dão base, mas o processo histórico que trilhou os contornos assumidos pelo Estado e suas instituições²⁷. Braudel associa o processo de formação do Estado moderno à edificação do sistema capitalista - é célebre sua síntese, segundo a qual “[o] capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado”²⁸.

A constatação do historiador francês contesta a suposta cisão entre Estado e mercado que orienta o pensamento dominante contemporâneo no direito e na economia²⁹. Alinhado a essa visão, Fabrício Oliveira descreve a simbiose entre Estado e sistema econômico e sua evolução conjunta, consoante cada momento histórico³⁰. Esse processo se estende por um longo período, que remonta à afirmação do Estado de Direito até a contemporaneidade, em que o Estado, paulatinamente, assumiu diferentes configurações em resposta às necessidades do processo de acumulação de capital e aos conflitos de classe que o permeiam³¹.

²³Comparato, 1978, p. 463.

²⁴Bercovici, 2009, p. 516.

²⁵Scaff, 2018, p. 41.

²⁶Massonetto, 2006, p. 16-17.

²⁷Scaff, 2018, p. 42.

²⁸Oliveira F., 2010, p. 243.

²⁹Oliveira F. de, 1998, p. 49.

³⁰Oliveira F., 2010, p. 23.

³¹Oliveira F., 2010, p. 136-137.

Fabrício Oliveira identifica um movimento pendular nas relações entre Estado e mercado, que responde às transições pelas quais passa o modo de produção da vida econômica³². O mercado assume diferentes posturas com relação ao Estado, com vistas a assegurar o processo de acumulação de riqueza³³. Suas necessidades de garantir a lucratividade alternam entre o reclamo de maior autonomia em relação ao Estado, ou, contrariamente, o aumento de sua participação na vida econômica e, paralelamente, conferir-lhe legitimidade social.³⁴

Com base na perspectiva teórica de Fiori, Massonetto aponta que a sociogênese do Estado moderno está ligada à necessidade do estabelecimento de bases políticas voltadas à acumulação de capital³⁵. Esse processo teve origem na Europa, com a formação de mercados nacionais organizados, segundo Braudel, pela ação concreta e pela vontade centralizadora do poder político³⁶. Esse pioneirismo constituiu “um núcleo hegemônico capaz de controlar o sentido da acumulação no sistema e impor aos retardatários a condição de economias subordinadas ou dependentes”³⁷, resultando no estabelecimento de relações de poder assimétricas entre os Estados, que implicam na hierarquização de suas jurisdições políticas³⁸. Essa dinâmica desigual provoca impactos sobre a conformação da economia, polarizando-as entre desenvolvidas e subdesenvolvidas³⁹, bem como sobre os ordenamentos jurídicos nacionais, cujo tipo e capacidade de resposta aos sinais emitidos pelas necessidades de acumulação correspondem à posição que ocupam no sistema mundial⁴⁰.

A estabilização de sua atividade financeira foi o componente decisivo para a formação do Estado moderno⁴¹. Para tanto, confluíram os interesses econômicos da burguesia e do poder político, cuja relação de dependência mútua reflete-se na organização do Estado capitalista⁴². Do lado do capital, as necessidades de estabelecimento de redes de comércio internacionais, o

³²Oliveira F., 2010, p. 24.

³³Oliveira F., 2010, p. 25.

³⁴Oliveira F., 2010, p. 64-65.

³⁵Massonetto, 2006, p. 13.

³⁶Massonetto, 2006, p. 23.

³⁷Massonetto, 2006, p. 23.

³⁸Massonetto, 2006, p. 13; 23.

³⁹Massonetto, 2006, p. 23; 112.

⁴⁰Massonetto, 2006, p. 12.

⁴¹Massonetto, 2006, p. 13; 16.

⁴²Massonetto, 2006, p. 26.

ganho de lucros por meio da dívida pública⁴³, bem como a obtenção de financiamento para o desenvolvimento das forças produtivas⁴⁴, tiveram como avalista o poder do Estado, cujo poderio militar, financeiro e institucional foram postos a serviço da expansão do processo de acumulação⁴⁵. Por parte do ente estatal, apoiar-se no poder financeiro do capital foi essencial para assegurar sua dominância e expansão territorial, por meio de guerras, dominação cultural e institucional⁴⁶.

O estabelecimento desta aliança entre poder político e poder econômico gerou demandas que implicaram na criação de despesas permanentes, cujo custeio exigiu a estabilização da entrada de receitas⁴⁷. Esse processo culminou na formação do orçamento público moderno, cujo nascimento coincide com a ascensão do constitucionalismo liberal⁴⁸.

Sob a ótica de Francisco de Oliveira, essa relação estrutural implica no estabelecimento de um suporte estatal institucional e fiscal ao capital⁴⁹, o fundo público, cuja finalidade precípua consiste em dar suporte ao processo de acumulação⁵⁰. Esse apoio consiste no aparato legal erigido pelo Estado (normas de regulação, proteção à concorrência, propriedade intelectual etc), e, em especial, na destinação de instrumentos financeiros voltados a colaborar para a valorização dos capitais particulares⁵¹.

Há que se notar, ainda, que as necessidades impostas pela acumulação de capital alteram a natureza e a profundidade dos gastos públicos⁵². Nessa dinâmica, modifica-se a natureza do orçamento público e, consequentemente, o tipo de ação do Estado sobre a vida econômica⁵³. Fábio Konder Comparato afirma que esse processo transformou as técnicas e instituições do ordenamento jurídico utilizadas pelo Estado para realizar sua política econômica⁵⁴.

⁴³Massonetto, 2006, p. 18-22.

⁴⁴Massonetto, 2006, p. 74.

⁴⁵Massonetto, 2006, p. 14.

⁴⁶Massonetto, 2006, p. 22-23.

⁴⁷Massonetto, 2006, p. 15-16.

⁴⁸Torres L., 2008, p. 4.

⁴⁹Oliveira F., 1998, p. 10.

⁵⁰Oliveira F. de, 1998, p. 46.

⁵¹Oliveira F. de, 1998, p. 21

⁵²Oliveira F., 2010, p. 117-125.

⁵³Comparato, 1978, p. 465.

⁵⁴Comparato, 1978, p. 465; 467

Paralelamente ao atendimento das necessidades do capital, ocorreram processos sociais que impulsionaram a afirmação de direitos, os quais também provocaram reflexos sobre o fundo público, reconfigurando o papel do Estado. Historicamente, a afirmação de direitos constitucionais funda-se na tradição liberal de proteção do indivíduo contra o arbítrio, implicando no estabelecimento de uma esfera “negativa”, que implicaria no dever de não-agir por parte do Estado⁵⁵. Com a formação da classe trabalhadora enquanto polo de interesses sociais no capitalismo, os conflitos com a burguesia impuseram a necessidade do estabelecimento de mecanismos de compromisso entre esses atores antagônicos, com vistas à manutenção do sistema⁵⁶. A partir das experiências revolucionárias do início do séc. XX, marcadamente na União Soviética e na Alemanha, é construída uma nova categoria de direitos, que inverte a lógica clássica: ganham *status* de direitos constitucionais normas endereçadas ao indivíduo considerado em sua esfera de sociabilidade, e que implicam em prestações positivas do Estado, os direitos sociais⁵⁷, conforme Carlos Miguel Herrera⁵⁸.

Os direitos sociais, sendo fruto de lutas políticas, conquistaram seu espaço nas cartas constitucionais e firmaram-se como direitos fundamentais, equiparando-se aos direitos individuais e tornando-se, portanto, de observação obrigatória pelo Estado, que tornou-se incumbido de cumpri-los por meio dos gastos sociais⁵⁹. Esse quadro demonstra que o orçamento público, em cuja origem esteve o atendimento aos anseios da burguesia pela expansão de seus capitais privados, contemporaneamente assumiu a função de financiar bens públicos voltados à garantia de direitos dos cidadãos⁶⁰. Essa ambivalência do orçamento público, para Wolfgang Streeck, foi o mecanismo responsável pelo crescimento capitalista no segundo pós-guerra⁶¹, e confirma a relação de interdependência entre ação estatal e desenvolvimento socioeconômico.

Considerando as determinações históricas que correlacionam o desenvolvimento do sistema capitalista e do Estado, a perquirição a ser desenvolvida nas seções seguintes será

⁵⁵Torres L., 2009, p. 58.

⁵⁶Oliveira F., 2009, p. 70-71.

⁵⁷Herrera, 2003, p. 88.

⁵⁸Os excertos de Herrera foram utilizados em português traduzidos pela autora deste trabalho.

⁵⁹Herrera, 2003, p. 76; 81-84, .

⁶⁰Oliveira F., 1998, p. 37.

⁶¹Streeck, 2018, p. 65.

voltada a apresentar as diferentes funções assumidas pelo Estado em resposta a processos econômicos e sociais, bem como seus desdobramentos jurídicos.

2.1. O OCASO DO FEUDALISMO E OS PRIMÓRDIOS DO ESTADO DE DIREITO

Heleno Torres identifica a origem do orçamento público no surgimento do Estado moderno⁶². Na mesma linha, Ricardo Lobo Torres observa que a ascensão do Estado de Direito ocorreu com as lutas de resistência da nobreza europeia contra o excesso de tributação, as quais culminaram no estabelecimento do orçamento como instrumento de controle do poder do monarca, que remonta ao período da baixa Idade Média⁶³.

As atividades do Estado à época consistiam precipuamente na arregimentação de esforços de guerra para expansão de seu poder territorial, que, para Fiori, consistiram na alavanca da acumulação originária de poder na Europa dos séculos XIII e XIV⁶⁴. Para cumprir esse intuito, fazia-se necessário o aumento dos tributos, cuja incidência recaía sobre a nobreza, o clero e a população das cidades⁶⁵. A obtenção de novos recursos ou sua majoração dependiam do consentimento de órgãos colegiados, compostos pelos contribuintes, prática difundida entre diversos povos europeus⁶⁶. O desrespeito a esse princípio por parte dos monarcas, cujas finanças confundiam-se com as do reino⁶⁷, ocasionou, nas palavras de Baleiro, “uma penosa e multissecular cadeia de lutas políticas” contra o avanço do poder tributário, visto como uma ameaça à liberdade⁶⁸. Na Inglaterra, João Sem Terra, que também assim agia, viu-se obrigado a submeter-se à Magna Carta (1215), na qual se impunha a necessidade de consentimento do Conselho Geral do Reino para o aumento de tributos⁶⁹. Conforme Scaff, nesse órgão, que equivaleria ao parlamento contemporâneo, foram gestados os princípios da legalidade e da representação⁷⁰. Fabrício Oliveira afirma que nesses princípios se encontra o embrião do orçamento público, que surge historicamente legitimado por sua função de controle político⁷¹.

⁶²Torres H., 2014, p. 342.

⁶³Torres L., 2009, p. 521-523.

⁶⁴Massonetto, 2006, p.14.

⁶⁵Scaff, 2018, p. 54.

⁶⁶Baleiro, 1986, p. 390.

⁶⁷Oliveira F., 2010, p. 85.

⁶⁸Baleiro, 1986, p. 388.

⁶⁹Scaff, 2018, p. 55-56.

⁷⁰Scaff, 2018, p. 56.

⁷¹Oliveira F., 2010, p. 85.

2.2. O ESTADO ABSOLUTISTA E O MERCANTILISMO

Segundo Fabrício Oliveira, a busca da burguesia pelo lucro no mercantilismo dependia do desenvolvimento das atividades exportadoras, da conquista de metais, e da expansão dos empréstimos, condições essenciais para o desenvolvimento⁷². Essa atividade permitiu a acumulação originária do capital europeu, por meio da operação de redes de comércio, nas quais, conforme Fiori, surgiram moedas privadas e “quase todos os instrumentos modernos dos mercados financeiros”⁷³. A riqueza gerada por essa atividade econômica foi aproveitada pelo Estado, que nela se apoiou para aumentar seu poder, com a auferição de receitas para a formação de exércitos e assegurar seu processo de expansão territorial⁷⁴. A elevação dos custos de guerra e a manutenção dos efetivos militares apresentou, segundo Massonetto, a necessidade de estabilização das receitas, com vistas à manutenção do poder territorial pelos Estados. Para cumprir esse objetivo, teve função preponderante a contração de empréstimos pelos monarcas junto às redes financeiras formadas por capitalistas independentes, dando origem à dívida pública⁷⁵. Essa complementaridade de interesses entre os “poderes territoriais expansivos” e os “detentores da riqueza líquida mundial” impulsionou a formação dos Estados e mercados nacionais, e permitiu a expansão do sistema mundial⁷⁶.

Nesse período, o Estado foi o “grande regulador” da sociedade, atuando sobre a organização do comércio e da manufatura, efetuando a concessão de monopólios para o exercício de determinadas atividades, e, sobretudo, comandando as conquistas coloniais⁷⁷. Esse processo de unificação e centralização do poder ocorrido no Absolutismo⁷⁸ reuniu as condições para formação do capitalismo, regime vindouro, porém, acarretou em resistências que forjaram um novo Estado⁷⁹.

⁷²Oliveira F., 2010, p. 27.

⁷³Massonetto, 2006, p. 14.

⁷⁴Oliveira F., 2010, p. 27.

⁷⁵Massonetto, 2006, p. 16-17.

⁷⁶Massonetto, 2006, p. 14.

⁷⁷Oliveira F., 2010, p. 28.

⁷⁸Oliveira F., 2010, p. 28.

⁷⁹Oliveira F., 2010, p. 29.

2.3. O ESTADO LIBERAL E O CAPITALISMO CONCORRENCEIAL

O excessivo poder do Estado no mercantilismo tornou-se um obstáculo para o avanço da burguesia nascente no desenvolvimento de suas atividades produtivas⁸⁰. Conforme Baleeiro, a drenagem de recursos da economia privada realizada pela monarquia impulsionou revoltas em favor da contenção de despesas, muitas das quais não apresentavam proveito para o contribuinte, ocasionando a eclosão das Revoluções Burguesas⁸¹.

Em reação à sobrepujança dos reis sobre os demais estamentos, diante da quebra dos acordos da Magna Carta⁸², é apresentada pelo parlamento a *Petition of Rights* (1628), súplica ao soberano para a restauração do princípio do consentimento para a tributação, que foi assentado, posteriormente, na *Bill of Rights* (1689). Segundo Scaff, esse processo consolidou o princípio da Supremacia do Parlamento, instituição que a partir de então absorveu atribuições soberanas em matéria legislativa e fiscal⁸³.

A contenção do poder absoluto levou, ainda, à separação entre Estado e governante, dando origem à noção de fazenda pública⁸⁴, e o orçamento público passou a funcionar, segundo Baleeiro, como um “escudo de defesa dos contribuintes”, servindo como instrumento para fiscalização das finanças e limitação das “tendências perdulárias” dos governantes⁸⁵. Esse processo revela que a luta da burguesia para impor limites ao poder do Estado sobre a esfera particular, especialmente ao seu poder de tributar⁸⁶, está no cerne do constitucionalismo liberal. Scaff descreve como importantes documentos históricos desse movimento a Declaração de Direitos da Virgínia e a Declaração de Independência dos Estados Unidos, ambas de 1776, a Constituição norte-americana (1787) e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Régis Fernandes de Oliveira destaca que emergiram desse processo de resistência princípios de cariz liberal que dão base, contemporaneamente ao direito financeiro, como a legalidade, a tipicidade, a irretroatividade, o não confisco, entre outros⁸⁷. Heleno Torres destaca

⁸⁰Oliveira F., 2010, p. 29.

⁸¹Baleiro, 1996, p. 395.

⁸²Scaff, 2018, p. 58.

⁸³Scaff, 2018, p. 59.

⁸⁴Oliveira F., 2010, p. 30.

⁸⁵Baleiro, 1996, p. 395.

⁸⁶Scaff, 2018, p. 60-62.

⁸⁷Oliveira R., 2014, p. 78-79.

ainda o papel do controle político exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo e a autonomia entre eles, manifestado através do orçamento⁸⁸.

O novo Estado, que surgia para atender às necessidades prementes do capitalismo concorrencial, tinha como artífice principal a Grã-Bretanha. Conforme Massonetto, a nacionalização das finanças, controladas pelo Parlamento⁸⁹, e o pujante sistema de crédito daquele país propiciaram:

(i) a Revolução Industrial que permitiu a expansão da indústria britânica de bens de capital e deu origem à grande indústria capitalista, em substituição à manufatura; (ii) a expansão comercial e territorial inglesa que, atendendo a vocação imperial do país, conferiu-lhe o domínio dos mares e a liderança do comércio mundial; e (iii) a centralidade da libra-esterlina no sistema internacional de pagamentos que, associado ao grande desenvolvimento dos bancos de depósito, consolidou Londres como a principal praça financeira da Europa.⁹⁰

A liderança britânica contou com a participação ativa das altas finanças, cujo interesse de expansão internacional propiciou a *Pax Britannica* (1815-1914), com vistas ao equilíbrio de poder e à estabilização do sistema interestatal⁹¹. Segundo Massonetto, a partir de então, o espaço sistêmico da acumulação passou a ser organizado em torno de quatro instituições: “o padrão-ouro clássico, o sistema de equilíbrio de poder, o mercado auto-regulável e o Estado liberal”, sintetizados na “ordem liberal burguesa”, sobre a qual se estabeleceu o capitalismo concorrencial⁹².

Nessa fase do desenvolvimento do sistema econômico, tornou-se premente o afastamento do Estado das atividades produtivas⁹³. O desenvolvimento do comércio, da indústria e dos serviços no capitalismo em ascensão exigiam contenção dos tributos e liberdade econômica⁹⁴. A luta pelo domínio dos recursos econômicos, travada entre a burguesia nascente

⁸⁸Oliveira T., 2014, p. 324; 341-342.

⁸⁹Massonetto, 2006, p. 21.

⁹⁰Massonetto, 2006, p. 52.

⁹¹Massonetto, 2006, p. 55.

⁹²Massonetto, 2006, p. 56.

⁹³Oliveira F., 2010, p. 39.

⁹⁴Oliveira F., 2010, p. 31.

e a monarquia decadente, reorganizaram a correlação de forças entre essas classes sociais, e tiveram como base ideológica a filosofia política do liberalismo⁹⁵.

2.3.1. A filosofia política do Liberalismo

Baleiro descreve que as lutas pelo domínio dos recursos, travadas entre a burguesia nascente e a monarquia decadente, deram vida à filosofia política do liberalismo, e proporcionaram uma reorganização da correlação de forças entre as classes sociais⁹⁶.

Comparato recorda que, para o liberalismo clássico, a função do Estado deveria resumir-se a buscar o equilíbrio natural na produção e circulação de riqueza, reduzir crises conjunturais e garantir a efetividade dos contratos e a propriedade privada, de maneira a propiciar “aos agentes privados o máximo de liberdade”⁹⁷.

As ideias desse período tiveram como próceres os economistas clássicos Adam Smith, David Ricardo e Stuart Mill, que transportaram para a economia as leis das ciências naturais⁹⁸, e inspiraram o modo de pensar a suposta harmonia do sistema⁹⁹. Segundo suas teses, a livre concorrência entre os agentes econômicos conduziria à autorregulação do sistema, que, para funcionar de maneira eficiente, deveria libertar-se de interferências externas¹⁰⁰. Assim, nesse quadro esquemático, não haveria papel para o Estado¹⁰¹.

Embora a doutrina *laissez-faire* fosse funcional para o desenvolvimento do capital privado à época, Fabrício de Oliveira observa que o Estado mantinha-se “à margem” do sistema econômico apenas teoricamente, visto que o desenvolvimento das forças produtivas naquele momento não podia prescindir da provisão de bens e serviços de uso coletivo, como defesa e segurança públicas, iluminação pública, proteção ambiental etc¹⁰². Nessa perspectiva, Baleiro descreve a relação de interdependência entre os aportes de bens públicos realizados pelo governo, e a prosperidade dos empreendimentos particulares:

⁹⁵Baleiro, 1996, p. 394-395.

⁹⁶Baleiro, 1996, p. 394-395.

⁹⁷Comparato, 1978, p. 463-464.

⁹⁸Oliveira F., 2010, p. 31.

⁹⁹Oliveira F., 2010, p. 32.

¹⁰⁰Oliveira F., 2010, p. 31-33.

¹⁰¹Oliveira F., 2010, p. 32.

¹⁰²Oliveira F., 2010, p. 34-39.

Esses fatos suscitaram enormes consequências para os serviços públicos, como a necessidade de portos maiores e providos de aparelhagem mecânica para operação rápida dos grandes navios-motores; redes ferroviárias eletrificadas para as locomotivas; rodovias pavimentadas a asfalto, ou concreto, exigidos por automóveis mais rápidos; aeródromos, controles meteorológicos e outras instalações para a aviação; centrais elétricas para as zonas industrializadas ou densamente povoadas; linhas telegráficas, telefônicas, radiocomunicações etc., gigantescas obras e instalações urbanas, inclusive subterrâneas (...).¹⁰³

Fabrício Oliveira explica que a produção de bens dessa natureza não permite a determinação de preço nos moldes tradicionais¹⁰⁴, o que afasta o interesse do setor privado em sua produção¹⁰⁵. No entanto, por serem indispensáveis para a sociedade e para o processo de acumulação, o Estado destinou recursos do orçamento para produzi-los e satisfazer sua demanda¹⁰⁶. Além da provisão de bens públicos, Baleeiro ressalta ainda, que, na prática, o Estado Liberal teve como medidas intervencionistas o protecionismo alfandegário por meio de impostos¹⁰⁷.

Fabrício Oliveira aponta que, ao final do século XIX, esse processo de liberalização da economia acarretou na concentração e centralização do capital, que necessitava de cada vez maior intervenção do Estado, em razão da necessidade de assegurar mercados externos para o escoamento da produção dos países industrializados, bem como em razão da oligopolização da economia¹⁰⁸.

Segundo Comparato, essa dinâmica foi colocada em xeque após a Primeira Guerra Mundial, que inaugurou um novo paradigma de atuação do Estado¹⁰⁹.

2.4. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E O CAPITALISMO MONOPOLISTA

Comparato destaca como responsáveis pelas modificações das funções do Estado na virada para o século XX três grandes marcos: a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Crise

¹⁰³Baleeiro, 1996, p. 83.

¹⁰⁴Oliveira F., 2010, p. 34.

¹⁰⁵Oliveira F., 2010, p. 40.

¹⁰⁶Oliveira F., 2010, p. 34,40.

¹⁰⁷Baleeiro, 1996, p. 28.

¹⁰⁸Oliveira F., 2010, p. 39.

¹⁰⁹Comparato, 1978, p. 455.

de 1929, e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945)¹¹⁰. A Primeira Guerra Mundial marcou o início das “guerras totais”, nas quais o Estado e toda a economia nacional são arregimentados para atender às necessidades do conflito bélico¹¹¹. A atividade econômica privada, fabril ou agrícola, foi submetida às exigências militares, cujo interesse passara a ser de toda a nação¹¹². A crise de 1929 foi aplacada parcialmente pelo *New Deal*, primeiro experimento do keynesianismo, entretanto, a potência dessa corrente econômica expandiu-se com força apenas após a Segunda Guerra Mundial¹¹³.

A “era de ouro do capitalismo” foi descrita por Eric Hobsbawm como a “mais rápida e mais fundamental transformação econômica, social e cultural da história registrada”¹¹⁴, tendo o consumo de massa sido um dos principais motores do crescimento capitalista¹¹⁵. Ao final da Segunda Guerra a economia norte-americana encontrava-se pujante, dotada de um poderoso parque industrial e um amplo estoque de capital acumulado, tendo se transformado no maior credor do mundo, e no novo centro dinâmico do sistema¹¹⁶, capaz de promover a reestruturação do processo de acumulação de riqueza na fase que se instalara¹¹⁷. O objetivo daquele país consistia em assegurar a manutenção do pleno emprego obtido durante a guerra, e obter condições para a expansão da sua produção, o que impunha o combate a um possível quadro recessivo ocasionado pela desmobilização da economia de guerra¹¹⁸. O meio utilizado para tanto foi o estabelecimento de uma nova ordem política, monetária e financeira¹¹⁹, voltada a garantir um novo “consenso universal”, que sustentasse o processo de acumulação em função dos interesses do domínio norte-americano¹²⁰.

Cumpriram esse papel os Acordos de Bretton Woods, que, segundo Massonetto, engendraram novas bases para os sistemas monetário, comercial e creditício¹²¹. A gestão do sistema monetário foi assumida por uma rede de organizações governamentais, centralizadas

¹¹⁰Comparato, 1978, p. 457-462.

¹¹¹Comparato, 1978, p. 455.

¹¹²Comparato, 1978, p. 455-456.

¹¹³Oliveira F., 2010, p. 40-45.

¹¹⁴Hobsbawm, 1995, p.18 *apud* Massonetto, 2006, p. 29.

¹¹⁵Streeck, 2018, p. 65.

¹¹⁶Massonetto, 2006, p. 64.

¹¹⁷Massonetto, 2006, p. 25.

¹¹⁸Massonetto, 2006, p. 36.

¹¹⁹Massonetto, 2006, p. 66.

¹²⁰Massonetto, 2006, p. 46-47.

¹²¹Massonetto, 2006, p. 66-68.

institucionalmente nas funções do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), tendo subjacentes as orientações do Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos da América (EUA), de maneira alinhada com os bancos centrais de países aliados importantes¹²². A garantia de mercados abertos ao escoamento de bens e serviços norte-americanos foi proporcionada pela política de desestímulo a barreiras comerciais, bem como pela incentivo à adoção de políticas financeiras ativas, em detrimento ao protecionismo¹²³. A liquidez de capitais, por sua vez, permitiu a realização de projetos de assistência ao exterior (*U.S. Aid Programs*), voltados não apenas à reconstrução da Europa, com o Plano Marshall¹²⁴, mas também à melhoria da economia dos Estados periféricos¹²⁵.

Segundo Massonetto, o Sistema de Bretton Woods inaugurou um novo “paradigma de gestão do Estado”, que, para Arrighi, transformou-se “no alicerce de uma nova reprodução ampliada da economia mundial capitalista”¹²⁶. Sob a lente de Francisco de Oliveira, o fundo público tornou-se o pressuposto da acumulação de capital¹²⁷.

Essa ordem mundial regulada significou, para Wolfgang Streeck, um pacto firmado entre capital e trabalho¹²⁸. O Estado de Bem-Estar Social consistiu na estratégia construída no segundo pós-guerra, com vistas à estabilização de expectativas dos proprietários do capital quanto à garantia de lucro, e da força de trabalho quanto às condições salariais e de bem-estar, com vistas à manutenção do controle do sistema pela burguesia, que, para tanto, viu-se impelida a renovar as bases de legitimação do capitalismo¹²⁹. O sociólogo descreve o contexto político que acarretou nessa “solução de equilíbrio”:

O capitalismo após 1945 encontrava-se numa situação defensiva em todo o mundo. Tinha de se esforçar em todos os países do Ocidente, então em formação, para conseguir prolongar e renovar a sua licença social face a uma classe trabalhadora fortalecida na sequência da guerra e da concorrência de sistemas. Isto só foi possível graças às fortes concessões, previstas e possibilitadas pela teoria de Keynes: no médio prazo, na forma de uma política conjuntural e de planejamento estatal para garantir o crescimento, o

¹²²Massonetto, 2006, p. 68.

¹²³Massonetto, 2006, p. 68-69.

¹²⁴Massonetto, 2006, p. 71.

¹²⁵Massonetto, p. 71; 83.

¹²⁶Massonetto, 2006, p. 65.

¹²⁷Oliveira F. de, 1998, p. 19-20.

¹²⁸Streeck, 2018, p. 71.

¹²⁹Streeck, 2018, p. 71-72.

pleno emprego, o equilíbrio social e uma proteção crescente da imprevisibilidade do mercado; no longo prazo, sob a forma de um desaparecimento histórico progressivo do capitalismo num mundo de taxas de juro e de margens de lucro em níveis permanentemente baixos. Foi só nestas condições (portanto, a serviço e sob o primado de fins sociais politicamente definidos) que, após o fim da economia da guerra, foi possível integrar uma economia do lucro reanimada numa democracia liberal estabilizada, protegida contra retrocessos fascistas e tentativas stalinistas.¹³⁰

A construção desse novo paradigma de Estado implicou na adoção de políticas estruturais voltadas à modificação da realidade econômica, impondo-se o abandono do dogma liberal de não-intervenção¹³¹. Uma vez resolvidos os problemas conjunturais de cada um dos momentos de crise, os instrumentos jurídicos forjados pelo Estado foram preservados, transformados e sistematizados em função de novos objetivos¹³². Comparato afirma que, no Estado contemporâneo, a economia passou a ser politicamente orientada pelo objetivo de expansão¹³³. Afiliado a essa visão, Baleeiro aponta o papel “extrafiscal” exercido pela política fiscal, que, com o suporte da teoria keynesiana, passou a destinar-se a influir sobre a conjuntura econômica¹³⁴.

2.4.1. A “revolução keynesiana”

O turbulento cenário econômico da primeira metade do século XX ensejou o questionamento das bases do liberalismo econômico, dado o papel essencial exercido pela força centralizadora do Estado para “salvar a economia”¹³⁵. Nesse cenário, despontaram as propostas de John Maynard Keynes, economista inglês cujo ideário fora consagrado em sua obra “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” (1936).

Fabrício Oliveira destaca que o cerne da teoria keynesiana encontra-se no princípio da demanda efetiva¹³⁶. Nos ciclos econômicos de crise, em que as expectativas dos capitalistas tornam-se desfavoráveis, seus gastos, especialmente referentes a investimentos, são retraídos, provocando efeitos negativos que se multiplicam por toda a economia, de maneira a retrair a renda e emprego¹³⁷. Nesse sentido, exercendo função “anticíclica”, o Estado deve atuar como

¹³⁰Streeck, 2018, p. 72.

¹³¹Comparato, 1978, p. 457.

¹³²Comparato, 1978, p. 458.

¹³³Comparato, 1978, p. 464.

¹³⁴Baleeiro, 1996, p. 27.

¹³⁵Bercovici, 2010, p. 393.

¹³⁶Oliveira F., 2010, p. 285.

¹³⁷Oliveira F., 2010, p. 285.

criador de demanda efetiva por meio dos gastos públicos¹³⁸, com vistas à elevação do nível da produção corrente diante da capacidade produtiva instalada, estimular o consumo, e, por fim, recuperar e expandir o nível de atividade econômica¹³⁹. No exercício dessa função atenuadora, fundamental para a sobrevivência do capital, o aumento dos gastos públicos torna justificada a contratação de dívida pública por meio da emissão de moeda - meio mais propício para impulsionar a economia, em razão de sua capacidade de criar poder de compra novo¹⁴⁰. Com isso, o déficit público passa a ser admitido como instrumento legítimo da política fiscal, com o objetivo de atingir o pleno emprego dos fatores produtivos da economia, bem como a lucratividade e a reprodução do sistema em escala ampliada¹⁴¹. Analisando essas formulações, Baleeiro afirma que a política fiscal keynesiana reduziu a um “tabu anacrônico” a doutrina liberal do orçamento equilibrado e do *laissez-faire*¹⁴².

O sucesso no combate às crises conjunturais propiciadas pelo receituário de Keynes, acarretou na aplicação de suas teses com vistas à modificação estrutural das economias nacionais¹⁴³. O planejamento econômico tornou-se tarefa de governo, tendo como instrumento o orçamento público, cujo fundamento de legitimidade foi deslocado de sua função como instrumento de controle político das despesas para sua capacidade de incidir sobre o comando da atividade econômica¹⁴⁴.

A teoria econômica de Keynes orientou a prática do padrão regulatório da política fiscal predominante durante a vigência do Sistema de Bretton Woods¹⁴⁵. Segundo Francisco de Oliveira, as políticas de estímulo à demanda, além de dar impulso ao processo de acumulação nas economias nacionais, ocasionaram a ascensão das políticas públicas sociais, que implicaram na sistematização dos gastos sociais¹⁴⁶.

¹³⁸Oliveira F., 2010, p. 285.

¹³⁹Oliveira F., 2010, p. 285-286.

¹⁴⁰Oliveira F., 2010, p. 285-286.

¹⁴¹Oliveira F., 2010, p. 245.

¹⁴²Baleeiro, 1996, p. 102.

¹⁴³Baleeiro, 1996, p. 51; 54; 58-61; 101-102.

¹⁴⁴Baleeiro, 1996, p. 398.

¹⁴⁵Massonetto, 2006, p. 72.

¹⁴⁶Oliveira F. de, 1998, p. 56.

2.4.2. Os gastos sociais

Francisco de Oliveira, em sua análise sobre o fundo público, determina que a atividade estatal, a partir do Estado de Bem-Estar Social assume duas formas distintas: uma parte destina-se a financiar a reprodução da força de trabalho, e outra a financiar a acumulação de capital¹⁴⁷. A primeira função custeia o “salário indireto”, ou seja, parcelas da reprodução da força de trabalho que, transferidas para o custeio do orçamento público, “socializam” os custos que incidiram sobre a produção, e, adicionalmente, “liberam” renda do salário direto para o consumo de massa, indispensável para o crescimento do mercado¹⁴⁸, um dos principais objetivos da política de estímulo à demanda. Essa “cesta de produtos, mercadorias e serviços” voltadas ao trabalhador é traduzida, no orçamento público, pelos gastos sociais, consubstanciados nas despesas com ensino, segurança social, transporte, habitação, lazer etc¹⁴⁹. O sociólogo frisa, no entanto, que a variedade e o montante de mecanismos de financiamento voltados a assegurar a valorização do capital¹⁵⁰ assumem vulto muito mais arrojado:

incluir desde os recursos para ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através dos juros subsidiados para setores de ponta, toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (as indústrias e os gastos em armamentos), sustenta a agricultura (o financiamento dos excedentes agrícolas dos Estados Unidos e a chamada “Europa Verde” da CEE), e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de ações de empresas estatais como blue chips, intervém na circulação monetária de excedentes pelo open market, mantém a valorização dos capitais pela via da dívida pública etc.¹⁵¹

Nesse sentido, embora as medidas de estímulo ao capital exprimam um traço de continuidade no orçamento público ao longo do desenvolvimento do capitalismo, os gastos sociais, especialmente a partir do segundo pós-guerra, assumem uma importante função voltada à manutenção da ordem econômica, dada a sua funcionalidade para o processo de reprodução

¹⁴⁷ Oliveira F. de, 1998, p. 20.

¹⁴⁸ Oliveira F. de, 1998, p. 22.

¹⁴⁹ Oliveira F. de, 1998, p. 20; 64.

¹⁵⁰ Oliveira F. de, 1998, p. 64.

¹⁵¹ Oliveira F. de, 1998, p. 20.

do capital¹⁵². Sob a perspectiva marxista de James O'Connor, referenciado por Fabrício Oliveira, o Estado capitalista destina recursos do orçamento público cujos destinatários são a força de trabalho, os pobres e os “desassistidos” do sistema¹⁵³. Exemplificam essa medida a realização de despesas relativas a gastos com consumo social, capazes de rebaixar “o custo de reprodução da força de trabalho, e portanto, o valor dos salários, como os relativos a transportes de massas, instalações médico-hospitalares, seguro de saúde, desemprego, etc”, bem como previdência e assistência sociais¹⁵⁴. Tais prestações teriam como função garantir a reprodução material da classe trabalhadora, condição para a reprodução do sistema a longo prazo, bem como garantir coesão social¹⁵⁵.

Não obstante os gastos sociais exerçam um papel funcional para a manutenção do sistema¹⁵⁶, atendendo a um imperativo de ordem econômica, Francisco de Oliveira destaca que sua composição é determinada na esfera política, do conflito¹⁵⁷. O “salário indireto”, como ele denomina, é resultado de lutas políticas travadas pelos trabalhadores para inserir parcelas do custeio de componentes de sua reprodução material no orçamento público¹⁵⁸. Segundo o sociólogo, esse fenômeno promove “um deslocamento da luta de classes da esfera da produção (...) para o orçamento do Estado”¹⁵⁹. Esse “deslocamento da luta de classes da esfera das relações privadas para a das relações públicas”¹⁶⁰ evidencia o papel da classe trabalhadora como sujeito político capaz de se sobrepor à mera lógica do mercado e do capital¹⁶¹, que, no segundo pós-guerra construiu formas jurídicas fundadas em critérios “antimercado”¹⁶² e direcionados às garantias de cidadania¹⁶³.

¹⁵²Oliveira F., 2010, p. 64.

¹⁵³Oliveira F., 2010, p. 64-65.

¹⁵⁴Oliveira F., 2010, p. 64.

¹⁵⁵Oliveira F., 2010, p. 64-65.

¹⁵⁶Oliveira F. de, 1998, p. 50; 69.

¹⁵⁷Oliveira F. de, 1998, p. 35.

¹⁵⁸Oliveira F. de, 1998, p. 35.

¹⁵⁹Oliveira F. de, 1998. p. 53-54.

¹⁶⁰Oliveira F. de, 1998, p. 53-54.

¹⁶¹Oliveira F. de, 1998, p. 40.

¹⁶²Oliveira F. de, 1998, p. 37.

¹⁶³Oliveira F. de, 1998, p. 75.

2.4.6. A origem dos direitos sociais

Ao longo do século XX, as reivindicações econômicas e sociais da classe trabalhadora resultaram na incorporação de normas de conteúdo econômico e social nos textos constitucionais, dando origem ao constitucionalismo social¹⁶⁴.

Segundo Herrera, esse movimento observou dois impulsos: o primeiro refere-se ao espírito de emancipação social que inspirou as revoluções no entreguerras¹⁶⁵. Com fundamento nos ideais socialistas, a classe trabalhadora, diante de “revoluções inconclusas”, adotou como método para ver atendidos seus anseios por transformação social a positivação de direitos no ordenamento jurídico, de maneira a implicar na realização de obrigações materiais por parte do Estado¹⁶⁶. A Constituição mexicana de 1917 explicita esse mecanismo, ao juridicizar as reivindicações revolucionárias por reforma agrária e proteções ao trabalhador¹⁶⁷. A Constituição de Weimar (1919), por sua vez, promove a revisão do conteúdo jurídico da propriedade, atribuindo-lhe função social, e prevê um amplo rol de direitos de caráter social e econômico, inaugurando o paradigma do Estado Social¹⁶⁸.

A segunda onda do constitucionalismo social se desenvolve sobre fundamentos políticos substancialmente diferentes da primeira. A constitucionalização de direitos promovida após 1945 teve o objetivo precípua de promover a adesão da classe trabalhadora a um renovado “contrato social” do capitalismo, por meio das constituições econômicas¹⁶⁹, diante da ameaça do regime soviético¹⁷⁰. Para acirrar a competição de regimes, o capitalismo “democratizou-se” e, nas palavras de Streeck, buscou incutir no funcionamento do mercado critérios de “justiça social”¹⁷¹, que passou a reger-se por

concepções coletivas de honestidade, equidade e reciprocidade, concede direitos a um nível mínimo de vida, independentemente do desempenho econômico e da capacidade de desempenho e reconhece direitos civis e humanos, tais como o direito à saúde, à segurança social, à

¹⁶⁴Herrera, 2003, p. 81.

¹⁶⁵Herrera, 2003, p. 81.

¹⁶⁶Herrera, 2003, p. 76.

¹⁶⁷Herrera, 2003, p. 81-82.

¹⁶⁸Herrera, 2003, p. 83-84.

¹⁶⁹Streeck, 2018, p. 76.

¹⁷⁰Streeck, 2018, p. 53-54.

¹⁷¹Streeck, 2018, p. 104.

participação na vida da comunidade, à proteção do emprego, à organização sindical, etc.¹⁷²

Ao contrário da doutrina de direitos clássica, cuja nota característica consiste no estabelecimento de liberdades negativas, os direitos sociais implicam na realização de prestações positivas por parte do Estado¹⁷³. Esses direitos, conforme os aspectos acima destacados por Streeck, possuem função econômica e ganharam forma jurídica com as constituições dirigentes, as quais construíram novas bases de legitimação para o Estado, com o intuito de garantir coesão social em torno de seu programa político-econômico¹⁷⁴.

As constituições dirigentes apresentam uma visão prospectiva sobre a realidade posta, pois têm como conteúdo um programa de transformações econômicas e sociais direcionadas para o futuro. Os projetos inscritos na constituição dirigente estão associados a uma postura ativa do Estado perante à realidade socioeconômica. Não comportam uma ação passiva dos poderes públicos; ao contrário, exigem que as instituições públicas, por meio dos recursos angariados por meio da tributação ou do crédito, realizem despesas voltadas à materialização dos direitos consignados no pacto constitucional.¹⁷⁵

Esse paradigma constitucional possui historicidade econômica específica. Surge vinculado a um padrão de financiamento da economia de caráter público, que Francisco de Oliveira caracteriza como “pressuposto *ex ante*” para o processo de acumulação¹⁷⁶. Seu surgimento é consentâneo com a ascensão do capitalismo regulado propagado pelo pensamento keynesiano. As chamadas políticas anticíclicas visam, através da intervenção do Estado, combater as crises econômicas, o desemprego, a inflação e promover o crescimento econômico. Tais medidas, de caráter indutivo, conforme Francisco de Oliveira, transferem partes da economia e da vida social para uma “esfera pública”, e estabelecem um “mercado institucionalmente regulado”¹⁷⁷, no qual o fundo público assume as funções de fornecer bens e serviços voltados aos cidadãos, bem como mecanismos de incentivo ao acúmulo de capital, notadamente, no que tange ao estímulo à demanda¹⁷⁸.

¹⁷²Streeck, 2018, p. 104.

¹⁷³Oliveira R., 2014, p. 69.

¹⁷⁴Oliveira, 2010, p. 64-65.

¹⁷⁵Bercovici, 2011, p. 575-577.

¹⁷⁶Oliveira F. de, 1998, p. 55.

¹⁷⁷Oliveira F. de, 1998, p. 21.

¹⁷⁸Oliveira F. de, 1998, p. 20.

Embora o receituário keynesiano apresente caracteres de políticas conjunturais, Fabrício Oliveira destaca que, nos países subdesenvolvidos, tais medidas possuem o condão de promover alterações econômicas estruturais¹⁷⁹. Nesse sentido, a justaposição histórica entre o constitucionalismo social e a política econômica expansionista, representada pela experiência econômica do capitalismo submetido a controles institucionais da segunda metade do séc. XX¹⁸⁰, demonstra que a atuação de Estados fundados sobre os preceitos da constituição dirigente deve ter conteúdo econômico específico, voltado à concretização dos direitos sociais consagrados no texto constitucional. Conforme Bercovici, isso significa que a efetividade do programa constitucional depende de uma postura ativa do Estado na economia e na organização da vida social¹⁸¹.

Scaff destaca que a estabilização da ordem internacional após 1945 teve na Organização das Nações Unidas (ONU) o artífice de pactos internacionais que sugeriram patamares mínimos de direitos a serem garantidos pelas nações. Dessa estratégia diplomática verteram três documentos principais: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e os Pactos sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ambos de 1966¹⁸². A influência desses documentos sobre as ordens jurídicas ao redor do mundo consistiu na gradativa implantação do Estado Social em cada Estado nacional¹⁸³. Simultaneamente, esse processo exerceu forte impacto sobre a estrutura do orçamento público, dado que sua realização implica na realização de prestações civilizatórias que implicam em aumento de gastos, e, consequentemente, também da arrecadação¹⁸⁴.

O processo de positivação de direitos sociais no segundo pós-guerra levou à convivência em permanente tensão das despesas voltadas à reprodução do capital e da força de trabalho no seio do orçamento público. Os gastos financiados pelo fundo público¹⁸⁵ acarretam na disputa por recursos, que, conforme Fabrício Oliveira, determina-se conforme cada contexto

¹⁷⁹Oliveira, 2010, p. 73.

¹⁸⁰Oliveira, 1998, p. 48.

¹⁸¹Bercovici, 2013, p. 299.

¹⁸²Scaff, 2018, p. 76-79.

¹⁸³Scaff, 2018, p. 79.

¹⁸⁴Scaff, 2018, p. 79.

¹⁸⁵Herrera, 2003, p. 87.

e realidade histórico-concretos, “de acordo com o objetivo de garantia de reprodução do sistema”¹⁸⁶.

2.4.4. O Estado de Bem-Estar Social na periferia do sistema

Francisco de Oliveira afirma que, embora o Estado de Bem-Estar Social tenha se “universalizado” normativamente, tal como o sistema capitalista, na prática, seu desenvolvimento ocorreu de maneira desigual¹⁸⁷. A plenitude do modelo de bem-estar se realizou nos países europeus desenvolvidos onde a social-democracia vicejou, como Alemanha e Inglaterra¹⁸⁸, e teria sido menos vigoroso em países como os EUA e Japão, onde aquela corrente política não prosperou¹⁸⁹.

Já nos países de economia subdesenvolvida, ou, na “periferia do sistema”, em razão de sua estrutura orçamentária e de seu padrão de intervenção estatal¹⁹⁰ o modelo foi fracamente implantado¹⁹¹, e, segundo o sociólogo, promoveu uma integração social excludente¹⁹². Dessa maneira, na América Latina, o “Estado de Bem-Estar Social” não foi capaz de corrigir as desigualdades resultantes de chagas sociais históricas que prejudicam com maior agudeza negros, mulheres e indígenas¹⁹³.

¹⁸⁶Oliveira F. , 2010, p. 65.

¹⁸⁷Oliveira F., 2010, p. 59.

¹⁸⁸Oliveira F. de, 1998, p. 29.

¹⁸⁹Oliveira F. de, 1998, p. 59.

¹⁹⁰Oliveira, F., 2010, p. 65.

¹⁹¹Oliveira F. de, 1998, p. 59.

¹⁹²Oliveira F. de, 1998, p. 213.

¹⁹³Oliveira F. de, 1998, p. 213.

2.5. A CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A partir dos anos 1970, o padrão regulatório do Estado de Bem-Estar entrou em uma crise motivada pela necessidade de controle da moeda por parte dos EUA e da manutenção de sua competitividade econômica, cuja hegemonia encontrava-se em risco¹⁹⁴. Explica Massonetto:

De acordo com Serrano, ao final da década de 70, “a ordem da ‘Era de Keynes’ estava destruída, tanto a nível interno quanto internacional” (Serrano, 2004, p. 201). Começava então a reação americana e a estabilização do padrão dólar-flexível. Neste sentido, em 1979, enquanto ainda se discutia a necessidade de reduzir o papel assimétrico do dólar no sistema, o FED inaugurou um período de taxas de juros reais elevadas, produzindo um choque que produziu violenta valorização do dólar. Como consequência, teve início um período de forte recessão mundial, “provocando a queda dos preços das commodities e a deterioração dos termos de troca dos países exportadores de matérias-primas” e a crise da dívida externa do Terceiro Mundo, “que provoca crises cambiais e bancárias em três continentes (Tavares, 1997, p.58).”¹⁹⁵

A posição hegemônica dos EUA logrou ser preservada por meio de um novo padrão do dólar flexível, da desregulamentação dos mercados financeiros e do esvaziamento das políticas de proteção social¹⁹⁶.

Para assegurar a fase de expansão financeira do capitalismo mundial que se inaugurara, exigia-se a emergência de um padrão regulatório flexível, voltado a garantir sua multiplicação e livre movimentação entre os espaços econômicos nacionais, em busca de melhores taxas de remuneração e valorização da riqueza privada¹⁹⁷. Essas necessidades deram corpo a políticas macroeconômicas contracionistas e ordens jurídicas “progressivamente desnacionalizadas”, revestidas pelo ideário neoliberal¹⁹⁸.

¹⁹⁴Massonetto, 2006, p. 84-85.

¹⁹⁵Massonetto, 2006, p. 87.

¹⁹⁶Massonetto, 2006, p. 87-88.

¹⁹⁷Massonetto, 2006, p. 104.

¹⁹⁸Massonetto, 2006, p. 86.

Segundo Francisco de Oliveira, a internacionalização produtiva e financeira provocada por esse processo é incompatível com o padrão de financiamento público das políticas sociais que pressupunham o “ciclo de demanda”. Enquanto a tarefa de realizar despesas públicas permaneceu adstrita ao Estado nacional, o capital “desterritorializou-se”, rompendo a retroalimentação necessária para sustentar o sistema keynesiano que buscava, por meio do aumento da demanda, sustentar o crescimento econômico¹⁹⁹. Esse processo acarretou na censura às políticas sociais, às quais foi atribuída a responsabilidade pela crise nas contas públicas²⁰⁰, tornando o corte de gastos a panaceia que a solucionaria.

Francisco de Oliveira afirma que o elemento-chave que difere a política fiscal neoliberal da política fiscal keynesiana são suas concepções sobre a moeda. Para o neoliberalismo, a moeda apresenta-se como uma mercadoria “neutra”, a qual só poderia ser emitida mediante a existência de recursos equivalentes que lhe deem fundos - ou seja, restringindo a realização de despesas somente à existência *prévia* de receitas - de modo que a saúde da economia consistiria no alcance do equilíbrio orçamentário²⁰¹. Para o keynesianismo, diferentemente, a moeda consiste em uma relação social, de maneira que a expansão monetária seria justificada pelos benefícios a serem gerados pelo crescimento econômico, que compensariam o déficit gerado pela emissão de moeda²⁰². Essa dinâmica provoca a subalternização da política fiscal à política monetária, retira o papel indutor do Estado, e, consequentemente prejudica a realização de políticas públicas, em razão do corte de gastos sociais²⁰³. O sociólogo destaca que esse processo de “desmantelamento” do Estado de Bem-Estar Social retira a função do fundo público como pressuposto para a reprodução da força de trabalho, prejudicando os gastos sociais, e mantém-no apenas como pressuposto para valorização do capital²⁰⁴.

Gerardo Pisarello destaca que esse processo de neoliberalização jurídico-econômica avançou em contradição com o constitucionalismo social²⁰⁵. O novo padrão normativo que emergiu da vontade desregulamentadora erigiu um “constitucionalismo neoliberal”, cuja prioridade consiste na eliminação do déficit público²⁰⁶ e, por conseguinte, das políticas sociais.

¹⁹⁹Oliveira F. de, 1998, p. 26-27.

²⁰⁰Streeck, 2018, p. 96.

²⁰¹Oliveira F. de, 1998, p. 190-193.

²⁰²Oliveira F. de, 1998, p. 190-193.

²⁰³Oliveira F. de, 1998, p. 190-193.

²⁰⁴Oliveira F. de, 1998, p. 44; 225-226.

²⁰⁵Pisarello, 2012, p. 66.

²⁰⁶Pisarello, 2012, p. 58.

O cerceamento do acesso a direitos sociais provocados por essa política foi compensado por meio de endividamento público e privado, por meio da expansão do crédito, que visa oferecer o acesso aos bens e serviços cujo financiamento, no paradigma anterior, contava com o suporte do fundo público²⁰⁷. Essa dinâmica ocasiona a “privatização” de parcelas da vida social e da economia que, no paradigma do bem-estar, encontravam-se na esfera pública²⁰⁸, e, segundo Pisarello, prejudicam o princípio democrático, em razão da emergência de centros decisórios capazes de afetar a política econômica alheios ao controle popular, como bancos centrais independentes, agências de qualificação de risco, tribunais expostos a pressões privadas e a predominância do regime dos contratos privados²⁰⁹.

2.6 SÍNTESE DAS TRANSFORMAÇÕES

Comparato destaca a transformação substancial ocorrida no caráter da intervenção econômica exercida pelo Estado Liberal Clássico em relação ao Estado Social contemporâneo²¹⁰. Enquanto sob a égide do liberalismo clássico as intervenções do Estado na economia tinham caráter conjuntural, na atualidade, o Estado institui uma política econômica direcionada à concretização de modificações estruturais no funcionamento da economia, utilizando-se, para tanto, de instrumentos jurídicos sistematizados²¹¹. Conforme Francisco de Oliveira, a atuação estatal que era pontual, voltada à contenção de crises, e produto de pressão de grupos específicos, no Estado de Bem-Estar Social, passou a ser “abrangente, estável e marcada por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos”²¹².

Ainda segundo a leitura de Francisco de Oliveira, na base dessa mudança qualitativa da função do Estado, encontra-se a modificação das relações sociais de produção no segundo pós-guerra, contexto em que o fundo público tornou-se o pressuposto para do financiamento da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho²¹³. Dessa maneira, a regulação institucional característica do capitalismo monopolista fez com que o fundo público se tornasse

²⁰⁷Pisarello, 2012, p. 60.

²⁰⁸Oliveira F. de, 1998, p. 72.

²⁰⁹Pisarello, 2012, p. 63.

²¹⁰Comparato, 1978, p. 464.

²¹¹Comparato, 1978, p. 464.

²¹²Oliveira F. de, 1998, p. 20-21.

²¹³Oliveira F. de, 1998, p. 19-20.

uma condição para a formação da taxa de lucro e das condições de vida²¹⁴, tendo, simultaneamente, recursos destinados a satisfazer os interesses do capital, bem como os direitos sociais e do trabalho²¹⁵.

Francisco de Oliveira retrata esse processo de evolução das despesas públicas ao longo do século XX nos países centrais:

As despesas públicas, destinadas à educação, à saúde, pensões e outros programas de garantia de recursos aumentaram, durante os vinte últimos anos no conjunto dos países da OCDE, quase duas vezes mais rapidamente do que o PIB, e elas foram o elemento dominante no crescimento das despesas públicas totais: desde 1960, elas passaram, no conjunto dos sete maiores países da OCDE, de cerca de 14% a mais de 24% do PIB" ("Dépenses sociales: érosion ou evolution?", *L'Observateur de l'OCDE*, n° 126, janvier 1984, OCDE, Paris, trad. do autor). Essa média resultou de evoluções, país por país, de 19% para 26% na República Federal da Alemanha, de 16% para 25% na França, de 16% para 23% na Itália, de 16% para 30% na Holanda, de 16% para 28% na Bélgica; entre 1969 e 1981, de 18% para 27% na Dinamarca e de 15% para 22% na Inglaterra. Paris).²¹⁶

O sociólogo confere ênfase à representatividade dos gastos sociais na renda do trabalhador:

Entre 1965 e 1981, as despesas sociais públicas, como porcentagem da renda disponível domiciliar, passaram de 28% para 46% na República Federal da Alemanha, de 24% para 42% na Holanda, de 25% para 33% na França, de 22% para 27% na Itália, de 22% para 33% na Bélgica e, na Inglaterra, entre 1969 e 1981, de 24% para 33%. Quer dizer que em sete grandes países industrializados, nata do Primeiro Mundo, com exceção dos Estados Unidos e do Japão, o salário indireto tem uma importância, em relação ao salário direto (assimilando a renda domiciliar a este conceito), que vai de um mínimo de 33% ao máximo de 45%, até o último ano para o qual se dispõe de dados (Ch. André, "Les evolutions spécifiques des diverses composants du salaire indirect à travers de la crise", *Critiques de L'Économie Politique*, h. 26-27, janvier-juin, 1984, Paris).²¹⁷

²¹⁴Oliveira F. de, 1998, p. 21.

²¹⁵Oliveira F. de, 1998, p. 9.

²¹⁶Oliveira F. de, 1998, p. 21-22.

²¹⁷Oliveira F. de, 1998, p. 21-22.

Essa reconfiguração dos gastos públicos refletiu-se na modificação de suas funções políticas. O orçamento público, instrumento jurídico que surgiu com o constitucionalismo liberal como instrumento de controle do poder político, a partir do constitucionalismo social, segundo Heleno Torres, garantiu aos povos “o direito de dominar as finanças do Estado e, ao mesmo tempo, o de controlar as escolhas democráticas”²¹⁸. Sendo o orçamento público o meio para a efetivação dos direitos²¹⁹, a aferição da legitimidade do poder do Estado passa, necessariamente, pela análise da utilização desse instrumento para o cumprimento dos fins constitucionalmente previstos²²⁰.

A crise do Estado de Bem-Estar Social ao final da década de 1970 deu lugar à neoliberalização da economia, ocasionando a supressão dos arranjos jurídicos que davam suporte ao mercado regulado de outrora. O suporte orçamentário oferecido às despesas voltadas à reprodução da força de trabalho também foram objeto de ataque. Francisco de Oliveira critica que, não obstante a doutrina neoliberal tenha como bandeira a diminuição de gastos públicos, de fato, a doutrina busca eliminar o fundo público somente como suporte aos direitos de cidadania²²¹.

Dweck, Rossi e Arantes confirmam esse caráter das medidas de ajuste fiscal, afirmando que, além de gerarem recessão econômica, ocasionam o aumento da dívida pública, despesa que tem ganhado espaço crescente no orçamento público²²². Esse quadro demonstra a percepção de Baleeiro, segundo quem, “[e]m todos os tempos e lugares, a escolha da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos, isto é, nas ideias, convicções e interesses revelados nos entrechoques dos grupos detentores do poder”²²³. Essa dinâmica evidencia o conflito distributivo existente entre os interesses do capital e os direitos da classe trabalhadora pela apropriação da riqueza socialmente gerada e transportada para o orçamento público²²⁴. A correlação das forças sociais, seria, portanto, o principal determinante das funções exercidas pelo Estado na economia. Por conseguinte, as escolhas da política fiscal no orçamento - a distribuição dos gastos públicos e do ônus do seu financiamento entre os

²¹⁸Torres H., 2014, p. 342.

²¹⁹Torres H., 2014, p. 342.

²²⁰Scaff, 2018, p. 85. Torres H., 2014, p. 342.

²²¹Oliveira F. de, 1998, p. 44.

²²²Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 25.

²²³Baleeiro, 1986, p. 86 *apud* Oliveira F., 2010, p. 123.

²²⁴Oliveira F., 2010, p. 124.

membros da sociedade - são o resultado da prevalência de interesses dos grupos melhor representados no parlamento²²⁵ e, de maneira mais ampla, na disputa política na esfera pública.

²²⁵Oliveira F., 2010, p. 66.

3. CAPÍTULO 2 - POLÍTICA FISCAL E DIREITO FINANCEIRO

A atuação do Estado no domínio econômico é expressada por meio de sua política econômica. A concepção teórica dominante professada por Samuelson e Nordhaus, referenciados por Bercovici, preceitua que a política econômica tem como principais instrumentos a política monetária e a política fiscal. O ramo monetário cuida do controle da oferta da moeda e das condições financeiras da atividade econômica; o fiscal, por sua vez, trata da atividade financeira do Estado, ou seja, da tributação e das despesas públicas, expressos no orçamento público.²²⁶

Segundo João Antônio de Paula, a política econômica é um espaço da luta de classes e, sendo assim, expressa interesses histórico-materiais concretos. Bercovici menciona que, para Hilferding, a política econômica expressa o antagonismo entre os interesses dos trabalhadores e dos capitalistas; o resultado dessa luta, que se inicia na esfera privada, deságua na disputa pelo fundo público, ao deslocar-se para a esfera pública, em que são repartidos os recursos do orçamento público²²⁷. Dessa maneira, medidas adotadas em âmbito, *a priori*, puramente econômico, geram implicações políticas e sociais²²⁸.

A constitucionalização da política econômica a partir do séc. XX, segundo Bercovici, tornou a preocupação com a sua efetividade uma tarefa também do direito²²⁹. A política fiscal, ou seja, o ordenamento da atividade financeira do Estado, visa a atingir determinados fins, adequados aos seus objetivos econômicos. Conforme Baleeiro, a política fiscal pode ser direcionada a modificar uma determinada conjuntura econômica, ou, sendo mais ambiciosa, almejar alterar estruturas econômicas²³⁰. A qualidade, a amplitude e a profundidade das medidas adotadas determinará se trata-se de corrigir situações momentâneas, conjunturais, ou se buscam alterar com afinco a realidade²³¹.

O crescimento e a complexificação das atividades realizadas pelo Estado, conforme explorado no capítulo anterior, implica na formatação do conteúdo da política fiscal, e,

²²⁶Bercovici, 2011, p. 563.

²²⁷Sicsú, 2007, p. 132.

²²⁸Sicsú, 2007, p. 134.

²²⁹Bercovici, 2011, p. 573.

²³⁰Baleeiro, 1996, p. 51.

²³¹Baleeiro, 1996, p. 54-61.

consequentemente, nos mecanismos a serem utilizados para sua concretização e seus instrumentos²³². Além disso, a política fiscal é conformada por teorias econômicas, sociais e perspectivas filosóficas que se refletem no padrão normativo resultante de cada orientação sobre como deve se comportar o setor público em sua relação com a economia e com a sociedade²³³.

A política fiscal é, sobretudo, conformada pelos ciclos de acumulação capitalista. A alternância entre as fases de expansão material e de expansão financeira, percebida por Arrighi, condiciona a política de arrecadação e de gastos de um determinado Estado, a ela respondendo ou resistindo, conforme a correlação dos poderes políticos em disputa²³⁴. Essa necessidade de responder ao movimento do capital tem como fundamentos de legitimação correntes teóricas que tornam-se hegemônicas em cada momento histórico e oferecem base ideológica para os padrões normativos que se precipitam no ordenamento do direito financeiro²³⁵. Este, que traduz em instrumentos jurídicos a política fiscal, materializa a intervenção do Estado no domínio econômico por meio do manejo do orçamento público²³⁶.

3.1. POLÍTICA FISCAL

3.1.1. As funções da política fiscal na economia

No período entreguerras, marcadamente após o *New Deal*, ganharam força política as medidas propugnadas por John Maynard Keynes, concentradas na ideia de tornar o Estado o agente incumbido de combater a depressão econômica desencadeada pelo *laissez-faire*, doutrina predominante até a crise de 1929²³⁷. Após a Segunda Guerra Mundial, medidas como o Plano Marshall, voltado à reconstrução da Europa e às políticas compensatórias nos demais países, reafirmaram a importância do receituário keynesiano para a retomada do vigor do capitalismo, diante do possível risco de expansão do regime soviético.

²³²Baleiro, 1996, p.

²³³Baleiro, 1996, p.

²³⁴Massonetto, 2006, p. 29.

²³⁵Massonetto, 2006, p. 49.

²³⁶Musgrave, 2006, p. 4.

²³⁷Oliveira F., 2010, p. 40.

Com o reconhecimento do papel que poderia ser exercido pelo Estado para combater os ciclos de crise econômica, as elaborações de Keynes ganharam sistematização pela escola das “finanças públicas” (“*welfare economics*”)²³⁸, que pretende oferecer um referencial teórico a ser utilizado pelos governos de maneira a obter um funcionamento “ótimo” da atuação estatal²³⁹. Expressa essa corrente o pensamento de Richard Musgrave²⁴⁰, que fora influenciado também pela social-democracia europeia²⁴¹, vertente política que logrou implementar o Estado de Bem-Estar Social naquele continente²⁴².

Para Musgrave & Musgrave, a ação do Estado é complementar ao funcionamento do mercado²⁴³. Assim, o capitalismo caracteriza-se como um sistema “misto”, dada a relevância da atividade econômica financiada pelo orçamento público²⁴⁴. Conforme essa perspectiva, ao Estado cabe guiar, corrigir ou complementar a atividade econômica particular, em razão da insuficiência dos mecanismos de mercado para desempenhar todas as funções econômicas, bem como para atingir fins econômicos e sociais de uma sociedade democrática²⁴⁵. Sob essa orientação, as considerações sobre a atividade estatal diferenciam-se da atividade privada, cujo foco recai, precipuamente, sobre a eficiência²⁴⁶. A atuação do Estado na economia comporta considerações de ordem ética, e sua intervenção permite imputar ao funcionamento da economia valores políticos compartilhados pela sociedade, com o objetivo de gerar equidade e alcançar justiça distributiva²⁴⁷.

Segundo a escola de finanças públicas, os mecanismos de mercado não são suficientes para lidar com problemas macroeconômicos como desemprego, inflação e crescimento econômico, bem como com o quadro de distribuição de renda. Além disso, a atuação dos agentes privados gera externalidades, efeitos econômicos que exorbitam positiva ou negativamente o consumidor destinatário ou que geram custos sociais não pagos por quem os

²³⁸Musgrave, 2006, p. 4.

²³⁹Oliveira F., 2010, p. 129.

²⁴⁰Os excertos desse livro utilizados neste foram traduzidos para o português pela autora do trabalho, assim como os de Buchanan; Musgrave.

²⁴¹Buchanan; Musgrave, 2001, p. 6; 253.

²⁴²Oliveira F., 2010, p. 129.

²⁴³Musgrave, 2006, p. 4

²⁴⁴Musgrave, 2006, p. 14.

²⁴⁵Musgrave, 2006, p. 5 e Prefácio, xvi

²⁴⁶Musgrave, 2006, p. 42.

²⁴⁷Musgrave, 2006, p. 5.

ocasiona²⁴⁸. A correção dos mecanismos de mercado passa, portanto, por medidas estatais voltadas a eliminar barreiras de entrada, minorar assimetrias de informação, incentivar a competitividade, melhorar a estrutura institucional de negócios, promover ajustes na distribuição de renda, corrigir externalidades que implicam em falhas de mercado etc²⁴⁹.

Musgrave & Musgrave destacam como funções da política fiscal a provisão de bens públicos (função alocativa), o ajuste na distribuição de renda e riqueza (função distributiva), bem como o alcance de taxas adequadas de emprego, estabilidade de preços e crescimento econômico (função estabilizadora)²⁵⁰. Embora esses objetivos difiram entre si, na prática, o manejo dos instrumentos da política fiscal podem afetá-los simultaneamente. Dessa maneira, o poder público deve visar a alcançá-los em conjunto, evitando conflitos entre as funções²⁵¹.

3.1.1.2. Função alocativa

Musgrave & Musgrave afirmam que, nas hipóteses em que o mercado falha ou funciona de maneira ineficiente na produção de certos bens e serviços, o Estado deve agir para provê-los²⁵².

Segundo essa abordagem, como os benefícios gerados pelos bens públicos são usufruídos por todos, e sua disponibilidade é coletiva - impossibilitando a identificação dos usuários -, torna-se inviável sua produção de modo privado, em razão da inviabilidade de se realizar o cálculo de custos, determinar preços e, consequentemente, estabelecer uma taxa de lucro, *motor primus* do capitalismo, segundo Fabrício Oliveira²⁵³. No entanto, a imprescindibilidade de tais bens para a sociedade impõe sua provisão, da qual se incumbe o Estado²⁵⁴. Musgrave & Musgrave consideram a política regulatória parte da função alocativa, embora não seja mormente questão de política orçamentária²⁵⁵. São bens públicos, segundo essa abordagem, as atividades de defesa e segurança públicas, iluminação pública, proteção do

²⁴⁸Musgrave, 2006, p. 42.

²⁴⁹Musgrave, 2006, p. 5-6.

²⁵⁰Musgrave, 2006, p. 14.

²⁵¹Musgrave, 2006, p. 6; 13-14.

²⁵²Musgrave, 2006, p. 7.

²⁵³Oliveira F., 2010, p. 33.

²⁵⁴Oliveira F., 2010, p. 34.

²⁵⁵Musgrave, 2006, p. 6.

meio ambiente etc²⁵⁶. Destaque-se que os bens públicos têm natureza pública não por sua produção, mas por sua provisão ser estatal, ou seja, por seu custeio advir do orçamento público²⁵⁷.

3.1.1.3. Função distributiva

Musgrave & Musgrave afirmam que a função distributiva tem o papel de determinar as políticas de tributação e transferência de renda²⁵⁸. Assim, as disparidades na distribuição de renda, determinantes de desigualdades socioeconômicas, devem ser corrigidas por meio de instrumentos fiscais que promovam ajustes na distribuição de recursos na sociedade, ainda que isso incorra em custos de eficiência, com vistas a promover maior equidade²⁵⁹. A redistribuição de recursos tem entre seus instrumentos fiscais, conforme Musgrave & Musgrave, a tributação progressiva, a aplicação do princípio da seletividade tributária, programas de transferência de renda a famílias de baixa renda, bem como o financiamento de serviços públicos²⁶⁰. Fabrício Oliveira destaca ainda a função distributiva dos bens “semipúblicos”, como serviços de saúde, educação e saneamento, que trazem características dos bens privados, como a rivalidade no consumo e a possível subordinação ao princípio da exclusão, que, todavia, são providos pelo Estado em virtude de sua importância social, bem como das externalidades que geram para o sistema econômico²⁶¹.

3.1.1.4. Função estabilizadora

A função estabilizadora é definida por Musgrave & Musgrave como as medidas voltadas a alcançar objetivos como pleno emprego, estabilidade de preços, equilíbrio da balança de pagamentos e crescimento econômico²⁶². Considerando que o mercado não possui mecanismos próprios para garantir essas condições, tão necessárias para a reprodução do capital, atribui-se ao manejo fiscal o combate das flutuações cíclicas da economia por meio de

²⁵⁶Oliveira F., 2010, p. 34.

²⁵⁷Musgrave, 2006, p. 11,14.

²⁵⁸Musgrave, 2006, p. 9.

²⁵⁹Musgrave, 2006, p. 10.

²⁶⁰Musgrave, 2006, p. 11.

²⁶¹Oliveira F., 2010, p. 43.

²⁶²Musgrave, 2006, p. 12.

medidas voltadas a expandir a demanda agregada²⁶³. De outro modo, com vistas a diminuir a capacidade produtiva e combater a inflação, podem ser aplicadas políticas de restrição da demanda²⁶⁴.

Musgrave & Musgrave elencam como instrumentos da política estabilizadora medidas monetárias e fiscais. Os instrumentos monetários consistem no controle, por um sistema bancário central, da oferta de moeda, que deve atender às necessidades econômicas de estabilidade em curto prazo, e de crescimento, a longo prazo. Segundo os economistas, a expansão da base monetária propicia o aumento da liquidez, reduz as taxas de juros e aumenta o nível de demanda. A política monetária restritiva caminha no sentido oposto²⁶⁵. Os instrumentos fiscais, por sua vez, influenciam o nível de demanda. Podem atuar no aumento da demanda, ou seja, são políticas expansionistas o aumento das despesas públicas e a redução de impostos por provocarem o aumento da circulação de recursos no setor privado. Além disso, o aumento do déficit público, se acompanhado pela expansão da base monetária, pode gerar efeitos expansionistas, sendo seu oposto obtido por meio da restrição da moeda²⁶⁶.

3.1.2. Federalismo fiscal

Musgrave & Musgrave propõem que a ação intervintiva do Estado na questão fiscal deve também considerar as clivagens federativas. Assim, o desenho do federalismo fiscal tem de observar a extensão dos efeitos provocados pelas atividades públicas geograficamente. Precisam ser consideradas as dimensões espaciais dos efeitos provocados pela utilização dos instrumentos das funções alocativa, distributiva e estabilizadora, para que sua realização e financiamento sejam atribuídos ao nível federativo mais adequado à esfera de incidência dos benefícios gerados pelos bens públicos. Como regra geral, a realização de atividades públicas deve observar a centralização, caso seus benefícios alcancem maior amplitude geográfica, e, ao contrário, a descentralização, caso os benefícios restrinjam-se a interesses locais²⁶⁷.

²⁶³Musgrave, 2006, p. 12.

²⁶⁴Musgrave, 2006, p. 12.

²⁶⁵Musgrave, 2006, p. 12.

²⁶⁶Musgrave, 2006, p. 13.

²⁶⁷Musgrave, 2006, p. 8-9.

3.2. A POLÍTICA FISCAL DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A atuação do Estado exerce um importante papel no desenvolvimento da economia capitalista, confirmado por sua crescente participação na geração de renda e emprego de países desenvolvidos ao longo do séc. XX²⁶⁸. A política fiscal keynesiana, responsável por esse fenômeno, erigiu o Estado de Bem-Estar Social, que, segundo Streeck, promoveu um “enquadramento institucional da economia social de mercado”²⁶⁹. Medidas como o planejamento econômico, a regulação, os incentivos ao capital e à reprodução da força de trabalho permitiram o crescimento econômico do segundo pós-guerra, que teve seu crescimento impulsionado pela expansão da sociedade de consumo, por meio da política de aumento da demanda²⁷⁰.

Desse quadro emerge que a política fiscal expansionista carrega componentes que, segundo Musgrave & Musgrave, podem contribuir para o processo de desenvolvimento econômico²⁷¹. Para os autores, a estrutura do setor público deve fomentar a atividade econômica da iniciativa privada, mas também preencher suas lacunas de atuação, por meio da ação direta²⁷². Assim, compreendem-se as medidas voltadas à formação de capital, como o fomento da tecnologia, do empreendedorismo e da eficiência²⁷³. Influenciam também no processo de desenvolvimento fatores políticos e sociais, bem como o gerenciamento da balança comercial²⁷⁴.

Dessa maneira, a estrutura fiscal keynesiana exige uma política fiscal ativa que, conforme propõe Baleeiro, oriente a atividade financeira do Estado no sentido de influir sobre a conjuntura econômica e modificá-la, de maneira a compensar suas flutuações cíclicas²⁷⁵. Musgrave & Musgrave avançam essa concepção e reconhecem o papel peculiar que pode ser exercido pelo setor público em países subdesenvolvidos²⁷⁶. Fabrício Oliveira, nesse sentido, anota que, na América Latina, o pensamento de Keynes deu vida ao “Estado

²⁶⁸Oliveira F., 2010, p. 45-46.

²⁶⁹Streeck, 2018, p. 65.

²⁷⁰Streeck, 2018, p. 61-65.

²⁷¹Musgrave, 2006, p. 583.

²⁷²Musgrave, 2006, p. 583.

²⁷³Musgrave, 2006, p. 583-586.

²⁷⁴Musgrave, 2006, p. 586.

²⁷⁵Baleiro, 1996, p. 27-28.

²⁷⁶Musgrave, 2006, p. 583.

desenvolvimentista”, resultado das formulações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com o objetivo de industrializar a região através da ação protagonista do Estado²⁷⁷.

O principal mecanismo utilizado pela política fiscal keynesiana durante a “era de ouro” do capitalismo foi o déficit público. Segundo Fabrício Oliveira,

[Keynes] considerou não existirem problemas na geração de um déficit temporário financiado pela expansão monetária, com a colocação de títulos da dívida junto às autoridades monetárias, numa situação em que a economia se encontrasse operando abaixo do pleno emprego dos fatores produtivos. Para ele, o aumento da demanda efetiva daí resultante estimularia a atividade econômica, ao ampliar os níveis de consumo e de investimentos, injetando, assim, forças para seu retorno ao ponto de equilíbrio de pleno emprego, ao mesmo tempo que a arrecadação aumentaria, permitindo, com isso, a cobertura, ainda que parcial, do déficit inicialmente gerado.²⁷⁸

Naquele contexto, o atingimento dos objetivos macroeconômicos de crescimento encontravam na emissão monetária o método mais eficiente, visto que o financiamento do déficit por meio da contratação de dívida junto ao público ou por meio do aumento de tributos tem efeitos limitados, pois não geram novo poder de compra, dado que consistem na mera transferência de recursos do setor privado para o setor público²⁷⁹.

Durante esse período, para a concretização da política expansionista do Estado de Bem-Estar Social, o orçamento público conviveu com elevados déficits, que proporcionaram a alavancagem do processo de expansão material do capital no segundo pós-guerra e permitiram a implementação de direitos sociais voltados a legitimar o sistema e garantir coesão social²⁸⁰.

3.2.1. A crise da política fiscal do Estado de Bem-Estar Social

Streeck marca na década de 1970 o início da crise da política fiscal do Estado de Bem-Estar Social²⁸¹. Dweck, Silveira e Rossi registram que, segundo Kalecki, mesmo nos momentos de maior aceitação pela burguesia, o sentido e a profundidade da intervenção estatal sempre

²⁷⁷Oliveira F., 2010, p. 45.

²⁷⁸Oliveira F., 2010, p. 247-248.

²⁷⁹Oliveira F., 2010, p.248.

²⁸⁰Streeck, 2018, p. 57;72.

²⁸¹Streeck, 2018, p. 51.

foram objetos de questionamento²⁸². Porém, foi apenas com a crise de endividamento dos Estados nacionais²⁸³ que as teorias que contestavam a intervenção estatal foram elevadas à posição de dominância no ideário político, econômico e social²⁸⁴. Esse processo colocou em xeque o receituário de Keynes e deu lugar às correntes teóricas anti-Estado, que viam em sua ação um óbice ao equilíbrio do natural do mercado e ao desenvolvimento econômico, representadas pelas escolas das “expectativas racionais” e da “escolha pública”²⁸⁵.

Sob essas perspectivas teóricas, a tentativa de influir no comportamento do mercado, corrigindo-lhe, gerava, a longo prazo, muito mais problemas para o funcionamento da economia e até mesmo da democracia²⁸⁶. Dessa maneira, a etapa de acumulação financeira que se consolidou a partir do último quarto do séc. XX teve como suporte fundamental teorias de justificação adequadas às necessidades da acumulação financeira, marcadamente pela doutrina da austeridade fiscal²⁸⁷, mote do Consenso de Washington²⁸⁸.

Nessa nova configuração da política fiscal, o eixo da preocupação do Estado passou a ser o controle das contas públicas, com vistas a garantir a sustentabilidade da dívida pública, por meio do controle de variáveis que permitam oferecer segurança aos credores quanto ao seu pagamento, como o controle da relação Dívida/PIB, a taxa de juros e a geração de superávit primário²⁸⁹. Com essas medidas, o déficit público, principal instrumento de atuação do keynesianismo, passa a ser condenado, prejudicando a função da política fiscal como instrumento de desenvolvimento econômico. Streeck destaca que, nesse contexto, as despesas públicas com investimentos e políticas públicas tornam-se residuais em face da parcela do orçamento reservada ao pagamento da dívida e da prioridade a ela conferida²⁹⁰. Para João Antônio de Paula, a economia após a crise fiscal do final do séc. XX, visa resguardar o valor da moeda, com vistas a controlar o processo de distribuição de riqueza, que permanece conservado sob o mando da burguesia²⁹¹.

²⁸²Dweck; Silveira; Rossi, 2018, p. 43-44.

²⁸³Streeck, 2018, p. 57.

²⁸⁴Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 15.

²⁸⁵Oliveira F., 2010, 48-49; 52-53.

²⁸⁶Oliveira F., 2010, 55-58.

²⁸⁷Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 14.

²⁸⁸Oliveira F., 2010, p. 59.

²⁸⁹Oliveira F., 2010, p. 265-266.

²⁹⁰Streeck, 2018, p. 161.

²⁹¹Sicsú, 2007, p. 135.

Fabrício Oliveira arremata o problema, definindo o papel atribuído à política fiscal na atual etapa de expansão financeira do capitalismo:

garantir a valorização dos capitais que circulam no mundo em busca de lucratividade e as condições de sustentabilidade da dívida por ele contratada para não afetar negativamente as expectativas - racionais - dos agentes econômicos sobre o comportamento futuro da economia. De instrumento ativo da política econômica, na perspectiva do pensamento keynesiano, a política fiscal e a dívida pública transformam-se, assim, na âncora que garante ganhos e assegura o pagamento da remuneração do capital financeiro aplicado em títulos públicos.²⁹²

3.2.2. O debate teórico sobre o papel do Estado

A cisão entre as correntes de viés liberal sobre o sentido e a profundidade da intervenção do Estado sobre a atividade econômica, candente especialmente após a queda do sistema de Bretton Woods, explicita o processo de reconfiguração por que passa o Estado nos momentos de transição entre fases de acumulação do sistema capitalista. A relevância do debate se manifesta não somente no auxílio à compreensão das diferentes soluções propugnadas para os rumos da economia, mas também por suas implicações sobre o direito e sobre os papéis que devem ser exercidos pelo Estado em sua relação com a economia e a sociedade.

As escolas de pensamento predominantes compartilham como cânones fundamentais o liberalismo²⁹³, segundo o qual o mercado é o mecanismo mais adequado para a alocação de recursos na economia, não obstante as desigualdades socioeconômicas ocasionadas pelo funcionamento do sistema²⁹⁴. No entanto, o dissenso entre as correntes teóricas abre-se a partir das considerações sobre o papel que o Estado deve exercer no funcionamento da economia.

A escola das “finanças públicas”, prevalecente durante o vigor do keynesianismo, teve como principal representante o economista Richard Musgrave, proveniente da Universidade de Harvard²⁹⁵. O acadêmico contribuiu para a sistematização das finanças do Estado tipicamente Social com a criação de um modelo normativo referenciado no repertório da “Síntese Neoclássica”²⁹⁶. O pensamento de Musgrave tem como premissa a legitimidade da ação do

²⁹²Oliveira F., 2010, p. 283.

²⁹³Buchanan; Musgrave, 2001, 109

²⁹⁴Buchanan; Musgrave, 2001, p. 115-117; 226.

²⁹⁵Buchanan; Musgrave, 2001, p. 5.

²⁹⁶Síntese neoclássica - Oliveira F., 2010, p. 127-128.

Estado para corrigir as falhas de mercado, seja por meio da regulação ou da provisão de bens e serviços²⁹⁷. O economista considera que o Estado, pela via de controles democráticos, seria capaz de direcionar o funcionamento da economia, com vistas a corrigir as iniquidades do sistema. Nesse sentido, Musgrave legitima o estabelecimento de uma esfera pública de decisão²⁹⁸, de maneira a buscar equilíbrio entre interesse privado e público, e obter o bem-estar comum²⁹⁹.

A visão de Musgrave é influenciada pela social-democracia europeia³⁰⁰, que teve no Estado de Bem-Estar Social sua principal obra, definida por Streeck como um pacto de equilíbrio entre as expectativas dos detentores do capital e da classe trabalhadora³⁰¹. Para Musgrave, a intervenção estatal, desde o *New Deal*, representou a introdução de preocupações com responsabilidade social no capitalismo, necessária para a sua própria sobrevivência³⁰². Dessa maneira, os ganhos de produtividade e o bem-estar social obtidos na experiência europeia somente teriam sido possibilitados pelos investimentos públicos. O “crescimento” do Estado, ele reconhece, teria sido condição *sine qua non* para a prosperidade social alcançada durante os “anos de ouro” do capitalismo³⁰³. Para Musgrave, o sucesso do modelo demonstra que a crise do Estado de Bem-Estar Social a partir da década de 1970 não deve ser solucionada por meio do corte absoluto de gastos; a busca por equilíbrio orçamentário, portanto, deve observar a composição dos gastos públicos, de maneira a preservar as parcelas de despesas públicas que são essenciais para o crescimento econômico e para o desenvolvimento do próprio setor privado³⁰⁴.

O pensamento de James Buchanan diverge dessas concepções. O economista da escola de Chicago³⁰⁵ contrapõe-se à abordagem de finanças públicas, partindo da premissa de que as tentativas de correção do mercado pelo Estado fazem-no incorrer em ainda mais falhas, em razão dos vícios da política. O ganhador do prêmio Nobel Memorial em Ciências Econômicas

²⁹⁷ Buchanan; Musgrave, 2001, p. 129-130.

²⁹⁸ Buchanan; Musgrave, 2001, p. 134.

²⁹⁹ Buchanan; Musgrave, 2001, p. 42; 49; 226.

³⁰⁰ Buchanan; Musgrave, 2001, p. 253.

³⁰¹ Streeck, 2018, p. 71.

³⁰² Buchanan; Musgrave, 2001, p. 228.

³⁰³ Buchanan; Musgrave, 2001, p. 66; 230.

³⁰⁴ Buchanan; Musgrave, 2001, p. 66-67.

³⁰⁵ Buchanan; Musgrave, 2001, p. 7.

em 1986³⁰⁶ (período em que as medidas neoliberais encontravam-se em franca ascensão), é autor da teoria da “escolha pública” (*Public Choice*). Buchanan critica o “Estado Leviatã”, que se apoia sobre um suposto consenso majoritário para captar recursos da sociedade, limitando-a em sua liberdade, e gerando-lhe o ônus de custear bens e serviços arbitrariamente escolhidos, de modo paternalista³⁰⁷. Buchanan critica os “vícios” do processo democrático, os quais podem acarretar no chamado “*rent seeking*”, comportamento segundo o qual os agentes econômicos utilizam a máquina pública para maximizar seus ganhos³⁰⁸. Além disso, ele denuncia a “tragédia dos comuns”, relativa ao esgotamento dos recursos quando transformados em bens públicos³⁰⁹. Segundo esse ponto de vista, as tentativas de correção dos mecanismos de mercado não seriam capazes de gerar justiça distributiva, conforme almejava Musgrave³¹⁰.

As desconfianças de Buchanan refletem-se em suas propostas de limitação da ação política. O economista defende que sejam impostas limitações ao processo de deliberação democrática, com vistas a proteger o sistema político da tendência de captura do “majoritarismo”, em razão de sua tendência à degeneração para o “*rent seeking*”³¹¹. Para isso, propõe a implementação de constrangimentos procedimentais no processo de deliberação, com vistas a conter a expansão de gastos³¹². Sua reprovação à utilização do déficit público como mecanismo da política fiscal, por exemplo, levou-o a propor a elevação do equilíbrio orçamentário a princípio constitucional³¹³.

Essas diferentes elaborações teóricas sobre o papel das finanças públicas na economia variam em sua predominância no discurso hegemônico conforme as circunstâncias da vida econômica, social e política. As diferentes escolas, ambas de origem norte-americana, ganharam notoriedade e exercearam influência sobre a organização das finanças públicas no sistema capitalista, em suas distintas fases de expansão, oferecendo-lhe base teórica e ideológica³¹⁴.

³⁰⁶Buchanan; Musgrave, 2001, p. 4.

³⁰⁷Buchanan; Musgrave, 2001, p. 85-86;108.

³⁰⁸Buchanan; Musgrave, 2001, p. 126.

³⁰⁹Buchanan; Musgrave, 2001, p. 41; 218.

³¹⁰Oliveira F., 2010, p. 55.

³¹¹Oliveira F., 2010, p. 115-116.

³¹²Buchanan; Musgrave, 2001, p. 216-217.

³¹³Buchanan; Musgrave, 2001, p. 23; 239.

³¹⁴Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 14-16.

Fabrício Oliveira proporciona uma leitura externa ao viés liberal a partir do pensamento de James O'Connor, que, através da lente marxista, interpreta as funções assumidas pelo Estado ao longo da evolução do capitalismo, de modo a auxiliar a compreensão do “Estado providência” do segundo pós-guerra³¹⁵. O'Connor afirma que o Estado age como uma alavancas para o processo de acumulação, por meio da oferta de incentivos direcionados a oferecer o suporte institucional e material de que os detentores do capital necessitam para desenvolver seus negócios³¹⁶. Paralelamente, de maneira a legitimar esse processo junto à sociedade, o Estado incumbe-se de obrigações para com a força de trabalho, por meio da oferta de bens e serviços públicos que contribuem para a sua reprodução social e material de maneira a conquistar a coesão necessária para o funcionamento da economia e da sociedade³¹⁷.

Essa segunda função, que corresponde à atuação do Estado na efetivação dos direitos sociais, não obstante tenha se estabilizado apenas a partir da segunda metade do séc. XX e atingido seu máximo vigor somente no continente europeu, estabeleceu um modelo de Estado Social que se propagou ao redor do globo³¹⁸. Entretanto, conforme se depreende do debate teórico apresentado, o papel das finanças públicas no Estado contemporâneo permanece sem consenso. Essa divergência, conforme reflete Francisco de Oliveira, se assenta sobre a escolha política acerca da manutenção ou da supressão das funções exercidas pelo Estado para sua legitimação social³¹⁹, impasse que possui relevantes impactos sobre a capacidade de implementação de direitos sociais.

3.3. DIREITO FINANCEIRO

As diferentes óticas sobre o papel do Estado e sobre as funções que ele deve exercer por meio de sua política fiscal refletem-se no ordenamento do direito financeiro e nas concepções sobre o conteúdo desse ramo jurídico.

Segundo Régis Fernandes de Oliveira, a atividade financeira do Estado consiste na “arrecadação de receitas, sua gestão, fiscalização e a realização do gasto, a fim de atender às necessidades públicas”³²⁰. A realização dessas atividades é ordenada juridicamente, por meio

³¹⁵Oliveira F., 2010, p. 62-66.

³¹⁶Oliveira F., 2010, p. 64.

³¹⁷Oliveira F., 2010, p. 64-65.

³¹⁸Oliveira F., 1998, p. 59.

³¹⁹Oliveira F., 1998, p. 44.

³²⁰Oliveira R., 2014, p. 71.

do direito financeiro. Aliomar Baleeiro considera que essa atividade não é neutra. Sendo ramo da política econômica, a política fiscal carrega os instrumentos financeiros que permitirão a execução dos objetivos econômicos, políticos e sociais de um determinado Estado³²¹.

As distintas visões econômicas sobre a política fiscal, apresentadas na seção anterior, oferecem as bases teóricas para o direito financeiro. Tal como ocorre na teoria econômica, também no direito financeiro são observadas transformações em compasso com os sinais emitidos pelo centro hegemônico do sistema e em resposta às necessidades colocadas pela alternância de fases do processo de acumulação de capital³²² e ao processo social, crivado de interesses antagônicos³²³.

Massonetto ressalta no direito financeiro seu aspecto político. A atividade financeira do Estado expressa juridicamente relações de poder, tendo como objetivo principal a organização do espaço político-econômico da acumulação³²⁴. Essa tarefa seria realizada por meio da articulação de duas funções de regulação social:

Por um lado, disciplina a arbitragem concreta entre os bens econômicos atribuídos ao Estado e os bens econômicos dos particulares , qualificando a participação do Estado na economia e determinando o grau de integração entre as finanças públicas e a economia privada . Por outro, disciplina os instrumentos e as políticas que organizam as finanças do Estado, regulando o orçamento público, o sistema tributário, o sistema da dívida pública, além das funções fiscais do setor público, tais como o fornecimento de bens e serviços públicos, a distribuição da renda nacional e a estabilização da economia.³²⁵

A análise sobre o direito financeiro, portanto, não é isolável da análise sobre o conteúdo, as funções e a natureza do próprio Estado. O objeto de regulação desse ramo jurídico é imprescindível para a definição dos espaços domésticos de acumulação de capital³²⁶ e diz respeito ao manejo dos meios materiais que serão instrumentalizados para fazer cumprir as normas constitucionais diz respeito à capacidade de concretização dos objetivos inscritos no

³²¹Baleeiro, 1986, p. 51.

³²²Massonetto, 2006, p. 12-13.

³²³Oliveira F., 2010, p. 63-64.

³²⁴Massoneto, 2006, p. 7-8.

³²⁵Massonetto, 2006, p. 7-8.

³²⁶Massonetto, 2006, p. 12.

pacto político consubstanciado, no Estado contemporâneo, na constituição³²⁷. Isso é ainda mais verdadeiro ao observar-se o conteúdo das constituições dirigentes, que vinculam o legislador e os governantes a executar prestações positivas voltadas à materialização de direitos e à consecução de resultados econômicos e sociais³²⁸.

O dirigismo estatal, próprio da segunda metade do séc. XX, incrementou o direito financeiro nas constituições³²⁹, colocando-o em função do alcance de fins politicamente orientados, conforme leciona Héleno Torres:

Se a definição dogmática de Constituição Econômica é-nos recente, não o é a presença de regras sobre as liberdades econômicas ou a regulação da própria ordem econômica, que perpassam praticamente todas as constituições que já estiveram em vigor em nosso País, com maior ou menor extensão. Em todas elas, a função extrafiscal do direito financeiro prestou-se como meio ou pressuposto para a efetividade das instrumentalidades da Constituição Econômica. Nesse sentido, pode-se afirmar que a Constituição Financeira, na sua projeção material do espaço constitucional, cumpre a função de "emergência de um novo padrão normativo", de que fala Luís Fernando Massonetto, ao tempo que coopera com a construção e transformação da sociedade, como meio para realização da Constituição Econômica, mediante efetividade dos fins do Estado e capacidade de redistribuição de rendas.³³⁰

Dessa perspectiva emerge que a juridicização da política fiscal se opera por meio do direito financeiro. Este consiste em um meio que deve funcionar a serviço da concretização da Constituição³³¹. Nas palavras de Héleno Torres,

o direito financeiro converge seus princípios e regras para igualmente realizar a Constituição dirigente, com seu conjunto de múltiplos fins e valores a serem atingidos, em proveito das gerações presentes, mas igualmente em favor das futuras, como parte do conteúdo constitucional.³³²

³²⁷Torres H., 2014, p. 151.

³²⁸Torres H., 2014, p. 86, 90, 100-101.

³²⁹Torres H., 2014, p. 85, 178-179.

³³⁰Torres H., 2014, p. 178-179.

³³¹Torres H., 2014, p. 89.

³³²Torres H., 2014, p. 90.

Bercovici ressalta a importante tarefa de esclarecer a origem social e teórica dos textos normativos, tarefa do direito econômico³³³. Com esse intuito, bem como diante dos aspectos históricos, econômicos e sociais anteriormente expostos, busca-se compreender possíveis influências dessas determinações sobre a doutrina do direito financeiro brasileiro.

3.3.1. O reflexo do debate sobre finanças públicas no direito brasileiro

O direito financeiro, segundo Massonetto, enquanto disciplina jurídica que organiza o espaço político-econômico da acumulação, é forjado pelos movimentos de transição das fases de acumulação do capital³³⁴. A configuração desse ramo responde, ainda, ao regime econômico vigente e às funções assumidas pelo Estado na estruturação do domínio econômico³³⁵. O jurista frisa que essa dinâmica é conformada por determinações que não se limitam à esfera nacional³³⁶: o direito financeiro articula seus fundamentos com a economia política do sistema mundial,

considerando, na organização do espaço político-econômico da acumulação, os espaços e limites do desenvolvimento nacional a partir de posições, conquistadas historicamente, dentro das hierarquias geopolíticas e geoeconômicas do próprio sistema (Fiori, 2001, p.51).³³⁷

Massonetto ressalta que, consequentemente, os padrões normativos do direito financeiro expressam a posição relativa do Estado no sistema mundial³³⁸,

ora sublinhando os processos domésticos de acumulação, ora voltando-se aos processos de acumulação em escala mundial; ora contestando a ordem monetária e financeira internacional, ora subordinando-se à hegemonia construída pelas ‘moedas’ dominantes no sistema interestatal.

A posição brasileira semiperiférica no sistema econômico mundial projeta-se no ordenamento jurídico nacional³³⁹. Assim, revelando as influências mútuas entre economia e direito, as alterações qualitativas na etapa de expansão do sistema são acompanhadas pela

³³³Bercovici, 2011, p. 570.

³³⁴Massonetto, 2006, p. 7-8; 29.

³³⁵Massonetto, 2006, p. 8.

³³⁶Massonetto, 2006, p. 10.

³³⁷Massonetto, 2006, p. 10.

³³⁸Massonetto, 2006, p. 29.

³³⁹Massonetto, 2006, p. 111.

reforma dos cânones do pensamento sobre as funções do Estado³⁴⁰, que são sublimadas no direito financeiro pátrio³⁴¹.

Aliomar Baleeiro (1905-1978) em sua obra *Uma Introdução à Ciência das Finanças* foi fortemente inspirado pelo pensamento de Keynes³⁴². A “revolução keynesiana”, como denomina o jurista, reflete-se em sua concepção sobre política fiscal, que tem como premissa a necessária função do Estado como agente indutor da economia privada, de maneira a “compensar desequilíbrios cíclicos”³⁴³. O autor considera que a política fiscal consiste na utilização dos instrumentos financeiros a favor de fins “extrafiscais”³⁴⁴, contrariando o princípio da neutralidade, atualmente dominante no campo³⁴⁵.

A atividade política e a produção acadêmica de Baleeiro são contemporâneas ao período em que o Brasil incorporava medidas voltadas à sua industrialização, em proveito do ciclo mundial de expansão material do sistema, sob a vigência do Sistema Bretton Woods³⁴⁶. A preocupação com o crescimento econômico recebeu atenção especial em sua obra:

Aceito o ponto de vista, que nos parece certo, da necessidade de fomento simultâneo da agricultura e das Indústrias, senão destas depois daquelas, a política financeira deve visar indiscriminadamente ao aumento da produtividade, em ambas, sem favorecer uma às expensas de outra.³⁴⁷

Sua orientação a favor da intervenção estatal reflete-se também em suas considerações sobre o manejo de instrumentos jurídicos voltados ao desenvolvimento econômico e social, como planejamento governamental e políticas de despesas públicas³⁴⁸.

Expressa uma visão a obra de Ricardo Lobo Torres. O jusfinancista, em seu *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, considera a doutrina keynesiana ultrapassada³⁴⁹, e é refratário à ideia de Constituição Social³⁵⁰, pois entende que o Estado deve

³⁴⁰Oliveira F., 2010, p. 66-71.

³⁴¹Massonetto, 2006, p. 29; 111.

³⁴²Baleeiro, 1996, p. 7; 58-59; 101-102.

³⁴³Baleeiro, 1996, p. 28.

³⁴⁴Baleeiro, 1996, p. 28.

³⁴⁵Torres L., 2000, p. 26-29.

³⁴⁶Massonetto, 2006, p. 78-83.

³⁴⁷Baleeiro, 1996, p. 54.

³⁴⁸Baleeiro, 1996, p. 51-63.

³⁴⁹Torres L., 2000, vol. 5, 136.

³⁵⁰Torres L., 2009, vol.1, p. 17-18, 289.

atuar subsidiariamente³⁵¹, restringindo-se à garantia do “mínimo existencial”³⁵², agindo somente nos espaços nos quais haja “carência de meios e de recursos societais”³⁵³. Por conseguinte, defende que o comando da atividade econômica deve ser delegado à iniciativa privada³⁵⁴, visão que contrasta com a afinidade de Baleeiro pelo Estado dirigente. Lobo Torres afirma que os direitos sociais são condicionados pela “reserva do possível”³⁵⁵, subordinando-o à supremacia do orçamento equilibrado³⁵⁶.

A obra de Lobo Torres é contemporânea às medidas de liberalização da economia brasileira, em que importantes partes do aparato estatal intervencionista construído após os anos 1930 foram transferidas para o setor privado por meio de privatizações³⁵⁷. O autor confere seu endosso a tais medidas:

Nos anos 90 a situação [das estatais] melhorou, em vista da política de privatização de amplos setores da economia, como sejam o siderúrgico, o das telecomunicações, o bancário, o das empresas de eletricidade, etc. Pena é que nos últimos anos declinou o ímpeto privatista, que não chegou a atingir algumas estatais como o Banco do Brasil (...)³⁵⁸.

A perspectiva de Lobo Torres expressa preocupações com a gestão fiscal alinhadas à agenda do Consenso de Washington, que tinha no combate ao déficit público um imperativo, ainda que em detrimento das políticas de proteção social³⁵⁹. A doutrina do jusfinancista sofreu forte influência das concepções teóricas de James Buchanan acerca da contenção do poder do Estado e dos gastos públicos³⁶⁰, tendo dedicado atenção expressiva à questão do equilíbrio orçamentário em seu Tratado³⁶¹. Destaca-se, ainda, que, mesmo sob a vigência da Constituição de 1988, o jurista defendeu a utilização de mecanismos de hermenêutica constitucional para esvaziar o sentido intervencionista do Estado³⁶².

³⁵¹Torres L., 2009, vol.1, p. 289.

³⁵²Torres L., 2009, p. 18-19.

³⁵³Torres L., 2000, vol.5, p. 20.

³⁵⁴Torres L., 2000, vol.5, p. 109.

³⁵⁵Torres L., 2000, vol. 5, p. 136; 182.

³⁵⁶Torres L., 2000, vol. 5, 18-19; 73

³⁵⁷Oliveira F., 2010, p. 76.

³⁵⁸Torres L., 2000, vol.5, p. 101.

³⁵⁹Massonetto, 2006, p. 41; 90.

³⁶⁰Torres L., 2000, vol.5, p. 15; 63; 73; 178; 189; 270-271.

³⁶¹Torres L., 2000, vol. 5, p. 101; 173-178.

³⁶²Torres L., 2000, vol. 5, p. 6; 29; 49.

O Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo, Fernando Facury Scaff, em seu ensaio *Orçamento Republicano e Liberdade Igual: Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*, escreve após sentidos os efeitos sociais e econômicos do neoliberalismo no cenário brasileiro. O docente reconhece que o Estado tem papéis a serem cumpridos e deve comprometer-se a concretizar os objetivos constitucionalizados, utilizando, para isso, o aparato do direito financeiro³⁶³.

A aludida obra de Scaff manifesta elevada preocupação com o orçamento público enquanto ferramenta de concretização de direitos sociais³⁶⁴. O autor promoveu ampla pesquisa, por meio da qual buscou investigar, sob a ótica da arrecadação de receitas, da realização de despesas, e da utilização do crédito público, o papel desempenhado pelo Estado brasileiro na concretização dos compromissos inscritos no pacto político de 1988³⁶⁵. Essa empreitada intelectual vai ao encontro das preocupações sobre a efetividade constitucional, e alinha-se ao pensamento econômico que legitima a atuação estatal com vistas a promover justiça distributiva³⁶⁶.

A transformação da política fiscal apresentada na seção anterior projeta-se no direito financeiro. O padrão normativo que punha ênfase nas normas de planejamento na segunda metade do séc. XX, deu lugar a normas de controle fiscal no XXI, tornando a busca pelo equilíbrio orçamentário um dever de todos os governos³⁶⁷. Fabrício Oliveira enfatiza as novas atribuições do Estado, segundo as exigências desse contexto econômico:

O novo regime fiscal que brotou dessa nova concepção sobre a política fiscal explica por que o controle permanente das contas públicas se tornou um elemento-chave da política econômica, exigindo do Estado abrir mão de seu papel como agente implementador de políticas de desenvolvimento e de bem-estar: diferentemente do que ocorria no mundo keynesiano em que sua intervenção era vista como vital para garantir a estabilidade do sistema e a coesão das forças sociais, até mesmo, se necessário, com a geração de déficits, a estabilidade macroeconômica passou a exigir, de acordo com o novo paradigma teórico, um Estado que gaste pouco - afinal, não são inócuos os seus gastos destinados para aquela finalidade? -, tenha suas contas equilibradas e cumpra o seu papel de espaço de valorização da riqueza financeira e de garantia de sua conversão em riqueza real. Geração de superávits primários e controle da relação Dívida/PIB tornaram-se, nessa perspectiva teórica, a palavra de ordem para suas políticas na nova ordem

³⁶³Scaff, 2018, p. 80.

³⁶⁴Scaff, 2018, p. 267-269.

³⁶⁵Scaff, 2018, p. 412-419.

³⁶⁶Scaff, 2018, p. 274-277.

³⁶⁷Torres L., 2000, v. 5, p. 178.

que se instaurou, mesmo que, para isso, tenha de abdicar de seu papel como agente de legitimação do sistema.

O panorama exposto demonstra o compasso entre a agenda político-econômica de cada momento histórico e a renovação de suas bases jurídicas. Esse movimento, conforme Massonetto, estende-se mundialmente, e, por conseguinte, manifesta-se também na política fiscal do Estado brasileiro, que será tema do capítulo seguinte.

4. CAPÍTULO 3: TRANSFORMAÇÕES DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA- UM PANORAMA SOBRE O MANEJO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS

A evolução do papel do Estado correlaciona-se com o atendimento das necessidades de acumulação do sistema capitalista. Conforme explorado no Capítulo 1, a ascensão do capitalismo como sistema econômico dominante teve no Estado o suporte institucional que propiciou o processo de acumulação primitiva que elevou a burguesia a classe dominante³⁶⁸. Analisando esse processo, Francisco de Oliveira destaca que a utilização de recursos públicos esteve na gênese da formação do capitalismo³⁶⁹. Esse mecanismo evoluiu ao longo do tempo: diferenciam-se as intervenções estatais conjunturais, típicas do Estado Liberal no capitalismo concorrencial, da atuação estatal planejada, voltada a alterar as estruturas econômicas, que ganhou corpo com o Estado de Bem-Estar Social³⁷⁰, inspirada pelo pensamento econômico de Keynes. Esse processo foi marcado pela reconfiguração do orçamento público e pelo reconhecimento de direitos sociais, notadamente a partir do constitucionalismo social do segundo pós-guerra³⁷¹.

Esse processo não ocorre de maneira homogênea em todo o sistema mundial. Francisco de Oliveira ressalta que as antigas economias coloniais ficaram relegadas à condição de subordinação e dependência dos países centrais³⁷². Naqueles locais, foram tolhidas a possibilidade de desenvolvimento de economias cujos centros de decisão sejam internos, bem como as possibilidades de sua complexificação por meio da livre iniciativa, em razão da fraqueza financeira da burguesia³⁷³. Geraldo Biasoto Jr. confirma essa visão, e identifica o Estado como o protagonista do desenvolvimento do capitalismo no caso brasileiro³⁷⁴. No séc. XX, o país vivenciou um processo de reestruturação econômica que Fabrício Oliveira subdivide em três grandes fases. A primeira consiste na formação agrário-exportadora que perdurou até o primeiro terço do séc. XX³⁷⁵; após a Revolução de 1930, veio a segunda, que

³⁶⁸Oliveira F., 2010, p. 70.

³⁶⁹Oliveira F. de, 1998, p. 20.

³⁷⁰Baleeiro, 1994, p. 48; 398.

³⁷¹Herrera, 2003, p. 85.

³⁷²Oliveira F. de, 1998, p. 205-207.

³⁷³Oliveira F., 2010, p. 45.

³⁷⁴Biasoto, 1995, p. 1.

³⁷⁵Oliveira R., 2014, p. 72.

iniciou uma onda de industrialização e ganhou maior vigor no segundo pós-guerra³⁷⁶; em seguida, a terceira, em que o impulso industrializante arrefeceu após a quebra do pacto desenvolvimentista³⁷⁷. Essas reconfigurações não ocorreram de maneira espontânea, segundo as leis do livre mercado, mas sob a tutela do Estado e financiadas pelo fundo público³⁷⁸.

Conhecer tais determinações é imprescindível para compreender a efetividade dos direitos em uma determinada comunidade política³⁷⁹. A positivação de direitos, por si só, não conduz à sua efetivação - além da necessária consignação no orçamento público, que passa pelo crivo do debate parlamentar na esfera institucional³⁸⁰, ocorrem mediações constantes devido a tensões entre política e economia.

Dessa maneira, busca-se empreender, a partir da investigação das determinações que o condicionam, os papéis assumidos pelo Estado brasileiro na política fiscal, com o objetivo de discorrer sobre sua capacidade de efetivação dos direitos inscritos na Constituição.

4.1. DETERMINAÇÕES DA POLÍTICA FISCAL E DO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO

A formação dos Estados nacionais esteve diretamente ligada ao processo de expansão do capital, e das necessidades de espaços político-econômicos sobre os quais ele seria organizado³⁸¹.

4.1.1. Desenvolvimento desigual

Com base nas perspectivas teóricas de Fiori, Arrighi e Wallerstein, Massonetto observa que o capitalismo se desenvolveu de maneira desigual entre os Estados. Esse processo gerou relações assimétricas de poder, dominadas por Estados hegemônicos, cuja posição econômica privilegiada permite-lhes liderar a governança do sistema econômico mundial. Segundo

³⁷⁶Oliveira R., 2014, p. 73.

³⁷⁷Biasoto, 1995, p. 242.

³⁷⁸Oliveira F. de, 1998, p. 21

³⁷⁹Massonetto, 2006, p. 9.

³⁸⁰Oliveira R., 2014, p. 69.

³⁸¹Massonetto, 2006, p. 13.

Wallerstein, embora o espaço econômico transcendia as fronteiras territoriais, sua organização teve uma estrutura política única como base, composta por múltiplas unidades políticas, os Estados nacionais, ordenados hierarquicamente³⁸². Essa estratificação é integrada por um núcleo orgânico central, representado por um Estado hegemônico, que se incumbe de emitir orientações às condutas dos demais Estados e economias nacionais periféricos³⁸³.

4.1.2. Expansão do sistema mundial

Para Arrighi, o capitalismo desenvolve-se em ciclos sistêmicos, compostos por fases de expansão material e expansão financeira, que se alternam entre a ênfase dada pelo capital, respectivamente, à mobilização de fatores de produção voltados à economia real, ou, diversamente, à acumulação de capital meramente financeiro³⁸⁴. Essas modificações na natureza da acumulação são provocadas por crises no processo de reprodução do capital, que não encontram solução nas forças do próprio mercado. Fabrício Oliveira descreve que, nessas situações, o Estado é convocado a agir para garantir as condições necessárias para garantir não somente a continuidade da reprodução dos capitais privados, mas para a sobrevivência do próprio sistema³⁸⁵.

Esses diferentes padrões de acumulação do desenvolvimento do capitalismo ocasionam, por conseguinte, diferentes posturas do Estado em relação à sua participação na economia e na produção de bens públicos³⁸⁶. Momentos de expansão material do capital implicaram, no séc. XX, na ampliação das tarefas do Estado na provisão de bens e na regulação da vida econômica e social. De maneira contrária, a expansão do capital financeiro, historicamente, propugna uma postura moderada do Estado, de maneira a abandonar às forças do mercado a condução do processo de acumulação³⁸⁷.

O conteúdo da política fiscal de um determinado país acompanha, portanto, as tendências da natureza qualitativa de cada etapa de expansão do capital no sistema mundial e é condicionado pela autonomia de que dispõe o país para organizar sua economia, seu

³⁸²Massonetto, 2006, p. 12-13.

³⁸³Massonetto, 2006, p. 43-51.

³⁸⁴Massonetto, 2006, p. 24-25.

³⁸⁵Oliveira F., 2010, p. 68-69.

³⁸⁶Oliveira F., 2010, p. 68-69.

³⁸⁷Oliveira F., 2010, p. 66-69.

arcabouço jurídico³⁸⁸ e, consequentemente, sua capacidade de cumprir com seus compromissos constitucionais, especialmente os de caráter social.

4.2. AS DIFERENTES CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA

A presença do Estado na economia é elemento constitutivo do desenvolvimento do capitalismo no Brasil³⁸⁹. Geraldo Biasoto Jr. retrata que a formação dos mercados, da estrutura produtiva e mesmo das relações de classe são resultado da urdidura estatal junto ao mundo privado³⁹⁰. Fabrício Oliveira explica que isso ocorre em função das condições retardatárias próprias do subdesenvolvimento. Enquanto em países capitalistas desenvolvidos, que ocupam posição privilegiada no sistema mundial, as forças produtivas foram devidamente constituídas e arregimentadas por meio do capital, nos países subdesenvolvidos, elas encontram-se em fase de constituição e requerem a atuação do Estado por meio da realização de gastos públicos que atendam às demandas e necessidades de reprodução do sistema³⁹¹.

Massonetto destaca que as determinações do capitalismo brasileiro são exógenas, dada a sua condição de dependência em relação ao capital internacional³⁹². Esse fenômeno provoca a subordinação da jurisdição política do país, o que se reflete na adoção de padrões normativos alinhados às necessidades do sistema mundial³⁹³, e torna sua capacidade de intervenção do Estado brasileiro mitigada, por ser condicionada por forças que não se encontram sob a tutela da soberania nacional³⁹⁴. No entanto, as transformações estruturais ocorridas no país durante o séc. XX³⁹⁵ explicitam tensões entre economia e política que propiciaram resistência temporária aos ditames externos, permitindo a modificação da posição relativa do Estado brasileiro no sistema interestatal ao longo dos sucessivos ciclos sistêmicos de acumulação³⁹⁶.

Essas transformações econômicas tiveram como reflexo modificações na política fiscal brasileira, que se projetaram na doutrina constitucional e no processo de incorporação de

³⁸⁸Massonetto, 2006, p. 29; 111-112.

³⁸⁹Biasoto, 1995, p. 1.

³⁹⁰Biasoto, 1995, p. 6-7.

³⁹¹Oliveira F., 2010, p. 65.

³⁹²Massonetto, 2006, p. 63.

³⁹³Massonetto, 2006, p. 23-34; 50-51.

³⁹⁴Bercovici, 2013, p. 302.

³⁹⁵Biasoto, 1995, p. 6-7.

³⁹⁶Massonetto, 2006, p. 50; 111.

direitos sociais, explicitando a conexão entre os problemas econômicos e políticos, segundo a lição de Paulo Bonavides Paes de Andrade³⁹⁷.

Fabrício Oliveira categoriza os papéis assumidos pelo Estado brasileiro conforme a natureza de seu envolvimento na economia nacional, os quais serão descritos segundo sua localização diante das tendências mundiais, determinações histórico-concretas e consequências sobre a esfera constitucional³⁹⁸.

4.2.1. Do período colonial até o início da década de 1930

Fabrício Oliveira aponta que no período que se estende até o início da década de 1930, o Estado brasileiro seguia as tendências mundiais de abstenção na participação no processo de geração de renda na economia. Sua política econômica, “liberal na aparência e intervencionista na prática”, consistia na proteção da economia agrícola, sob o comando das oligarquias que se revezavam no poder³⁹⁹. A intervenção na economia restringia-se, portanto, ao atendimento dos interesses que circundavam as classes proprietárias rurais. Conforme descreve Massonetto, além da atividade bancária, por meio do Banco do Brasil e de algumas caixas econômicas, a ação estatal concentrava-se em oferecer subsídios à produção agrícola e no estabelecimento de garantias de rentabilidade mínima, voltadas a auferir investimentos externos com vistas à expansão da malha ferroviária agro-exportadora⁴⁰⁰. Como instrumentos de política fiscal, contava com a receita dos impostos de exportação, repartidos pela União entre os estados⁴⁰¹.

Essa dinâmica manifestava-se também na ordem jurídica vigente no período. A Constituição outorgada de 1824 tinha como marca a contradição entre a ideologia liberal e a remanescência do absolutismo em razão da manutenção do poder conservador e autoritário do Imperador, de acordo com os ditames teóricos do liberalismo econômico, ambos destinados a referendar o *status quo* que atendia aos interesses da burguesia beneficiária da economia rural⁴⁰². Expressam esse paradoxo as garantias individuais clássicas expressas no artigo 179 (liberdade, segurança individual e propriedade) simultaneamente à manutenção do regime de

³⁹⁷ Bonavides; Andrade, 1990, p. 11.

³⁹⁸ Oliveira F., 2010, p. 71-78.

³⁹⁹ Oliveira F., 2010, p. 72-73.

⁴⁰⁰ Massonetto, 2006, p. 61.

⁴⁰¹ Oliveira F., 2010, p. 73.

⁴⁰² Bonavides; Andrade, 1990, p. 7; 92-93, 95, 99.

escravidão⁴⁰³. Bonavides afirma que esse pacto entre monarquia e escravidão consistiam na “verdadeira Constituição imperial”, não obstante formalmente o texto contivesse alguma sensibilidade para questões sociais, vide as disposições acerca de acesso à instrução primária e gratuita (art. 179, XXXII) e aos socorros públicos (art. 179, XXXI). A ordem constitucional do período, portanto, foi marcada pela contradição entre seus fundamentos jurídico-teóricos e a prática expressa na política econômica e na vida social.

A partir de 1889, o governo militar substituiu a posição da monarquia no pacto oligárquico, inaugurando, com a República, uma nova ordem política que, a partir da promulgação da Constituição de 1891, consolidou o Estado Liberal, em um continuísmo consentâneo com o objetivo de salvaguardar a ordem liberal-burguesa vigente⁴⁰⁴.

4.2.2. Da Revolução de 1930 à década de 1980 - Estado desenvolvimentista

O primeiro pós-guerra desencadeou um processo de revisão dos cânones do liberalismo em virtude do reconhecimento do papel do Estado na organização da economia. Embora as formulações de Keynes tenham passado a exercer influência sobre o aparelho estatal somente a partir do *New Deal*, o reconhecimento do Estado como legítimo mediador do processo econômico impôs-se a partir da crise de 1929, que eclodiu se deu nos EUA, mas cujos impactos foram sentidos em toda a economia mundial⁴⁰⁵.

Nesse contexto, a economia brasileira, que até então permanecera sob a hegemonia do setor cafeeiro, foi libertada dos interesses oligárquicos imediatos com a Revolução de 1930, que atribuiu identidade nacional à política econômica e dotou a máquina pública de instituições voltadas a dar suporte à transformação da matriz produtiva do país e à sua realocação na divisão internacional do trabalho no seio da Segunda Revolução Industrial⁴⁰⁶.

⁴⁰³Bonavides; Andrade, 1990, p. 7; 99.

⁴⁰⁴Bonavides; Andrade, 1990, p. 250-252.

⁴⁰⁵Massonetto, 2006, p. 32-34.

⁴⁰⁶Massonetto, 2006, p. 78.

Geraldo Biasoto Jr. identifica momentos distintos no desenvolvimentismo brasileiro, que se iniciam com o primeiro governo Vargas e findam com o ocaso do “milagre econômico” durante a ditadura militar⁴⁰⁷.

4.2.2.1. Da Era Vargas à queda da República Populista (1930-1964)

O abalo na doutrina do *laissez-faire* entre a classe empresarial tornou a participação ativa do Estado na vida econômica e social opção viável para o desenvolvimento nacional⁴⁰⁸. Fabrício Oliveira descreve que a ascensão do desenvolvimentismo tinha como objetivo permitir o avanço das “forças produtivas especificamente capitalistas” por meio do intervencionismo e da regulação⁴⁰⁹. Sônia Regina de Mendonça destaca que o empresariado industrial brasileiro foi o principal beneficiário das mudanças políticas e econômicas que se processaram nesse período⁴¹⁰, no qual buscou legitimar-se como “classe produtora” nacional e representante da modernização da economia nacional. Esse projeto era composto por quatro elementos:

- a) a superação - via indústria - do grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira em face das oscilações e crises do mercado mundial;
- b) a condenação da exportação de bens primários como sustentáculo exclusivo da economia nacional;
- c) o estabelecimento da identidade entre industrialização e “grandeza nacional”;
- d) a convocação do Estado para a tarefa de implantação da indústria pesada, não apenas ampliando suas funções de coordenação econômica, como também aquelas de investidor nos setores de infra-estrutura básica.⁴¹¹

Dentre as medidas implementadas, Biasoto Jr. destaca a racionalização promovida pelos códigos de regulamentação dos “serviços de utilidade pública e de informação estatística, os planos para transporte e energia, a legislação trabalhista e de intervenção no mercado de trabalho e o planejamento setorial”⁴¹².

Essa transformação institucional incrementou a capacidade de intervenção do Estado, que, inicialmente, cuidou de dirimir os entraves à industrialização. Assim, a estruturação de

⁴⁰⁷ Biasoto, 1995, p. 6-10.

⁴⁰⁸ Biasoto, 1995, p. 6.

⁴⁰⁹ Oliveira F., 2010, p. 73.

⁴¹⁰ Mendonça, 1988, p. 24.

⁴¹¹ Mendonça, 1988, p. 23.

⁴¹² Biasoto, 1995, p. 6-7.

setores estratégicos para a acumulação industrial privada⁴¹³, como energia, mineração e siderurgia, foram obra do “Estado-empresário”⁴¹⁴. Esse redirecionamento do centro dinâmico da acumulação⁴¹⁵, em que foi operada a transferência de recursos da agricultura para a indústria, por meio da combinação de medidas das políticas cambial, creditícia e fiscal⁴¹⁶, forjou o processo de “industrialização restringida”, que perdurou de 1930 a 1955⁴¹⁷. Biasoto Jr. narra que a articulação de capitais por parte do Estado experimentou um salto qualitativo com o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), através da implementação de políticas setoriais que alteraram o perfil da estrutura industrial brasileira, integrada e distribuída entre os capitais privados de origem interna e externa e o capital estatal⁴¹⁸. Esse processo fez com que o Estado ganhasse preponderância sobre o comando da economia por meio do planejamento estratégico voltado ao desenvolvimento dos ramos de energia, transportes, alimentação e indústrias de base, bem como do estabelecimento de novos padrões de vida através da abertura de postos de trabalho⁴¹⁹.

Segundo Mendonça, o projeto desenvolvimentista repousava sobre uma composição de forças “delicada e contraditória”, composta pela interdependência entre setores econômicos com interesses divergentes, associada à necessidade de evitar confrontos com a classe trabalhadora, dando azo à modernização conservadora que marcou o desenvolvimento econômico brasileiro, marcado por entrechoques de interesses que promoveram sucessivas rupturas na ordem constitucional⁴²⁰.

4.2.2.1.1. *A Constituição de 1934*

A Constituição de 1934 inaugurou a era das constituições transformadoras no Brasil⁴²¹. A ditadura de Vargas removeu as oligarquias situacionistas e promoveu uma revolução institucional que lançou as bases do Estado Social no país, com vistas à promoção de reformas

⁴¹³Mendonça, 1988, p. 34.

⁴¹⁴Oliveira F., 2010, p. 74.

⁴¹⁵Massonetto, 2006, p. 83.

⁴¹⁶Mendonça, 1988, p. 30-31.

⁴¹⁷Mendonça, 1988, p. 29.

⁴¹⁸Biasoto, 1995, p. 7.

⁴¹⁹Mendonça, 1988, p. 59-60.

⁴²⁰Mendonça, 1988, p. 31; 33; 38; 61. Bonavides; Andrade, 1990, p. 10.

⁴²¹Bonavides; Andrade, 1990, p. 323. Bercovici, 2013, p. 300-302.

econômicas e sociais⁴²² que dariam corpo jurídico à entrada do país no ciclo de acumulação aberto pela janela de oportunidade do entreguerras que permitiu a aceleração do processo de industrialização⁴²³. Os reflexos da “revolução keynesiana” foram sentidos na ordem jurídica por meio da inauguração do Estado Social, no texto de 1934. A ordem econômica e social surgem pela primeira vez na história constitucional brasileira (Título IV), incorporando preceitos do Estado de Bem-Estar Social inspirados no modelo de Weimar⁴²⁴, como a proteção à família (arts. 113, inc. 34, 138, ‘d’ e 144), ao trabalhador e aos interesses econômicos do país (art. 121), bem como à educação (arts. 148 e 149), que, neste último caso, contou com o estabelecimento de mecanismos financeiros destinados à garantia de aplicação de percentuais mínimos de receita para seu financiamento (art. 156)⁴²⁵. No âmbito econômico, o exercício do direito à propriedade passa a ser condicionado pelo interesse público (art. 113, inc. 17), e a intervenção estatal com vistas à industrialização ganha institucionalização por meio de normas referentes ao monopólio estatal de indústrias e atividades econômicas (art. 116), ao fomento da economia popular, ao desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito (art. 117). O documento tornou as minas e demais riquezas do subsolo propriedade distinta deste para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial (art. 118), submeteu o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica a autorização ou concessão federal (art. 119) e dispôs sobre sua nacionalização (art. 119, §1º)⁴²⁶.

Não obstante os avanços sociais conseguidos do texto constitucional, Bonavides considera que a ambiguidade do texto determinou sua vida breve em razão das tendências divergentes representadas pela vontade política liberalizante e pelo intervencionismo do Estado que necessitava afirmar-se como organizador da vida social e econômica⁴²⁷.

4.2.2.1.2. *A Constituição de 1937*

⁴²²Bonavides; Andrade, 1990, p. 261;263;264;266.

⁴²³Mendonça, 1988, p. 39;40.

⁴²⁴Bonavides; Andrade, 1990, p. 325.

⁴²⁵Bonavides; Andrade, 1990, p. 319-324.

⁴²⁶Bonavides; Andrade, 1990, p. 323;327.

⁴²⁷Bonavides; Andrade, 1990, p. 320;332.

O autoritarismo do Estado Novo esteve a serviço de completar a obra da Revolução de 1930⁴²⁸ - a consolidação e fortalecimento do Estado Nacional e efetivação do projeto industrialista passavam por um Estado forte⁴²⁹. A Constituição outorgada de 1937 visou à centralização do poder, expediente utilizado por Vargas para obliterar a difusão de interesses representados na carta anterior e que, segundo seus ideólogos, prejudicava o desenvolvimento nacional⁴³⁰. A paz social de que necessitava o pacto desenvolvimentista entre o Estado e a burguesia contou com o revestimento de uma ordem jurídica autoritária inspirada na Constituição da Polônia (1921) que, segundo Bonavides, foi influenciada pelo nazismo e pelo fascismo, regimes de exceção que encontravam justificativa também no imperativo da estabilidade econômica⁴³¹.

4.2.2.1.3. A Constituição de 1946

A Constituição de 1946, conforme Bonavides, foi pautada pela dubiedade entre a ordem liberal e o populismo, contradição que conferiu-lhe vida breve⁴³². Embora tenha mantido a estrutura do Estado Social e previsto importantes normas de planejamento voltadas à correção de desigualdades regionais⁴³³, teve como empecilho para a realização de importantes reformas, como a agrária, a previsão de desapropriação fundiária somente mediante prévia indenização em dinheiro⁴³⁴.

4.2.2.2. A Ditadura militar (1964-1985)

Não obstante os esforços desenvolvimentistas que ganharam impulso a partir da Era Vargas, Fabrício Oliveira observa que até o ano de 1964 os gastos governamentais situavam-se em torno de 15% do PIB. O “Estado de compromisso” representado pelo pacto político naquele período represava a realização de reformas instrumentais, como a tributária e a

⁴²⁸Bonavides; Andrade, 1990, p. 335.

⁴²⁹Mendonça, 1988, p. 23.

⁴³⁰Bonavides; Andrade, 1990, p. 335-337; 346.

⁴³¹Bonavides; Andrade, 1990, p. 339-340; 343.

⁴³²Bonavides; Andrade, 1990, p. 411.

⁴³³Bonavides; Andrade, 1990, p. 411.

⁴³⁴Bonavides; Andrade, 1990, p. 411.

financeira, o que manteve incubadas as potencialidades de arquitetar o Estado de Bem-Estar Social na periferia do sistema⁴³⁵.

Após a Segunda Guerra Mundial, a hegemonia dos Estados Unidos no sistema mundial emitiu sinais para a reestruturação da governança mundial com os acordos de Bretton Woods, que, além de um novo padrão monetário, preconizou a adoção de políticas financeiras ativas como alternativa ao protecionismo e à eventual ruptura da paridade cambial⁴³⁶. Não obstante os focos de resistência das forças econômicas e políticas locais, que, à época, tiveram seu último fôlego com o governo João Goulart (1961-1964), o consenso do padrão regulatório que atendia aos interesses da política externa norte-americana foi incorporado no país com a ditadura militar instaurada em 1964⁴³⁷.

Biasoto Jr. aponta que a renovação do pacto desenvolvimentista instaurado pelo regime autoritário foi alicerçada pela realização de reformas no aparelho da administração pública, bem como nos sistemas tributário, financeiro e cambial⁴³⁸.

Essas medidas provocaram o maior salto no potencial intervencionista da história brasileira⁴³⁹. Fabrício Oliveira aponta que, no curso de uma década, os gastos públicos saltaram para 25% do PIB⁴⁴⁰. Esse crescimento culminou no “milagre econômico”, reposicionando positivamente o Brasil na esteira da expansão material do capitalismo ao final da “era de ouro”.

Segundo Mendonça, com o golpe militar de 1964, a burguesia nacional optou pelo caminho de dar impulso à sua acumulação privada por meio da supressão das demandas populares, interrompendo o regime democrático e canalizando para si os instrumentos estatais que davam suporte à expansão produtiva⁴⁴¹. O resultado desse processo foram os lucros “faraônicos” garantidos às empresas monopolistas nacionais e estrangeiras⁴⁴².

⁴³⁵ Oliveira F., 2010, p. 74.

⁴³⁶ Massonetto, 2006, p. 68-69.

⁴³⁷ Massonetto, 2006, p. 64-70; 72-73.

⁴³⁸ Biasoto, 1995, p. 8-10.

⁴³⁹ Biasoto, 1995, p. 8.

⁴⁴⁰ Oliveira F., 2010, p. 75.

⁴⁴¹ Mendonça, 1988, p. 83-85;88-89.

⁴⁴² Mendonça, 1988, p. 91.

Fabrício Oliveira destaca que esse modelo de crescimento não buscava sanar os problemas do atraso e da miséria, e ocasionou o aprofundamento das desigualdades sociais causadas pela concentração de renda causada pelos privilégios conferidos pelo regime autoritário ao capital privado, em detrimento de medidas que pudessem fazer proveito à classe trabalhadora por meio de políticas distributivas⁴⁴³.

Dessa maneira, a estrutura institucional do período foi adequada às necessidades de oferecer suporte ao processo de acumulação privada. Biasoto Jr. enumera entre as principais medidas adotadas a centralização de recursos na esfera federal, a forte descentralização administrativa, que ocasionou a “proliferação de entidades da administração indireta, dotadas de autonomia administrativa, orçamentária e financeira”, cujo controle financeiro fugia do sistema orçamentário e contábil do orçamento da União, bem como a reforma bancária⁴⁴⁴. As práticas desse arranjo institucional, marcado pelo fracionamento decisório, ocasionou um crescente desequilíbrio fiscal, que, no contexto da segunda crise do petróleo, bem como da elevação das taxas de juros pelos EUA no último quarto do séc. XX, culminou na necessidade de adoção de medidas de controle das contas públicas⁴⁴⁵.

4.2.2.2.1. A Constituição de 1967

O crescimento e a diversificação da intervenção estatal no período buscava tornar o núcleo urbano-industrial no “polo dinâmico” da economia brasileira, de maneira a redirecionar os esforços institucionais para o desenvolvimento do mercado interno⁴⁴⁶. No entanto, o estabelecimento de condições mínimas de vida mínimas ao trabalhador, mecanismo do Estado Social próprio da política keynesiana de estímulo à demanda, esteve longe de ser um consenso no pacto desenvolvimentista brasileiro⁴⁴⁷.

Esse dissenso foi arrefecido pela vontade autoritária da ditadura, que buscava legitimar-se juridicamente por meio da Constituição de 1967⁴⁴⁸, a qual, segundo Bonavides,

⁴⁴³Oliveira F., 2010, p. 74.

⁴⁴⁴Biasoto, 1995, p. 130-131.

⁴⁴⁵Biasoto, 1995, p. 224-225.

⁴⁴⁶Mendonça, 1988, p. 28.

⁴⁴⁷Mendonça, 1988, p. 83-85;88-89.

⁴⁴⁸Bonavides; Andrade, 1990, p. 431.

“constitucionalizou o institucional”⁴⁴⁹, dado que os atos institucionais foram, na prática, a base da ordem jurídica do regime⁴⁵⁰.

Bonavides ressalta que o esvaziamento das funções do Parlamento pelo regime militar teve como intuito asfixiar a expressão dos interesses contrários à ordem de acumulação que visava se consolidar, com o objetivo de articular o Brasil ao movimento de acumulação mundial, de maneira a harmonizar o arbítrio político com os critérios financeiros e econômicos que orientavam o sistema de governo⁴⁵¹.

Dentre o arcabouço institucional utilizado pela ditadura para conformar a ordem econômica e sua interação com o setor público, destacam-se as reformas infraconstitucionais, como a edição do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966)⁴⁵², a criação do Banco Central do Brasil (Lei n.º 4.595, de 31 de Dezembro de 1964)⁴⁵³, e a reforma administrativa imposta pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O “Estado de compromisso” característico do período populista, segundo Mendonça⁴⁵⁴, foi rescindido pelo governo militar, provocando um rearranjo nas relações de trabalho que resultou na intensificação da exploração da força de trabalho e ocasionou um processo de concentração de renda⁴⁵⁵, que contribuiu para erigir um Estado excludente que reforçou chagas históricas do país⁴⁵⁶.

4.2.3. De 1980 à contemporaneidade

Com a crise do Sistema de Bretton Woods, ocorreu a disseminação de políticas neoliberais, que propõem a retirada da participação do Estado na economia, considerado a partir de então um entrave ao processo econômico. A proposta de ruptura com o keynesianismo, apresentada pelos governos Thatcher e Reagan nos anos 1980, irrompe um processo de privatizações, liberalização dos mercados e austeridade fiscal, tríade de medidas principais do

⁴⁴⁹Bonavides; Andrade, 1990, p. 431.

⁴⁵⁰Bonavides; Andrade, 1990, p. 430.

⁴⁵¹Bonavides; Andrade, 1990, p. 409-429; 436.

⁴⁵²Bercovici; Massonetto, 2006, p. 60-61.

⁴⁵³Constituição dirigente invertida, Bercovici; Massonetto, 2006, p. 61.

⁴⁵⁴Mendonça, 1988, p. 25.

⁴⁵⁵Mendonça, 1988, p. 92-93.

⁴⁵⁶Oliveira F. de, 1998, p. 205-213.

neoliberalismo⁴⁵⁷. A máxima “não há alternativa” tornou-se o novo consenso global, e as medidas ortodoxas de ajuste fiscal permearam as agendas de governos de distintas orientações político-ideológicas⁴⁵⁸.

Essa agenda foi introduzida no Brasil paulatinamente a partir do ocaso do “milagre econômico”, nos estertores do regime ditatorial. Biasoto Jr. descreve que, nos anos 1980, o país encontrava-se em uma profunda crise fiscal, aliada ao esgotamento do formato das relações público-privadas, em razão da perda de capacidade de administrar os conflitos de classe por parte do Estado⁴⁵⁹. A transição para a “Nova República” foi marcada por um reordenamento institucional voltado a reequilibrar as contas públicas que levou à ruína da capacidade de intervenção estatal na economia⁴⁶⁰.

Após a redemocratização, as forças políticas que lutaram contra a ditadura reavivaram o desenvolvimentismo por meio de uma pauta de reformas voltada a estabelecer uma estratégia macroeconômica direcionada para o crescimento com distribuição de renda, bem como um amplo sistema de seguridade social⁴⁶¹. Essa agenda culminou na promulgação da Constituição de 1988, que significou uma contra-tendência à hegemonia do padrão regulatório neoliberal, no ápice de sua profusão ao redor do globo⁴⁶².

A distensão política ao final da década de 1980 formou uma barreira de contenção à implementação irrestrita da agenda neoliberal. A ação de movimentos sociais e sindicatos grevistas no ABC paulista não apenas contribuiu para a queda o regime ditatorial, mas retardou o desmonte do aparato estatal intervencionista⁴⁶³. A forte pressão política do período permitiu ao campo popular reivindicar uma série de medidas governamentais de profundo conteúdo social e econômico⁴⁶⁴, em um movimento que, para Bercovici, sedimentou o constitucionalismo social no Brasil, através da promulgação do texto reformista de 1988⁴⁶⁵.

⁴⁵⁷Rossi; Dweck, 2018, p. 28.

⁴⁵⁸Bercovici, 2011, p. 569.

⁴⁵⁹Biasoto, 1995, p. 6.

⁴⁶⁰Biasoto, 1995, p. 135.

⁴⁶¹Fagnani, 2018, p. 64.

⁴⁶²Massonetto, 2006, p. 50.

⁴⁶³Oliveira F. de , 1998, p. 178-181.

⁴⁶⁴Rossi; Dweck, 2018, p. 64.

⁴⁶⁵Bercovici, 2013, p. 299.

4.2.3.1. A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 conta com um robusto rol de direitos sociais e econômicos que impulsionaram a ampliação das prestações estatais, como o estabelecimento de um sistema de seguridade social, da universalização do acesso à saúde e ao ensino básico gratuitos (arts. 194, 196, 198 205 e 206)⁴⁶⁶. Esse arcabouço de direitos foi complementado pela renovação da moldura orçamentária, que ganhou reforço com a constitucionalização das leis orçamentárias voltadas ao planejamento da ação governamental (Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e planejamentos setoriais - art. 165)⁴⁶⁷. No entanto, desde a sua promulgação, o texto foi alvo de críticas incisivas por parte do campo ligado ao antigo regime, que vaticinava o fracasso do documento, em razão de sua ambição transformadora⁴⁶⁸. Esta, para concretizar-se, necessariamente demandaria um forte rearranjo econômico e financeiro intervencionista, em plena expansão da doutrina neoliberal pelo mundo.

Nesse sentido, Bercovici e Massonetto ressaltam a contradição entre as constituições econômica e financeira gerada pela entrada em vigor da Constituição de 1988, ao passo que manteve-se intacta a estrutura institucional financeira, monetária e cambial herdada do padrão de financiamento construído ao final da ditadura militar⁴⁶⁹. Nesse período, a preocupação com o controle e o equilíbrio das contas públicas era premente, e assim conseguiu transmitir-se para a Constituição Financeira de 1988, que foi coroada posteriormente com edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 2000)⁴⁷⁰. Essa tensão explicita os entraves que encontram-se entre o dever-ser jurídico, relativo às prestações positivas constitucionalmente garantidas aos cidadãos, e a realidade concreta, de crescente privação de direitos, em razão da adoção de medidas fiscais e econômicas elaboradas ao largo dos compromissos sociais pactuados na Constituição⁴⁷¹.

5. O IMPASSE ENTRE O PROJETO CIVILIZATÓRIO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A POLÍTICA FISCAL NEOLIBERAL

⁴⁶⁶Fagnani, 2018, p. 65.

⁴⁶⁷Oliveira F., 2010, p. 99-101.

⁴⁶⁸Fagnani, 2018, p. 70.

⁴⁶⁹Bercovici; Massonetto, 2006, p. 67-71.

⁴⁷⁰Bercovici; Massonetto,2006, p. 66-71.

⁴⁷¹Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 8.

Conforme a análise de Arantes, Dweck e Rossi, a doutrina fiscal da austeridade, subjacente ao neoliberalismo, ganhou maior fôlego após a crise econômica de 2008⁴⁷². Segundo os autores, “a austeridade é a política que busca, por meio de um ajuste fiscal, preferencialmente por cortes de gastos, ajustar a economia e promover o crescimento”⁴⁷³. No cenário brasileiro, considera-se que as reformas dessa natureza retiraram a “ossatura material” da constituição econômica, sem a qual, para Bercovici, torna-se inviável a concretização dos objetivos constitucionais⁴⁷⁴. Nessa linha também se desenvolve o pensamento de Francisco de Oliveira, para quem a superação das mazelas do subdesenvolvimento somente pode se dar por meio de uma política econômica ativa, a qual deve, inclusive, ambicionar ir além das intervenções de caráter keynesiano⁴⁷⁵.

No bojo da orientação fiscal neoliberal, o fundo público tende a perder sua capacidade de intervenção transformadora e o orçamento público torna-se mero instrumento descritivo, voltado à manutenção do *status quo*, ao contrário do que aspira o pacto constitucional. Nesse sentido, Fabrício Oliveira destaca que o processo de expansão da economia financeira obliterou importantes funções orçamentárias ligadas à economia real e à oferta de bens e serviços públicos⁴⁷⁶. Por um lado, foram suprimidos os incentivos do fundo público ao setor produtivo e aos investimentos públicos, o que contribuiu para o processo de desindustrialização do país. Paralelamente, as cronicamente escassas destinações orçamentárias voltadas à garantia de reprodução da força de trabalho, leia-se, direitos sociais, permaneceram subalternizadas na configuração orçamentária pós-88, e também assim adentraram no séc. XXI⁴⁷⁷.

No orçamento típico do neoliberalismo ganharam espaço as garantias oferecidas ao pagamento da dívida pública, atendendo aos interesses do capital financeiro⁴⁷⁸, que, mais recentemente, pôde contar com a edição da Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Funcia e Ocké-Reis demonstram que o congelamento de despesas promovido pelo “teto de gastos” visa a reduzir os investimentos públicos e desvincular receitas de políticas públicas como saúde e educação, de maneira a “garantir a apropriação de parcelas crescentes do fundo público para

⁴⁷²Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 15.

⁴⁷³Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 16.

⁴⁷⁴Bercovici, 2013, p. 299.

⁴⁷⁵Bercovici, 2013, p. 299.

⁴⁷⁶Bercovici; Massonetto, 2006, p. 68

⁴⁷⁷Oliveira F., 2010, p. 160-162.

⁴⁷⁸Oliveira F., 2010, p. 162.

fins de pagamento dos encargos financeiros da dívida pública (juros e amortização)”⁴⁷⁹. Ao final dos vinte anos de vigência do dispositivo, considera-se que o país terá retrocedido ao quadro de direitos sociais da década de 1990⁴⁸⁰, período em que se encontrava no Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas - ONU.

⁴⁷⁹ Funcia; Ocké-Reis, 2018, p. 84.

⁴⁸⁰ Dweck; Silveira; Rossi, 2018, p. 49.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro de aspectos históricos, econômicos e jurídicos apresentado neste trabalho procurou demonstrar a correlação entre a evolução do sistema econômico, os diferentes papéis assumidos pelo Estado e o processo de evolução dos direitos sociais. A confluência entre esses objetos de análise demonstra que a política fiscal afigura-se como um importante mecanismo de exercício do poder estatal voltado a influir sobre o conjunto da economia e da vida social, por meio da oferta de suporte material ao desenvolvimento do capital e aos cidadãos, por meio da provisão de bens e serviços públicos.

Essa compreensão é compartilhada por Dweck, Silveira e Rossi, que destacam o impacto distributivo exercido pela política fiscal no atual contexto mundial de precarização do mercado de trabalho (2018, p. 37-38):

Apesar dos ganhos importantes no mercado de trabalho, captado por diversos estudos aqui apontados, o sistema produtivo que temos hoje no Brasil e em quase todo o mundo é um sistema que gera desigualdade. Nesse contexto, a política fiscal é instrumento utilizado para amenizar as desigualdades de mercado. Cabe ao Estado, adotar uma política que minimize os efeitos concentradores do sistema produtivo e de geração e concentração de riqueza. A forma de fazer isso é por meio de arrecadação e gasto público. Ou seja, a capacidade e a forma de arrecadar e de gastar impacta a distribuição da renda dos países, tanto em termos diretos, na determinação da renda disponível, quando em termos indiretos, na oferta de bens e serviços gratuitos à população, especialmente saúde e educação, que funcionam como a redistribuição material de renda por meio de acesso à (sic) serviços.

A partir dessa perspectiva, entende-se que a incorporação da doutrina da austeridade fiscal no Brasil na virada para o séc. XX consiste em um obstáculo à implementação dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Ilustra esse dilema o constante emendamento promovido no texto⁴⁸¹, notadamente as reformas constitucionais do governo Fernando Henrique Cardoso, bem como o reforço constante das regras de controle orçamentário que sobrepõem o interesse pela consolidação fiscal às necessidades sociais⁴⁸². Dweck, Silveira e Rossi argumentam, nesse sentido, que a Emenda Constitucional nº 95, regra até então inédita no mundo, “instituiu a austeridade como um novo pacto social no Brasil”⁴⁸³.

⁴⁸¹Torres L., 2000, vol.5, p. 28

⁴⁸²Torres L., 2000, vol.5, p. 40.

⁴⁸³Dweck; Silveira; Rossi, 2018, p. 50.

Essa dinâmica ilustra a crise permanente do poder constituinte apontada por Bonavides, em que se confrontam constitucionalidade material e formal⁴⁸⁴. A “blindagem da Constituição Financeira”, descrita por Bercovici e Massonetto, limita a implementação da ordem econômica e social da Constituição de 1988, diante da priorização de despesas com o pagamento do serviço da dívida pública, dinâmica em que a tarefa de implementação de direitos sociais fica restrita às sobras orçamentárias e financeiras do Estado⁴⁸⁵.

Rossi, Dweck e Arantes afirmam que, não obstante a doutrina da austeridade seja pautada pela propugnação do corte de gastos públicos, a prática do governo brasileiro sob a vigência dessa corrente demonstra que a supressão de recursos incide marcadamente sobre os gastos sociais, com o intuito de reduzir o tamanho do Estado⁴⁸⁶. Esse tipo de medida, alegam os autores, acarreta em um círculo vicioso de reiterados cortes de gastos, que pioram a arrecadação e geram efeitos fiscais destrutivos para a economia⁴⁸⁷.

O quadro de restrição fiscal imposto pelo neoliberalismo, no Brasil, associa-se a uma política de arrecadação e gastos públicos regressiva⁴⁸⁸, que impõe aos mais pobres maiores ônus tributários, ao passo que concede privilégios a outras categorias sociais, conforme permite concluir a pesquisa de Scaff⁴⁸⁹. Essa dinâmica difere da política adotada em países desenvolvidos, nos quais, ao menos durante o período áureo do capitalismo, buscou-se, através da política fiscal, minorar os desequilíbrios sociais provocados pelas disparidades na distribuição de renda provocadas pelo funcionamento do mercado, permitindo o estabelecimento de patamares mínimos de justiça social⁴⁹⁰.

A “neutralidade”⁴⁹¹ proposta pela teoria neoliberal, atualmente hegemônica nas finanças públicas, não se coaduna com o projeto constitucional de 1988. Para a sua concretização, faz-se necessário o manejo dos instrumentos fiscais à disposição do Estado, em linha com a vertente econômica keynesiana⁴⁹², cujo surgimento coincide com a ascensão dos

⁴⁸⁴Bonavides; Andrade, 1990, p. 9.

⁴⁸⁵Bercovici; Massonetto, 2006, p. 71; 75

⁴⁸⁶Dweck; Silveira; Rossi, 2018, p. 51.

⁴⁸⁷Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 25.

⁴⁸⁸Oliveira F., 2010, p. 156.

⁴⁸⁹Scaff, 2018, p. 395-398; 408-409; 418.

⁴⁹⁰Streeck, 2018, p. 104.

⁴⁹¹Oliveira F. , 2010, p. 225.

⁴⁹²Oliveira F., 2010, p. 199-202.

direitos de caráter material - nota característica da “Constituição Cidadã”. Desse modo, em consonância com o pensamento de Bercovici, comprehende-se que a efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil passa pela adoção de uma política fiscal ativa, destinada a superar as condições do subdesenvolvimento⁴⁹³.

⁴⁹³Bercovici, 2013, p. 301.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 14^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição política: uma relação difícil. **Lua Nova** (61). 29 jul. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452004000100002>. Acesso em: 09 set. 2023.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Brasília** a. 36 n. 142 abr./jun. 1999. 18 p. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3135771&forceview=1>. Acesso em: 09 set. 2023.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição brasileira de 1988, as "Constituições transformadoras" e o "novo constitucionalismo latino-americano". **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, v. 7, n. 26, p. 285-305, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3135771&forceview=1> Acesso em: 09 set. 2023.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Separata de Boletim de Ciências Económicas**, v. 49, p. 1-23, 2006. Disponível em: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/24845> Acesso em: 16 set. 2023.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Pensar, Fortaleza**, 105, v. 16, n. 2, p. 389-406, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2163/1764>. Acesso em 09 set. 2023.

BIASOTO JUNIOR, Geraldo. **A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista**. 1995. 281f Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1582862>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Antonio Paes de. **História Constitucional do Brasil.** 2^a ed. Brasília: Paz e Terra Política, 1990.

BUCHANAN, James M.; MUSGRAVE, Richard A., **Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State.** 1^a reimpr. Cambridge (Ma.)/London: The MIT Press, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial.** Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 453-472.

CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro.** São Paulo: RT, 2011.

DWECK, Esther; SILVEIRA, Fernando Gaiger; ROSSI, Pedro. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de (orgs.) **Economia para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**, São Paulo, Autonomia Literária, 2018. p. 32-56.

FAGNANI, Eduardo. Austeridade e seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de (orgs.) **Economia para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**, São Paulo, Autonomia Literária, 2018. p. 57-82.

FEITOSA, Raymundo Juliano. **Finanças Públicas e Tributação na Constituinte 1987/1988.** Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

FUNCIA, Francisco R.; OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. Efeitos da política de austeridade fiscal sobre o gasto público federal em saúde. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de (orgs.) **Economia para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**, São Paulo, Autonomia Literária, 2018. p. 83-97.

HERRERA, Carlos Miguel. Estado, Constitución y derechos sociales. *Revista Derecho del Estado.* n. 15. dez. 2003. Disponível em:

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4276/4733>. Acesso em: 08 set. 2023.

MASSONETTO, Luís Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo:** a emergência de um novo padrão normativo. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Acesso em: 10 out. 2023.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado e economia no Brasil:** opções de desenvolvimento. 3^a ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Public Finance in Theory and Practice.** 1^a reimpr. da 5^a ed. London/New Delhi: Tata McGraw-Hill, 2006.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil:** Um Guia de Leitura. 1^a reimpr. São Paulo: Hucitec, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor:** A Economia Política da Hegemonia Imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 6^a ed. São Paulo: RT, 2014.

PINTO, Márcio Percival Alves; BIASOTO JUNIOR, Geraldo (orgs.). **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil.** Campinas: Ed. UNICAMP, 2006.

PISARELLO, Gerardo. El constitucionalismo social ante la crisis: entre la agonía y la refundación republicano-democrática. *Revista Derecho del Estado* n.º 27, enero-junio del 2012, pp. 55-75. Disponible em: <http://ssrn.com/abstract=2099029>. Acesso em: 09 set. 2023.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. (orgs.) **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.** São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-31.

SICSÚ, João (org.). **Arrecadação (De Onde Vem?) e Gastos Públicos (Para Onde Vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado: A Crise Adiada do Capitalismo Democrático**. Coimbra: Conjuntura Actual, 2013.

TORRES, Héleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: RT, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. V: O Orçamento na Constituição**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. I: Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.