

Matheus Felipe de Castro
Valcir Gassen

A CRISE FISCAL DO ESTADO BRASILEIRO

Uma economia política dos direitos fundamentais

editora
unoesc

Editora Unoesc

Coordenação

Tiago de Matia

Agente administrativa: Caren Scalabrin
Revisão metodológica: Donovan Filipe Massarolo
Projeto Gráfico e diagramação: Simone Dal Moro
Capa: Simone Dal Moro

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

C355c Castro, Matheus Felipe de.
A crise fiscal do Estado brasileiro: uma economia política dos direitos fundamentais / Matheus Felipe de Castro, Valcir Gassen. – Joaçaba: Editora Unoesc, 2019.
236 p.: il. ; 23 cm.

ISBN e-book: 978-85-8422-221-6

ISBN: 978-85-8422-229-2

Bibliografia: p. 213-223

1. Mercado financeiro. 2. Política econômica. 3. Desenvolvimento econômico. I. Gassen, Valcir. II. Título.

CDD 338.90981

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca da Unoesc de Joaçaba

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc

Reitor
Aristides Cimadon

Vice-reitores de Campi
Campus de Chapecó
Ricardo Antonio De Marco
Campus de São Miguel do Oeste
Vitor Carlos D'Agostini
Campus de Videira
Ildo Fabris
Campus de Xanxerê
Genesio Téo

Pró-reitora de Graduação
Lindamir Secchi Gadler

Pró-reitor de Pesquisa,
Pós-graduação e Extensão
Fábio Lazzarotti

Diretora Executiva da Reitoria
Cleunice Frozza

Conselho Editorial

Fabio Lazzarotti
Tiago de Matia
Andréa Jaqueline Prates Ribeiro
Jovani Antônio Steffani
Lisandra Antunes de Oliveira
Marilda Pasqual Schneider
Claudio Luiz Orço
Ieda Margarete Oro
Silvio Santos Junior
Carlos Luiz Strapazon
Wilson Antônio Steinmetz
Maria Rita Chaves Nogueira
Marconi Januário
Marcieli Maccari
Daniele Cristine Beuron

A revisão linguística é de responsabilidade dos autores.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
APRESENTAÇÃO	11
PRÓLOGO	23
INTRODUÇÃO	29
1 A CRISE FISCAL COMO OBJETO DE ESTUDO	41
2 O BRASIL NA PERIFERIA DAS FINANÇAS E A AGONIA DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA	63
3 É POSSÍVEL ESTABILIZAR UMA ECONÔMICA INSTÁVEL?	91
3.1 A INSTABILIDADE DOS MERCADOS FINANCEIRIZADOS.....	91
3.2 O ESTADO E O PONTO DE EQUILÍBRIO DA INSTABILIDADE..	107
3.3 ESTADO BRASILEIRO, INSTABILIDADE E PROJETO DE DESENVOLVIMENTO	114
3.4 UM PACTO POLÍTICO PELA ESTABILIDADE	136
4 UMA PAUTA DE REFORMA FISCAL PARA O BRASIL	143
4.1 A CAPACIDADE FINANCEIRA DO ESTADO BRASILEIRO	146

4.2 PRINCIPAIS PONTOS DE UMA REFORMA FISCAL VINCULADA AO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL	165
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	189
PARTINDO DE UMA PROVOCAÇÃO: CAPITALISMO E DIGNIDADE	189
CONSTITUIÇÃO E DEVE-SER.....	199
O QUE É JUSTO FAZER?	211
REFERÊNCIAS	225

“A justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento. Embora elegante e econômica, uma teoria deve ser rejeitada ou revisada se não é verdadeira; da mesma forma leis e instituições, por mais eficientes e bem organizadas que sejam, devem ser reformadas ou abolidas se são injustas.” (John Rawls, Uma Teoria da Justiça).

“A justiça não existe”, dizia Alain; “a justiça pertence à ordem das coisas que se devem fazer justamente porque não existem.” E acrescentava: “A justiça existirá se a fizermos. Eis o problema humano.” (André Comte-Sponville, Pequeno Tratado das Grandes Virtudes).

PREFÁCIO

Olhar desconfiado, autônomo, crítico e profundo. Essa mirada é característica dos exploradores, dos bons pesquisadores. A leitura da presente obra me fez lembrar uma passagem de “Grande Sertão: Veredas”, de Guimarães Rosa, quando o narrador afirma: “O senhor saiba: eu toda a minha vida pensei por mim, sou nascido diferente. Eu sou é eu mesmo. [...] Eu quase que nada sei. Mas desconfio de muita coisa. O Senhor concedendo, eu digo: para pensar longe, sou cão mestre – o senhor solte em minha frente uma ideia ligeira, e eu rastreio essa por fundo de todos os matos, amém!”. Os professores Matheus Felipe de Castro e Valcir Gassen em “A crise fiscal do Estado Brasileiro: uma economia dos direitos fundamentais”, exercitam com propriedade e intensidade os traços definidores acima mencionados.

A desconfiança e a criticidade se mostram na não aceitação de pontos de partidas comuns, abordagens e metodologias usuais. A autonomia, na formulação de teses interdisciplinares incomuns e inovadoras. Por fim, a profundidade, no sentido de ir ao núcleo central, à essência, na análise fenomênica/objetual e na construção dos argumentos.

Trata-se de uma pesquisa multidisciplinar que transita por diversos ramos do Direito (Direito Constitucional Econômico,

Direito Tributário, Direito Financeiro e Orçamentário) pela economia política e pela filosofia política (Teorias da Justiça).

A obra tem como objeto de estudo a crise fiscal do Estado brasileiro diante da conjuntura de transformações nas ordens econômica e social mundiais. A questão que orienta a investigação é a origem da crise fiscal brasileira. Os autores perguntam se ela seria de natureza conjuntural ou estrutural. Sustentam que ela é estrutural e isso exige, entre outros elementos, uma teoria da justiça fundada na realidade e para a realidade brasileira e latino-americana.

Para fazerem a leitura adequada, dada a complexidade e as múltiplas faces do fenômeno estudado, os autores utilizam arcabouço teórico diversificado. A Teoria da Dependência e o Estruturalismo Latino-Americano, junto com premissas pós-keynesianas, fornecem as ferramentas analíticas e conceituais que orientam a investigação e fundamentam as teses e argumentos apresentados.

As cinco seções da obra, escritas de maneira elegante e segura, são um convite a reflexão e ao pensamento sobre temas tão caros à realidade brasileira, à nossa realidade. Além disso, elas efetivam aquilo que a boa Ciência pretende, compreender e explicar a realidade para modificá-la.

Para finalizar, “A crise fiscal do Estado Brasileiro: uma economia dos direitos fundamentais” dos professores Matheus

Felipe de Castro e Valcir Gassen vale a leitura. Ambos são bons pesquisadores e praticam a melhor ciência.

Robison Tramontina, Doutor em Filosofia Política (PUCRS). Estágio Pós-Doutoral UCLM-ESP. Professor de Teorias da Justiça e Direitos Fundamentais (Doutorado) e Filosofia da Justiça (Mestrado) do PPG em Direito da Unoesc. Coordenador do PPGD da Unoesc.

APRESENTAÇÃO

Há uma singular relação entre a durabilidade das sociedades, o sucesso dos governos, o desenho constitucional das instituições e as características das políticas econômicas. De tempos em tempos, porém, toda sociedade tem a sensação de finitude e de esgotamento de seu modelo e dos caminhos que escolheu. Esses são “momentos constitucionais” decisivos. Sociedades democráticas se empenham para conhecer suas necessidades e limitações. Também desenham instituições para estabilizar os meios de realizar seus fins mais importantes. O Brasil vive hoje um momento assim. De sensação de finitude de modelos e de retomada da pesquisa sobre necessidades futuras. Este livro se inscreve na melhor tradição da pesquisa dos limites de modelos.

Em 31 anos de experiência democrática, o Brasil testou seus limites. Houve crescimento econômico e sensível redução das desigualdades. A pobreza e a marginalização quase foram erradicadas. A dependência externa e as interferências do FMI foram eliminadas, a inflação foi controlada e as crises bancárias desapareceram, muito embora ainda há o indescritível custo coletivo dos juros básicos da taxa SELIC. O crescimento do PIB é um fato, a despeito da recessão e estagnação recentes. Olhando assim parece que os fundamentos e os objetivos da República Federativa do Brasil foram realizados com importante proveito nesses últimos 31 anos.

O Brasil de hoje é mais soberano, plural, e muito mais influenciado pelas preferências dos cidadãos do que era em 1988.

Mas há algo mais profundo que precisa ser notado: o Brasil ainda não é uma sociedade justa e solidária. A violência social aumentou, o saneamento básico ainda é um drama, os presídios estão em estado de podridão, as favelas ainda fazem parte da paisagem urbana. O desemprego havia sido reduzido, mas voltou. E o Brasil não tem acordo político algum sobre seu modelo de desenvolvimento para os próximos 15 anos. No entanto, esta é a chave para o século XXI. Este livro se dedica precisamente a isso: a refletir sobre as condições de continuação da caminhada *desenvolvimentista*.

Por um lado, a necessidade de tornar o Brasil uma sociedade mais justa e solidária não é mais uma questão exclusivamente moral. É uma questão de inteligência prática de resiliência social. Isto é, de conhecer e adotar os meios adequados para lidar, coletivamente, com as circunstâncias de um momento econômico, social e ambiental mais ameaçador do que qualquer experiência anterior. Ter uma sociedade justa e solidária, como determina a Constituição, tornou-se agora, uma questão de segurança social, não só de segurança econômica. Este livro mostra como essas conexões estão profundamente ligadas a escolhas de política econômica. E porque a teoria do direito precisa da teoria econômica do desenvolvimento para encontrar boas respostas para garantir segurança nessas duas dimensões.

Entretanto, superar a injusta distribuição de renda para construir uma sociedade resiliente e desenvolvida exigirá reformas. A política fiscal tem um papel central nesse quesito. Vê-se, aqui, uma importante convergência entre as teses deste livro e a leitura liberal predominante. Todavia, é preciso advertir, as premissas interpretativas e os prognósticos são muito diferentes.

As instituições sociais imaginadas pela Assembleia Nacional Constituinte para desenvolver o Brasil incluíam a família como unidade afetiva, o Sistema Único de Saúde e a escola pública universalizável, junto com parcerias com o setor privados nessas áreas; o transporte público de pessoas, o crédito público para compra de casa própria, o Sistema Único de Assistência Social para os desamparados, a Previdência Social garantidora de segurança de renda; os direitos fundamentais de trabalhadores, os sindicatos, o pleno emprego decente, a função social da propriedade, a tributação solidária e o federalismo fiscal solidário. E tudo isso para gerar o esperado desenvolvimento nacional.

Agora todas essas ideias estão em crise. É o que se diz.

Será que estão mesmo? Precisarão ser atualizadas? Respondem adequadamente aos novos desafios da mudança estrutural do capitalismo digital que se avizinha? Oferecem arranjos jurídicos adequados de proteção social e de oportunidades econômicas para uma era em que o desequilíbrio ambiental e o desemprego estrutural ameaçam mais do que ditaduras militares

e imperialismo econômico? Falhar no diagnóstico sobre esses problemas reais pode ter efeitos irreversíveis. E a violência difusa será só o primeiro sintoma. Não o pior.

Por outro lado, a necessidade de garantir o desenvolvimento do Brasil, ou como diz a Constituição, o *desenvolvimento nacional*, já não tem mais nenhum apelo de natureza exclusivamente produtiva de bens de consumo ou de bens de produção. O desenvolvimento nos próximos 30 anos estará profundamente, e ineditamente, *conectado* à ciência e à inteligência (*inclusive artificial*), à *produção de bens leves, liderada pela indústria 4.0 (IoT)*, e à *tecnologia que imita e controla a vida*. Isso quer dizer que o modelo de desenvolvimento industrial pesado ou agroindustrial concebido nos anos 30 a 80 do século passado, e para os quais instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Banco do Brasil foram concebidos como peças fundamentais, será abalado. Esse foi o modelo que gerou uma indústria petroquímica avançada no Brasil, uma indústria aeronáutica importante, uma renovada agroindústria e um sistema bancário competitivo. Mas o baixo investimento na pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e formas de produção e consumo causou uma importante queda na competitividade internacional do Brasil em nos setores de tecnologia de ponta mencionados acima. O Brasil favoreceu e tem protegido mais intensamente a indústria de bens de consumo e produtos da cadeia de alimentos básicos (particularmente

a carne vermelha) e de vegetais pouco viáveis para o consumo humano (soja). A necessidade de garantir a resiliência econômica para o Brasil exigirá uma mudança radical aqui: instituições de ciência e tecnologia devem proliferar para apoiar as decisões de investimento econômico. A garantia do desenvolvimento nacional exigirá a reinvenção da governança das cidades, notadamente das metrópoles, e do meio ambiente, em especial de recursos escassos, como a água, e reaproveitamento dos resíduos. Nos próximos anos o nível político local será muitas vezes mais importante do que é hoje. Em relação a esses novos desafios, estamos, de fato, muito atrasados. Ainda precisaremos imaginar *smart cities* e a dimensão republicana de sua governança.

Esses temas centrais da teoria do desenvolvimento colocam a teoria do direito e a teoria econômica como face e contra-face de um mesmo problema, como duas dimensões de uma e mesma realidade. Contudo, lá se vão mais de 70 anos de prolífica produção científica na teoria econômica, com colossais impactos na regulação econômica do Brasil, e a teoria do direito ainda confunde *nacionalismo* e *desenvolvimentismo*, como mostra este livro.

Lá se vão 31 anos de Constituição republicana e bibliotecas inteiras escritas sobre direitos fundamentais e o Art. 1º, III – dignidade da pessoa humana. E nada, ou quase nada, sobre as relações entre direitos fundamentais e o Art. 3º, II - garantir o desenvolvimento nacional.

Lá se vão 29 anos de Plano Real, estabilidade monetária e altíssima taxa básica de juros, e a teoria jurídica do Estado, do Direito Administrativo e das finanças públicas não compreendeu os fundamentos econômicos da política de câmbio flutuante, nem do superávit fiscal (primário), nem do endividamento mobiliário, nem das metas de inflação do Banco Central.

E lá se vão 3 anos de recessão seguidos de estagnação, desemprego e desindustrialização, e a teoria dos direitos fundamentais permanece insensível ao estudo das causas econômicas dos retrocessos sociais medidos pelo IBGE, vistos pelas ruas e estampados nos jornais.

Este livro escrito pelos Professores Matheus Felipe de Castro e Valcir Gassen é um convite à reflexão desse momento constitucional e de seus graves problemas reais. Começa a preencher importante lacuna na teoria do direito público e, de certo modo, na teoria dos direitos fundamentais.

Agrada-me o fato de ser um livro sobre direito e economia sem *Law and Economics*. Ouso dizer que é um livro sobre direito e economia, mas economia e direito do desenvolvimento. Por isso agrada. Porque promove o diálogo com a teoria econômica a partir de bases teóricas incomuns. É, decididamente, um livro que oferece ao público uma forma de ler as relações possíveis entre direito e economia fora dos marcos teóricos do individualismo metodológico, e dito racionalista, da Escola de Chicago. Por isso é um livro bem-

vindo. Traz desafios metodológicos para a ciência do direito, como o de formular teses incomuns para a normal teoria do direito público, como a tese da criminalização do déficit público ou a da proibição indireta do pleno emprego, sustentadas aqui. Teses incomuns até mesmo para a teoria econômica contemporânea, que também mal dialoga com a teoria do direito. Todavia, as novas teses deste livro são juridicamente possíveis, socialmente sensíveis e economicamente sensatas. Esse aspecto, de fato, chama a atenção. O livro deixa claro o quanto a teoria brasileira do direito está de costas para a teoria do desenvolvimento e para a tradição acadêmica que a sustenta.

Este também é um livro sobre direito e política. Entretanto, não é a política partidária ou a parlamentar, nem as possibilidades e lacunas das disputas, conflitos e coalizões possíveis entre os atores dos palácios da Praça dos Três Poderes. A política que interessa aqui, é a econômica. Aqui temos uma dialética permanente entre o econômico e o político. Não há cisão simples, nem didática. Economia é política e política é economia nas sociedades capitalistas. O livro explica por que isso é assim. E dentre as políticas públicas no campo econômico, o livro está particularmente interessado em explorar as contradições (e também as possibilidades) das políticas fiscais para gerar estabilidade e crescimento.

Este também é um livro sobre a agenda econômica *do Brasil*. Um livro muito preocupado em entender e explicar conexões entre a teoria econômica e a teoria do direito do Brasil. Nele se

lê a tese, por exemplo, de que houve revogação tácita do princípio constitucional do Art. 170, VIII, da Constituição de 1988. É um tema densamente constitucional. E, nessa medida, é um livro elogiável pela ambição metodológica e pelos riscos que assume. Na teoria brasileira do direito pouquíssimos são os autores que ousam elaborar análises e programas interpretativos interdisciplinares com essa abrangência. Este livro dá um importante passo nessa direção. Mostra um caminho importante e possível, ainda que incomum. Só por isso, vejo-o como um livro com teses, como deve ser um bom trabalho acadêmico; mas é também uma agenda de possibilidades futuras, o que o torna ainda mais importante.

Este também é um livro sobre efetivação dos direitos constitucionais. Seu caminho, porém, é o da estabilidade e do crescimento econômico. Por esse aspecto, o livro evita o percurso tradicional, já muito experimentado pela teoria dogmática tradicional. Este livro não oferece postulados hermenêuticos nem espera muito da judicialização. Não é um livro para discutir princípios e regras. É um livro que explora os marcos constitucionais do Brasil e oferece uma rica discussão dos mandamentos constitucionais a partir na análise econômica de tradição cepalina, também conhecida como escola estruturalista do desenvolvimento latino-americano.

O que este livro não aborda diretamente? Três temas importantes estão latentes aqui, e serão muito bem-vindos numa edição posterior.

O primeiro diz respeito ao assim chamado Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional n. 95, conhecida como emenda do “teto de gastos”. Essa Emenda, com vigência prevista para o longo período de 2016 a 2026, institucionaliza a política de austeridade fiscal no Brasil ao limitar despesas primárias do Estado. A premissa fundamental dessa medida drástica de contenção de despesas é que o crescimento das despesas públicas teria evoluído num ritmo superior ao das receitas e que o crescimento abusivo das despesas, somado ao descontrole das contas públicas, teria elevado o montante da dívida pública (bruta) a patamares insustentáveis. Essa premissa vem sendo contestada por estudos empíricos recentes e merece toda a atenção da teoria do direito.

O segundo tema diz respeito à nova política monetária, adotada a partir de 2019, que reduziu a taxa básica de juros (SELIC) de 14,25 para 6% em 3 anos (out 2016 a out 2019), mantido o viés de queda e reduzindo, assim, fortemente, o montante de juros pagos para manutenção da dívida pública, bem como a rentabilidade da especulação financeira (até mesmo com títulos públicos do regime do tesouro direto). O que significará tal inversão de tendência? Por que as taxas de juros mais elevadas da história recente da democracia foram praticadas justamente em regimes social-democráticos? Essa parece ser outra questão central do pensamento econômico e jurídico que merece toda a atenção da teoria do direito.

O terceiro tema é o dos gastos sociais da previdência social (regime próprio e regime geral) no contexto dos gastos públicos. Esse tema ganhou muita importância a partir de 2015, com a PEC 87, proposta pelo Governo Temer. Desde então, os gastos sociais começaram a ser seriamente discutidos e, em certa medida, atacados. E uma importante auditoria das contas da Previdência Social foi publicada em julho de 2017, de certo modo corroborando a impressão dominante de que o regime brasileiro de gastos previdenciários carrega muitas contradições e assimetrias.

Todos os três são temas centrais para a política econômica do desenvolvimento e será de grande utilidade ler, numa 2ª edição desta obra, sobre o entendimento dos autores a respeito da frenagem radical nas despesas primárias, da redução do custo financeiro do endividamento público e dos desdobramentos fiscais e sociais da reforma da previdência social.

O “momento constitucional” é muito favorável a este livro de teoria do direito do desenvolvimento, porque este é um momento que tem duas crises. Uma superficial (de natureza fiscal) e outra profunda que vai aparecendo lentamente (de conhecimento econômico). As duas exigem ação. A primeira, ação dentro das regras e instituições democráticas. É só a casca. A segunda, não. Traz exigência de pesquisa e saber incomuns, semente nova que reclama atenção à dinâmica do capitalismo nas sociedades atuais e, sobretudo, ao capitalismo de economias subdesenvolvidas como a do Brasil.

Esse novo arranjo de prioridades que, definitivamente, passou despercebido pela Assembleia Nacional Constituinte é o grande desafio da teoria do direito do nosso tempo. Este livro veio e boa hora. É diferente. Mas o momento exige pensar diferente. É audacioso. Mas o desenvolvimento sustentável exige audácia.

Carlos Luiz Strapazzon, Doutor em Direito (UFSC).

Estágio Pós-Doutoral PUC-RS. Professor de Teoria da Democracia e Direitos Fundamentais (Doutorado) e Segurança Social e Direitos Fundamentais (Mestrado) do PPG em Direito da UNOESC; Professor de Teoria do Desenvolvimento Humano e Sustentável do PPG em Direito da Universidade Positivo.

PRÓLOGO

Títulos de livros não precisam ser justificados quando possuem clara relação com o objeto da pesquisa apresentada. Mas em tempos estranhos, onde as grandes áreas das ciências humanas e sociais vêm abandonando cada vez mais as grandes narrativas, taxadas não raras vezes e pejorativamente como “totalizantes”, recuperar alguns conceitos elementares da estruturação das sociedades contemporâneas e das teorias da democracia e da justiça pode fazer bem ao leitor que se entrega à leitura de um texto novo.

É que no subtítulo do presente trabalho está grafada a palavra “economia”. E por economia sempre se compreendeu a arte das circulações, das distribuições dentro de um sistema, não necessariamente de bens materialmente quantificáveis ou pecuniariamente valoráveis. Foi assim que Freud, por exemplo, se referiu a uma “economia libidinal” para explicar como essa energia proveniente das pulsões seria investida, reinvestida e desinvestida em certos objetos ao longo da vida, num típico movimento “econômico”.

É nesse sentido que, neste livro, falamos em uma *economia dos direitos fundamentais*. Também eles são bens, materiais ou simbólicos distribuídos de forma desigual nas sociedades contemporâneas que os admitem ao menos retoricamente. Embora as Constituições liberais *discursem* sobre o princípio da igualdade, é evidente que os

direitos fundamentais nela expressos não foram ainda *universalizados* para todos os seres protegidos pela retórica constitucional.

Por outro lado, qualifica o termo “economia”, do subtítulo do trabalho, o adjetivo “política”. Ou seja, a arte da distribuição dos bens na sociedade não pela via da “mão invisível do mercado” ou pelas forças espontâneas da natureza. Mas uma distribuição definida *politicamente* por um Estado organizado que se propõe, assim, uma justa equalização das relações sociais estabelecidas sob sua territorialidade, com evidentes finalidades de construção de harmonias e equilíbrios de longo alcance, capazes, portanto, de perpetuar o próprio sistema.

Dessa forma, por *economia política dos direitos fundamentais* entendemos a arte de realizar aquilo que nas Constituições modernas está apenas *enunciado*: uma justa distribuição de bens fundamentais materiais e simbólicos necessários para uma convivência social possível e para o mínimo respeito à dignidade humana, o que não se opera pelas leis de mercado, mas pela racionalidade da arte política, no interior do Estado, pela via da democracia.

Ocorre que o título principal do trabalho é “A Crise Fiscal do Estado Brasileiro”, reconhecendo que essa é a condição de escassez sobre a qual opera aquela distribuição dos direitos fundamentais, que por evidente, dependem em tudo do orçamento público para serem efetivados, dados os seus elevados custos, sejam eles prestacionais ou de liberdades. No nosso entendimento, a crise

fiscal do Estado brasileiro não é conjuntural, mas estrutural, sendo que, aqui vivemos em *estado de crise fiscal e econômica permanente*, o que coloca um elemento de significação do que queremos e podemos fazer com o projeto de desenvolvimento da Constituição de 1988.

Para a leitora e o leitor atentos, já está claro que o debate aqui apresentado é de *teoria da justiça*. As modernas sociedades capitalistas realmente existentes reatualizam a velha questão de Aristóteles em sua *Ética a Nicômaco*, ou seja, como deve operar a justa distribuição dos bens entre os membros da comunidade, de modo a garantir uma sociedade minimamente harmônica e sustentável, já que nas sociedades de mercado a regra é a desigualdade extrema da distribuição de qualquer bem?

Desde a obra do Estagirita e o problema por ele postulado, essa questão foi incontáveis vezes refeita e multifacetariamente respondida, conforme as visões de mundo de cada autor: Adam Smith, no século XVIII, respondeu a essa questão com a “mão invisível do mercado”. Uma sociedade seria mais justa na medida em que permitisse aos seus indivíduos a livre iniciativa e concorrência, sendo os bens distribuídos conforme os méritos econômicos de cada um. Os liberais, velhos e novos, postularam a saída pelas leis de livre mercado, com a justiça distributiva sendo “efetivada” pela lei darwiniana da seleção natural, onde os mais fortes e adaptados suplantam os mais fracos.

Marx no século XIX, responderia a essa questão com as virtudes do “socialismo”, regime capaz de inverter a lógica “hobbesiana”

da luta de todos contra todos que caracterizaria a livre concorrência na sociedade de mercado, estabelecendo um regime de distribuições administradas capaz de garantir uma igualitária distribuição de bens na sociedade entre os desiguais por natureza, sorte ou condição.

Keynes, por sua vez, na primeira metade do século XX, daria uma resposta pela via do “Estado de bem-estar social”, concebido como instrumento privilegiado para a realização da justiça distributiva em ambientes de desigualdade extrema, por intermédio da concepção de um *Estado providenciário*, capaz de superar, pela via do seguro social, a manutenção dos indivíduos ao tempo onde a propriedade privada individual, como forma de manutenção das famílias teria sido superada, em razão da escassez de propriedades passíveis de serem apropriadas num contexto de superpopulação planetária.

Rawls, no pós-guerra, por sua vez, ensaiaria uma resposta pragmática de “justiça possível no interior do sistema capitalista”, pela via das ações afirmativas, medidas de identificação de desigualdades extremadas com intervenções minimizadoras sobre elas, inclusive com o intuito de aliviar tensões sociais e políticas que nos EUA explodiram nos anos 1960 como conflitos raciais, geracionais e de gênero, bem como em contestação ao Estado por causa da Guerra do Vietnã e seus impactos na sociedade norte-americana.

Para nós, povo territorializado num país *periférico* (localizado fora dos circuitos onde o capitalismo, algum dia, gerou algum bem-

estar para os seus povos), *subdesenvolvido* (submetido às estruturas de poder que demandam subdesenvolvimento como forma de manter os países do centro capitalista na qualidade de desenvolvidos, mediante múltiplos e históricos mecanismos de transferências de riquezas da periferia para o centro) e *dependente* (em múltiplos aspectos de soberania, tecnologia, democracia, finanças, cultura, etc.), há que se lançar ao desafio de ensaiar respostas ao velho problema de Aristóteles que partam dessa estrutura realmente existente, que não é de estabilidade, mas de crise permanente, um sintoma que tende a se repetir enquanto não forem retificadas as estruturas de poder que significam essa formulação.

Daí que, partindo desse diagnóstico de realidade, o presente livro tenha se proposto a realizar a pergunta que aparece em suas considerações finais: *o que é justo fazer diante dessa realidade concreta?* Pensamos, portanto, que a justiça distributiva deva ser levada a sério como conteúdo capaz de dar vida à forma vazia da democracia por todos reclamada, de Sul a Norte, de Oriente a Ocidente, da Periferia ao Centro. A justiça distributiva parece ser, desde a antiguidade, o conteúdo da forma democracia, ou seja, a maneira pela qual se operará a justa distribuição dos bens materiais e simbólicos entre os membros que compõem uma comunidade que autodetermina os seus destinos.

Matheus Felipe de Castro

INTRODUÇÃO

A cada ciclo de crises políticas, econômicas ou sociais vivenciadas pelos brasileiros, retornam os teóricos e pensadores ao questionamento sobre as causas primeiras de nossos males. Essa pesquisa marcadamente *etiológica* numa cultura que valoriza sobremaneira a “origem do mal” não é totalmente desprovida de sentido, eis que conhecer a origem dos problemas – quando eles *podem* ser conhecidos – parece ser um passo inicial para retificar procedimentos e práticas que possibilitem o aperfeiçoamento das instituições que compõem o “mistério da Democracia” nos governos parlamentares representativos contemporâneos.

No entanto, as abordagens etiológicas sempre devem ser temperadas, por parte dos pesquisadores que não resistem à tentação de utilizá-las, com uma boa dose de *desconfiança*. Isso porque não raras vezes elas acabam por resultar apenas na busca dos “culpados originais” sem oferecer alternativas concretas aos problemas identificados. Daí que uma abordagem *crítica* seja aquela capaz de, modificando os significantes primeiros da pesquisa, abordar o problema por uma ótica ainda não analisada, oferecendo perspectivas reais de solução para os nós que entram o desenvolvimento de nossas instituições jurídicas, políticas ou econômicas.

Esse foi o espírito que presidiu a investigação pós-doutoral conjunta dos pesquisadores que assinam o presente trabalho, na

Linha de Pesquisa “Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação”, sublinha “Direito, Regulação e Transformações na Ordem Econômica”, no Programa de Pós-Graduação em Direito da UnB-Universidade de Brasília, durante o ano de 2017. O título da pesquisa conjugado com os nomes da linha e da sublinha de pesquisa acima apontados, resumem praticamente todo o conteúdo desenvolvido e aqui apresentado nesta obra: a crise fiscal do Estado brasileiro diante da conjuntura de profundas transformações nas ordens econômica e social mundializadas.

No biênio 2015/2016, depois de um período relativamente longo onde se combinaram estabilidade monetária e equilíbrio orçamentário com crescimento econômico, pleno emprego, implementação de amplos programas de efetivação de Direitos Fundamentais e redistribuição de riquezas que mobilizaram camadas sociais em direção ascendente, o Brasil acabou por vivenciar uma crise onde praticamente todas as conquistas acima referidas foram abaladas, resultando em um relativo processo inflacionário, desequilíbrio orçamentário, queda do crescimento, aumento do desemprego, cortes em programas sociais e queda nos padrões de renda e consumo.

Os fatores econômicos acima destacados, aliados a outras variáveis de ordem política e judicial, foram argumentos amplamente utilizados para justificar a transição abreviada de gestão no governo federal, cuja mandatária fora responsabilizada pela prática de rolagens da dívida pública por intermédio de atrasos

de repasses de verbas a bancos públicos ou privados, interpretados como formas ilegais de autofinanciamento do Tesouro Nacional. O argumento da irresponsabilidade fiscal ou falta de competência na gestão orçamentária foi determinante para o abreviamento da transição, indiciando que as causas da crise fiscal do Estado brasileiro se concentrariam exclusivamente numa gestão equivocada do orçamento da União.

Daí nasceu o tema da presente pesquisa, focada na crise fiscal do Estado brasileiro contemporâneo, mais especificamente no biênio 2015/2016, pautada pela seguinte pergunta ou problema de pesquisa: a crise fiscal brasileira seria *conjuntural* (causada por desequilíbrios gerenciais que pudessem ser delimitados no tempo/ espaço de uma gestão específica) ou encontraria origem em causas *estruturais* mais amplas e não dimensionáveis no recorte temporal mencionado? A pergunta formulada a nosso ver é importante porque, como mencionado, após um período de grande estabilidade e crescimento, seria legítimo intuir que as estruturas econômicas brasileiras estariam consolidadas o suficiente para evitar choques financeiros ocasionais ou passageiros.

Por outro lado, em se podendo identificar uma crise fiscal, fosse ela ocasionada por problemas localizados no tempo/espaço ou fosse ela ocasionada por problemas estruturais de nossa formação econômica, seria fundamental realizar um balanço desses problemas para que os *policymakers* envolvidos pudessem indicar os caminhos

mais adequados à realização de reformas políticas e fiscais imediatas, além da produção de planos de desenvolvimento setoriais que dessem conta da indução de setores econômicos que suprissem as deficiências diagnosticadas, o que poderia ser realizado através da boa definição de políticas industriais, de desenvolvimento científico e tecnológico mais específicas às necessidades reais da sociedade brasileira.

O interesse em responder a esse questionamento ou problema de pesquisa se coloca nos quadrantes do grande campo de trabalho dos seus pesquisadores, ou seja, a Ciência Jurídica e, mais especificamente, o Direito Constitucional Econômico, o Direito Tributário e o Direito Financeiro e Orçamentário. Nesse quadrante, a economia política se coloca como um importante referencial teórico para a compreensão dos caminhos a adotar para a realização do plano democrático concebido na Constituição Econômica e Política de 1988, já que o tipo de democracia ali previsto e a rede de direitos fundamentais ali projetados possuem, evidentemente, elevados custos financeiros para toda a sociedade envolvida, compondo a compreensão mais geral das opções políticas realizadas numa constituição, dos custos financeiros dessas opções e dos caminhos a construir para viabilizar a efetivação dessas escolhas. Trata-se, portanto, de pensar uma teoria dos direitos fundamentais a partir da teoria estrutural do desenvolvimento.

Aqui é conveniente realizar um esclarecimento teórico: com Liam Murphy e Thomas Nagel, em seu *O Mito da Propriedade*,

partimos do pressuposto de que não existem indivíduos isolados em situação pré-comunitária, detentores de direitos pré-tributários ou naturais. Todos recebem as qualidades de pessoas, indivíduos, sujeitos de direito, liberdades, igualdades, propriedades e outros bens materiais ou simbólicos a que estamos acostumados no cotidiano, de suas participações no interior de um coletivo social específico que é *conditio sine qua non* para o desenvolvimento individual e dos direitos correlatos. Assim, a manutenção dos espaços públicos dessa coletividade possuem custos que precisam ser arcados proporcionalmente por toda a coletividade envolvida em um contexto em que os direitos são pós-tributação.

Dessa premissa teórica decorre a conclusão de que todos os direitos fundamentais, quaisquer que sejam as suas dimensões: a) são constituídos na e pela comunidade; b) possuem custos para a sua efetivação. Isso significa superar a visão de que apenas os direitos fundamentais sociais ou prestacionais demandariam custos para o orçamento público. As liberdades individuais talvez sejam as primeiras a demandar do orçamento público as condições para a sua manutenção. Sem o arcabouço institucional criado e mantido pelo Estado, sem a segurança pública, sem o sistema judiciário e policial, sem a infraestrutura viária, sem todo o conjunto de instituições que compõem o Estado, os cidadãos não teriam possibilidade de exercer atividades muito simples que encarnam dimensões das liberdades individuais consideradas fundamentais pelos sujeitos

individualistas da modernidade, como se deslocar livremente de um lugar ao outro (liberdade ambulatorial), trabalhar ou empreender (liberdade de ocupação e iniciativa), manter bens privados em sua posse com segurança (propriedade privada), namorar, casar, ter filhos (liberdades sexuais), dentre outras.

Daí que, para esta pesquisa, a vinculação entre a economia política como forma de gestão da coisa pública e a efetivação do sistema de segurança humana que articula os direitos fundamentais previstos na Constituição estejam umbilicalmente interligados no interior da teoria do desenvolvimento. Um Estado de bem-estar social e democrático é um tipo de aparelho/relação de poder de uma comunidade que elege a efetivação de direitos fundamentais de todas as dimensões como uma meta. Essa efetivação possui custos evidentemente elevados para toda a comunidade. Crises fiscais afetam sobremaneira a consecução desses objetivos na medida em que programas de efetivação de direitos fundamentais parecem ser os primeiros a sofrer cortes de investimentos em momentos de crise de financiamento.

A articulação entre as metas social-democráticas da Constituição de 1988 (o plano de desenvolvimento, como *fim*) e a gestão econômica do país (o instrumento, o *meio*), portanto, foi eleita como fio condutor da pesquisa, para que se partisse de um critério de objetividade científica, sem o qual qualquer opinião não passaria de uma mera projeção mental das preferências dos pesquisadores. Daí que no desenvolvimento do trabalho apresentemos um esboço do tipo de

Estado concebido naquela constituição e das formas de desenvolvimento econômico por ela pensadas e a avaliação de alguns números da crise fiscal do biênio 2015/2016, que nos possibilitam passar, enfim à análise que responderia à pergunta formulada no problema.

Por outro lado, quando o pesquisador elege um objeto de pesquisa, o faz através de uma lente de pré-compreensões que colabora para o seu desvelamento, daí que em regra acabe elegendo uma teoria ou grupo de teorias próximas que sejam aptas a responder a pergunta formulada. Ora, teorias não são dogmas que devam ser aplicados de forma mecânica e acrítica, compondo antes o arsenal ou caixa de ferramentas do pesquisador (Wittgenstein), instrumentais esses que ele utiliza conforme as necessidades dos problemas que precisa superar, dos objetivos mais específicos para os objetivos mais gerais em busca da resposta proposta na pergunta formulada.

Dito isso, poderíamos afirmar que a presente pesquisa não foi baseada em apenas uma teoria, mas numa constelação de teorias próximas que se constituíram em ferramentas adequadas para a construção da resposta. A necessidade de compreensão da situação econômica brasileira nos colocou diante do Estruturalismo Latino-americano e da Teoria da Dependência. A necessidade de compreensão das estruturas altamente financeirizadas da economia mundializada, que condicionam o desenvolvimento do Brasil, nos colocou diante do pensamento pós-keynesiano. Enfim, a necessidade de articulação entre os objetivos constitucionais, a

engenharia que envolve a construção de uma matriz tributária e financeira e os direitos fundamentais, diante do grande campo das Teorias da Justiça.

As teorias da justiça assumem aqui uma importância fundamental porque, em nosso entendimento, *forma e conteúdo* caminham juntos e se ressignificam. Toda forma jurídica é a forma juridicizada de um poder. É o poder de impor uma sanção institucionalizada na comunidade que diferencia formalmente o direito de outras formas de regulação da conduta social. As Teorias da Justiça disputam o campo dos conteúdos que preenchem aquelas formas juridicizadas de poder. Assim, se num primeiro momento os conteúdos aceitam a forma, com o tempo serão determinantes de formas de exercício do poder mais ou menos democráticas, mais ou menos comprometidas com os interesses das minorias ou maiorias sociais.

O método utilizado foi o analítico/sintético, que, no ponto de vista dos pesquisadores, é o mais adequado para o comprometimento com o rigor científico na pesquisa jurídica. O primeiro contato da razão com um objeto empírico é o contato com um caos de possibilidades. O pesquisador ainda não conhece o objeto estudado que se coloca à sua frente como uma totalidade disforme, indeterminada, não conhecida. Nessa fase, o esforço do pesquisador exige capacidade crítica, entendida a crítica no seu sentido kantiano de *distinção* do objeto em relação a outros, ou seja, em suas relações externas. É a fase que Hegel designava epistemologicamente como *doutrina do ser*.

Distinguido o objeto em relação a outros, passa-se à análise. Analisar o objeto é atravessá-lo (é o trabalho mais árduo), aceitando o desafio de decompô-lo em suas unidades mais fundamentais (é a *anatomia* do objeto), para que o estudo morfológico, que é a compreensão das formas, possa ser realizado. Nessa fase, a pesquisa analisa o objeto de estudo, enfrentando-o de modo a desdobrá-lo em muitas das suas dimensões possíveis, de modo que se possa compreender a forma mais específica de seu funcionamento, o que se revela mediante a compreensão das contradições internas que o animam. Essa fase busca captar a *essência* da coisa, ou seja, a sua relação interna, consigo mesma, e que a caracteriza. É a fase que Hegel designava como *doutrina da essência* e que em nada se confunde com o essencialismo que lhe era anterior¹, expresso no princípio filosófico da *identidade*.

Uma vez que o pesquisador conseguiu distinguir seu objeto em relação a outros e foi capaz de compreender o funcionamento específico desse objeto, ele deve ser capaz de reconstruí-lo mentalmente (ou seja, *sintetizá-lo*) agora não mais como uma totalidade disforme e indeterminada, mas como uma totalidade lógica, conhecida, racionalizada, tornada em si mesma um objeto para o pensamento, ou seja, uma realidade *simbolizada*. É a fase que Hegel designava como *doutrina do conceito*.

¹ No arcabouço teórico hegeliano, a *doutrina da essência* representa o núcleo *negativo* do ser, fundado não mais no princípio da identidade, mas no da *contradição*. O ser encontra seu fundamento não mais no positivo, mas no *nada*, como abertura infinita de possibilidades.

Enfim, o conhecimento não se basta em si mesmo, senão que deve se constituir num meio para a transformação dos problemas identificados na realidade estudada. Por isso que racionalizado o objeto da pesquisa, há que se questionar se a mesma foi capaz de oferecer meios para o seu aperfeiçoamento (novos procedimentos, métodos, reformas possíveis) ou se foi capaz de propor a própria substituição do objeto por outros mais adaptáveis à realidade que se busca transformar. Essa foi uma preocupação constante no estudo do objeto aqui proposto, visto que entendemos que a crise fiscal brasileira é um dos problemas mais graves que os juristas, economistas e políticos (estudiosos e práticos) devem enfrentar se desejarem sinceramente construir o projeto de Democracia que foi projetado na Constituição de 1988.

Definidos o tema, a delimitação do tema, o problema de pesquisa, os referenciais teóricos e o método, passamos à exposição dos resultados, mediante a estruturação da obra da seguinte maneira: na *primeira seção*, apresentamos a crise fiscal como objeto de estudo e sua relação com a Constituição Econômica. A intenção neste primeiro momento foi localizar os leitores diante da grande temática que circunscreve as conjunturas do desenvolvimento do trabalho. Na *segunda seção*, algumas palavras sobre a localização da economia brasileira na periferia de uma economia-mundo altamente financeirizada foram necessárias para a compreensão das relações internacionais que condicionam nosso desenvolvimento econômico

e o orçamento público. Na *terceira seção* e com apoio direto no pensamento de Minsky, elencamos algumas conclusões pós-keynesianas a respeito das condutas econômicas de “sobrevivência” de uma nação periférica, como a brasileira, diante do quadro de profundas instabilidades que ora vivenciamos. Na *quarta seção*, uma pequena pauta de reformas fiscais foi apresentada, sem a pretensão de estabelecer qualquer verdade ou dogma, apenas com a finalidade de fomentar o debate. Na *quinta seção*, com socorro na realidade efetiva do Brasil, tecemos algumas perguntas a respeito do que seria justo fazer numa situação concreta que foi delimitada nas seções anteriores.

1 A CRISE FISCAL COMO OBJETO DE ESTUDO

O pesquisador em Direito enfrenta a sua primeira perplexidade quando se depara com seu objeto de estudo. Os cientistas naturais dispõem da facilidade de poder manipular objetos físicos, sejam eles macro ou microscópicos. Para tanto, podem lançar mão de telescópios ou microscópios. Podem utilizar reagentes químicos. Podem decompor fisicamente um corpo, analisar uma célula ou tecido, etc. Já o pesquisador em Direito tem diante de si um objeto abstrato, simbólico, relacional² e que, por isso mesmo, não goza das mesmas facilidades de manipulação daqueles estudados pelas chamadas ciências duras. E o mais difícil, enquanto que os primeiros trabalham com uma linguagem unívoca, nós, cientistas sociais, trabalhamos com uma linguagem altamente plurívoca. Daí que precisamos recorrer a outro instrumento que também não habita no mundo meramente físico: a abstração.

É por intermédio da *abstração* que o cientista social enfrenta um objeto de natureza *abstrata*. Dizer que um objeto tem natureza abstrata não significa negar-lhe a categoria de objeto da realidade, mas apenas constatar que ele não comunga com a realidade física da mesma materialidade. A realidade humana é uma realidade simbólica³ e nesse terreno tudo são construções linguísticas, mentais,

² Por todos ver Alves (2010, p. 7 e ss.).

³ “Como a linguagem, o social é uma realidade autônoma (a mesma, aliás); os símbolos são mais reais que aquilo que simbolizam, o significante precede e determina o significado.” (STRAUSS, 2003, p. 29).

culturais e até mesmo ficcionais:⁴ instituições, Estados, mercados, procedimentos, métodos, regras, regulamentos, leis, tratados internacionais, títulos representativos de valores, ações, debêntures, derivativos e toda a gama de símbolos sobre os quais constituem e regem suas vidas são formas artificiais, ou seja, convencionais.

Portanto, no estudo de uma crise fiscal específica, há que primeiramente identificá-la e distingui-la em relação a outras crises semelhantes. Não é nosso propósito, neste texto, fazer uma história das crises fiscais brasileiras, razão pela qual pontuaremos apenas algumas características da crise fiscal dos anos 1980, logo após o chamado Milagre Econômico. Como se sabe, ela encontra causa imediata em modificações estruturais no próprio fluxo de capitais internacionais, provocado por alguns fatos históricos bem específicos: 1) Quebra do padrão monetário de Bretton Woods (KILSZTAJN, 1984); 2) Financeirização econômica dos EUA (CINTRA, 2000); 3) Crise internacional do Petróleo nos anos 1970 (BRESSER-PEREIRA, 1983, p. 107). Todos esses fatos, em seu conjunto, modificaram o padrão das *inversões* internacionais e dos investimentos diretos nos países da periferia capitalista, ocasionando impactos profundos nas economias altamente dependentes de investimento externo (FURTADO, 1987, p. 175).

⁴ “*Fictitious* quer dizer fictício, mas no sentido em que já articulei perante vocês que toda verdade tem uma estrutura de ficção.” (LACAN, 1997, p. 22).

A crise internacional do petróleo; a quebra unilateral, pelos EUA, do sistema monetário convencionado em Breton Woods; A reversão dos fluxos de capitais dos países devedores da periferia do Capitalismo para as nações credoras do centro do Capitalismo, principalmente para os EUA – provocada pelo aumento das taxas de juros pelo Federal Reserve, e emissão de títulos da dívida pública (papéis “podres”) pelo Tesouro Americano – seriam fatores determinantes do estancamento do desenvolvimento brasileiro na década perdida de 1980 porque não só paralisaram as inversões de capital estrangeiro no país, como reverteram o fluxo dos capitais para o exterior. O Estado brasileiro, que se endividara largamente no período do “Milagre” em virtude da grande disponibilidade de capitais externos a juros negativos, acabou por desenvolver uma crise financeira bastante profunda, que até hoje deixou suas marcas.⁵

Uma questão é importante de ser mencionada como pressuposto da pesquisa. O Brasil sempre foi uma nação marcada pela *escassez de receita tributária*. A receita tributária é o modelo clássico de autofinanciamento de qualquer Estado. A grande questão é estabelecer se há ou não equilíbrio entre receita e despesa, o que depende do modelo de expansão e desenvolvimento econômico adotado pelo Estado, da maior ou menor massa populacional em idade produtiva, dentre outros fatores. Mas, no caso brasileiro, sempre houve necessidade de recurso às fontes extra-tributárias

⁵ Por todos, ver Furtado (1983, p. 95 e ss.).

de financiamento, porque aqui sempre se reproduziu a tendência apontada por Kaufman (2013, p. 8), do “crescimento da dívida pública mais rapidamente do os valores nominais do produto interno bruto”, fenômeno que o autor considera potencializado pelos processos de “securitização de ativos financeiros”, pela “globalização dos mercados financeiros e às enormes melhorias ocorridas na tecnologia da informação” que facilitam a quantificação dos riscos pelos agentes econômicos internacionais, permitindo um maior fluxo de capitais voláteis, isto é, não invertidos no setor produtivo, de maior imobilidade.

O padrão de financiamento do orçamento público brasileiro de final dos anos 1960 até meados dos 1980 era o *endividamento externo* perante Estados, bancos e outros tipos de organismos financeiros internacionais. Pode-se mesmo dizer que houve um primeiro impulso de endividamento externo entre 1967 e 1973, seguido da adoção de uma política explícita de endividamento externo no período que vai de 1974 a 1979 (CAVALCANTI, 1988, p. 21-22). Esse padrão de financiamento externo acabou sendo beneficiado pela conjuntura econômica internacional de então, quando se vivenciava uma situação de ampla disponibilidade de capitais internacionais a juros reduzidos ou até negativos. Foi nesse período e com base nesse padrão de financiamento que o Brasil promoveu as políticas de crescimento econômico que culminaram com o “Milagre Econômico” do período Militar (BRESSER-PEREIRA, 1983, p. 107).

Os fatos políticos e econômicos acima elencados modificaram profundamente a conjuntura internacional do fluxo de capitais, estancando abruptamente as reversões estrangeiras em países da periferia capitalista. O Brasil não ficou imune a essa realidade, tendo sofrido forte impacto no seu sistema financeiro interno, bem como no serviço da dívida externa. Como menciona Cavalcanti, diante dessa situação foi posta em prática no final do ano de 1980 “uma política de controle da demanda agregada baseada numa política monetária fortemente contracionista” que teve como resultado “uma redução abrupta no crescimento econômico que cai de 7,2% em 1980 para -1,6% em 1981.” (CAVALCANTI, 1988, p. 29).

O endividamento, por si só, é fator de vulnerabilidade econômica para qualquer Estado, pela razão óbvia, mencionada por Thomas Piketty, de que o problema do endividamento como forma de financiamento estatal é que quase sempre ele precisa ser pago (PIKETTY, 2014, p. 526). Mas uma marcada vulnerabilidade externa em relação aos prestadores de empréstimos se torna mais efetiva quanto maior é a dívida e quanto menor é a capacidade de gestão dos seus encargos por parte do tomador do empréstimo. O fato de países subdesenvolvidos e, em especial, o Brasil, ter absorvido “uma parcela desproporcional dos desequilíbrios internacionais aumentou ainda mais a vulnerabilidade de suas contas externas” (CAVALCANTI, 1988, p. 29), forçando a adoção de outros mecanismos de financiamento que, como veremos, não tiveram o

condão de minimizar os problemas fiscais do Estado brasileiro, mas somente transferiram os mesmos para outras instâncias.

A partir de 1982, com a total interrupção do fluxo de crédito externo “o país se viu impossibilitado de continuar reciclando as suas obrigações externas através da contratação de novos empréstimos”, forçando, nesse contexto de restrição de receita, a uma redefinição radical das formas de financiamento de sua dívida externa (CAVALCANTI, p. 41). E a forma encontrada foi a *substituição* de dívida externa por dívida interna, ou seja, a tomada de empréstimos ao setor privado - por intermédio da securitização da dívida pública, com emissão de títulos negociáveis no mercado e remunerados mediante taxa de juros fixada por instância competente do próprio Estado – para pagamento das dívidas anteriores⁶.

A estratégia consiste no seguinte: em não mais podendo rolar os serviços da dívida presente nem tomar novos empréstimos como forma de pagar esses serviços, o governo tomou a decisão de recorrer à poupança privada através da oferta de títulos da dívida pública no mercado financeiro. A captação garantiria o pagamento dos serviços

⁶ Em Física, a teoria da “quebra espontânea de simetria” tenta explicar a existência da matéria a partir de uma assimetria com a antimatéria, eis que se ambas fossem simétricas se anulariam reciprocamente. Essa lacuna ou ausência entre uma e outra determinaria o movimento e já foi observada em nível quântico, onde partículas ainda não existentes no presente tomam de empréstimo energia de partículas do futuro para se realizarem no agora, tornando o virtual real e o real virtual. O modelo, que podemos remontar ao debate filosófico clássico entre os princípios da identidade (simetria) e da contradição (assimetria universal), permite compreender o funcionamento da economia especulativa, que realiza no presente valores que seriam virtuais (só realizáveis no futuro), tornando aquilo que deveria ser real, ou seja, os valores futuros, virtuais na medida em que já realizaram sua energia no passado. Um Sistema assim continua em funcionamento enquanto não encontra um obstáculo à tomada de empréstimo de energia do futuro, condição que satisfeita determinaria o seu colapso.

da dívida externa (ao ponto em que hoje nos encontramos, onde a dívida externa brasileira já não é mais um problema), ao custo da criação da dívida interna e de um novo tipo de vulnerabilidade que colocaria o Estado refém de um modelo econômico predisposto a garantir o pagamento dos juros da dívida pública:

A substituição de dívida externa por dívida interna em um contexto de estrito controle dos agregados monetários, além de contribuir para aumentar perigosamente o saldo da dívida interna, exerceu forte pressão sobre a taxa de juros, com duas graves implicações. Em primeiro lugar, o ajustamento externo, definido como equilíbrio nas contas externas, implicava um desajustamento interno com aumento do déficit público, pressão adicional sobre a inflação e redução do investimento privado. Em segundo lugar, os juros internos elevados aumentaram o custo da transferência de recursos do setor privado para o governo e deste para o exterior, tornando a continuidade do processo de substituição da dívida externa por dívida interna potencialmente desestabilizador para a economia brasileira. (CAVALCANTI, p. 80).

Esse expediente significou o crescimento exponencial da dívida interna, como explicaram Brasília Sallum Júnior e Eduardo Kugelmas, a estatização da dívida externa veio acompanhada de um crescimento em espiral da dívida interna, já que o setor público tem que adquirir os dólares gerados pelo setor privado exportador, produzindo um déficit de grandes proporções: “o financiamento deste déficit, via dívida interna, tem gerado um processo de

substituição de endividamento externo por endividamento interno, responsável em grande medida pelo crescimento extraordinário deste.” (SALLUM; KUGELMAS, 1991, p. 150).

Esse fator econômico tem importantes consequências políticas na medida em que pressiona pela adoção de um modelo de organização estatal predisposto a garantir: 1) o pagamento da dívida pública securitizada; 2) a própria reprodução do sistema econômico-financeiro que o engendra, criando uma espiral de repetição. Esse “novo” modelo de Estado, onde os objetivos da estabilidade monetária, da contenção da inflação, da manutenção de superávits elevados, de taxas de juros competitivas com o mercado produtivo e moeda interna apreciada são definidos como metas é substancialmente diferente do modelo de Estado onde os valores eleitos são o desenvolvimento interno com geração de emprego e renda, fomento ao setor produtivo, repressão à especulação e ao capital de tipo meramente rentista.

Também aqui, Brasília Sallum Júnior e Eduardo Kugelmas foram precisos quando afirmaram a relevância da característica básica da forma especial do Estado intervencionista que se construiu desde 1930, que é seu caráter de vanguarda do desenvolvimento e de protetor do atraso. Com a crise do final dos anos 1970 e da década de 1980, o sistema político, ao procurar a impossível compatibilização de uma multiplicidade de papéis em um momento

de crise internacional, mergulhou o Estado em uma crise fiscal que manifestou um impasse político fundamental:

Ao procurar manter à tona todos os heterogêneos setores do bloco de poder soldado no regime autoritário, o Estado tende a desgastar-se frente a todos. Neste contexto, o endividamento público interno surge como a válvula de escape à maré montante de pressões, no sentido da manutenção da lucratividade privada e da conservação do desenho tradicional do aparelho de Estado. (SALLUM; KUGELMAS, 1991, p. 151).

Todos esses fatores em conjunto impactaram fortemente no padrão de financiamento do Estado brasileiro nos anos 1980. E, naturalmente, foram condicionantes das transformações institucionais que o Estado brasileiro veio sofrendo de lá para cá, se constituindo em Estado mais regulador e menos desenvolvimentista. Mas não teriam sido tão determinantes não fossem outros fatores internos condicionantes de nosso padrão econômico: a) esgotamento do modelo de desenvolvimento do Milagre Econômico; b) padrão de financiamento da atividade produtiva brasileira; c) dependência da produção primário-exportadora; d) indústria brasileira de montagem; e) incapacidade de desenvolvimento científico e tecnológico, a seguir:

- a) O modelo de desenvolvimento do Milagre Econômico foi baseado na existência de um fluxo internacional de capitais amplamente favorável para países de desenvolvimento mediano na periferia do sistema capitalista, como era o caso do Brasil. Politicamente, era fundado sobre um sistema autoritário, onde a democracia não jogava qualquer papel. As modificações estruturais na economia internacional que se produziram desde os anos 1970 e a redemocratização tornaram insustentável a manutenção do padrão de financiamento anterior, denunciando o padrão de financiamento da atividade produtiva brasileira estruturalmente dependente de recursos externos (b).
- b) A dependência da produção primário-exportadora se manifestou como problema desde as origens da formação econômica brasileira, eis que o Brasil se constituiu como colônia europeia para a produção de bens primários de baixo valor agregado (matérias primas) para consumo ou para a indústria de transformação europeia. Esse modelo, que privilegia o mercado externo abre mão da constituição de um forte mercado interno capaz de gerar: 1) uma economia interna fortalecida a impactos e oscilações financeiras internacionais; 2) uma classe

média consumidora fortalecida e garante da absorção interna de boa parte da produção da indústria nacional.

- c) A revelação de que a Revolução Industrial no Brasil não gerou um capitalismo de modelo inovador, mas, antes, uma indústria de mera montagem, que *moderniza* o país, mas não o *desenvolve*. O *desenvolvimento*⁷ é um complexo de transformações econômicas, políticas e sociais próprias, provocadas principalmente pela adoção interna de um modelo dinâmico de inovação tecnológica capaz de se autoreproduzir, enquanto a *modernização*⁸ se limita à importação de inovações produzidas por outros povos, nações e economias, dando uma aparência de modernidade, de acompanhamento dos padrões comportamentais de ponta exercidos por outros povos, o que está, evidentemente, interligado com a incapacidade/escolha política interna de não investir pesadamente em desenvolvimento científico e tecnológico capaz de dinamizar uma economia a partir de suas próprias potencialidades internas. Trata-se, como dizia Furtado, de uma espécie de *mimetismo*

⁷ “Promover o desenvolvimento em ritmo acelerado implica a criação de conflitos [...] cria desajustamentos em toda a estrutura social, que são em grande parte resolvidos pelo próprio desenvolvimento, salvo a situação dos grupos tradicionais de poder, que podem ser deslocados da situação que ocupam [...]” (GRAU, 2006, p. 216, 226; GRACIARENA, 1971, p. 80).

⁸ Utilizamos o conceito de modernização como concebido por Celso Furtado. Nesse sentido, ver Furtado (1982, 1974, 1976, 1978, 2000, p. 98 e ss.).

cultural da periferia (FURTADO, p. 80). Os processos de modernização são reconhecidamente conservadores na medida em que não apenas não alteram as bases sociais sobre as quais atuam, como quase sempre reforçam os poderes das elites que os comandam⁹.

Todos esses fatores confluem para uma conclusão: nos anos 1980 a transformação da dívida externa em dívida interna inseriu alguns ajustes pontuais que modificaram a *forma* do endividamento público, sem alterar, contudo, o *conteúdo* do endividamento em si. A capacidade financeira do Estado deixou de permanecer sob a dependência de antigos agentes financeiros internacionais, mas passou a depender profundamente do novo padrão de financiamento construído pela reforma. Um padrão de financiamento fundado majoritariamente na securitização de títulos da dívida pública, ou seja, no endividamento interno perante o mercado financeiro.

Deste fato, uma segunda conclusão já poderia ser apontada: desde a crise dos anos 1980 e em decorrência das “soluções” por ela apontadas, ficou evidente que a crise fiscal brasileira não era conjuntural, mas estrutural. Explico: a formação estrutural da economia brasileira determina a escassez de recursos de ordem tributária que levam o país à dependência de capitais estrangeiros.

⁹ O autor faz uma excelente historicização dos processos de modernização no Brasil, desde os tempos pombalinos, demonstrando como eles nunca se constituíram em verdadeiros processos de desenvolvimento (FAORO, 1992, vol. 06, n. 14).

O Brasil é um país originado nas ondas de expansão europeia que caracterizaram o colonialismo. Formou-se como uma espécie de “empresa” produtora de bens de baixo valor agregado que eram demandados pelas nações europeias, primeiro para consumo e depois como matérias primas para os processos de industrialização do velho mundo. Nessa senda, a construção de sua base econômica foi realizada não com base no desenvolvimento do mercado interno (com criação de uma população produtora/consumidora apta a produzir e consumir bens aqui produzidos), mas com base nos mercados exportadores. A constituição dos mercados de consumo internos foram residuais e nunca prioritários. A própria formação do mercado de trabalho se deu prioritariamente, durante o período da escravidão, com base no trabalho forçado e, posteriormente, com o cuidado das elites em dificultar aos imigrantes europeus pobres o ingresso como população produtora e consumidora¹⁰.

Uma economia constituída como “empresa exportadora de bens primários” para as nações europeias e assim mantida durante quase 450 anos de uma história de 500 anos carrega fortes características do passado. Mesmo a industrialização brasileira, desenvolvida com

¹⁰ O parecer de 1842 em “Consultas do Conselho de Estado sobre Asumptos da Competência do Ministerio do Imperio, colligidas e publicadas por ordem do governo por Joaquim José da Costa Medeiros e Albuquerque” é direto e claro sobre este propósito: “Um dos beneficios da providencia que a Secção tem a honra de propôr a Vossa Magestade Imperial é tornar mais custosa a aquisição de terras ... Como a profusão em datas de terras tem, mais que outras causas, contribuindo para a difficuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres é seu parecer que d’ora em diante sejam as terras vendidas sem excepção alguma. Augmentando-se assim, o valor das terras e dificultando-se consequentemente, a sua aquisição, é de se esperar que o immigrado pobre alugue o seu trabalho effectivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário.” (LIMA, 1954. p. 88).

base em “substituição de importações”¹¹ acabou por gerar no país um parque produtivo que, a despeito de medianamente desenvolvido, é prioritariamente dedicado à simples montagem de tecnologia importada, com uma capacidade diminuta de produção própria de bens de capital inovadores (TAVARES, 1979, p. 257), gerando uma aparência de economia moderna, quando na verdade acaba por se esconder atrás de processos de modernização (importação dos padrões de consumo e vida das nações inovadoras) que dissimulam o subdesenvolvimento, conferindo-lhe uma aparência de modernidade.

Da constatação dessas características da formação econômica brasileira, todas elas de ordem estrutural, podemos concluir por algumas características marcantes da economia brasileira: a) uma economia marcada por relações centro/periféricas, caracterizadas, na teoria das vantagens comparativas, como sendo uma economia especializada, onde cabe ao centro a produção de tecnologia e à periferia a produção de matérias primas, b) portanto, uma economia *subdesenvolvida*, primeiro porque *dependente* e, segundo, porque *precariedade dinâmica*, sem capacidade de inovação; c) baixíssimo dinamismo dos mercados internos e da capacidade de produção de excedentes privados e tributários suficientes para o reinvestimento em produção.

Todas essas características acima mencionadas determinam uma *economia capitalista de baixa densidade*, sem capacidade econômica de geração de excedentes capazes de manter ou ao menos

¹¹ Para um panorama sobre as diversas acepções do termo, ver Tavares (1979, p. 38 e ss.).

dinamizar receitas tributárias capazes de manter um Estado de tipo reinvestidor ou empreendedor (MAZZUCATO, 2014), preocupado com a dinamização da própria economia. A dependência estrutural dos mercados externos para obtenção de divisas e a dependência das divisas externas para movimentação do fraco mercado interno e para o financiamento das atividades estatais não poderia gerar outro quadro que não o do Estado brasileiro que, embora pintado por muitos como “gigantista”, sempre foi um Estado débil financeiramente se comparado com seus congêneres dos países desenvolvidos¹².

Retornando à crise dos anos 1970-1980, o legado desse período foi, inclusive, um processo inflacionário descontrolado que só seria contido nos anos 1990 a partir do Plano Real e porque esse plano veio acompanhado de reformas institucionais que adaptaram o Estado brasileiro às características de um Estado meramente regulador da economia e garantidor do eixo de manutenção do padrão de financiamento então construído: a) taxas de juros elevadas, diminuindo a competitividade do setor produtivo frente ao setor financeiro; b) câmbio apreciado, favorecendo a importação de bens de consumo; c) manutenção de elevado superávit primário, constituindo uma reserva de garantia para o pagamento dos serviços da dívida.

Em 1988, adveio a Constituição cidadã, que a despeito do momento histórico que acima desenhamos, representou um grande fôlego para a constituição de um Estado desenvolvimentista,

¹² Sobre o mito do Estado forte no Brasil, ver Bercovic, (2005, p. 117).

previdenciário e redistribuidor (COMPARATO, 1990, P. 30), fundado em critérios normativos de construção de um sistema de justiça social. Ou seja, uma constituição que já nasceu na contramão do fluxo histórico que impunha as formas neoliberais de reprodução da economia e do aparelho de Estado. Esse contrafluxo histórico, concretizado em políticas externas e internas foi, inclusive, o grande responsável para que a Constituição Econômica de 1988 tivesse grandes dificuldades de aplicação prática, tendo, como afirmam Bercovici e Massonetto, cedido espaço para uma Constituição Financeira que, a despeito de estar normativamente subordinada ao projeto de desenvolvimento nacional, acabou na verdade subordinando todas as políticas de Estado às necessidades impostas pela estabilidade monetária (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

Desde então o país passou por um longo processo de estagnação econômica, com baixíssimos índices de crescimento do Produto Interno Bruto e da renda com participação dos salários. Nos anos 2000, o Brasil vivenciou uma conjuntura internacional que conjugou os seguintes fatores: a) crescimento exponencial da China, que se tornou a maior compradora de produtos primários brasileiros; b) tendência de alta nos preços internacionais de *comodities*; c) incremento da produção agrícola, de minérios e petróleo, que reunidos em seu conjunto acabaram por determinar uma situação favorável, onde o país conseguiu não só equilibrar sua balança comercial como obter superávits comerciais bastante elevados.

Essa situação favorável internacional permitiu que o Estado brasileiro incrementasse a arrecadação tributária, possibilitando não só a implementação de políticas sociais prestacionais, como ainda jogasse papel mais determinante da indução do desenvolvimento mediante a execução de políticas públicas de natureza desenvolvimentista. Nesse período, o Brasil, depois de décadas de estagnação em seu crescimento, voltou a experimentar taxas de crescimento bastante interessantes que o levaram a uma situação de *pleno emprego*.

Essa situação foi fortemente impactada quando esses mesmos fatores entraram em declínio, sob o impacto da crise financeira que se iniciou em 2008 nos EUA, com a explosão da bolha *subprime* se espalhando por toda a Zona do Euro. Os efeitos da crise demoraram a chegar no Brasil, eis que a diversificação do comércio internacional brasileiro, com priorização de países componentes dos BRICS, Continente africano e América Latina possibilitou uma certa blindagem em relação à crise norte-americana e europeia. Estima-se que entre 2005 e 2011, enquanto os EUA e Europa amargavam a crise, o Brasil teve um incremento de 500% em suas exportações para a China, o que elevou consideravelmente o aumento do seu PIB.

O desaceleramento planejado do crescimento chinês no período subsequente¹³, aliado à uma queda significativa dos preços

¹³ O governo chinês planejou a desaceleração do seu crescimento, que vinha ocorrendo com base na sua indústria de transformação, para exportação. A estratégia se voltou, agora, ao incentivo dos mercados internos, com aproveitamento do seu gigantesco mercado consumidor interno. Com

internacionais do petróleo (produto que o Brasil elegera como de produção prioritária naqueles anos) e a queda internacional dos preços das *commodities* levaram a um desequilíbrio significativo da balança comercial brasileira, desaceleração dos ritmos de crescimento, determinando com isso o desequilíbrio da arrecadação fiscal e colocando em xeque a manutenção dos programas sociais de segurança humana e dos instrumentais de participação do Estado na geração de infraestrutura e desenvolvimento dos anos anteriores.

Para se ter uma ideia, as *commodities* representaram 65% do valor das exportações brasileiras em 2014, segundo estimativa realizada pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), totalizando 6,8% do PIB nacional (UNCTAD, 2015, p. 131). Das dez primeiras posições no ranking do MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, de produtos mais exportados no biênio 2016/2017, nada mais que nove são ocupadas por *commodities*¹⁴, sendo que o único produto industrial ali presente (automóveis de passeio) é produto típico da *indústria de montagem*, ou seja, uma indústria

isso, o Estado chinês deu um grande passo para a constituição da China como um país altamente desenvolvido, repetindo o movimento realizado pelas nações que hoje compõem o seletivo grupo dos países industrializados e produtores de tecnologia própria. Nesse sentido, ver Chang (2004, p. 11).

¹⁴ Na ordem, os produtos mais exportados pelo Brasil no biênio foram: 1) soja, mesmo triturada; 2) minérios de ferro e seus concentrados; 3) óleos brutos de petróleo; 4) açúcar de cana em bruto; 5) automóveis de passageiros; 6) carne de frango congelada, fresca ou refrigerada incluindo miúdos; 7) celulose; 8) carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada; 9) farelo e resíduos da extração do óleo de soja; 10) café cru em grão (BRASIL, 2018).

que não produz inovação tecnológica em solo nacional, apenas importando inovações prontas dos países-sede das montadoras.

Essa crise, iniciada no biênio 2015/2016, guarda diferenças fundamentais em relação à crise dos anos 1980. Mas também guarda semelhanças que são sintomáticas de uma característica marcante de nossa formação econômica: o Brasil continua dependente da produção primário-exportadora, de modo que há uma tendência histórica ao país crescer em situações favoráveis ao fluxo de capitais para os seu interior e uma tendência à rápida desestruturação em situações de reversão dos fluxos de capitais.

Não bastasse o modelo da produção industrial brasileira (com baixa capacidade de inovação tecnológica e caracterizada pela preponderância da “linha de montagem”¹⁵), nos últimos anos o país sofreu processos de desindustrialização forçada pela ausência de políticas industriais ativas e pela valorização do preço da moeda interna, que tornou amplamente compensadora as importações de bens de consumo, por razões acima mencionadas.

Todos esses fatores conjugados demonstram que a estrutura econômica nacional que compõe a base de cálculo do sistema tributário brasileiro é qualitativamente deficiente ou precária, de modo que não consegue resistir minimamente a uma economia que, na definição

¹⁵ Caracteriza o modelo econômico que aqui designamos com o termo “capitalismo de linha de montagem” como de subdesenvolvimento industrializado, tendo por principal característica a implementação de um modelo de desenvolvimento dependente (BRESSER-PEREIRA, 1983, p. 65; 1981, p. 29).

de Hyman Minsky, é altamente instável e tende historicamente a mais instabilidade, na medida em que cada vez mais se financeiriza, realizando, no presente, valores que só existiriam no futuro e, com isso, empurrando um possível colapso para um futuro imprevisível. Daí a importância da compreensão da articulação desses fatores aparentemente díspares: “a política econômica não pode ser baseada na suposição de que os detalhes da economia são determinados independentemente da política geral.” (MINSKY, 2013, p. 190).

Por todos os motivos acima expostos, não partiremos da hipótese clássica de James O’Connor, que analisando a crise fiscal nos EUA chegou a conclusões muito específicas para uma realidade absolutamente diferente da brasileira. Aquele autor, em seu clássico *The fiscal crisis of the State*, considera como principal pano de fundo o conflito enfrentado pelo Estado Capitalista, na tentativa de conciliar as suas funções de promoção das condições para o processo de acumulação do capital, com a legitimação política de sua existência, tendo ainda de assumir compromissos para minimização dos custos sociais produzidos na dinâmica dos conflitos de classe num capitalismo altamente monopolista. Ou seja, o que o autor designa como crise fiscal seria justamente a contradição conciliatória entre o capital monopolista, as necessidades prestacionais de um Estado de bem-estar social e a manutenção da sua própria legitimidade perante o conjunto populacional nacional (O’CONNOR, 1977). Embora essa interpretação mantenha alguns pontos de contato com a linha que

aqui é desenvolvida e sirva para iluminar alguns caminhos, entende-se que ela é a interpretação de uma situação particular de uma nação localizada no centro do sistema econômico internacional e não um modelo que possa servir aprioristicamente como lente interpretativa da realidade brasileira, que guarda, evidentemente, especificidades próprias, que tornam a estrutura fiscal brasileira mais regressiva ainda que a dos EUA (SOUZA, AFONSO, 1977, p. 112).

Enfim, para além a importância da identificação das causas do problema fiscal em si, o estudo das causas da crise também apresenta um interesse teleológico ou finalístico. Crises fiscais afetam diretamente investimentos estatais naquilo que a teoria jurídica moderna convencionou chamar de *direitos fundamentais prestacionais* e que compõem o arsenal de instrumentos do Estado de bem-estar social¹⁶. É evidente que, como observa Ha-Joon Chang, os enormes déficits orçamentários gerados com a crise obrigam o governo a reduzir drasticamente investimentos públicos em bem-estar social, prejudicando o desenvolvimento e incrementando a pobreza e a instabilidade social (CHANG, 2013, p. 13).

A observação é importante porque não é a primeira vez que o pensamento de matriz liberal, diante de uma crise fiscal histórica, tome o efeito como causa, invertendo os polos da relação, de modo que os direitos fundamentais prestacionais sejam culpabilizados

¹⁶ Para um excelente panorama do Estado de bem-estar como mecanismo de tratamento das desigualdades e vulnerabilidades individuais como problemas sociais que devem ser enfrentados pelo Estado, ver Kerstenetzky (2012).

como vilões, como causadores das crises e não suas vítimas por inanição. É assim que, ecoando essa visão de mundo, o pensamento liberal sustenta que o Estado de bem-estar cria clientelas dependentes das políticas assistenciais do governo, com natureza “irracional e populista”, produzindo uma espiral negativa para o crescimento econômico, o emprego de longo prazo e a estabilidade fiscal do Estado, sentenciando qualquer política de intervenção do Estado em prol do bem-estar ao fracasso (BELLUZZO, 2004, p. 213) e tornando a efetivação dos direitos fundamentais prestacionais uma política instável, sazonal e insegura.

Evidentemente, o equilíbrio fiscal não é um objetivo em si mesmo como política de Estado. Ele serve à realização de certos objetivos fundamentais adotados por uma comunidade política em sua constituição e fornece, inclusive, os pressupostos para a aferição da justiça ou injustiça de uma matriz tributária historicamente determinada. Embora existam opiniões teóricas que orientem a busca da justiça fiscal por critérios meramente tributários, o valor mais geral que orienta a justiça ou injustiça de um sistema fiscal é a efetivação da justiça social (MURPHY, 2005) e, por conseguinte, dos direitos fundamentais prestacionais que caracterizam um Estado de bem-estar social, com finalidades redistributivas do produto nacional entre todos os seus cidadãos, como forma de efetivação de eficiente, duradouro e universal *sistema de segurança humana* (ALTVATER, 2010, p. 298 e ss.).

2 O BRASIL NA PERIFERIA DAS FINANÇAS E A AGONIA DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

A *substituição de importações* (TAVARES, 1979, p. 38), foi a forma pela qual se operou o desenvolvimento da indústria nacional, uma via *modernizante*. Essa forma foi a possível em um contexto de um Brasil agrário, com uma economia pré-capitalista, inserido num contexto internacional de grande avanço técnico-científico. Nesse contexto, o Estado brasileiro, dirigido por forças políticas específicas, desencadeia a substituição de importações (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 25), consistente na produção em território nacional dos produtos manufaturados que antes eram adquiridos das nações altamente industrializadas, principalmente da Inglaterra e dos EUA.

Evidentemente, uma tal medida implicava em que o Estado jogasse peso na proteção do incipiente capital nacional e das respectivas empresas nacionais e/ou de capital nacional, frente ao poderio econômico das empresas internacionais, o que demandava uma série de medidas de política fiscal, comercial, industrial, aduaneira, dentre outras, que possibilitassem o desenvolvimento de nossa economia, relativamente blindada de interferências externas.

Esse conjunto de fatores foi determinante para a produção de uma infraestrutura que forneceria à incipiente indústria nacional o suporte necessário para produzir internamente bens de consumo em território nacional, processo que ficaria conhecido como

a *primeira fase da industrialização brasileira*, que se caracterizaria exatamente por iniciar o processo pela produção de bens de consumo, com baixa agregação de valor na indústria de bens de capital, o que geraria desaceleração do processo de substituição quando a indústria nacional alcançou um certo equilíbrio com as necessidades do consumo interno, e que ainda hoje se reflete no baixo desenvolvimento tecnológico nacional.

Essa forma específica de desenvolvimento foi a possível numa nação inserida num contexto internacional diverso daquele que presidiu a industrialização das nações europeias e norte-americana, sem prévia realização de uma reforma agrária que absorvesse mão-de-obra na produção primária. Acabou por formar um mecanismo de desenvolvimento dependente que pode ser designado como de *subdesenvolvimento industrializado* (BRESSER-PEREIRA, 1981, p. 29), ou de capitalismo de linha de montagem, com baixíssima capacidade de inovação tecnológica.

A industrialização brasileira não significou rompimento do subdesenvolvimento e da dependência do Brasil frente às nações de capitalismo central. A própria produção nacional acabou se submetendo aos interesses da reprodução econômica no centro do sistema, pela sua falta de dinamicidade.

A questão é que o capital industrial que se reproduz no *centro* do sistema econômico exerce pressão para que, na *periferia*, se desenvolvam formas de produção dominadas pelo circuito

mercantil¹⁷. Explico melhor: no centro do capitalismo – economias altamente desenvolvidas – o circuito produtivo é inovador, criador de necessidades, e por isso mesmo, soberano, submetendo o capital mercantil à realização de uma função particular aos seus interesses.

Numa nação periférica, submetida ao esquema de reprodução centro/periférico, mesmo que a produção interna seja dinamizada a partir da lógica produtiva, externamente essa lógica sofre pressão para que o seu direcionamento seja dedicado aos interesses mercantis do centro (FURTADO, p. 73 e ss.). Como sói acontecer nesses casos, como a produção periférica não é essencialmente inovadora como o é o caso da central, a produção periférica acaba sendo submetida à lógica mercantil dos interesses acumulativos dos países no centro do capitalismo.

Isso nos leva a considerar que uma economia periférica ainda não é plenamente desenvolvida, mesmo que seu parque industrial aparente ser, se não consegue se libertar da dominância mercantil imposta pela produção dos países centrais. A ruptura ocorre quando a produção periférica se torna ela mesma inovadora tecnologicamente, rompendo os laços do subdesenvolvimento e da dependência.

Em síntese: a produção industrial brasileira acabou submetida externamente aos interesses mercantis dos países de capitalismo central. Se isso ocorre, é o capital mercantil (comercial/

¹⁷ Sobre o conceito cepalino de “Centro-Periferia” como uma relação de poder baseada na difusão do progresso técnico na economia mundial e os processos de distribuição desigual dos seus ganhos, consultar Bielschowsky (2000, p. 16).

financeiro) internacional que confere dinâmica ao capital industrial nacional, e isso fica evidente quando se verifica a dependência brasileira para com o comércio externo.

Essa forma possível, com as devidas transformações históricas (ela não é linear, mas sofre transformações no seu período de existência), vigeu por um período mais ou menos longo que se estende pelos anos 1930 chegando ao início dos anos 1980, quando o assim chamado período do *nacional-desenvolvimentismo* inicia seu esgotamento histórico com as grandes transformações econômicas e políticas *externas* que o mundo inicia a conhecer (quebra unilateral do padrão dólar-ouro pelos EUA; majoração das taxas de juros pelo FED, nos EUA; financeirização da economia estadunidense e liberação maciça dos fluxos de capitais; decadência do socialismo real na Europa Oriental e posterior débâcle da URSS) associadas com os grandes problemas estruturais *internos* da economia e da política nacionais (inflação galopante iniciando a convivência com a estagnação econômica depois de um longo ciclo virtuoso – estagflação da década perdida; crise da dívida externa; transferência em massa de mais-valia para os países credores em forma de serviço da dívida, crise do regime militar; movimentos pela redemocratização).

A associação peculiar desses fatores externos com os internos levaram a uma situação singular onde o Estado brasileiro foi desacreditado, pela primeira vez depois de um longo período, como

dirigente eficaz do desenvolvimento econômico, (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015, p. 54), fazendo traduzir, principalmente a partir das eleições presidenciais de 1989, uma encruzilhada histórica onde acabou por prevalecer a opção política pela neoliberalização da economia nacional e início do desmonte do aparelho de Estado que fora construído a partir de 1930.

A partir da década de 1990, em flagrante contraste com o projeto adotado pela Constituição promulgada em 1988, inicia-se o processo de “abertura” da economia nacional ao capital internacional, que pressupôs a veloz retirada do Estado da direção do processo econômico, a privatização de empresas públicas, a desregulamentação do setor econômico, a abertura dos mercados nacionais à concorrência externa e a reforma do Estado, adaptando-o ao modelo regulador. A constituição dirigente de políticas públicas e os direitos fundamentais sociais passam a ser entendidos como prejudiciais ao país e a constituição dirigente invertida das políticas de ajuste fiscal passa a ser vista como algo positivo para a credibilidade brasileira perante os mercados internacionais (BERCOVICI, MASSONETTO, 2006, p. 19).

Evidentemente, esse modelo adotado no Brasil a partir dos anos 1990, já vinha sendo construído nos países de capitalismo central há algum tempo. O sistema econômico internacional sofreu modificações de grande alcance a partir de reformas institucionais operadas pelo Estado norte-americano na década de 1970, com o

fim de reforçar sua hegemonia econômica, num momento onde a Alemanha e o Japão se consolidavam como potências econômicas capazes de *multipolarizar* o então bloco ocidental (FURTADO, 1987, p. 224 e ss.).

Na década de 1960, com o fim dos “anos dourados” do crescimento industrial fundado em políticas keynesianas, aumenta, nos EUA, a “massa de capitais procurando valorizar-se de forma financeira, como capital de empréstimo”, o que só pode ser compreendido “levando em conta as crescentes dificuldades de valorização do capital investido na produção.” (CHESNAIS, 1998, p. 17). Como se sabe o capital investido na produção é o modo eminentemente conflituoso da reprodução capitalista porque envolve o insumo trabalho. O avanço da organização dos trabalhadores e os custos cada vez mais elevados da produção estabeleceram obstáculos à lucratividade do capital produtivo. Por outro lado, a grande disponibilidade de capitais permitia que parte considerável dele pudesse ser reinvestida em atividades especulativas¹⁸.

Esses capitais não-reinvestidos na produção passaram a ser invertidos pelas transnacionais norte-americanas no então fortalecido mercado financeiro inglês, no setor *off-shore*, dando a arrancada ao que ficaria conhecido como mercado de eurodólares

¹⁸ “Ao crescer a riqueza material, aumenta a classe dos capitalistas financeiros; prolifera o número e a riqueza dos capitalistas que se retiram, os *rentiers*, e o impulso dado ao desenvolvimento do sistema de crédito faz subir o número dos banqueiros, dos emprestadores de dinheiro, dos operadores financeiros, etc. [...] criam-se grandes mercados financeiros concentrados...” (MARX, 1985, p. 586 e 588).

(CHESNAIS, 1998, p. 17). Como esclarece Rodrigo Alves Teixeira (TEIXEIRA, 2007, p. 53), o mercado de eurodólares se formou paralelamente aos sistemas financeiros nacionais (CHESNAIS, 1998, p. 23), com a concordância das autoridades financeiras britânicas, sendo que a partir de então o dólar passou a circular livremente na Europa, formando um mercado interbancário, visto que, à época, as instituições financeiras ainda eram as maiores participantes do processo. Formara-se um mercado de câmbio internacional onde o dólar, moeda determinante da paridade monetária internacional, teria papel hegemônico.

Já no final da década de 1960, graves “ataques especulativos” contra a libra esterlina e depois contra o dólar supervalorizado indiciavam o estabelecimento de um novo padrão monetarizado de reprodução capitalista, renunciando o fim do regime de câmbio fixo, convencionado em Bretton Woods. (CHESNAIS, 1998, p. 25). A experiência exitosa desse processo e o aumento de capital-dinheiro nas mãos dos bancos em virtude do serviço da dívida externa das nações subdesenvolvidas levou as instituições financeiras a pressionarem pela liberalização dos mercados financeiros, reprimidos pelas baixas taxas de juros e por uma série de medidas que impunham obstáculos ao seu livre fluxo, e de um sistema monetário mais favorável aos interesses dos credores financeiros (CHESNAIS, 1998, p. 17).

Na década de 1970, o crescimento econômico do Japão e da Alemanha colocava em cheque exatamente o papel do dólar como moeda referencial do sistema monetário internacional e os EUA, presos ao compromisso de manter o lastro do dólar ao ouro, encontravam-se em grave crise financeira, com elevados déficits orçamentários e fiscais. Assim, em 1971, os EUA decidiram romper unilateralmente com a paridade monetária negociada em Bretton Woods, desvalorizando o dólar e estabelecendo um sistema de câmbio flutuante a partir de 1973:

A adoção das taxas de câmbio flexíveis foi o ponto de partida de uma instabilidade monetária crônica. Ela fez do mercado de câmbio o primeiro compartimento a entrar na mundialização financeira contemporânea, e um dos compartimentos onde uma parcela especialmente elevada dos ativos financeiros procura se valorizar, preservando, ao mesmo tempo a máxima liquidez. (CHESNAIS, 1998, p. 25)

Até aqui se pode falar, com Chesnais, numa primeira etapa do processo de ascensão do novo padrão financeirizado de economia internacional que domina o atual regime monetário e financeiro mundializado. A segunda fase se iniciaria com o conjunto de reformas institucionais que os governos dos EUA e da Inglaterra promoveriam, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, com a ascensão de Margaret Thatcher, na Inglaterra, de Ronald Reagan nos EUA e de Paul Volcker, no *Federal Reserve* – FED, sendo

que estas reformas institucionais é que seriam as responsáveis pela consolidação do sistema contemporâneo de finanças liberalizadas e mundializadas (CHESNAIS, 1998, p. 25). Maria da Conceição Tavares esclarece que os desdobramentos da política econômica interna e externa dos EUA a partir de 1979 operaram a retomada da hegemonia do controle financeiro internacional, através da “diplomacia do dólar forte”:

[...] na última reunião do FMI em 1979, Mr. Volcker, presidente do FED, retirou-se da reunião, foi para os EUA e de lá declarou ao mundo que estava contra as propostas do FMI e dos demais países-membros, que tendiam a manter o dólar desvalorizado e a implementar um novo padrão monetário internacional. Volcker aduziu que o FMI poderia propor o que desejasse, mas os EUA não permitiriam que o dólar continuasse se desvalorizando [...] A partir dessa reviravolta de Volcker, os EUA declararam que o dólar se manteria como padrão internacional e que a hegemonia de sua moeda ia ser restaurada. Esta restauração do poder financeiro do FED custou aos EUA mergulharem a si mesmos e à economia mundial numa recessão contínua por três anos. [...] O início da recessão e a violenta elevação da taxa de juros pesaram decisivamente na derrota popular de Carter [...] ao manter uma política monetária dura e forçar uma supervalorização do dólar, o FED retomou na prática o controle do sistema bancário privado internacional e articulou em seu proveito os interesses do rebanho disperso [...] A partir daí o movimento do crédito interbancário se orientou decisivamente para os EUA e o sistema bancário passou a ficar sob o controle do FED. (TAVARES, 1985, p. 6).

Esse episódio levou Chesnais a se referir a um *golpe de Estado* praticado pelo governo norte-americano: “Não se pode ter ditadura sem uma forma de golpe de Estado. Aquele que fez nascer a ‘ditadura dos credores’ [...] remonta às medidas de liberação dos mercados de títulos da dívida pública e da alta do dólar e das taxas de juros norte-americanas tomadas em 1979-81.” (CHESNAIS, 2005, p. 35).

O aumento interno da taxa de juros de curto prazo norte-americana, determinado pelo FED, instaurando depois de longo tempo um regime de *taxas de juros positivas*¹⁹, reverteu o fluxo de capitais que até então havia financiado o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, a taxas negativas, dando início ao processo histórico conhecido por “crise da dívida externa”, afetando sobremaneira o Brasil, que crescera a elevadas taxas de desenvolvimento durante todo o século XX, adentrando a década de 1980 (a *década perdida*) sob impacto de forte crise financeira, que estancaria o desenvolvimento nacional²⁰.

Os capitais antes investidos na produção dos países subdesenvolvidos passariam a circular nos mercados financeiros, principalmente financiando a dívida pública norte-americana,

¹⁹ “A ‘mercadorização’ dos títulos públicos marcou a entrada da economia mundial na era das taxas de juros reais positivas. Ela pôs nas mãos dos investidores financeiros a capacidade de determinar o nível de ‘remuneração’ dos empréstimos, isto é, das taxas de juros de longo prazo.” (CHESNAIS, 2005, p. 26).

²⁰ “Todos os países foram obrigados, nestas circunstâncias, a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e superávits comerciais crescentes, que esterilizam o seu potencial de crescimento endógeno e convertem seus déficits públicos em déficits financeiros estruturais, inúteis para uma política de reativação econômica”. (TAVARES, 1985, p. 07).

através da securitização dos Títulos do Tesouro norte-americano. Estavam dadas as condições para que o *capital portador de juros* se valorizasse exclusivamente na esfera financeira, sem passar pela esfera produtiva, o que pressupunha que os governos dos EUA e da Inglaterra empreendessem esforços para liberalizar (abrir) os sistemas financeiros nacionais à livre entrada e saída de capitais. Isso levou ao rompimento da intermediação financeira, até então monopolizada pelos bancos, com ascensão de novas organizações financeiras não-bancárias, atuantes no novo mercado:

No regime de finanças de mercado (ou finanças sem intermediação), as instituições dominantes não são mais os bancos, e sim os mercados financeiros e as organizações financeiras não-bancárias. Os bancos sofrem precisamente a concorrência dessas formas recentes de centralização e concentração de um capital que atua quase exclusivamente na esfera financeira: os fundos de pensão e sociedades de investimento coletivo (*mutual funds* e organismos de aplicações coletivas em valores mobiliários ou OPCVM), perto dos quais até os maiores bancos parecem nanicos. (CHESNAIS, 2005, p. 29).

A última fase de constituição do regime de acumulação capitalista pela financeirização ocorreu por volta de 1986, quando os mercados de câmbio e de títulos da dívida pública já haviam pavimentado o caminho propício à liberalização dos fluxos de capitais. Então o mercado acionário das companhias privadas

pôde dar seu grande salto rumo à capitalização internacional. Com isso, se completava o processo de interligação dos mercados de câmbio, de títulos e de ações que caracterizaria o novo regime. A desestruturação da URSS, no início dos anos 1990, abria espaço para a expansão desses capitais rumo à conquista de novos mercados antes politicamente vetados.

Resumindo, as reformas institucionais que dariam origem ao atual regime monetário-financeiro dos EUA, passariam da constituição de um mercado de câmbio, pela constituição de um mercado de títulos e pela constituição de um mercado de valores mobiliários (ações²¹) desregulamentados, com o Estado norte-americano assumindo a posição de *regulador central dos fluxos de capitais*, na medida em que a maior parte do capital financeiro mundial está convertido em títulos denominados na moeda estadunidense, e as decisões tomadas pelo FED e pelo Tesouro dos EUA determinam a valorização/desvalorização desses ativos (CINTRA, 2000, p. 123).

A securitização dos títulos do Tesouro norte-americano, ou seja, o lançamento ao mercado de capitais dos títulos jurídicos representativos da dívida pública como nova forma de propriedade bursátil, foi a *espinha dorsal* do processo que conduziu à financeirização, na medida em que o Tesouro dos EUA se tornou

²¹ “A ação nada mais é que o título de propriedade sobre proporção da mais-valia a ser realizada por intermédio desse capital.” (MARX, 1985, p. 537).

fiador da segurança jurídica, política e econômica da circulação internacional do capital-dinheiro²², o que significa dizer que o *lastro* da moeda norte-americana deixou de ser algo material, o ouro, para se tornar algo *subjetivo*, ou seja, a própria dívida pública norte-americana representada numa propriedade jurídica fiduciária.

A *crença* no pagamento da dívida é produzida através da manutenção de taxas de juros razoavelmente atrativas, combinadas com ampla segurança política, jurídica e econômica. Maria da Conceição Tavares ressalta que apesar disso tudo parecer muito estranho, a verdade é que hoje se presencia uma situação onde os EUA apresentam os maiores déficits fiscais do mundo, rolando sua dívida na esfera financeira, fazendo-a aumentar progressivamente, sendo que “esta dívida é o único instrumento que os EUA tem para realizar uma captação forçada da liquidez internacional e para canalizar o movimento do capital bancário.”, (TAVARES, 1985, p. 07), internacional, para o mercado monetário norte-americano. Os EUA tornaram-se um devedor grande demais para que seus credores permitam a sua bancarrota, o que define um sistema internacional refém da economia da nação hegemônica²³. Para além

²² Isso pode ser sentido nas crises, quando o capital financeiro internacional que anda em busca de altas taxas de lucratividade, migra para a compra de Títulos do Tesouro norte-americano, que a despeito de serem menos lucrativos, oferecem maior segurança contra a maxi-desvalorização.

²³ “A dívida do Estado imprime sua marca à era capitalista. A única parte da chamada riqueza nacional que é realmente objeto da posse coletiva dos povos modernos é... a dívida pública. Por isso, a doutrina moderna revela coerência perfeita ao sustentar que uma nação é tanto mais rica quanto mais está endividada. O crédito público torna-se o credo do capital. E o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é substituído pelo de não ter fé na dívida pública.” (MARX, 1985, vol. 2, p. 872).

da aparente irracionalidade de uma estratégia de poder fundada no *aprofundamento do déficit fiscal e orçamentário*, ela cumpre funções muito definidas nessa nova ordem:

A dívida pública converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como uma varinha de condão, ela dota o dinheiro da capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usurárias. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos da dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem dinheiro. A dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação. As parcelas de sua emissão adquiridas pelos arrematantes de impostos, comerciantes e fabricantes particulares lhes proporcionaram o serviço de um capital caído do céu. Mas, além de tudo isso, a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, o comércio com os títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em suma, o jogo de bolsa e a moderna bancocracia. (MARX, 1985, vol. 2, p. 873).

É aqui que reside o poder de dominação do sistema monetário-financeiro norte-americano perante as outras nações. Os EUA, ao transformarem o FED no regulador dos fluxos de capitais internacionais, por meio da manipulação das taxas de juros domésticas de curto prazo e de câmbio, transformou o governo

norte-americano numa espécie de mediador universal dos fluxos de capitais, o *Banco do Mundo*, uma estrutura financeira que medeia as decisões econômicas fundamentais do investimento privado, tendo no poder do dólar, poder do Estado norte-americano em última instância, o seu marco fundamental. Para Celso Furtado:

As autoridades monetárias norte-americanas têm, portanto, o poder de atuar sobre o mercado monetário internacional mediante a manipulação da base monetária de seu país. Se as taxas de juros são elevadas pela Reserva Federal, forma-se imediatamente uma corrente de recursos financeiros em direção a esse país, junto com a alta das taxas de juros no mercado internacional. (FURTADO, 1992, p. 69).

E como a tendência é de aumento da dívida pública norte-americana, forma-se um círculo vicioso onde a valorização do capital-dinheiro não sai da esfera financeira, ou melhor, não retorna à esfera produtiva, onde se processa a valorização real do valor no circuito produtivo passando a se valorizar no circuito da especulação, seja com ativos reais, seja com ativos futuros, provocando alavancagens que dão origem àquilo que Marx chamou de “bolhas de sabão do capital nominal” (MARX, 1985, vol. 5, p. 539), constituição de capitais fictícios em grande proporção, sem base na economia dita “real”²⁴.

²⁴ “O mercado financeiro internacional tem surpreendido por sua amplitude e persistente liquidez, apesar da volatilidade nos fluxos de capitais e nos preços dos diferentes ativos. Pesquisa do McKinsey Global Institute estimou que o estoque total de ativos financeiros – depósitos bancários,

A novidade disso tudo é que a dívida pública²⁵ dos EUA, ou seja, o próprio *Estado* norte-americano, ao se colocar na posição fiadora de *lender of last resort*, de um regime de acumulação financeirizada, constitui a base política que permite ao capital *circular* e se *reproduzir* livremente, com “erotizada” fluidez pelos mercados financeiros nacionais, neles penetrando, tornando-os “prenhes” de mais-valia gerada nacionalmente, e retornando às nações de origem dos seus proprietários, onde dão à luz a riqueza expropriada.

Sem esta base política de um Estado determinado, forte o suficiente para dar suporte à sua própria moeda frente a moeda emitida pelos capitalistas privados e pelos outros Estados do mundo, o capital financeiro internacional não encontraria ambiente propício ao

títulos de dívida pública e privada e ações – cresceu de US\$ 12 trilhões em 1980, o equivalente a 109% do PIB (Produto Interno Bruto) mundial para US\$ 118 trilhões em 2003, mais de três vezes o PIB mundial. Os dados revelam, portanto, um dinamismo dos mercados financeiros muito acima da taxa de crescimento do setor produtivo.” (CINTRA, n. 5, 2005, p. 17).

²⁵ “O Estado tem de pagar anualmente aos credores certo montante de juros pelo capital emprestado. O credor não pode exigir que o devedor lhe restitua o empréstimo, mas pode vender o crédito, o título que lhe assegura a propriedade dele. O capital mesmo é devorado, despendido pelo Estado. Não existe mais. O que o credor possui é 1) um título de dívida contra o Estado, digamos de 100 libras esterlinas; 2) esse título lhe dá direito de participar das receitas anuais do Estado, isto é, do produto anual dos impostos, em determinada importância, digamos, de 5 libras esterlinas ou 5%; 3) pode vender esse título de 100 libras se quiser. Se a taxa de juros é de 5%, supondo-se a garantia do Estado, pode A, o proprietário do título, vendê-lo em regra por 100 libras esterlinas a B, pois para este tanto faz emprestar anualmente 100 libras esterlinas a 5% quanto assegurar-se mediante o pagamento de 100 libras esterlinas um tributo anual pago pelo Estado, no montante de 5 libras esterlinas. Mas em todos esses casos, o capital – considera-se rebento (juro) dele o pagamento feito pelo Estado – permanece ilusório, fictício. A soma emprestada ao Estado não existe mais. Demais, ela não se destinava a ser despendida, empregada como capital, e só investida como tal teria podido transformar-se em valor que se mantém [...] A possibilidade de vender o crédito que tem contra o Estado representa para A o poder de reembolsar o principal. Quanto a B, do ponto de vista particular dele, empregou capital como capital produtor de juros. Objetivamente, apenas substituiu A, ao comprar-lhe o crédito contra o Estado, por mais numerosas que sejam essas transações, o capital da dívida pública permanece meramente fictício, e a partir do momento em que os títulos de crédito se tornam invendáveis, desfaz-se essa aparência de capital. não obstante, conforme veremos logo, esse capital fictício possui movimento próprio.” (MARX, vol. 5, p. 535).

seu livre desenvolvimento e reprodução. É o Estado norte-americano que confere confiabilidade e segurança jurídica, política e econômica para que o capital financeiro possa circular livremente.

Esse papel de mediador universal dos fluxos de capitais, ou seja, de *Banco do Mundo* é que possibilitou aos EUA se tornar a nação reguladora dos fluxos de capitais, que ela mesma manipula, através de suas próprias instituições políticas. Assim, segundo Cintra: “A liberalização monetária e financeira, seguida pela desregulamentação dos mercados financeiros nacionais, pelo processo de securitização e pelos instrumentos derivativos constituíram um espaço financeiro verdadeiramente global, hierarquizado a partir do sistema financeiro americano.” (CINTRA, 2005, p. 106).

Isso vem ao encontro da opinião de Maria da Conceição Tavares, para quem, antes das reformas institucionais dos anos 1970, as relações econômicas dos EUA com as outras nações não podiam ser enquadradas dentro do tradicional esquema cepalino *centro-periferia*. No entanto, essas reformas instauraram uma divisão internacional do trabalho sob o comando daquela nação, convertendo, finalmente, a economia estadunidense, numa economia *cêntrica* e não apenas dominante (TAVARES, 1985, p. 16). O benefício da senhoriagem internacional²⁶, estabelece uma forma de financiamento da economia norte-americana que obriga todas as

²⁶ “Os mercados financeiros parecem dispostos a aceitar, a despeito das flutuações do valor do dólar, que os Estados Unidos exerçam, dentro de limites bastante flexíveis, o privilégio da senhoriagem internacional. Isso significa que a *função de reserva universal de valor, exercida pelo dólar, decorre*

nações do mundo a lhe prestar *tributos*, no sentido jurídico do termo (fiscal), embora isso não seja admitido ou percebido claramente, diante das inúmeras mediações de natureza econômica que se interpõe entre as nações contribuintes e a nação arrecadadora.

Com tal capacidade de financiamento, imposta ao resto do mundo, os EUA promoveram a modernização da sua estrutura produtiva, com a revolução tecnológica, a tecnologia da informação, a robotização, a nanotecnologia, a biotecnologia, a indústria de armamentos, a indústria química, a informática, etc., aumentando taxas de lucratividade produtiva combinada com relativa diminuição dos postos de trabalho (desemprego).

Os EUA puderam *exportar* a sua produção²⁷ para nações onde a força de trabalho é mais barata, onde os direitos trabalhistas são facilmente manipuláveis, onde as leis ambientais são facilmente violadas, e onde os sindicatos são enfraquecidos ou inexistentes, para se tornarem mediadores universais do comércio de dinheiro mundial, representado pela sua própria moeda, o que colocava a necessidade de um sistema monetário controlado por um Banco Central mundial, o que de fato é exercido pelo FED.

O efeito desse mecanismo econômico financeirizado para a periferia do sistema foi uma crescente *despolitização da economia* e uma

fundamentalmente das características do mercado financeiro norte-americano e do papel desempenhado pelo Estado americano, simultaneamente, como devedor e empregador de última instância." (CINTRA, 2005, p. 111).

²⁷ Evidentemente, os EUA não exportaram a sua tecnologia, eminentemente inovadora, mas somente a sua produção de bens de consumo.

correlata *desnacionalização da política*, (OLIVEIRA, 2007, p. 10), que se manifestou no estancamento do desenvolvimento de diversas nações, por escassez de capitais e instabilidade de seus fluxos. O Brasil, que crescera a elevadas taxas em todo o século XX, mas especialmente a partir da Revolução de 1930, adentra a década de 1980 em estagnação. A crise da dívida externa, provocada pelos motivos acima expostos, foi em grande parte responsável por brevar o desenvolvimento brasileiro. Celso Furtado foi incisivo a esse respeito:

O que se pode esperar da ordem internacional é que ela não nos prive de autonomia para governar-nos, autonomia seriamente comprometida a partir do momento em que as taxas de juros foram brutalmente elevadas em consequência do desequilíbrio financeiro do governo dos Estados Unidos. As relações com esse país constituem, portanto, a trava básica da ação governamental no Brasil. E não esqueçamos que a dependência se faz mais custosa nas fases de declínio da potência dominante. (FURTADO, 1992, p. 85).

As nações desenvolvidas se associaram, (CHESNAIS, 2005, p. 35 e 45), ao tipo de economia financeirizada promovida pelo Estado norte-americano, formando um condomínio hegemônico de poder, sob direção da nação do dólar, enquanto as nações subdesenvolvidas amargaram longos períodos de estagnação, desindustrialização, desemprego, aumento das desigualdades sociais e regionais, desagregação do mercado interno, potencialização da

injustiça social, diminuição na participação democrática, destruição dos mecanismos de mediação sociedade civil/Estado.

Especificamente no caso brasileiro, não se tinha até a Ditadura Militar, um mínimo mercado de capitais consolidado, quando do advento da Lei 4.728/1965, que serviu aos interesses de expansão do capital das grandes corporações norte-americanas no Brasil. Todas as tentativas anteriores, nos governos Vargas e Goulart, haviam sido no sentido de brechar a expansão desse tipo de capital no território nacional ou, ao menos, limitar a sua capacidade de exploração das riquezas nacionais.

A opção política pela continuidade da industrialização brasileira sob domínio da expansão dessas corporações e do financiamento das atividades nacionais complementares com poupança externa colocou a nação brasileira em situação de grave dependência para com os fluxos de capitais internacionais, às vésperas do processo que conduziria à financeirização que caracteriza o atual cenário político e econômico internacional.

Na década de 1990 em diante, o Brasil aderiu ao consenso em torno da economia “globalizada” e passou a realizar diversas reformas estruturais tendentes a desmontar o aparelho de Estado intervencionista que havia sido construído desde a Revolução de 1930, substituindo-o por um Estado meramente regulador, de natureza semi-abstencionista, que pressupõe que o Estado deixe de ser o executor direto das atividades econômicas, inclusive dos

serviços públicos (BERCOVICI, 2000, p. 82). O movimento foi composto por *desregulamentação* dos mercados internos nacionais, por ataque aos direitos trabalhistas e, o que foi mais grave, por um acelerado processo de privatizações que desmontou grande parte do aparelho indireto de intervenção econômica do Estado nacional.

O ataque se iniciou pelo flanco jurídico, sob o discurso de que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 era responsável por uma crise de “governabilidade”. Através de múltiplas emendas, o capítulo referente à Ordem Econômica foi atacado sistematicamente com revogação de importantes dispositivos de proteção ao capital nacional. O argumento básico era conferir *igualdade*²⁸ de condições para o capital estrangeiro vicejar no Brasil. Quebrou-se o monopólio de importantes atividades ligadas à segurança nacional e ao desenvolvimento, como o setor de telecomunicações (Emenda Constitucional nº 08, de 1995), exploração petrolífera (Emenda Constitucional nº 09, de 1995), navegação de cabotagem (Emenda Constitucional nº 07, de 1995), distribuição de energia elétrica (Emenda Constitucional nº 06, de 1995), distribuição de gás (Emenda Constitucional nº 05, de 1995), etc. O capítulo referente ao sistema financeiro nacional foi absolutamente revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003.

²⁸ Não deixa de ser interessante que o princípio da *igualdade* tenha sido utilizado para justificar que o capital internacional campeasse no Brasil. Partiu-se da premissa falsa de que o capital nacional era mais forte que o internacional e que esse não se interessaria em investir no Brasil se não encontrasse “igualdade de condições” para com o capital nacional.

O Estado brasileiro foi reestruturado, visando adaptá-lo a um regime financeirizado, com o mercado internacional determinando as decisões fundamentais sobre o desenvolvimento brasileiro. O papel do Estado desenvolvimentista foi rebaixado a um papel meramente regulador, gerencial. A Reforma do Estado promovida a partir de 1995, tinha por fim transformar o Estado numa forma semi-abstencionista, meramente reguladora da atividade privada, fundado em três novas instituições que ocupariam grande papel na economia nacional: as *agências reguladoras* (incumbidas inicialmente do papel de regular os preços e depois de formular políticas econômicas setoriais, papel que incumbia exclusivamente ao Estado desenvolvimentista), as *agências executivas* e as organizações não-governamentais (que ocupariam o espaço antes ocupado pelas fundações estatais, autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária pública) (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 329).

No plano financeiro, como já mencionado no capítulo anterior, o Estado brasileiro converteu sua dívida externa em dívida interna, passando a se financiar em larga escala com a emissão de títulos da dívida pública, capitalizando perante o mercado financeiro. O Banco Central do Brasil assumiu função destacada como regulador da *taxa básica de juros*, definitiva do volume remuneratório do capital financeiro. Instituiu-se o *superávit primário*, uma espécie de poupança para o pagamento dos juros da dívida pública, que na verdade é uma garantia de solvabilidade aos credores do Estado,

verba que poderia ser aplicada na construção de infraestrutura e implementação dos dispositivos sócio previdenciários definidos pela Constituição de 1988.

O *planejamento econômico* foi abandonado e a Constituição de 1988, com seu projeto avançado de transformação da realidade, permaneceu no papel. Como ressalta Gilberto Bercovici, o fundamento da ideia de planejamento “é a perseguição de fins que alterem a situação econômica e social vivida” num momento histórico, se constituindo numa atuação voltada, essencialmente, para o futuro (BERCOVICI, 2005, p. 70). A Constituição reconheceu uma realidade, um ser deformado e previu fins e metas para a superação das deformações dessa realidade. Mas acabou sendo derrotada, no terreno político, pelo novo modelo.

Assim, pode-se dizer, com Chesnais, que o mercado interno brasileiro foi *desregulamentado* (liberalização monetária e financeira), *descompartimentalizado* (abertura do mercado financeiro nacional) e *desintermediado* (abertura das operações de empréstimo, antes reservadas aos bancos, para toda sorte de investidores institucionais). (CHESNAIS, 2005, p. 46).

O resultado desse processo foi sintetizado por Ivo Lesbaupin e Adhemar Mineiro, em excelente trabalho empírico, de análise de dados do governo FHC, como: a) *política macroeconômica* geradora de estagnação (no que tange ao desenvolvimento), com agravamento da vulnerabilidade externa aos fluxos e contra-fluxos

do capital internacional e fragilização financeira pela abertura do sistema financeiro nacional; b) *mercado de trabalho* cada vez mais informalizado, com redução percentual dos trabalhadores com CTPS assinada – o que pode ser explicado pela prolongada estagnação econômica – gerando grandes déficits na previdência social e um aumento considerável no exército de reserva, gerando achatamento salarial considerável; c) *processo de privatizações* acelerado, com o intuito de desmontar o aparelho de Estado intervencionista, repassando para a iniciativa privada atividades econômicas *stricto sensu* e serviços públicos da competência constitucional do Estado (segundo os autores, 76% do aparelho de Estado foi privatizado, restando somente a Petrobrás, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, os Correios, o BNDES – que no governo FHC patrocinou as privatizações – e outras empresas menores); d) *desmonte do aparelho de assistência social*, com redução percentual dos investimentos públicos em saúde e saneamento, educação e cultura, habitação e urbanização, assistência e previdência, com a questão agrária assumindo foros conflituosos entre Estado e movimentos sociais; e) *democracia truncada e aumento da corrupção*, visto que a democracia se mostrou um obstáculo à consecução das metas econômicas neoliberais; f) *associação entre o governo e a mídia*, com a mídia assumindo o papel de principal divulgadora das idéias neoliberais, construindo consensos em torno das suas políticas, legitimando-as (LESBAUPIN, 2002).

Enfim, os países da periferia do capitalismo, e em especial o Brasil, pagaram o preço pela sua adesão ao tipo de economia internacional financeirizada, abandonando um projeto de desenvolvimento próprio e se submetendo à lógica de constantes modernizações sem capacidade de conferir aos mercados internos um dinamismo próprio, o que por si só levou a uma soberania relativizada, a restrições nos processos democráticos, ao aumento da corrupção, desnacionalização e estagnação econômica, incremento das disparidades internas e agravamento de vulnerabilidades externas.

Com isso, enuncia-se uma tentativa de resposta ao problema de pesquisa proposto no início da pesquisa que fundamentou o presente trabalho: a crise fiscal brasileira não é conjuntural, possuindo antes *natureza estrutural* e só é perfeitamente compreendida: 1) na medida em que se apresentam as *condicionantes econômicas* cristalizadas desde a formação colonial e que definem o sistema econômico brasileiro como: dependente, subdesenvolvido, submetido à lógica de poder centro/periférica, relativamente modernizado, dotado de parque industrial de montagem, carente de inovação e pesquisa científico-tecnológica, agrário-exportador; 2) na medida em que se apresentam as *correspondências político-institucionais* dessa situação e que definem o Estado brasileiro (aqui entendido como seu conjunto político, institucional e jurídico) como: um Estado enfraquecido diante dos (ou submetido aos) poderes privados, carente de arrecadação tributária qualitativa, incapacitado

em suas funções de planejamento, direção, gestão e execução direta do desenvolvimento e afetado por uma dívida pública não passível de solução no terreno meramente jurídico-institucional.

Essa enunciação é importante porque permite compreender que, no Brasil (diferente dos EUA, como aqui se viu), a dívida pública é um problema que o Estado apenas consegue *adiar*, e mesmo assim, somente em momentos que conjugam situações econômicas internacionais favoráveis à formação de balanças comerciais positivas para o país, bem como de disponibilidade de capitais passíveis de inversões produtivas internas. Em sendo estrutural e não meramente conjuntural, ela é um problema que demanda visão mais aprofundada de suas causas e atuação estratégica de longo alcance diante das limitações que ela impõe, superando a visão de curto alcance que a trata como conjuntural e passível de administração mediante aplicação do tripé clássico da estabilização monetária de modelo neoliberal consistente em: a) manutenção de um câmbio flutuante, mas que mantenha a moeda interna apreciada; b) definição de taxas internas de juros que tornem a compra de títulos da dívida pública e, portanto, a reprodução do sistema de arrecadação securitizado em funcionamento; c) formação e manutenção de superávits primários elevados que garantam liquidez para o pagamento dos serviços da dívida.

Essas estratégias de longo alcance não são invenções mágicas de dons ou iluminados. Estão todas enunciadas na Constituição Econômica de 1988 e se definem como um projeto de

desenvolvimento nacional fundado principalmente no investimento nos mercados internos, em ciência, tecnologia e inovação próprias que capacitem o Estado em suas funções dirigentes do desenvolvimento, empreendedoras e previdenciárias e que a doutrina constitucional hoje dominante no país, denominada *neoconstitucionalista* (apegada preponderantemente às questões culturais, às liberdades individuais e às atividades judiciais estrito senso, mas devotando visível desprezo pelas questões políticas e econômicas), costuma fazer tabula rasa de seus postulados (LYNCH, 2017).

3 É POSSÍVEL ESTABILIZAR UMA ECONÔMICA INSTÁVEL?

3.1 A INSTABILIDADE DOS MERCADOS FINANCEIRIZADOS

Uma segunda hipótese que fundamenta o presente estudo é a de que o *design*²⁹ financeirizado da economia internacional, ou seja, a *combinação* dos fatores econômicos de maneira que o valor se multiplique sem passar pelo circuito clássico do capital produtivo (descrito na fórmula D-M-D'³⁰), cria uma situação de instabilidade estrutural para toda a *economia-mundo*³¹, mas que ela é especialmente dramática para os países subdesenvolvidos e altamente dependentes das oscilações internacionais do fluxo de capitais, como é o caso do Brasil³². Essa instabilidade não seria uma forma conjuntural da configuração econômica atual, mas sua própria condição de existência, já que a velocidade das transações financeiras é essencial para a reprodução do capital pela via especulativa³³, por intermédio

²⁹ Sobre os desenhos de mercado como combinações de fatores de produção, ver Roth (2016, p. 16).

³⁰ A fórmula D-M-D' expressa o circuito clássico do capital produtivo, onde D = a Capital que ingressa no circuito produtivo produzindo M = Mercadorias que, inseridas no circuito produtivo geram D' = Dinheiro + Dinheiro. No circuito financeirizado, como num passe de mágica, o Dinheiro produz Dinheiro sem passar, necessariamente, por um circuito gerador de riquezas reais e por isso é expresso na fórmula D-D', onde dinheiro gera dinheiro.

³¹ O conceito de sistema-mundo é de Wallerstein (2012, p. 44-45).

³² Partimos da hipótese sustentada por autores como: Furtado (1974, 2009); Tavares (1979); Chesnais (2005); Santos (2015); Bambirra (2012), dentre outros.

³³ A via especulativa se caracteriza pela compra e venda de títulos representativos de valores (ações, debêntures, derivativos, títulos da dívida pública) nos mercados financeiros, sem que

da qual se realizam alavancagens e se forma bolhas destinadas a estourar (SINGER, 2003, p. 51 e 131).

Essa condição, em longo prazo, tende a se agudizar e levar a profundas transformações nas relações de produção atualmente existentes, razão pela qual optamos por perseguir fórmulas de médio prazo que possam, nas condições da periferia capitalista, não estabilizar (tarefa que nos parece impossível de ser realizada nessa configuração), mas criar condições de equilíbrio para certas sociedades, como é o caso da brasileira, que se organizam em torno de uma constituição que define como meta a construção de uma sociedade de bem-estar onde o sistema econômico não deve ser um fim em si mesmo, mas um meio de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, desenvolvida e soberana, como declara a Carta Constitucional de 1988.³⁴

Por isso, no presente capítulo, pretende-se apresentar, rapidamente as condições que provocam dita instabilidade e algumas conclusões lógicas a respeito da organização do Estado (estrutura que, para o referencial teórico aqui adotado, é necessária para estabilizar os ciclos econômicos) para países altamente vulneráveis a essa situação, com base na teoria de Hyman P Minsky. Em trabalho anterior (CASTRO, 2017), discorreu-se longamente

necessariamente esses títulos representem valores reais. O inflacionamento desses títulos é que pode levar à formação das chamadas “Bolhas Especulativas”.

³⁴ Nesse sentido interpretativo da Constituição Econômica de 1988, ver Bercovic (2005) e Grau (2006).

sobre a importância do Estado de bem-estar social para economias localizadas na periferia do sistema-mundo, demonstrando que em momentos de crise eles se fazem mais importantes ainda, diante do seu potencial de efetivação de políticas anticíclicas, ou seja, de políticas capazes de reverter as pressões desconstrucionistas do capital diante da democracia e dos direitos fundamentais. No mesmo trabalho, demonstrou-se como a Constituição de 1988 articulou um projeto de desenvolvimento nacional que dá a direção da constituição do Estado brasileiro como estado intervencionista/assistencial que em nada se coaduna com o modelo de Estado liberal ou meramente regulador atualmente propalado. Agora, continuar-se-á nessa linha, tentando demonstrar, com Minsky, a importância do Estado para o equilíbrio das relações econômicas altamente financeirizadas e dos seus impactos em países periféricos, como o Brasil, que sofrem, segundo nossa hipótese, de crises fiscais de natureza estrutural.

A formação econômica capitalista ou Modo de Produção Capitalista não é uma instituição adstrita somente ao âmbito econômico da produção, distribuição e financiamento de bens materiais. Ela é uma instituição cultural, política, social e civilizacional conquistada com a modernidade. Quando se fala em formação econômica capitalista se está a referir a todas as estruturas que de alguma maneira fazem parte do seu processo de reprodução ampliada. E, nesse passo, uma das mais proeminentes, senão a mais importante estrutura foi e é o Estado Nacional, a despeito de

todo o discurso que se efetiva em sentido contrário e que tentaria demonstrar a sua obsolescência histórica.

Os Estados nacionais, a despeito da sua importância determinante para a formação das sociedades capitalistas, historicizada detalhadamente por Karl Polanyi, (POLANYI, 2000), foi fundamental para formar aquilo que Immanuel Wallerstein chamou de sistema-mundo, ou seja, a combinação de *Estados integrados*, (WALLERSTEIN, 2012, p. 45), que garantiram a criação e reprodução da arena mundializada que se convencionou chamar de *Mercado*, onde os fluxos de capitais e mercadorias encontram ambiente propício de circulação. É como se os Estados Nacionais formassem um *sistema em rede* ou *comunicacional* que permitisse a criação de uma arena internacionalizada para a produção, reprodução, circulação e financiamento de bens, valores e capitais que se convencionou chamar Mercado³⁵.

Um Sistema econômico, como ressaltava Furtado, é bem mais que uma “mera constelação de mercados” locais, regionais ou mesmo nacionais. Aquilo que hoje chamamos de *O Mercado* pressupõe a existência de um “quadro institucional dentro do qual atua uma estrutura de poder capaz de regular as atividades que

³⁵ Uma das dimensões do Mercado é que ele se estrutura como uma rede comunicante. Essa rede comunicante é ao mesmo tempo uma estrutura e uma relação. Como estrutura ela revela a ligação necessária entre os Estados Nacionais na constituição dos ambientes propícios à reprodução das relações que caracterizam a moderna economia capitalista. Como relação ela é uma relação sujeito-sujeito que, se num primeiro momento se revela como relações de acumulação, mediadamente mostram uma dimensão de poder e dominação muito evidenciadas.

comumente se qualificam como econômicas.” (FURTADO, 1987, p. 220). Esse quadro institucional só pode ser mantido pela figura do Estado, não um único Estado que se arrogasse guardião do modelo econômico de mercado, mas por um grupo extenso de Estados que, associados na rede comunicacional acima referida, tenham como meta a manutenção de uma arena de trocas mais ou menos livres de capitais, mercadorias e outros valores.

Assim visto, fica fácil observar como os Estados Nacionais sempre foram elementos de estabilidade/instabilidade para a manutenção dessa arena, conforme participem mais ou menos, aceitem mais ou menos, trabalhem mais ou menos para a efetivação dos interesses de reprodução desse espaço. Fica fácil também observar como Estados isolados, em comparação com a arena, perdem importância quando considerada a totalidade, passando a impressão de que a soberania estatal estaria “ultrapassada” pela lógica da própria arena que eles ajudam a sustentar. Como numa “confederação”, onde todos os sujeitos participam por sua livre vontade, por um lado, as unidades são pouco importantes em relação ao todo, mas podem gerar grandes crises quando uma quantidade considerável delas (ou unidades mais importantes que outras) se rebela contra a lógica da manutenção da arena global.

Nessa combinação específica, cada “sujeito” cumpre uma função determinada. Estados são bons agentes para dirigir a *macroeconomia* (por exemplo, questões ligadas à distribuição

de renda, a estabilidade macroeconômica, o desenvolvimento nacional, a educação técnica e profissional) enquanto mercados parciais são instituições eficientes para dirigir a *microeconomia* (a alocação de bens e recursos entre indivíduos, a definição da oferta e da demanda de bens e produtos em relação às necessidades locais, a alocação da poupança privada, etc.). No sistema integrado de Estados que mantém a arena global que caracteriza o Mercado, a virtude está na criação de sistemas de coerção, não necessariamente jurídicos (nacionais e internacionais), que garantam a coordenação ou homogeneidade da constituição de políticas locais que em seu conjunto passam a impressão de ser definidas pelo Mercado em si, como um sujeito³⁶.

Outros aspectos ligados a essa combinação devem ser destacados como: a) a arena é *assimétrica*, ou seja, não funciona reproduzindo as mesmas condições para todos em pé de igualdade; b) a posição que os povos dos Estados nacionais participantes da arena ocupam determina se a maior ou menor aderência de seus respectivos Estados será mais ou menos funcional para os interesses internos de cada povo; c) há uma escolha a se fazer pelo modelo de desenvolvimento econômico conforme posições mais pró ou contra a lógica global da arena; d) Estados aderentes à lógica da arena tendem a adotar estruturas mínimas, delegando ao Mercado a

³⁶ Nessa visão, o Mercado e suas “leis” ou “lógicas”, não seria uma substância, mas um efeito ou consequência das relações que se efetivam sob a coordenação do sistema integrado de Estados.

gerência da maior parte da lógica da vida, enquanto Estados menos aderentes à lógica da arena tendem a adotar estruturas mais robustas, na medida que chamam para si a tarefa de gerenciar aspectos da vida que entendem devam ser guiados por uma lógica mais política. Passemos a explicar esses pontos.

A arena é assimétrica, ou seja, não funciona reproduzindo as mesmas condições para todos em pé de igualdade. A arena internacional mantida pelo sistema integrado de Estados a que chamamos Mercado não é um espaço simétrico de reprodução das relações políticas, sociais e econômicas. Ao contrário, é dotado em tudo de assimetrias que lhe são estruturais e que determinam posições e papéis dos seus participantes numa espécie de jogo de regras e posições pré-determinadas. Isso é derivado diretamente da estrutura econômica internacional que desde as grandes navegações e a expansão dos modelos econômicos europeus para o Novo Mundo determinaram uma divisão internacional do trabalho centro/periférica. Dizer que a economia internacional é estruturada em relações centro/periféricas significa dizer que países desenvolvidos se relacionam com países subdesenvolvidos numa relação desigual que em nada se assemelha ao senso comum reproduzido massivamente na atualidade, de que nações subdesenvolvidas estariam a caminho do desenvolvimento, bastando para isso cumprir algumas agendas econômicas, quase sempre determinadas por agências externas aos seus interesses internos. Significa dizer que o espaço internacional

que reproduz a arena Mercado, ou que o sistema integrado de Estados que o mantém é uma *relação de poder* do tipo sujeito-sujeito, onde as estruturas foram construídas para que os países desenvolvidos continuem desenvolvidos e os países subdesenvolvidos continuem subdesenvolvidos (GRAU, 2006, p. 225).

Isso é perfeitamente verificável na *teoria das vantagens comparativas*, que estava enunciada por Adam Smith como um dado natural das trocas desiguais entre bens primários e bens secundários efetivada pelos habitantes da cidade e do campo (SMITH, 2003, p. 473) e que foi desenvolvida como teoria do comércio internacional por David Ricardo³⁷ e amplamente reproduzida pelo senso comum do pensamento econômico até os dias de hoje. Sua formulação mais simples apregoa que as nações devem se especializar na produção de bens e serviços cuja natureza tenha propiciado as condições ótimas para a sua efetivação. Países produtores de tecnologia têm mais condições de desenvolver novas tecnologias e, portanto, devem se dedicar a isso, provendo os seus mercados internos com suas aptidões e depois exportando seus excedentes. Países produtores de matérias-primas (commodities, produtos agrários, minerais, etc.) devem se especializar nessa produção, exportando seus excedentes e comprando no mercado internacional aquilo que lhe falta, no exemplo dado, tecnologia. Facilmente se percebe que o que a teoria das vantagens comparativas está estruturando é uma

³⁷ Sobre a *teoria das vantagens comparativas*, ver Ricardo (1996, p. 93-108, 247-253).

forma de reprodução da arena internacional chamada mercado onde nações ricas permanecem ricas e nações pobres permanecem pobres, na medida em que congelam a possibilidade de transição de uma posição a outra, o que significa dizer que os países produtores de bens de baixíssimo valor agregado não devem se aventurar em processos de industrialização para os quais não estariam preparados, o que determinaria um déficit de concorrência para com produtos internacionais que os levariam à bancarrota.

Raul Prebisch foi o formulador de outra teoria que demonstra os mecanismos internos de funcionamento da teoria das vantagens comparativas. Em seus estudos, Prebisch percebeu uma *tendência econômica* que ele definiu como *depreciação dos termos de troca ou intercâmbio*³⁸. Essa depreciação consiste no fato, histórico segundo ele, de que a agregação de valor à matéria prima gera mais-valor, sobrevalorizando tecnologia, enquanto a venda pura e simples de matéria prima com baixíssima agregação de valor tende a se depreciar. Ou seja, enquanto os preços da tecnologia tendem historicamente à apreciação, os preços das matérias primas tendem historicamente à depreciação. Facilmente se percebe que uma divisão do trabalho internacional como a proposta pela teoria ricardiana é uma divisão que além de congelar as relações internacionais e vetar aos países subdesenvolvidos a escolha pelo desenvolvimento, acaba por estruturar uma situação onde os mais ricos (exportadores

³⁸ Sobre esse pensamento, consultar Prebisch (1949, p. 47-111).

de tecnologia) poderão exportar cada vez menos tecnologia com mais lucros e os mais pobres (exportadores de commodities) terão que exportar cada vez mais matérias primas para comprar menos tecnologia, com impactos fortíssimos na estrutura das suas relações sociais internas, na organização de seus sistemas políticos e no seu meio ambiente.

A posição que os povos dos Estados nacionais participantes da arena ocupam determina se a maior ou menor aderência de seus respectivos Estados será mais ou menos funcional para os interesses internos de cada povo. No interior da estrutura centro/periférica, os mecanismos econômicos funcionam de forma a transferir excedentes produzidos nos países de capitalismo subdesenvolvido e dependente para o os países de capitalismo central. Essa transferência é facilmente observável através da própria tendência descrita por Prebisch, quando se referia à depreciação dos termos de troca ou intercâmbio. Isso significa dizer que a lógica do sistema centro/periférico funciona assim: quanto mais liberalismo, mais mercado e, portanto, mais transferência de excedentes aos países de capitalismo central; menos liberalismo, menos mercado e, portanto, mais sobra de excedentes nos países de capitalismo dependente.

Embora a tese não seja livre de críticas pelos autores liberais, que com ela evidentemente não concordam, pode-se observar essa situação ocorrida durante as duas grandes guerras mundiais, momento de enfraquecimento do sistema centro/periférico que

criou o ambiente favorável para o Brasil desenvolver a sua indústria de montagem, através do processo de substituição de importações. Dessa forma, pode-se, teoricamente, afirmar que uma maior participação dos Estados de capitalismo central no sistema-mundo mantido pelo sistema de Estados integrados favorece, a princípio, interesses internos daqueles países, enquanto a situação se inverte quando nos referimos aos países de capitalismo periférico.

Há uma escolha a se fazer pelo modelo de desenvolvimento econômico conforme posições mais pró ou contra a lógica global da arena. Embora o discurso contemporâneo dominante reproduza a lógica de caminho único, para a qual não há outro caminho a percorrer senão a entrega à lógica de mercados “livres”, o fato é que povos e nações sempre optaram, constitucionalmente, por vias intermediárias ou até mesmo abertamente contrárias à lógica da arena global. É que a lógica dos direitos humanos, da democracia e do desenvolvimento interno parece ser contra-cíclica em relação à lógica do Mercado internacional, que se apoia em amplas desregulações para garantir o ambiente que seria favorável à reprodução da lógica centro-periférica. Países como o Brasil que adotaram modelos constitucionais que optam por normatizar a atividade econômica, *funcionalizando-a* (isto é, submetendo a atividade econômica à promoção de finalidades políticas e éticas definidas no contrato social), se colocam não contra o capitalismo, mas contra uma forma de reprodução do capitalismo

que só interessa para os países localizados no centro do sistema de reprodução econômica internacional. Isso indicia uma explicação breve a respeito das profundas lutas em torno da interpretação e modificação da Constituição de 1988 que se tornaram uma constante no Brasil: a Constituição de 1988 é uma constituição estruturalmente e ideologicamente contrária à forma de reprodução da arena internacional querida pelos países de capitalismo central, desenhando um projeto de desenvolvimento soberano que vai de encontro aos interesses dos países de capitalismo central. As escolhas realizadas constitucionalmente (nível normativo) ou de fato (fatores reais de poder) por um povo determinam a forma de inserção desse mesmo povo na economia de mercado, determinando a forma do desenvolvimento que se irá adotar.

Estados aderentes à lógica da arena tendem a adotar estruturas mínimas, delegando ao Mercado a gerência da maior parte da lógica da vida, enquanto Estados menos aderentes à lógica da arena tendem a adotar estruturas mais robustas, na medida que chamam para si a tarefa de gerenciar aspectos da vida que entendem devam ser guiados por uma lógica mais política. Realizada a opção constitucional por um projeto de desenvolvimento nacional, ou seja, por uma forma de reprodução da atividade econômica, cabe definir qual é o tipo de Estado que melhor pode representar a efetivação do plano. Simplificando as opções postas no leque da história, podemos falar, hoje, em Estados de modelo liberal ou mínimo e Estados de modelo intervencionista

ou empresário. A tese defendida por Minsky é que os Estados pequenos são estruturas insuficientes para proteger a nação das instabilidades do capitalismo financeirizado, enquanto Estados Grandes são estruturas que podem amenizar, através de políticas anticíclicas, os impactos das crises cada vez mais recorrentes do capitalismo financeirizado, onde os fluxos e refluxos do capital são determinados por fatores não totalmente controláveis internamente.

Dadas essas premissas que caracterizam a arena global a que chamamos Mercado, pode-se formular a pergunta: por que o mundo financeirizado é instável? Como surge e se desenvolve a instabilidade? O livro de Minsky *Estabilizando uma economia instável*, tenta responder a essas questões nos marcos do pensamento pós-keynesiano e embora desenvolva complexas análises dos fenômenos econômicos contemporâneos, chega a algumas conclusões aparentemente simples: 1) a economia internacional financeirizada é *estruturalmente* instável, não conjunturalmente; 2) a instabilidade é gerada por diversos fatores, dentre os quais se podem destacar a grande fluidez dos capitais entre as fronteiras nacionais e a natureza abstrata dos títulos representativos de valores com os quais operam os mercados financeiros.

A economia internacional financeirizada é estruturalmente instável, não conjunturalmente. Minsky considera que “a economia moderna é instável devido ao sistema financeiro capitalista.” (MINSKY, 2013, p. 246). Ele realiza uma inversão importante quando muda o centro

gravitacional da economia, considerando que a *crise é o estado natural do sistema* que emerge da combinação financeirizada atualmente vigente no sistema integrado de Estados que mantém a arena global. Assim, “tempos de tranqüilidade e segurança são fases transitórias de passagem para a fragilidade financeira.” (MINSKY, 2013).

A instabilidade é gerada por diversos fatores, dentre os quais se podem destacar a grande fluidez dos capitais entre as fronteiras nacionais e a natureza abstrata dos títulos representativos de valores com os quais operam os mercados financeiros. O capitalismo atualmente vigente opera de maneira muito diversa do sistema analisado por Adam Smith. A lógica originária que guiava os interesses individuais e que o autor de *A Riqueza das Nações* ilustrava na historieta do açougueiro, do cervejeiro e do padeiro (SMITH, 2003, p. 19), não tem qualquer valor explicativo real das complexas articulações de uma época onde a “livre concorrência” entre sujeitos em pé de igualdade econômica foi superada por um capitalismo altamente concentrado em grandes corporações; onde os contratos deixaram de ser acordos de vontade entre sujeitos igualmente livres e autônomos para se tornar imposições de grandes fornecedores a consumidores numa economia de massas; e o sistema de produção e circulação passou à dependência direta do sistema de trocas financeiras altamente especializadas. Por isso Minsky afirmava que no capitalismo financeiro é simplesmente impossível que a busca do interesse próprio leve ao equilíbrio econômico (MINSKY, 2013, p. 283).

Desta feita, é fundamental reconhecer que o investimento direto, ou seja, a inversão de capitais em certas atividades e não em outras está sujeito a definições parcialmente independentes em relação aos centros de decisão estratégica nacionais. No capítulo anterior se mostrou como a reforma financeira dos anos 1970 nos EUA transformou o *Federal Reserve* numa espécie de agência controladora dos fluxos de capitais no mundo conforme os interesses da nação hegemônica. Essa espécie de *Banco do Mundo* opera para manter a dívida pública norte americana em déficit crescente, de modo que os detentores de títulos do tesouro norte-americano se tornem reféns dos interesses de manutenção da força do dólar.

Em países como o Brasil a situação se torna evidentemente dramática na medida em que, como demonstrado em tópicos anteriores, sua estrutura econômica (dependente do agronegócio e, portanto, da exportação de produtos e bens de baixo valor agregado) o coloca em posição de profunda vulnerabilidade aos fluxos e refluxos do comércio internacional, impactando fortemente sua balança comercial e, por consequência, as receitas do Estado e sua capacidade de autofinanciamento.

Dessa forma, no modelo Minsky, o capitalismo financeiro acaba por alternar períodos de estabilidade (cada vez mais raros) com períodos de instabilidade (que ele considera como momentos de normalidade do sistema). Afirma que nos momentos de estabilidade, os agentes financeiros tendem a investir de forma vigorosa em ativos

por razões muito diversas à correspondência entre representação e realidade (do valor dos títulos) e que a instabilidade surge quando, depois de um período relativamente tranqüilo de crescimento, o *boom* especulativo perde sustentação, demonstrando aos investidores o “valor real”, ou seja, fictício, de seus ativos (MINSKY, 2013, p. 194). Nessa situação, valores constitucionais como o pleno emprego, a estabilidade monetária, o equilíbrio fiscal e a efetivação de direitos fundamentais não é auto-sustentável, “pois as mesmas forças que provocam essa situação também desencadeiam o processo que vai interromper a fase de tranqüilidade” (MINSKY, 2013, p. 194).

Evidentemente, a instabilidade tende a impactar mais fortemente nos países da periferia do capitalismo, eis que eles estão sujeitos ao esquema centro-periférico que os torna muito mais vulneráveis a essas oscilações. Suas soberanias econômicas (GRAU, 2006, p. 225) são relativizadas em face de agentes internacionais que controlam suas dívidas externas, ou de agentes pulverizados que controlam suas dívidas internas, não se podendo afirmar que suas políticas internas sejam derivadas exclusivamente da “vontade soberana” ou dos “interesses internos” expressos democraticamente por seus agentes políticos.

3.2 O ESTADO E O PONTO DE EQUILÍBRIO DA INSTABILIDADE

Até aqui poder-se-ia dizer que Minsky não traz nenhuma inovação diante do debate contemporâneo sobre as relações entre Estado e Mercado. Mas a despeito de o autor ter dissertado sobre essa dinâmica das finanças ainda nos anos 1970, quando a estrutura da circulação financeira ainda estava sendo formada, é na consequência prática que ele propõe que seu pensamento se torna inovador. A maioria dos autores de matriz liberal na atualidade prescrevem como solução para os problemas acima relatados a adoção de estruturas mínimas de Estado (BELLUZZO, 2004, p. 135), ou seja, que os Estados que compõem o sistema integrado de nações acima destacado praticamente desapareçam como estruturas autônomas dentro da rede. Minsky, analisando o caso norte-americano, conclui que os EUA só conseguiram o feito de estabilizar internamente os impactos do sistema que eles mesmos criaram ao preço da sustentação do que o autor chamou de *Estado Grande*, um aparelho de Estado capaz de funcionar como fiador geral das relações econômicas hodiernas.

Todos os tipos de capitalismo são defeituosos, mas podemos desenvolver uma modalidade cujas fraquezas sejam menos evidentes. Ele preferia um capitalismo com investimentos mais baixos e um índice mais alto de consumo, com altos níveis de

emprego e favoráveis à criação de empresas menores, com mudança de foco das políticas públicas baseadas em transferências para uma política de empregos. Ele não acreditava que algo próximo ao pleno emprego pudesse ser alcançado sem criação direta de postos de trabalho pelo governo (PAPADIMITRIOU, 2013, p. 39).

Daí que diante dessa constatação, Minsky propusesse como pauta para uma reforma do Estado os seguintes pontos: 1) presença de um Estado Grande (tamanho, gastos e tributação; 2) adoção de uma estratégia de empregos (constituição do Estado como “empregador de última instância”); 3) reforma financeira nacional e internacional capaz de regular a circulação das finanças para evitar choques abruptos e 4) manutenção do poder de mercado nas esferas onde ele se mostrou eficiente para alocar recursos (MINSKY, 2013, p. 334-335). O próprio autor é categórico em ressaltar tanto a necessidade de uma política alternativa, fundada numa “correta compreensão sobre como a economia do mundo real contemporâneo gera fragilidade financeira, desemprego e inflação” (MINSKY, 2013, p. 327), como que essa agenda não é solução definitiva para os problemas de instabilidade do capitalismo financeiro: “não existem soluções definitivas para as fraquezas do capitalismo. Mesmo que um programa de reforma seja bem sucedido, o sucesso será transitório.” (MINSKY, 2013, p. 323).

O *Estado Grande* funciona como um grande *fundo* equilibrador dos negócios privados. Esse fundo é formado tributariamente e

deve operar em *superávit* no momento da expansão econômica, estando preparado para atuar em *déficit* nos momentos de crise, compensando perdas e equilibrando o Mercado. Esse é o significado mais profundo das políticas anticíclicas no pensamento keynesiano e abraçadas por Minsky:

O problema político é planejar uma estrutura institucional e implementar medidas que atenuem surtos de inflação e desemprego, sem contudo aumentar as chances de ocorrência de grandes depressões [...] O Estado deve ter tamanho suficiente para que seus déficits fiscais contracíclicos levem à estabilização dos lucros. Isso implica em que o tamanho dos gastos governamentais deve ser pelo menos tão grande quando o investimento privado [...] Um Estado Grande, no qual o orçamento público pode ser administrado no sentido superavitário, quando os níveis de renda e preços forem altos, e no sentido deficitário, quando os níveis de renda e investimento forem baixos, é o principal estabilizador efetivo do nível da atividade econômica. (MINSKY, 2013, p. 334, 337 e 344).

No livro *Estabilizando uma economia instável*, Minsky analisa o caso do Estado norte-americano, que embora disponha de pouquíssimos meios de produção, não se caracterizando como um tipo de Estado empresarial é uma instituição “gigantesca”, cujo peso se torna evidente se olharmos para seus gastos militares, os pagamentos de transferências e o serviço da sua dívida pública (MINSKY, 2013, p. 22). Foi esse Estado e o seu papel na economia,

ainda que indireto, que conferiram um colchão de absorção de impactos que garantiu “a interrupção da evidente recessão econômica a partir do segundo trimestre de 1974 até o primeiro trimestre de 1975” (MINSKY, 2013, p. 24) nos EUA. Para o autor:

Uma das razões para o abortamento da depressão foi a existência do Estado Grande, cujos portentosos déficits sustentaram a demanda final e a lucratividade das empresas, apesar da queda da renda. Outra razão foi a intervenção rápida e eficiente dos “emprestadores de última instância” por meio do FED, da FDIC e até de cooperativas privadas. Enquanto o Estado Grande estabiliza a produção, o emprego e os lucros com seus déficits, os “financiadores de última instância” estabilizam os valores dos ativos e os mercados financeiros; por exemplo, o FED se dispõe a comprar ou aceita em garantia ativos financeiros e até mesmo ativos que, de outro modo não seriam comercializáveis, substituindo assim seus próprios títulos isentos de risco por ativos inseguros. Enquanto o Estado Grande age sobre a demanda agregada e os fluxos financeiros, o “financiador de última instância” age sobre o valor da estrutura herdada dos ativos na recomposição dos portfólios. (MINSKY, 2013, p. 43).

Dentro da estrutura do Estado, um dos principais instrumentos de sua política de compensação das falhas de Mercado é exercido exatamente pelos Bancos Centrais, na qualidade de “lenders of last resorts” (emprestadores de última instância) que atuam como fundos de empréstimo em momentos de crise, garantindo que os pactos sejam cumpridos e que o sistema não seja

inserido numa espiral deflacionária (o que ocorre quando a falta de confiança no sistema se instala em meio aos agentes econômicos).

O papel de “emprestador de última instância” (ou seja, de garantidor de *liquidez* ao sistema financeiro em momentos de crise) classicamente cabe aos Bancos Centrais, já que o volume financeiro disponível para injeção em mercados em crise só se encontra disponível nos cofres estatais, por intermédio da arrecadação tributária. Assim como acontece na microeconomia, onde o *homo economicus* entesoura com a finalidade de evitar crises futuras suas e de seus familiares, também o Estado (e o sistema de Estados integrados) garante, através de fundos públicos, fundos soberanos, excedentes comerciais e tributários, dentre outras fontes, não só a estabilidade das relações correntes em tempos de crise, como também garante, por intermédio do empréstimo de última instância, de alto risco, que pontas frágeis do sistema financeiro não quebrarão, criando um efeito cascata que poderia arrastar consigo todo o sistema financeiro, ocasionando depressão econômica com todos os efeitos políticos e sociais que dela decorrem. O Estado apresenta, assim, um papel estratégico como estabilizador das economias nacionais (FURTADO, 1975, p. 60).

A função de “emprestador de última instância” é uma instituição central no Modo de Produção Capitalista atualmente vigente. Instituições que possuem essa função garantem que os “contratos serão seguidos à risca, independentemente das

condições do mercado financeiro ou da situação da empresa devedora” (MINSKY, 2013, p. 4), diminuindo, assim, “os riscos de inadimplência sobre os bens que estiverem garantindo” (MINSKY, 2013). Num mercado capitalista financeirizado altamente volátil e instável, é impensável a inexistência de uma instância garantidora se se quer realmente garantir a reprodução do próprio sistema.

Um dos argumentos manejados contra a manutenção de um Estado Grande tem sido a sua tendência a gerar processos inflacionários. Essa tendência é verdadeira: o déficit público é um excesso de gastos governamentais sobre a receita tributária e há muito se percebeu a tendência de os gastos públicos serem inflacionários enquanto a receita pública é deflacionária, no que a experiência mostra que teoricamente o movimento corresponde ao da realidade³⁹. No entanto, já que se considerar, com Minsky, que esse tem sido o preço da estabilidade do sistema financeiro no pós-guerra: “a inflação é um resultado do mecanismo pelo qual temos sido capazes de evitar profundas depressões desde a Segunda Guerra Mundial” (MINSKY, 2013, p. 166) e embora a inflação seja um dos seus efeitos colaterais, com todas as suas ineficiências, o Estado Grande “contribui para estabilizar rendas e lucros” (MINSKY, 2013, p. 186), diminuindo “os riscos inerentes a

³⁹ “A inflação é impulsionada quando um Estado Grande cresce mais rápido do que o produto da economia; a inflação, por outro lado, provoca ineficiências nas decisões de investimento e tem o efeito de um imposto iníquo. Então, como fonte de inflação, o Estado Grande é uma maldição.” (MINSKY, 2013, p. 319)

sistemas econômicos intensivos em capital e largo endividamento empresarial”⁴⁰. Portanto, “o Estado grande é visto como uma benção quando previne deflações de ativos e profundas depressões.” (MINSKY, 2013, p. 319).

Em resumo, Minsky conclui que: a) o mercado é um bom mecanismo para alocação de recursos, mas falha nos quesitos de construção da equidade, eficiência e estabilidade de uma sociedade; 2) a economia do mundo real atual gera endogenamente forças desestabilizadoras que, na ausência de um Estado que as regulem, pode levar a crises econômicas graves; 3) corporações capitalistas não possuem qualquer incentivo para investir em ativos de grande porte e longa duração, sem que uma instância externa lhes proteja contra as forças de um mercado imprevisível; 4) quando o Estado é grande, o sistema capitalista torna-se mais estável, sendo que a estabilidade gerada se deve ao papel dos déficits públicos anticíclicos que funcionam como instrumentos de garantia de cumprimento dos pactos.

A direção que o Estado deve seguir na consecução dessa agenda é a implementação de uma estratégia efetiva de pleno emprego que, para o campo de pensamento keynesiano, ainda é a mais efetiva política pública de efetivação do Estado de bem-

⁴⁰ Considerar, também, com o autor, que “Quando o Estado está crescendo muito rapidamente, o efeito inflacionário não depende só do déficit público. Para haver equilíbrio orçamentário, a receita deve subir *pari passu* com o gasto. Pela forma como a incidência tributária se dá na economia moderna, aumentos da carga tributária afetam os custos da produção. Para que a atividade econômica fique próxima do pleno emprego, os efeitos da carga tributária sobre os preços de oferta deveriam ser compensados por medidas monetárias (e fiscais) expansionistas.” (MINSKY, 2013, p. 307).

estar social (e da plêiade de direitos fundamentais prestacionais que ele pressupõe). Políticas públicas que colocam a sua ênfase no crescimento econômico são equivocadas como vem insistindo Sen, (2010, p. 16), devendo ser reorientadas para que o seu norte seja a constituição de uma sociedade de pleno-emprego, uma economia que, como referia Minsky, seja mais humana como primeiro passo para uma sociedade mais humana (MINSKY, 2013, p. 331).

3.3 ESTADO BRASILEIRO, INSTABILIDADE E PROJETO DE DESENVOLVIMENTO

Nos capítulos anteriores discorremos a respeito da formação econômica brasileira. Vimos que o Brasil ainda hoje é marcado por uma economia preponderantemente *primária* (o agronegócio e o extrativismo mineral e de petróleo ainda ocupam papel principal em sua pauta de exportações) e secundariamente *industrial* (um parque industrial medianamente avançado, com uma produção industrial que também ocupa importância considerável em sua pauta de exportações). Tanto a produção rural quanto a produção industrial brasileiras se caracterizam por relações de produção capitalistas, não há dúvidas, ou seja, são dominadas por relações de produção capital x trabalho assalariado com um nível de utilização tecnológica bastante avançado. No entanto, o que caracterizam uma e outra, é

que essa tecnologia é *importada*, sendo marcadas pelo fenômeno que acima designamos como *modernização*.

A principal marca de uma economia de mercado industrial avançada é a sua capacidade de *inovação e produção de novas tecnologias*. E nesse aspecto, o Brasil demonstra sua posição *subdesenvolvida* na divisão internacional do trabalho. Sua produção rural utiliza tecnologia de ponta no mundo do agronegócio? Sim, mas se trata de uma tecnologia importada ou produzida fora do Brasil. Sua produção industrial utiliza tecnologia de ponta? A resposta é sim se nos referirmos ao grande parque de tipo *linha de montagem* que o Brasil se tornou com sua revolução industrial, mas é não se levarmos em conta a sua capacidade de inovação tecnológica. O Brasil importa tecnologia de montagem, sem grande capacidade de criação dessas tecnologias em solo nacional, salvo raros casos isolados como ocorre na extração de óleo em águas profundas, atividade em que o Brasil precisou investir em criação de tecnologia, mesmo assim por iniciativa do Estado e de suas empresas estatais.

Dizer que o Brasil continua subdesenvolvido porque, embora detenha um agronegócio e uma produção industrial capitalistas sem capacidade de inovação tecnológica, significa dizer que mesmo com toda a modernização produzida nos últimos decênios, o país não conseguiu romper com uma relação de poder específica que caracteriza a relação centro-periférica e que foi traduzida na *teoria das vantagens comparativas* que, por aqui, continua sendo aplicada na

prática. O Brasil continua produzindo bens de baixo valor agregado para exportação (bens cujo valor tende à depreciação) e importando tecnologia (cujo valor tende à sobreapreciação), gerando o efeito deletério a que referia Prebisch quando teorizava sobre a *tendência à depreciação dos termos de troca ou intercâmbio* entre nações localizadas em polos diferentes da divisão internacional do trabalho.

A questão aqui é que, por sobre essa estrutura econômica consolidada, se assentou uma nova lógica (a lógica do capitalismo financeiro) que aprofundou aquela estrutura, agora sob o regime das finanças. Diríamos que, não bastasse aquela estrutura econômica acima descrita, agora uma nova condicionante se coloca como variável a ser considerada: o poder de fluxo das finanças no mundo globalizado e, portanto, de financiamento das atividades produtivas em países altamente dependentes de capital externo para efetivação de suas agendas econômicas. Isso equivale a dizer que a *dependência* brasileira, que já era derivada da situação subdesenvolvida de sua economia periférica, agora é duplamente dependente, na medida em que os fluxos e refluxos do capital internacional determinam apreciações ou depreciações de sua moeda em uma velocidade cujas políticas públicas podem ser incapazes de contornar com medidas repentinas.

Daí que se torne tão importante, na linha teórica acima adotada, repensar o Estado brasileiro, suas deficiências estruturais, funções, virtudes e potencialidades com o fim de desenhar, realizar combinações que possam apontar para a constituição de

uma economia sólida e equilibrada, capaz de suportar, ainda que relativamente, os impactos políticos, sociais e econômicos de um mundo volátil, porque financeirizado.

O que marca a existência do Estado (em relação à economia) é ele estar organizado como uma relação *política* (ou seja, *estratégica*) da sociedade civil. Os homens se relacionando em suas questões privadas são a sociedade civil e os mesmos homens se relacionando em suas questões comuns são o Estado: os homens se relacionando em suas necessidades e interesses imediatos, de curto prazo, são a economia (esfera marcada pela lógica do lucro, do imediato) e os homens se relacionando em suas necessidades e interesses de longo prazo, são o Estado.

Essa relação política de longo prazo, de caráter estratégico, que pressupõe a negação de uma instrumentalidade formal ou mesmo daquilo que se convencionou chamar de racionalidade econômica⁴¹ – onde se busca o máximo proveito com o mínimo de dispêndio – surge em torno de necessidades e finalidades que devem ser cumpridas *na* sociedade. Daí que não haja, senão no terreno ideológico, separação

⁴¹ A teoria da escolha racional passou da economia para a ciência política, a partir dos trabalhos de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson. A visão de mundo construída por esses autores é fundada na lógica do lucro, onde se deve alcançar o máximo de excedentes com o mínimo de custos. Dessa forma, também as relações sociais seriam marcadas pela lógica da maximização da riqueza. Passada essa teoria para a ciência política, principalmente estadunidense, a democracia – principalmente no seu formato eleitoral – passou a ser concebida como um grande Mercado, onde os eleitores escolhem seus representantes como escolhem um produto a ser comprado por um preço. Na verdade, a racionalidade econômica nada tem de racional. Antes, pressupõe a transposição da lógica de regularidade do reino natural para o reino histórico do humano, gerando graves distorções de natureza política e ideológica. Sobre esse assunto, consulte Ferejohn; Pasquino, (2001, p. 05-240).

concreta entre sociedade e Estado, sendo ambos, momentos de uma mesma realidade. A natureza finalística, teleológica do poder concentrado e organizado da sociedade é latente.

Essa relação social concentrada e organizada precisa predispor instrumentos materiais, um aparelho administrativo e burocrático para a realização de suas funções. A *política econômica* do Estado, assim, aparece como a realização concreta das suas funções governamentais constitucionalmente traçadas – embora a correlação das forças sociais possa, invariavelmente, impor derrotas ou retrocessos às metas constitucionais, estabelecendo políticas econômicas em desacordo com a *ideologia constitucionalmente adotada*⁴², que tem caráter vinculante para os seus intérpretes (BERCOVICI, 1988, p. 110).

Todo Estado, seja de tipo liberal, seja de tipo intervencionista, manipula o desenvolvimento econômico, porque a maior das funções de um Estado é administrar as condições gerais exteriores à reprodução do Modo de Produção Capitalista. Portanto, a política econômica de Estado é que pode ser de tipo abstencionista ou de tipo intervencionista. No primeiro caso, ela se coloca na história quanto o Estado entrega à livre iniciativa e à livre concorrência a direção prioritária do desenvolvimento, se restringindo à tarefa de se constituir em mero regulador externo da atividade econômica.

⁴² A percepção de uma ideologia constitucionalmente adotada é de Souza, (2002, p. 75-100).

No segundo caso, adotado pelo projeto de desenvolvimento da Constituição de 1988, a política econômica do Estado chama para o poder concentrado e organizado da sociedade a tarefa de administrar, induzir e produzir o desenvolvimento em certa direção traçada pela comunidade política nacional, aquilo que Celso Furtado chamava de “o horizonte de aspirações da coletividade” e que deve ser o ponto de partida do estudo de qualquer projeto de desenvolvimento (FURTADO, 1975, p. 131). Nesse caso, a *livre concorrência* e a *livre iniciativa* não são negadas ou anuladas, mas alçadas a outro patamar, de interpenetração entre a esfera privada e a esfera pública, não no sentido ruim do termo, mas no sentido de superação relativa da dicotomia liberal entre público e privado. Aqui não há qualquer confusão do intervencionismo, que se realiza pró-mercado, com o dirigismo, que substitui as instâncias de mercado por agências centrais reguladoras da alocação dos recursos (FERRAZ JÚNIOR, 2006, p. 186 e ss.).

A politização da economia é a imposição de condições, metas e aspirações de uma comunidade política, determinada ao seu Estado, com o fim de superar uma realidade social deformada rumo a uma realidade querida. A política econômica mais geral para o Brasil, levando-se em conta a sua realidade concreta de nação subdesenvolvida e dependente, marcada por graves disparidades políticas, econômicas e sociais internas e por crônicas vulnerabilidades externas, de ordem econômica, tecnológica,

militar, geopolítica, etc., está traçada na Constituição de 1988 e não se restringe a uma questão meramente econômica, tendo um alcance jurídico e político transcendente, na medida em que representa a constituição, manutenção e expansão de um sistema de segurança humana que tem em seu horizonte a efetivação de direitos fundamentais como meio para alcançar a meta de expansão das liberdades numa democracia econômica.

Ela, a Constituição de 1988, diagnosticou os principais problemas de natureza econômica da realidade interna e externa brasileira e apontou as principais políticas para combater e transformar essa realidade. Poder-se-ia agrupar esses problemas e políticas nos seguintes grupos de ordem interna: a) problema da força de trabalho “ociosa” e correspondente política de pleno emprego; b) problema da falta de dinamismo do Modo de Produção Capitalista brasileiro e correspondentes políticas de incentivo à inovação tecnológica e de consolidação da empresa nacional; c) problema da fragmentação dos Mercados internos e correspondente política de fortalecimento do sistema econômico nacional.

No aspecto externo, o principal problema se revela no subdesenvolvimento da economia nacional, sendo que a Constituição definiu uma correspondente política de afirmação econômica e política da nação brasileira perante a comunidade internacional. Deve-se lembrar que esses problemas não são tratados pela constituição como questões de ordem econômica,

mas de ordem política, uma vez que foram *funcionalizados*. Ou seja, a solução desses problemas está vinculada ao fim de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, *ex vi* do disposto no artigo 170, *caput*, da Constituição de 1988. A concretização da Constituição é o grande projeto que se coloca para o povo brasileiro, na perspectiva da construção de uma nação desenvolvida e socialmente justa.

Problema da força de trabalho e pleno emprego. O processo de industrialização brasileira não foi capaz de absorver a grande massa da força de trabalho disponível. A industrialização partiu do modelo de substituição de importações, primeiramente de bens de consumo, depois de bens de capital, mas não conseguiu alcançar o nível da inovação técnica que caracteriza o capitalismo das nações centrais, altamente desenvolvidas. Acabou permanecendo um sistema *modernizado*, no sentido de ser capaz de impor à sociedade novos padrões de consumo adotados nas nações desenvolvidas – mediante importação de bens de alto valor agregado – sem, contudo ser inovador, com capacidade de gerar necessidades internas e externas que tornassem as forças produtivas nacionais relativamente autossuficientes.

As crises financeiras que se abateram sobre o Estado nacional na segunda metade da década de 1970, com a crise da dívida externa e o esgotamento histórico do modelo nacional-desenvolvimentista, acabariam por subtrair ao Estado, grande

parte de sua capacidade política de indução do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, de redistribuição do excedente social, gerando desindustrialização, desemprego, aumento do trabalho informal e do trabalho ilícito, tornando cada vez mais restrito e precário o trabalho formal, que pressupõe uma série de direitos sociais e previdenciários correspondentes garantidos em lei.

O advento do neoliberalismo e do regime de acumulação financeirizada gerou grande migração de capitais para atividades especulativas, gerando grandes massas de *capital portador de juros*, gerando desindustrialização e desemprego. Certa ausência de proteção do Estado aos capitais e empresas nacionais levou à quase sucumbência dessas às empresas internacionais, gerando precarização dos direitos sociais e trabalhistas, eufemisticamente denominados como “flexibilização das relações trabalhistas”.

Assim, o Brasil tem dificuldades para gerar uma situação de pleno emprego duradoura. Constata-se que a) o Capitalismo brasileiro, por não ser inovador, não consegue se desenvolver, por vias estritamente econômicas, ao ponto de absorver para o trabalho formal a força de trabalho absoluta existente no Brasil; b) isso gera um exército estrutural de reserva que, na falta de trabalho formal, se emprega no trabalho de tipo informal e no trabalho de tipo ilícito; c) esse exército industrial de reserva, empregado em setores informais e ilícitos, constitui uma gigantesca capacidade ociosa de geração de *valor* para a consolidação do desenvolvimento nacional.

Ora, a Constituição brasileira de 1988 optou por uma sociedade de *pleno emprego* (artigo 170, inciso VIII). Isso significa dizer que a Constituição reconheceu que o trabalho é a fonte primária da geração da riqueza e do desenvolvimento e, que o Mercado interno brasileiro não é capaz de, por si só, sem a intervenção do Estado, criar uma situação de pleno emprego dos fatores de produção, levando a uma sociedade de bem-estar social.

Os termos e conceitos nunca são destituídos de conteúdo, sendo que uma terminologia sempre designa uma ideologia que lhe é subjacente. Com muito mais razão, os termos e noções adotados pela Constituição de uma nação designam, em-si mesmos, uma ideologia constitucionalmente adotada. O *pleno emprego* é uma concepção política do desenvolvimento capitalista, advinda do pensamento keynesiano, que se contrapõe efusivamente à ideologia liberal-abstencionista que apregoa a omissão do Estado frente ao livre jogo das forças de Mercado e que vem ao encontro do pensamento pós-keynesiano de Hyman Minsky, acima exposto.

Segundo Keynes “os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas.” (KEYNES, 1988, p. 245). Keynes está se referindo a dois defeitos que perpassam problemas econômicos e sociais e que se reproduzem no nível da sociedade civil deixada por si mesma, sem a intervenção diretiva do Estado. Keynes adveio das fileiras

do liberalismo econômico, percebendo que a teoria do Mercado autorregulável não passava de uma falácia. Pelo contrário, o Mercado, deixado por si mesmo, geraria descompassos, concentração de renda, desemprego e toda sorte de efeitos que desequilibrariam o bem-estar social.

O receituário keynesiano para gerar uma sociedade de pleno emprego, portanto, passaria por estabelecer controles políticos centrais capazes de compensar os desequilíbrios naturais do Mercado, qualificando o Estado para exercitar investimentos e obras públicas que eliminassem ou mantivessem em níveis baixos o desemprego involuntário. Para tanto, a comunidade política nacional deveria: a) implementar medidas destinadas a redistribuir a renda no sentido de aumentar a propensão a consumir, como forma de induzir o crescimento do capital (KEYNES, 1988); b) reduzir as taxas de juros até o nível em que, em relação à curva da eficiência marginal do capital, se realize o pleno emprego, o que significa induzir, por via política, a eutanásia do *rentier* (KEYNES, 1988, p. 247) e, conseqüentemente, a *eutanásia* do poder cumulativo de opressão do capitalista em explorar o valor da escassez do capital⁴³; c) socializar, via Estado, os investimentos em infraestrutura, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e

⁴³ As finanças do Estado brasileiro se caracterizam, em primeiro plano, pela escassez de capitais internos que deem origem a receitas tributárias. Nesse contexto de escassez de capital, é inconcebível que o Estado brasileiro pratique elevadas taxas de juros, que contribuem ainda mais para a escassez de capital.

fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada (KEYNES, 1988, p. 248); d) ampliar as funções de governo, instituindo um controle central para manter o ajuste entre a propensão a consumir e o estímulo para investir, ou, dito de outra forma, para administrar a alocação de recursos em esferas econômicas estratégicas para o desenvolvimento (KEYNES, 1988, p. 249). Com essas medidas, o Estado se qualificaria a exercer o papel de *empregador de última instância*, inaugurando um “novo paradigma de Estado e de sociedade, capaz de trazer em seu bojo uma dimensão civilizatória cujo alcance não é possível avaliar antecipadamente.” (PARREIRAS, 2008, p. 32).

Ora, identificada a ideologia constitucionalmente adotada, fica claro que o Estado, adotando a forma de *employer of last resort*, deve investir pesadamente na reprodução da força de trabalho, porque a estratégia de emprego da mão-de-obra é a questão essencial para qualquer sociedade (GUIMARÃES, 2005, p. 73). Todo ser humano busca se empregar em algum setor que lhe ofereça trabalho. Basicamente, existem quatro esferas de empregabilidade na sociedade (GUIMARÃES, 2005, p. 78-79): a) o *trabalho formal*, em atividades privadas reconhecidas como legais pela sociedade; b) o *trabalho público*, em atividades nos serviços de Estado; c) o *trabalho informal*, em atividades privadas reconhecidas como legais pela sociedade, mas exercidas de forma irregular ou clandestina; d) o *trabalho ilícito*, exercido em atividades ilegais, proibidas pela lei

civil ou penal, aí incluída mesmo a mendicância, como forma de trabalho porque meio hábil para obtenção de recursos necessários para a reprodução social do ser humano.

Todos os membros da sociedade buscam vender sua força de trabalho em troca de um salário, que corresponde, amiúde, ao preço da sua reprodução social (ponto de vista econômico) ou ao preço que a comunidade política nacional, em certo momento histórico, mediante a correlação das forças sociais, define como suficiente e necessário para que todo cidadão e sua família possa viver com dignidade (ponto de vista político).

Na medida em que, no Brasil atual, o Mercado interno é composto por um exército estrutural de reserva que não consegue ser absorvido, em termos absolutos pela iniciativa privada, porque carente de dinamismo e capacidade de inovação e porque o Estado foi diminuído em suas funções desenvolvimentistas, grandes parcelas da população foram empurradas para os dois últimos setores de empregabilidade, ou seja, para a *informalidade* ou a *ilicitude*. Isso gera uma situação onde, de um lado, existe escassez de mão-de-obra altamente qualificada, em setores modernizados da economia nacional e, de outro, abundância de mão-de-obra não qualificada que, não conseguindo se empregar em nenhum dos dois primeiros setores recorre aos dois últimos.

O incremento da informalidade e da ilicitude enfraquece ainda mais o Estado nacional, que fica privado de grande parte

de sua receita tributária. A seguridade social (previdência pública, saúde e assistência), fica desamparada de grande parte de suas receitas constitucionais, fortalecendo o discurso neoliberal de devolução dessas atividades e seu repasse para a iniciativa privada, principalmente para os fundos privados de pensão.

Dessa forma, uma política pública de emprego no Brasil deve ter como meta corrigir essas distorções, enfraquecendo os setores informais e ilícitos da economia e do capital portador de juros, que aqui tratamos como *forma valor* financeirizada, na mesma medida em que fortaleça, em primeiro plano, a *forma valor* produtiva, o setor privado formal e, em caráter subsidiário e auxiliar, a empregabilidade no aparelho do Estado, na qualidade de *empregador de última instância*.

No atual quadro de um regime mundial financeirizado, a única forma de o Brasil fortalecer o seu setor privado é através da intervenção consciente do seu poder concentrado e organizado na economia, com amplos investimentos em infraestrutura e inovação científica e tecnológica, tudo isso comandado por um planejamento econômico racional que esteja no topo da política econômica de Estado, ao contrário do receituário da hegemonia neoliberal, que privilegia as metas de inflação e o equilíbrio financeiro ao desenvolvimento e o emprego, na medida que a implementação das suas medidas bloqueia os espaços para o desenvolvimento.

O controle central de que falava Keynes, com o Estado na direção política preferencial da alocação dos recursos sociais é a única forma de se criar uma sociedade de pleno emprego e, conseqüentemente, uma sociedade de bem-estar social, mantendo-se a atual estrutura do Estado social e de direitos fundamentais projetado pela Constituição de 1988. O fortalecimento da iniciativa privada implica o fortalecimento dos Mercados internos e isso só pode ocorrer através de ações coordenadas por um plano racional de fortalecimento da empresa nacional ou de capital nacional, tornando-a competitiva frente às empresas e ao capital internacional, o que não se operará sem a proteção do Estado brasileiro – como amiúde o fez o Estado norte-americano com suas empresas e capitais nacionais.

A opção política pelo desenvolvimento interno é uma opção pelo emprego formal em massa e continuidade da construção do projeto de um Brasil que já foi traçado pela Constituição de 1988. A submissão desse projeto político ao capital portador de juros é a opção pela migração dos excedentes nacionais para os circuitos financeiros, onde a empregabilidade é mínima e altamente qualificada, gerando desemprego e miserabilização de grandes massas sociais.

Destarte, a política de emprego para o Brasil se constitui como um grande entroncamento de onde derivam: 1) uma firme política de infraestrutura; 2) uma política de desenvolvimento; 3) uma política industrial; 4) uma política tecnológica e 5) uma política

comercial, todas elas voltadas para a realização dos interesses nacionais politicamente predispostos pela comunidade nacional na Constituição de 1988.

A *política de infraestrutura* pressupõe que o Estado brasileiro realize, ele mesmo, as obras necessárias a predispor o território nacional com os equipamentos públicos necessários ao livre desenvolvimento das forças produtivas, trazendo bem-estar para a população usuária (vias de rodagem, saneamento ambiental, transporte coletivo, portos e aeroportos, etc.). A *política de desenvolvimento* ou aceleração do crescimento pressupõe que o Estado induza o fortalecimento das empresas e dos capitais nacionais, fortalecendo o setor privado interno e induzindo uma maior ramificação do consumo interno de massas. A *política industrial* tem por base o fato de que o setor produtivo é o gerador da mais-valia, ou seja, da riqueza nacional, em contraposição aos setores especulativos ou rentistas, que nada produzem para a sociedade brasileira; a comunidade política deve definir – como amiúde já definiu – que a produção de riquezas no Brasil, para além do interesse privado, deve estar predisposta à construção de uma nação desenvolvida e socialmente justa. A *política tecnológica* deverá estar intrinsecamente ligada à política industrial, invertendo-se a atual política de importação livre de tecnologia, por uma política de estímulo à produção interna de ciência e tecnologia, pela iniciativa pública e privada. A *política comercial*, que é um instrumento da

política industrial e tecnológica, deve favorecer a modernização da produção e não a do consumo (GUIMARÃES, 2005, p. 84).

Por outro lado, o fortalecimento do aparelho de Estado pode, no curto prazo, servir como importante instrumento para o enfraquecimento dos Mercados de trabalho informais e ilícitos, como, por exemplo, através do fortalecimento das Forças Armadas nacionais, aumentando-se os postos, o tempo do serviço militar obrigatório e os seus soldos, oferecendo à juventude (masculina e feminina) oportunidades de emprego estatal que se contraponha ao tráfico de drogas, ao contrabando, à prostituição, à mendicância e outras formas indesejáveis de empregabilidade⁴⁴.

Problema do dinamismo precário da economia nacional e política de inovação tecnológica e consolidação da empresa nacional. A economia de mercado no Brasil, se formou e desenvolveu a partir da indução consciente do Estado nacional, ou seja, tendo a esfera do político como elemento de dinamização do processo. Desde que o Estado nacional foi garroteado em suas funções políticas de intervenção econômica, mais ou menos com o fim da Ditadura Militar (1964-1985), em virtude dos problemas financeiros que surgiram com a crise

⁴⁴ “Diante da especificidade na atuação do Estado brasileiro, poder-se-ia imaginar que o peso do emprego público é excessivo e contém, em áreas funcionais, até mesmo contingentes desnecessários de pessoal. Mas essa não parece ser a realidade nacional. O Brasil apresenta uma das mais baixas relações entre o emprego público e o total da ocupação (e da população) em uma amostra de duas dezenas de países. Em relação aos Estados Unidos, por exemplo, o Brasil possui nível quase 30% menor de emprego público como proporção da ocupação.” (POCHMANN, 2008, p. 169).

da dívida externa, a economia nacional perdeu dinamismo porque perdeu a parceria do Estado na promoção do desenvolvimento.

Ora, a economia brasileira é condicionada pela posição do Brasil na divisão internacional do trabalho como nação subdesenvolvida e dependente. O sistema econômico internacional não é *competitivo*. Pelo contrário, é *monopolístico*. As empresas brasileiras se inserem na economia mundial em posição de *vulnerabilidade* frente às megaempresas estrangeiras. A escassez de capitais determina o financiamento insuficiente da produção e a financeirização retira capitais do setor produtivo. Nessa situação de vulnerabilidade e desequilíbrio, torna-se fundamental recuperar a capacidade de o Estado brasileiro intervir nos processos econômicos, fortalecendo o papel das empresas nacionais, garantindo proteção suficiente para que possam concorrer em pé de relativa igualdade. Políticas *afirmativas* da empresa brasileira de capital nacional frente às empresas estrangeiras mostram-se como importantes medidas de fortalecimento do desenvolvimento, de consolidação dos Mercados internos e de expansão da soberania nacional.

Setores como os de pesquisa científica e tecnológica, que envolvem altos custos de investimento e longos prazos de retorno poderiam ser dirigidos pelo Estado, via universidades públicas, direcionadas para a produção de tecnologias que sejam do interesse do desenvolvimento e da defesa nacionais. A própria Constituição afirmou que “a pesquisa científica básica receberá tratamento

prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências” (§1º, do artigo 218) e que “a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (§2º, do artigo 218). Destarte, também as universidades públicas devem estar a serviço dos interesses da nação, formando pessoal qualificado e dispondo de planos de carreira que tornem atraente aos chamados “cérebros” a permanência no Brasil: “O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho” (§3º, do artigo 218).

O Estado brasileiro precisa desenvolver uma estratégia deliberada de desenvolvimento e inovação tecnológica do Brasil que desenvolva a informática, a tecnologia da informação, a biotecnologia, a nanotecnologia, as tecnologias de segurança nacional, a tecnologia de química fina e farmacêutica, a tecnologia energética e de produção de combustíveis fósseis (petróleo, biodiesel, etc.) e não fósseis (energias eólica, hidrelétrica, nuclear, etc.).

A Constituição de 1988 já sinalizou nesse sentido quando determinou, em seu artigo 218, que “O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica” e que “A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao país” (§4º, do artigo 218). O setor de inovação tecnológica é o setor

mais dinâmico do Modo Capitalista de Produção, e tem interesse estratégico para o fortalecimento das empresas e capitais nacionais, bem como para a geração de empregos e postos de pesquisa.

A inovação é a característica dinâmica de uma economia porque é o elemento que impulsiona o desenvolvimento das forças produtivas. Os produtos tecnológicos tem a virtude de possuir grande valor agregado, ao contrário dos produtos primários (agrícolas) e dos produtos manufaturados de consumo simples, o que é capaz de quebrar velhos automatismos da economia brasileira, dependente da importação livre de tecnologia.

A depreciação dos termos de troca internacionais tem imposto ao Brasil a necessidade de potencializar cada vez mais sua produção agrícola para poder manter superávits em seus balanços comerciais e atrair tecnologias externas para o território nacional. O projeto de construção de um *Brasil High Tec* impõe que o Estado brasileiro invista pesadamente na produção interna de tecnologia e não em sua simples importação (que não deve ser descartada em alguns casos específicos), passando a economia nacional a ser ela mesma inovadora e não simplesmente modernizada, ou seja, importadora de inovações. Além das universidades brasileiras, as Forças Armadas podem se tornar grandes centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico de defesa. Nas nações altamente desenvolvidas, a maior parte das tecnologias de uso civil foram

desenvolvidas na esfera militar, principalmente com o advento das explorações do espaço sideral.

Problema da fragmentação dos Mercados internos e correspondente política de fortalecimento do sistema econômico nacional. A política de emprego e a política de inovação tecnológica precisam ser acompanhadas de uma política de integração e fortalecimento do Mercado interno brasileiro. A financeirização exerceu um poder centrípeto e fragmentador nos Mercados internos nacionais, ao fortalecer o papel primário-exportador da economia brasileira. O comércio exterior é importante para gerar divisas para o Brasil, mas não pode ser concebido como o principal ator do processo de geração de riquezas internas. O desenvolvimento das forças produtivas internas deve pressupor um Mercado interno de consumo que consiga absorver boa parte da produção nacional, o que pressupõe a retomada do projeto de construção de uma sociedade de pleno emprego.

O fortalecimento do Mercado interno pressupõe que o Estado realize o poder-ser expresso no artigo 219, da Constituição da República: “o Mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a soberania tecnológica do País”. Pleno emprego, elevação dos padrões de consumo internos e priorização do comércio interno inter-regional são medidas que se somam a uma atitude enérgica de repressão ao capital portador de juros, que subtrai excedentes dos setores produtivos nacionais,

geradores de riqueza, para os setores especulativos, de livre circulação mundial. O receituário keynesiano, acima apontado, fornece importantes elementos, não só da geração de uma sociedade de pleno emprego, mas também do fortalecimento dos Mercados internos nacionais (KEYNES, 1988, p. 250).

A *globalização* não deve ser confundida com o *neoliberalismo*. A primeira é um processo irreversível e desejável de aproximação de Mercados, culturas, línguas, e outros importantes aspectos da comunidade internacional que não precisa, necessariamente ser conduzida por uma ideologia abstencionista, fundada na financeirização da *forma valor*, nem pelo hegemonismo de uma cultura única. O *internacionalismo* é uma perspectiva progressista de mundo, porque rompe as barreiras e tira os homens e as comunidades de seus anteriores isolamentos.

Não há mais espaço para economias autárquicas ou fechadas. Ocorre que, sem um amplo esforço de desenvolvimento interno das forças produtivas, das empresas e capitais nacionais, uma nação e seus agentes econômicos não têm condições concretas de concorrer perante um Mercado mundial marcado pelo monopólio e pela escassez de capitais produtivos. *Desenvolver-se para dentro para poder se desenvolver para fora* é uma tática concreta de projeção da economia brasileira num mundo globalizado.

3.4 UM PACTO POLÍTICO PELA ESTABILIDADE

O presente capítulo pretendeu colacionar alguns elementos teóricos a respeito da teoria pós-keynesiana de Hyman Minsky, capazes de abrir sentidos epistemológicos para o entendimento: 1) da instabilidade das economias nacional e internacional na atual configuração financeirizada do Mercado Mundial; 2) da crise fiscal brasileira e seu caráter estrutural; 3) dos caminhos que a Constituição de 1988 desenhou para efetivar mudanças estruturais na economia nacional de modo não apenas a solucionar o problema fiscal brasileiro, mas efetivar direitos fundamentais prestacionais que compõem o arsenal do Estado de bem-estar social por ela projetado.

No próximo capítulo, apresentaremos uma pauta de reformas para o sistema tributário/financeiro brasileiro que atenda, minimamente, aos anseios da democracia, entendida essa afirmação como conjunto de medidas que efetivem o sentido redistribuidor da Constituição de 1988, garantindo justiça econômica e social para a grande parcela do povo brasileiro que ainda hoje não participa dos dividendos da produção nacional.

Mas antes disso, neste tópico, pretendemos apontar a condição que entendemos como principal para alcançar a estabilidade em meio a uma economia instável: não haverá possibilidade de equilíbrio sem um *pacto político pela estabilidade*. E pactos políticos pressupõem contratos sociais que determinem o montante da

participação não só dos indivíduos, mas das classes, dos grupos sociais, dos grupos de pressão, das categorias profissionais, do funcionalismo público, enfim, um pacto onde a sociedade brasileira, com toda a suas complexidades individuais e coletivas, possa se ver representada em ônus (participação na composição das receitas) e benefícios (participação na distribuição das receitas).

Como anunciamos acima, do ponto de vista deste trabalho, com Murphy e Nagel (MURPHY, 2005, p. 11), não concebemos a existência de direitos naturais (liberdade, igualdade, dignidade, propriedade) independentes e/ou anteriores à sociedade. E em virtude dessa concepção, concebemos o Estado de bem-estar social como uma espécie político-comunitária que precede os indivíduos que o compõem e os atravessa, de modo que se criem comunitariamente as estruturas necessárias para o desenvolvimento das capacidades e potencialidades humanas em coletividade. A liberdade se apresenta, no interior das sociedades assim estruturadas, como uma possibilidade objetiva, um poder-ser inscrito no sistema de necessidades, que nos faz sujeitos não apesar do poder e do Direito, mas por meio deles⁴⁵.

A política se coloca, nesse passo, como o constructo socialmente adequado para a criação de consensos possíveis em certos momentos históricos, permitindo a construção do meio termo que unifica os indivíduos em torno de um objetivo comum. Sem

⁴⁵ Nesse sentido, ver Chauí (2012, p. 419-424).

pactos políticos minimamente aceitos por uma maioria dentro da comunidade, não se podem construir políticas públicas adequadas para a implementação de projetos, que tendem, por isso, a não se estabilizar.

Quando hoje tratamos da agenda econômica, dois pressupostos parecem ter adquirido certa aceitabilidade tanto entre economistas e gestores da coisa pública, mesmo entre diferentes ideologias e filiações políticas: uma sociedade de massas, como a brasileira, para efetivar sua agenda político-institucional e efetivar os direitos fundamentais transdimensionais projetados na Constituição precisa predispor meios para garantir 1) desenvolvimento (que não se confunde com crescimento econômico puro e simples) e 2) estabilidade monetária. Encontrar o equilíbrio entre essas duas necessidades parece ser o grande nó górdio da gestão de um Estado subdesenvolvido e dependente como o brasileiro na atualidade.

Queremos chamar a atenção para isso: garantir *desenvolvimento com estabilidade monetária* não é apenas uma simples agenda econômica estrito senso, que diria respeito a uma parcela restrita de pessoas na comunidade. Ela diz respeito ao metabolismo de toda comunidade, afetando diretamente, microeconomicamente, o nível de emprego e renda e, macroeconomicamente, o funcionamento do sistema de direitos fundamentais (principalmente os prestacionais) que caracterizam sociedades que se propõe a construir um sistema

de bem-estar coletivo fundado no pleno emprego e na redistribuição previdenciária.

Sendo diretos: numa sociedade de duzentos milhões de habitantes, a economia política é um dos principais fatores que determinam as formas e qualidades de vida de todo o conjunto populacional, interferindo fortemente no emprego e na renda, na inclusão ou exclusão social, na capacidade de o Estado atender os seus cidadãos com saúde, educação, cultura, desporto, habitação, transporte, saneamento, previdência, assistência, enfim, com todo o aparato de direitos constitucionalmente predispostos à criar um ambiente favorável de livre desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas e que possibilita a todos os membros da sociedade a liberdade e a igualdade possíveis no interior de uma sociedade capitalista.

Nesse sentido, Minsky considera que as discussões mais relevantes sobre a política econômica do tempo presente têm se concentrado em achar equilíbrios entre as políticas fiscais e monetárias para gerar estabilidade e crescimento (MINSKY, 2013, p. 325). E nesse passo, a condição inicial para qualquer discussão sobre o orçamento público acaba sendo a dívida corrente do governo (MINSKY, 2013, p. 342). Dívidas governamentais significam “compromissos de pagamentos escalonados no tempo” (MINSKY, 2013, p. 343) e a questão principal nem sempre é saber como

pagá-las, mas como rolá-las para o futuro sem que isso ocasione desconfiança de instabilidade nos agentes econômicos.

Ora, a rolagem da dívida só é factível na medida em que o Estado disponha de uma matriz tributária equilibrado (lado da *receita*), capaz de gerar um fluxo de caixa superavitário. Nessa condição, o governo poderá administrar seus déficits por um bom tempo sem perda de credibilidade (MINSKY, 2013). Além disso, a situação superavitária estabiliza (e fomenta) os lucros, servindo como poderosa alavanca para o investimento, ao despertar o “espírito animal” (SHILLER, 2009, p. 13 e 85) dos investidores privados.

Ora, a grande questão que se coloca aqui não é de inteligência para projetar a arquitetura de uma matriz tributária que seja capaz de gerar a situação superavitária que acima descrevemos, mas de capacidade política de *consensuar* uma arquitetura da matriz tributária que divida de forma proporcional os ônus da manutenção da coisa pública entre os diversos agentes econômicos que compõem a sociedade. Essa é uma questão de justiça fiscal, não há dúvidas. Mas também é uma questão de política e de profundas disputas e lutas entre classes, categorias, setores econômicos e indivíduos e por isso é de difícil solução.

No entanto, o difícil não desonera o gestor público da construção dos meios adequados a resolver um problema. Como no âmbito deste trabalho não podemos fornecer aos gestores os instrumentos para construir os consensos necessários, apontaremos,

no capítulo seguinte, um quadro mínimo de reformas na arquitetura da matriz tributária que possa apontar na direção da estabilidade aqui desenhada, convictos, com Minsky, que “medidas fiscais são armas de controle econômico muito mais poderosas do que manipulações monetárias” (MINSKY, 2013, p. 345), principalmente quando o que se tem em vista é a efetividade dos direitos fundamentais que compõem o arsenal prestacional do Estado que se pretende qualificado pelo bem-estar social, com todos os benefícios sociais, políticos e econômicos que ele proporciona para a construção de uma sociedade mais justa e equânime.

4 UMA PAUTA DE REFORMA FISCAL PARA O BRASIL

No capítulo anterior, expusemos algumas das conclusões de Minsky sobre seus estudos a cerca da instabilidade estrutural do capitalismo financeiro atualmente vigente. Vimos, igualmente, que em países da periferia capitalista, como é o caso do Brasil, essa instabilidade se torna especialmente dramática, na medida em que a instabilidade impacta fortemente na balança comercial nacional e, conseqüentemente, em sua arrecadação tributária, eis que nesses países, em virtude de uma formação econômica subdesenvolvida e dependente (no caso brasileiro, fundada ainda na exportação de bens primários de baixíssimo valor agregado e numa indústria de montagem, com baixíssima capacidade de inovação), a arrecadação tributária é *qualitativamente deficiente*⁴⁶ (não conseguindo taxar adequadamente o fator capital) e hipertrofiada *quantitativamente*⁴⁷ (sobretaxando o fator trabalho através do consumo).

Vimos também que, para o autor, a existência de um Estado grande o suficiente para implementar políticas anticíclicas

⁴⁶ O padrão para se medir, aqui, a qualidade de um sistema tributário são dois: 1) a existência de uma estrutura econômica desenvolvida em fator capital, capaz de gerar excedentes passíveis de tributação; 2) a capacidade de o sistema tributário incidir sobre aquela estrutura econômica, não sobrecarregando os fatores trabalho e consumo, eis que essa sobrecarga penaliza os estratos sociais mais vulnerabilizados das relações econômicas.

⁴⁷ Um sistema tributário é absoluto quando taxa intensivamente algumas pessoas físicas e jurídicas que acabam por arcar com parte considerável do ônus de financiamento das atividades de Estado. É extensivo ou qualitativo quando o Estado é capaz de tributar mais abrangentemente os contribuintes, na medida de sua capacidade contributiva.

é fundamental para equilibrar as instabilidades estruturais da economia-mundo. No entanto, como “a estrutura orçamentária de um Estado Grande tem de ser internamente capaz de gerar superávits” (MINSKY, 2013, p. 329), o “desenho do sistema fiscal é vital” (MINSKY, 2013), visto que um sistema tributário (como é o caso do brasileiro), que precisa recorrer a uma tributação absoluta que “introduz ineficiências alocativas e que quanto mais pesada mais incentiva a evasão e a sonegação.” (MINSKY, 2013).

Como sabemos, a construção de uma matriz tributária, como sendo as escolhas que se faz em um determinado momento histórico no campo da ação social no que tange ao fenômeno da tributação⁴⁸, implica em ter presente que as funções fiscais podem ser de alocação, distribuição e estabilização. Enquanto que a função alocativa vincula-se a questão do fornecimento de bens públicos da política orçamentária, a função distributiva refere-se aos ajustes feitos na distribuição de renda e riqueza diante das escolhas formuladas por determinada sociedade. Já a função estabilizadora diz respeito a fazer com que os objetivos estabelecidos, nível de empregabilidade, crescimento econômico, etc., sejam atingidos (MUSGRAVE, 1980, p. 6 e ss.).

⁴⁸ Preferimos utilizar o conceito de matriz tributária, visto que a utilização da expressão “sistema tributário” tem carregado consigo, por força do senso comum teórico dos juristas, uma abordagem que despreza ou não considera a importância de se analisar o fenômeno tributário em uma perspectiva que contemple as inter-relações entre direito, política e economia. A utilização do conceito de matriz tributária possibilita tratar do fenômeno da tributação, sem descuidar das questões dogmáticas, de forma mais abrangente, para que se possa pensar o Estado, a Constituição e a tributação tanto no sentido da arrecadação, quanto no gasto. Lembramos que o “sistema tributário” e o orçamento integram o mesmo Título VI da Constituição Federal. Neste sentido indicamos Gassen (2016).

Neste contexto, um dos principais gargalos que o Estado brasileiro enfrenta para retomar as rédeas do desenvolvimento é a sua capacidade financeira, ou seja, sua capacidade de *se financiar* e de constituir um aparelho eficiente de financiamento do desenvolvimento nacional com base nos objetivos traçados constitucionalmente. Afinal, não se pode esquecer que a política fiscal é um dos mais poderosos instrumentos de regulação macroeconômica (MINSKY, 2013, p. 139). Numa nação marcada pela escassez de receita tributária, a opção política foi se financiar junto ao sistema financeiro nacional e internacional, potencializando a dependência e a manutenção do subdesenvolvimento. Os organismos financeiros internacionais impuseram reformas estruturais em contrapartida aos empréstimos, liberalizando o aparelho de Estado e desmontando importantes instrumentos de intervenção no domínio econômico.

Compreender as condicionantes internas e externas da economia brasileira e como essas condicionantes influenciam na capacidade financeira do Estado foi um dos principais objetivos do presente trabalho para que a não ficássemos presos aos aspectos meramente fenomenológicos da crise estudada. Na presente sessão, intitulada “Uma pauta de reforma fiscal para o Brasil”, desenvolveremos a temática em duas subseções: a primeira, abordando a questão da capacidade financeira do Estado brasileiro e, a segunda, abordando os principais pontos de uma reforma

tributário/financeira funcionalmente predisposta à realização do projeto político de desenvolvimento nacional.

O correto enfoque do problema aqui apresentado, como apontava Celso Furtado, deverá ser buscado na política fiscal. Como os capitais são um recurso escasso e essa escassez determina um custo relativamente alto para sua obtenção, estão colocados todos os elementos para frear as políticas de desenvolvimento, da efetivação dos direitos fundamentais prestacionais e da manutenção de um versátil sistema de segurança humana. Só uma política fiscal adequada e orientada a resolver problemas estruturais concretos poderá romper esse círculo vicioso (FURTADO, 1975, p. 157).

4.1 A CAPACIDADE FINANCEIRA DO ESTADO BRASILEIRO

O advento da constituição dirigente no Brasil impôs ao Estado, agora economicamente intervencionista e socialmente redistribuidor, a realização de fins predispostos pela comunidade política, em contraposição ao antigo Estado de tipo liberal-abstencionista, que se limitava a estruturar e formatar o aparelho de Estado, seus órgãos específicos e suas competências, delegando à iniciativa privada e à livre concorrência a direção do desenvolvimento. A constatação da existência de uma ordem social injusta e desigual e de uma ordem econômica subdesenvolvida e dependente –

destituída de dinamismo próprio que garantisse a acumulação interna de excedentes – e a predisposição de que o Estado efetivasse ações direcionadas à superação dessa realidade, caracterizou o novo quadro que marcaria a própria consolidação do Modo Capitalista de Produção a partir da Revolução de 1930.

Desde a Constituição de 1934, as novas funções que o Estado nacional chamou para si nos terrenos social e econômico colocaram a necessidade da ampliação de sua capacidade financeira *funcionalmente predisposta*. O nacional-desenvolvimentismo inaugurou uma era de grande desenvolvimento industrial capitalista, a partir da indução política do Estado, contando, para tanto, com o contingenciamento de verbas públicas na efetivação de obras de infraestrutura e na promoção da indústria de base. Evidentemente, a receita tributária sempre teve papel proeminente no financiamento das atividades estatais, mas historicamente acabou se mostrando insuficiente em nações de Capitalismo periférico.

A economia brasileira surgiu a partir dos processos de colonização que marcaram a expansão da economia mercantil a partir de um centro inicialmente localizado na Europa Ocidental. Dessa forma, o seu desenvolvimento se operou em estreita dependência para com os capitais externos. O Estado nacional brasileiro nasceu endividado, uma vez que assumiu, no processo da Independência, boa parte da dívida externa portuguesa junto a Inglaterra, contraindo empréstimo de 2 milhões de libras esterlinas,

em 1825, (JOFFILY, p. 46), como condição ao reconhecimento português da Independência.

Portanto, se nas nações de Capitalismo central o desenvolvimento econômico foi impulsionado pela abundância de capitais, em nações localizadas na periferia do Capitalismo, como o Brasil, o desenvolvimento econômico foi marcado pela escassez de capitais nacionais, em virtude do esquema colonial que impôs formas crônicas de desacumulação na periferia com correlata acumulação em prol das nações mais desenvolvidas.

O paradigma que marca, portanto, o desenvolvimento financeiro do Estado brasileiro foi o da escassez de receita tributária (derivada da escassez de excedentes econômicos locais), em virtude da acumulação precária derivada de uma economia periférica, especializada na produção de produtos primários para abastecimento das nações industriais da Europa e América do Norte, geradoras de mais-valor.

A depreciação dos termos de troca entre nações produtoras de bens primários e nações produtoras de bens com grande valor agregado (nações industriais, tecnologicamente inovadoras), determinou uma tendência histórica ao achatamento da acumulação interna das primeiras e, conseqüentemente, das fontes de financiamento tributário do Estado.

Essa escassez de receita tributária levou o Estado brasileiro, por um lado, a uma constante dependência de empréstimos externos, ora realizados perante governos, ora realizados perante o sistema financeiro internacional, que acabou por determinar grande vulnerabilidade do Estado frente a outras nações, aquilo que Celso Furtado designou por internacionalização dos centros da decisão econômica nacional e, por outro, a consolidação de um sistema tributário altamente regressivo, onde os setores mais débeis da cadeia econômica arcaram com a maior fatia do financiamento público.

A questão da *acumulação de excedentes internos* mostrou-se, assim, a pedra de toque da questão financeira do Estado. Um círculo vicioso onde a economia nacional não se desenvolveu ao ponto de gerar excedentes suficientes que pudessem ser reinvestidos na ampliação do parque produtivo, com geração de emprego e renda para amplas camadas da população, com o Estado, em consequência, não conseguindo arrecadar receita tributária suficiente para investir na *reprodução*, seja do fator *trabalho* – mediante a garantia de salário indireto, via implementação de programas sociais – seja do fator *capital produtivo* – mediante o investimento em obras públicas e indução política do desenvolvimento de atividades geradoras de mais-valor – em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional.

O período histórico do nacional-desenvolvimentismo foi marcado por diferentes concepções a respeito do financiamento

do Estado (interno ou externo), mas na prática prevaleceu a ampla participação do capital estrangeiro na receita pública. Mesmo na era Vargas, marcada pelo nacionalismo e pela desconfiança em relação ao capital internacional, não se prescindiu dessa forma de financiamento do Estado. No período Kubitschek, o Estado brasileiro lançou mão amplamente dos capitais estrangeiros para o financiamento do Estado e da iniciativa privada, o que se transformou em verdadeira política de Estado na ditadura militar de 1964-1985.

A crise do nacional-desenvolvimentismo, internamente, e a crise da dívida, externamente, contribuíram para que o Estado brasileiro adentrasse a década de 1980 em grave colapso financeiro, que praticamente imobilizou seus instrumentos de intervenção no domínio econômico e redistribuição no domínio social. A anterior abundância de recursos, derivada dos empréstimos externos a juros negativos, foi revertida com as decisões do FED - *Federal Reserve*, de aumentar a taxa de juros estadunidense, o que inverteu o fluxo de capitais das nações periféricas para os EUA.

A década de 1980, pós-Milagre, ficaria conhecida como *década perdida* e, depois dela, o advento do neoliberalismo subverteria a própria concepção financeira do Estado, ao inserir um novo paradigma financeiro fundado não na reprodução dos fatores trabalho e capital produtivo, mas na reprodução do capital financeiro e especulativo. A dominância do capital portador de juros teria grande impacto sobre as funções do Estado social traçado pela Constituição – a reprodução

da *forma valor* financeirizada pulveriza os fundamentos de um Estado social, na medida em que os fatores capital produtivo e trabalho assalariado, que se encontram na base daquela construção política, são relativizados, enquanto produtores da riqueza nacional – e a crise financeira acima exposta imobilizaria o Estado em suas funções econômicas e sociais, tornando-o refém de medidas liberalizantes que o tornariam, em certa medida, um instrumento de *redistribuição às avessas*, pela remuneração preferencial do capital.

Mas antes do advento do neoliberalismo no país, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, reafirmaria o papel dirigente do Estado, vinculando a sua capacidade financeira à realização dos fins que a comunidade política lhe definiu. A Constituição Cidadã estabeleceria um profundo e inovador programa de ações sociais e econômicas, determinando ao Estado a realização de um conjunto de atividades dirigidas à erradicação da pobreza e da marginalização, com redução das desigualdades sociais e regionais, bem como de atividades dirigidas ao fim de desenvolver o parque produtivo brasileiro, valorizando o Mercado interno e colaborando para a superação do subdesenvolvimento e da histórica dependência brasileira.

Aqui se encontra, portanto, a segunda pedra de toque do tema sobre a capacidade financeira do Estado. Parodiando Celso Furtado, acima citado, o ponto de partida do estudo da capacidade financeira do Estado, deve-ser, não as taxas de arrecadação, a

confeção das peças orçamentárias, a relação tributária em si ou as dimensões dos Mercados tributados, mas sim o horizonte de aspirações da coletividade em questão, definidos politicamente em sua *constituição total* e que se cristalizam no projeto político de desenvolvimento nacional.

O advento do Estado social e da constituição dirigente no Brasil teve o condão de diagnosticar uma realidade social prenhe de disparidades sociais, econômicas e políticas e predispor fins, ou seja, definir metas de superação dessa realidade, mediante ações concretas a partir do terreno do político, da intervenção ativa e consciente do homem, coletivamente considerado, na história.

Dessarte, a *constituição financeira* do Estado, aqui considerada o conjunto de instrumentos jurídicos e institucionais (administrativos) criados e mantidos com a finalidade de garantir a sua capacidade financeira, deve estar submetida à realização daquele horizonte de aspirações da coletividade que foram cristalizados na *constituição social*, aqui considerada como os fins que a comunidade política predispôs para a construção de uma democracia econômica, com erradicação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais, e na *constituição econômica*, aqui considerada como os fins que a comunidade política predispôs para construir uma nação economicamente soberana, independente e desenvolvida.

Quando se identifica, com clareza, a constituição social-econômica, como o conjunto de fins que o Estado deve alcançar, ou

seja, como a sua própria razão de existência, delimita-se o quadro político-institucional onde deve ser desenvolvida a constituição financeira do aparelho de poder concentrado e organizado de uma sociedade determinada. E a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, definiu esses fins com clareza: a) construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais e regionais; b) garantir o desenvolvimento nacional. A própria Carta definiu que a forma de se alcançar esses objetivos seria através da construção de uma sociedade de bem-estar, com pleno emprego dos fatores de produção, ou seja, do trabalho e do capital produtivo.

Isto é, para se alcançar os objetivos da República, previstos no art. 3º da Constituição Federal, é necessário que se façam “escolhas” no que tange a matriz tributária adotada, sua regressividade ou progressividade como característica preponderante⁴⁹.

Com isso se quer dizer, resumidamente, que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, definiu como fim primeiro do Estado brasileiro, a administração das condições gerais à reprodução equilibrada do capital de forma funcionalizada, isto é, a reprodução do Modo Capitalista de Produção submetido à realização dos fins sociais, políticos e econômicos definidos pela comunidade política reunida em Assembleia Nacional Constituinte.

⁴⁹ Para a melhor compreensão do tema, sugerimos a leitura de Kincheski (2016).

É esse o marco político-institucional que deve determinar a construção e reprodução da constituição financeira do Estado: o aparelho financeiro deve estar predisposto a reproduzir uma economia nacional funcionalizada, o que significa, em termos miúdos, que o aparelho financeiro do Estado deve ser um instrumento de efetivação dos programas definidos nas constituições econômica e social, que compõem a constituição total, segundo um planejamento racional de transformação das estruturas social, econômica e política de uma formação social concreta.

Dessa forma, retira-se a discussão financeira e orçamentária do terreno meramente técnico-jurídico, ressaltando seus marcados aspectos políticos definidos pela Constituição de 1988. Régis Fernandes de Oliveira destaca o aspecto político do orçamento ao afirmar que ele “é um plano de ação exposto à consideração pública. Ele reflete a estratégia política do governo, as suas metas, prioridades, política social e econômica.” (OLIVEIRA, 2006, p. 322). Realmente, através das previsões orçamentárias se pode identificar a visão ideológica de um determinado governo.

O sistema financeiro estatal que surge com o neoliberalismo e as reformas institucionais que lhe foram correlatas pressupôs, exatamente, desvincular a constituição financeira das constituições econômica e social, no interior da constituição total, como bem ressaltaram Bercovici e Massonetto (2006), diminuindo o papel teleológico daquelas e o papel instrumental da primeira.

Como fica evidente, esse procedimento separador ocorreu em função do retorno às velhas concepções de um Estado de molde liberal-abstencionista, que em não devendo se enveredar numa seara que seria de monopólio da sociedade civil e do Mercado, deveria se contentar em manter uma estrutura mínima (com tripartição de poderes, divisão de competências e manutenção de uma força pública) e só. Os autores ressaltam que:

O problema deste processo de reestruturação das finanças públicas e da estrutura financeira do Estado brasileiro foi o fato de que a recomposição da capacidade de intervenção pública se esgotou na tentativa de controle sobre os gastos públicos. A constituição financeira de 1988, que deveria dar suporte para a implementação da constituição econômica de 1988, falhou nesta tarefa. Um dos motivos é a separação que a doutrina e a prática constitucionais pós-1988 promoveram entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse nenhuma relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988. A constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse “neutra”, meramente processual, com diretrizes e lógica próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera “norma programática”. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 12-13).

Assim diminuídas as funções teleológicas da constituição social e econômica, abriu-se espaço para o desenvolvimento de uma ordem financeira não mais compromissada com a reprodução dos fatores *trabalho* e *capital produtivo*, ou seja, da *forma valor* representada no circuito clássico da produção (funcionalizado pela Constituição de 1988), e o que se viu foi a estruturação de um sistema financeiro estatal preocupado com a reprodução do capital financeiro, representado no circuito da especulação, o que pode ser facilmente percebido quando se analisa a transmutação das finalidades dos fundos públicos e do orçamento da União no período do advento do neoliberalismo.

Os fundos públicos e o orçamento geral, desde o advento do Estado intervencionista no Brasil, estiveram vinculados àquela reprodução, já mencionada, do fator trabalho, através da promoção de salários indiretos, fornecidos através da implementação de serviços públicos e direitos sociais, como saúde, educação, transporte coletivo, saneamento básico, cultura, aperfeiçoamento profissional, lazer, etc., e do fator capital produtivo, na medida em que o Estado intervinha no terreno econômico, induzindo e incentivando o desenvolvimento do setor produtivo – principalmente o substitutivo de importações – e implementando, ele mesmo, empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), encarregadas de desenvolver atividades econômicas que, pela sua natureza, demandariam altos investimentos por parte da iniciativa privada,

com retorno de alto risco ou de longo prazo. Com o advento do neoliberalismo, os fundos públicos mudam de função, não mais servido para, por meio de direitos sociais e serviços públicos, assegurar a reprodução da força de trabalho e por meio de investimentos e obras públicas reproduzir o capital produtivo, passando também a ser disputados com o objetivo de garantir a própria remuneração do capital financeiro (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 14).

Explica-se: para os economistas keynesianos, o *déficit público* seria necessário para garantir o *pleno emprego*, forma de garantir o desenvolvimento das forças produtivas e a dinâmica inovadora do Modo Capitalista de Produção regulado eis que o Mercado real (não o teórico dos neoclássicos) não seria suficiente nos tempos atuais (se é que um dia o foi), para, por si só, fomentar um desenvolvimento soberano, eis que a crença num Mercado auto-regulável, capaz de se auto-dinamizar já havia sido abandonada, desde a década de 1930, com as grandes crises econômicas que abateram o centro do Capitalismo mundial.

Entretanto, com o neoliberalismo, a lógica de um déficit público garantidor do pleno emprego dinamizador do desenvolvimento foi abandonada em prol de outra lógica, para a qual os fundos e o orçamento do Estado devem estar direcionados à remuneração direta do capital portador de juros, o que se realizou, no Brasil, através de uma série de medidas implementadas principalmente com a Lei de Responsabilidade Fiscal – proibindo

o déficit público na implementação das medidas e ações previstas nas constituições econômica e social, com o fim de garantir que a União, os Estados e os Municípios fossem dotados de solvabilidade frente ao capital portador de juros invertido em Títulos da Dívida Pública – e a instituição do superávit primário, espécie de fundo público destinado a garantir o pagamento dos juros da dívida pública. Explicam Bercovici e Massonetto:

Esta crise de financiamento do setor público é ainda mais grave nos países periféricos, como o Brasil, em que há insuficiência de recursos para o financiamento público da acumulação de capital. Portanto, para garantir a atração dos investimentos privados, o Poder Público brasileiro tem que estabilizar o valor real dos ativos das classes proprietárias. Ou seja, o orçamento público deve estar voltado para a garantia do investimento privado, para a garantia do capital privado, em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos voltados para a população mais desfavorecida. Assim, nesta etapa, o direito financeiro, na organização do espaço político-econômico da acumulação, passa a servir a uma nova função do Estado - a tutela jurídica da renda do capital e da sanção de ganhos financeiros privados, a partir da alocação de garantias estatais ao processo sistêmico de acumulação liderado pelo capital financeiro. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006 , p. 15).

Com o neoliberalismo, o Estado brasileiro, que vinha se financiando de forma precária com base na receita tributária e em empréstimos contraídos junto ao capital financeiro internacional,

passou a inverter sua dívida externa em dívida interna, através da securitização de títulos de sua dívida pública – como o fez os EUA e outras nações que aderiram à economia financeirizada – criando mecanismos de garantia desses títulos, como o superávit primário e a imposição de uma taxa básica de juros definida por um Banco Central independente na prática do poder político e dos representantes eleitos democraticamente pelo povo.

A estabilidade da moeda – pressuposto para a criação de um ambiente de relativa segurança jurídica, política e econômica para a proliferação do capital portador de juros – tornou-se um dogma, suplantando o desenvolvimento como meta constitucionalmente traçada pela comunidade política nacional, o que fica evidente quando o governo brasileiro traça metas inflacionárias anuais, deixando de estabelecer metas de crescimento econômico. A deliberação sobre o orçamento público tornou-se uma questão meramente técnica, subtraída aos debates democráticos, perdendo o seu conteúdo político instrumental de garantidor da implementação das políticas sociais e econômicas previstas na Constituição de 1988. A implementação da ordem econômica e da ordem social, previstas na Constituição Cidadã, ficaram restritas às sobras orçamentárias e financeiras do Estado brasileiro (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006 , p. 17). A Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, *criminalizou* o déficit público, proibindo assim a realização do pleno emprego, revogando, na prática, o princípio constitucional

do pleno emprego, previsto no artigo 170, VIII, da Constituição de 1988, que permaneceu como um mero “discurso programático”, ou seja, uma carta e boas intenções.

Pois bem. A constituição financeira do Estado, o seu aparelho financeiro, o seu direito financeiro, os fundos públicos (principalmente a previdência social), a receita tributária, o orçamento público devem ser redimensionados a partir das imposições concretas determinadas originariamente pela Constituição de 1988. A política monetária sempre foi um instrumento a serviço da política econômica e da política social, até que, como ressaltou Leda Paulani, se transformou na determinante primeira e tirânica de toda a estruturação macroeconômica, o que representou, na prática, a renúncia decisiva do poder que o Estado teoricamente detém de fazer política econômica (PAULANI, 2007, p. 79-80).

Com isso se quer dizer que não há tributo, que não há orçamento público, que não há medida financeira que não deva passar pelo paradigma que localiza esses mecanismos como instrumentos de efetivação das medidas previstas nas constituições econômica e social, ou seja, no projeto político de desenvolvimento nacional, que tem, por fim último, construir uma nação desenvolvida e soberana, que promova a eliminação da marginalidade e a diminuição das disparidades sociais e regionais.

O planejamento é o meio adequado para agregar ou sistematizar os instrumentos financeiros do Estado de acordo com

as funções que a Constituição de 1988 garantiu aos seus cidadãos. Uma reforma do sistema de arrecadação (o sistema tributário nacional) de recursos de financiamento estatal deve ter como compromisso primeiro: a) o fomento à alocação de recursos na reprodução da *forma valor*, vale dizer, na reprodução dos fatores *trabalho* e *capital produtivo*, principalmente do setor de inovação tecnológica, o que se opera através da isenção ou sub-taxação da produção, circulação e consumo de bens duráveis ou não e de serviços; b) a repressão à alocação de recursos na reprodução da *forma valor* financeirizada, o que se opera através da super-taxação da atividade especulativa, do capital portador de juros e do patrimônio particular (ou seja, a acumulação pessoal, não empresarial, ou dito de outra forma, a acumulação estática em contraposição à dinâmica que se evidencia na empresa, gerando valor); c) a estruturação de um sistema amplamente fundado nos princípios da *progressividade* e da *capacidade contributiva*, fazendo com que a carga tributária recaia sobre as parcelas sociais mais abastadas; d) a vinculação direta dos recursos arrecadados à realização das medidas previstas na constituição econômica (desenvolvimento nacional, desenvolvimento tecnológico, afirmação das empresas nacionais, redução das disparidades regionais, consolidação do Mercado interno como patrimônio nacional, etc.) e social (saúde, educação, esporte, lazer, previdência e assistência sociais, etc.), estruturando

um sistema tributário/financeiro *redistribuidor* de riquezas, na forma de salários indiretos.

Os desafios do desenvolvimento no Brasil recolocam a necessidade de o Estado Nacional se reafirmar como *Estado financeiro*, articulando em torno de si um poderoso sistema bancário estatal encarregado de disponibilizar o crédito para o financiamento da *forma valor* produtiva e do pleno emprego, com vistas à construção de uma sociedade de bem-estar e justiça social. Os bancos para isso já existem (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) e só precisam ser articulados, dentro de um grande projeto político de desenvolvimento nacional, com o BNDES liderando o processo de direcionamento do crédito para atividades consideradas estratégicas para a consolidação do Mercado interno nacional, como o desenvolvimento tecnológico e infra-estrutura.

Quando se fala em sistema financeiro se fala de um sistema de intermediações onde quem detém poupança a disponibiliza, mediante pagamento de juros, para quem não a tem e deseja investir num ramo produtivo ou não. Hoje a poupança dos nacionais encontra-se concentrada nas mãos de bancos privados, fundos de pensão e fundos de investimento, com alto grau de instabilidade, visto que suas aplicações preferenciais encontram-se nos setores especulativos da economia, sujeitos a crises, a processos de deságio de capitais fictícios, afora as possibilidades de quebra e fraudes praticadas por seus gestores.

Nesse sentido, o Estado precisa criar formas de canalizar a poupança nacional para setores produtivos da economia, geradores de bases reais para o desenvolvimento, o que pode ser realizado através da transformação do *capital portador de juros* politicamente controlado, num instrumento de redistribuição social da riqueza gerada pela economia nacional⁵⁰, o que já pode ser realizado através do direcionamento dos excedentes que compõem os fundos sociais (FAT, FGTS, PIS, PASEP, Fundo Soberano) para as atividades produtivas que interessam ao desenvolvimento nacional, com remuneração do capital mediante juros reincorporados aos fundos e/ou desenvolvimento do aparelho previdenciário/assistencial do Estado, como por exemplo, com a criação de nova fonte de custeio da previdência social ou de serviços públicos essenciais.

Com isso, o Estado *funcionaliza* o próprio capital portador de juros, colocando-o a serviço da realização do projeto político de desenvolvimento nacional ao submetê-lo àquilo que deveria ser a sua função clássica: uma forma de aceleração e consolidação do circuito produtivo composto por capital e trabalho. Assim como ocorre com o Mercado, não se trata de hostilizar o capital portador

⁵⁰ Assim como o Mercado, o capital portador de juros não é “bom” ou “mal” por natureza. Deixado por si só, tende a gerar o rentismo, a especulação e a concentração de renda sem causa. Mas uma vez politicamente controlado pelo Estado e colocado a serviço do desenvolvimento e da construção de uma sociedade fundada na justiça social, pode se tornar um instrumento de governo importante para a realização de fins éticos definidos constitucionalmente. Nesse sentido, o capital portador de juros deve ser funcionalizado, ou seja, deve ele também cumprir uma função social, na medida em que representa uma forma de propriedade do capital.

de juros, mas de submetê-lo aos interesses definidos pela comunidade política nacional.

O fundo da questão é que na atual quadra histórica do Modo Capitalista de Produção, o crédito se consolidou como o elemento central do funcionamento do sistema. Se o Estado não detém um mínimo controle sobre o sistema de crédito, a iniciativa privada o instrumentaliza para atividades de maior lucratividade imediata (atividades especulativas do circuito financeiro), que não interessam para o desenvolvimento de uma economia sólida nos marcos do Estado Nacional, gerando, a médio e longo prazo, prejuízos evidentes para o conjunto da comunidade nacional.

Se o sistema creditício é submetido à Constituição, torna-se ele mesmo um instrumento de efetivação das metas por ela projetada, com grande potencial de transformação das relações sociais postas, eliminando-se disparidades internas e vulnerabilidades externas que impedem o Brasil de se consolidar como nação soberana, desenvolvida e independente. Se o Estado abre mão, em prol da iniciativa privada, do controle sobre o crédito, abre-se enorme brecha por onde se consolida a soberania de Mercado em face da soberania popular.

4.2 PRINCIPAIS PONTOS DE UMA REFORMA FISCAL VINCULADA AO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Na análise da matriz tributária/financeira de um Estado concreto, há que se verificar de que Estado se está falando. O Estado brasileiro programado pela Constituição dirigente de 1988 é um Estado economicamente intervencionista e socialmente redistribuidor, com nítidos e explícitos compromissos constitucionais com a construção de uma sociedade de bem-estar e pleno emprego, desenvolvimento tecnológico e superação de disparidades sociais e regionais internas, bem como de vulnerabilidades externas que impedem o desenvolvimento dos potenciais sociais, políticos e econômicos da nação perante a comunidade internacional.

Não se adotou um modelo liberal-abstencionista de Estado. Portanto, se a tributação tem a finalidade de arrecadar recursos para o financiamento das atividades estatais, ela também tem a finalidade de regular as atividades econômicas (papel de intervenção no domínio econômico) e redistribuir renda e riqueza entre os diversos setores sociais e as diversas regiões nacionais, marcadas por extremas disparidades, como vimos acima nas funções atribuídas à tributação (arrecadação e gastos). Dessa maneira, a formatação técnica de uma matriz tributária/financeira de uma nação vincula-se aos marcos político-institucionais constitucionalmente definidos

e que expressam fins e funções que devem ser exercidas pelo Estado, vale dizer, ao papel que a comunidade política, diante de uma correlação de forças determinada, definiu como uma meta a ser efetivada, construindo assim, por intermédio dessas escolhas, as principais características da matriz tributária adotada.

Dessa forma, na construção da matriz tributária impõe-se algumas questões: 1) que tipo de Estado está definido pela Constituição? Um Estado liberal-abstencionista ou um Estado intervencionista-social?; 2) Quais as funções definidas a esse Estado pela sua constituição, ou, dito de outra forma, quais os objetivos a ser alcançados pelo Estado? 3) Qual o volume de recursos necessários à realização daqueles fins? 4) Quem ou que classes, categorias ou segmentos sociais arcarão com o maior peso da carga tributária, o que significa perguntar, quem arcará com o financiamento do Estado? 5) Que tipos de atividades estatais os grupos sociais estão dispostos a arcar (ou não arcar) com uma maior carga tributária? Como se pode observar, todas elas são perguntas de natureza política e nascem da correlação das forças sociais presentes numa formação social determinada, e por isso mesmo não são estáticas, mas dinâmicas, marcadas por avanços e reveses para ambos os lados. O DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos sintetizou, em nota técnica, a resposta as perguntas elencadas acima:

O primeiro objetivo de um sistema tributário deve ser promover o desenvolvimento socioeconômico, isto é, induzir o crescimento econômico, de forma sustentável, com geração de empregos, melhor distribuição de renda, justiça social e eliminação da pobreza. Em função da acentuada concentração de renda e riqueza, o sistema tributário brasileiro, ainda mais do que em outros países, deve ser instrumento privilegiado de redistribuição de renda e recursos e desconcentração da posse da riqueza, priorizando o recolhimento de tributos dos “mais ricos” e os gastos em políticas e regiões que vão beneficiar os “mais pobres.” (DIEESE, 2008).

Entretanto, a matriz tributária brasileira vigente de fato, desde o advento do neoliberalismo, está fundado numa matriz teórica de corte liberal, com fundamento no pensamento dos economistas clássicos e neoclássicos. Para os economistas neoclássicos a economia seria marcada por uma situação de *equilíbrio estável e igualdade formal* entre os agentes econômicos, qualificada por relações *concorrenciais, pleno emprego* dos fatores de produção e *dinâmica automática* de desenvolvimento dos Mercados, de maneira que o Estado se configuraria numa entidade estranha ao processo de desenvolvimento econômico. Dessarte, estaria vetado ao sistema tributário nacional romper o equilíbrio dos Mercados, afetando as decisões dos agentes econômicos na alocação dos recursos sociais, como também estaria vetada a utilização do sistema tributário com o fim de alterar a estrutura “natural” da distribuição da renda entre os diversos setores sociais (SALVADOR, 2007, p. 79-80).

Esse sistema vigente de fato não corresponde à ideologia constitucionalmente adotada pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que se definiu como carta econômica e social, e por isso mesmo, dirigente. Não é demais lembrar que a Constituição, em seu artigo 3º, previu dois objetivos ao Estado brasileiro que devem estar no vértice da constituição do sistema tributário e do sistema financeiro público no Brasil: a) a garantia do desenvolvimento nacional; e b) a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como das desigualdades sociais e regionais.

A só citação desses dois objetivos já seria suficiente para fixar os marcos ideológicos do Estado brasileiro, como um Estado de bem-estar social, economicamente intervencionista – devendo predispor todos os meios a seu alcance para, por meio da intervenção consciente na realidade social, induzir o desenvolvimento econômico, social e político da nação – e socialmente redistribuidor – devendo predispor instrumentos para equalizar os desiguais sociais e regionais.

Mas a Constituição de 1988 foi além, e no seu artigo 170, previu que o Estado brasileiro deveria garantir a *justiça social*, por intermédio da garantia política do pleno emprego (inciso VIII), constituindo-se em *empregador de última instância*, o que pressupõe a realização de déficits públicos de pleno emprego; no seu artigo 145, § 1º, o princípio da *capacidade contributiva*⁵¹, pelo qual os contribuintes

⁵¹ “Realmente, é justo e jurídico que quem, em termos econômicos, tem muito pague, proporcionalmente, mais impostos do que quem tem pouco. Quem tem maior riqueza deve, em

deverão ser tributados conforme sua capacidade econômica; no seu artigo 149, a previsão de instituição de *contribuições sociais de intervenção no domínio econômico*; e no seu artigo 153, inciso III e § 2º, inciso I, o critério da *progressividade*, pelo qual os tributos devem ser estruturados de forma em que suas alíquotas variem para mais à medida em que forem aumentando suas bases de cálculo (CARRAZZA, 1998, p. 65), vale dizer, tributando mais aqueles que detém mais poder econômico.

Como se vê, a matriz tributária e financeira atualmente vigente no Brasil não corresponde à Constituição total vigente porque há um típico conflito ideológico-constitucional entre o que é e o que deveria-ser. De um lado, vige uma Constituição de nítido corte intervencionista/social que predispõe seus instrumentos políticos com o fim equilibrar situações que se encontram em desequilíbrio e, de outro, a lhe contrastar, um típico sistema tributário de natureza liberal-abstencionista, onde o Estado deve, pelo contrário, garantir a permanência do *establishment* mediante a instituição de um sistema tributário fundado na igualdade formal⁵² de todos perante a lei ou

termos proporcionais, pagar mais imposto do que quem tem menor riqueza. Noutras palavras, deve contribuir mais para a manutenção da coisa pública.” (CARRAZZA, 1998, p. 65).

⁵² Quando a Constituição de 1988 previu, em seu artigo 150, inciso II, que seria vedado à União, aos Estados e aos Municípios “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente”, por evidente não consagrou um princípio liberal da isonomia formal, mas o princípio da igualização material dos desiguais. Dessa forma, a lei tributária deve tratar igualmente os contribuintes de idêntica capacidade contributiva e desigualmente os contribuintes de diferentes capacidades contributivas, efetivando o princípio da *progressividade* e da contribuição conforme à *capacidade econômica* do contribuinte.

até mesmo regressivo, onde quem tem menos poder econômico acaba por arcar com a maior fatia da carga tributária.

A regressividade é a principal característica da matriz tributária/financeira. Nas escolhas, contrariamente ao que dispõe a Constituição Federal, percebe-se um esforço desmedido, por um lado, para onerar proporcionalmente mais quem tem uma capacidade contributiva menor, por outro lado, para gastar mais com quem tem uma capacidade contributiva maior. E o que preocupa é o profundo desconhecido pela comunidade, inclusive a científica, acerca destas escolhas. Para bem ilustrar: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social publicou em 2009 o Relatório de Observação nº 1 com o seguinte título: Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional. Diante das “surpresas” dos resultados apresentados no estudo, na publicação do Relatório de Observação nº 2, publicado em 2011, alterou-se o título para Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional (BRASIL, 2011).

Assim, a correlação de forças entre as classes, frações de classe e grupos sociais é determinante para se compreender sobre quem recai, preponderantemente, a carga tributária nacional (e mesmo a sua composição), ou seja, as despesas do Estado (SALVADOR, 2007, p. 82). Fabrício Augusto de Oliveira ressalta que:

[...] a correlação das forças políticas e sociais atuantes no sistema encontram-se na base da determinação da distribuição dos impostos diretos e indiretos, ou seja, na

composição da carga tributária. Caso essa correlação seja desfavorável aos trabalhadores, por exemplo, tenderão a predominar, na estrutura tributária, os impostos indiretos, que são caracteristicamente regressivos e instrumentos que contribuem para piorar a distribuição de renda, com baixas incidências sobre a renda, os lucros e o patrimônio. Caso a luta política se revele favorável para a atenuação das desigualdades sociais, certamente os impostos diretos adquirirão maior importância, como comprova a experiência dos países desenvolvidos. (OLIVEIRA, 2001, p. 108).

O sistema tributário vigente privilegia a arrecadação fundada nos tributos indiretos (passíveis de ser transferidos para terceiros), que recaem eufemisticamente sobre a *produção* e a *circulação* de bens e serviços e o *trabalho*, independentemente da capacidade econômica de quem se tributa, enquanto um sistema tributário progressivo deveria se fundar, preponderantemente nos tributos diretos (impassíveis de ser transferidos para terceiros), que recaem sobre a *renda* e a *propriedade* ou *patrimônio*.

No primeiro caso, a carga tributária recai com mais intensidade sobre os fatores trabalho e capital produtivo (setor mais dinâmico, gerador de riqueza social), enquanto no segundo caso, a carga tributária recai com mais intensidade no capital portador de juros representado no circuito especulativo e nas grandes fortunas

e propriedades, vistas essas em seu caráter estático ou meramente parasitário.⁵³

Sabemos que as bases de incidência tributária são as seguintes: o patrimônio, a renda e o consumo de bens e serviços. Ocorre que os tributaristas brasileiros em sua maioria, com a devida vênia, equivocam-se em apresentar como base de incidência a produção e a circulação no lugar da base consumo. Isso não se faz sem propósito, faz parte de um processo de ocultação, pelo senso comum teórico dos juristas, de quem de fato é onerado pela tributação sobre o consumo, no caso, o consumidor, o contribuinte de fato e não o contribuinte de iure⁵⁴.

Neste sentido, cabe lembrar que os tributos incidentes sobre a base consumo, além da alienação produzida pelo senso comum teórico e de produzir uma regressividade cognitiva⁵⁵, são altamente

⁵³ Salvador, chama a atenção para o caráter absolutamente regressivo dos tributos indiretos, onde o consumidor é quem acaba por arcar com o peso da carga tributária: “Trata-se do *fetich* do imposto: o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas sabe-se que esse valor integra a estrutura de custos da empresa, sendo, em geral, repassado aos preços. Os tributos indiretos são regressivos.” (2007, p. 82).

⁵⁴ A tributação incidente nas fases de um processo produtivo não se confunde com tributação por bases de incidência. A tributação nas fases de um sistema produtivo se faz por necessidade e ou oportunidade, bem como, por questões de eficiência (vide substituição tributária etc) no interesse da administração.

O interesse da administração é no sentido de arrecadar na “circulação” ou “produção” (industrialização) e evitar, muitas vezes a sonegação. Escolher um momento para “cobrar” não tira a questão da repercussão econômica dos tributos, em que se tem um contribuinte de *iure* e um contribuinte de fato. Neste sentido vide acordo GATT e o disposto no CTN desta forma: “Art. 166. A restituição de tributos que comportem, por sua natureza, transferência do respectivo encargo financeiro somente será feita a quem prove haver assumido o referido encargo, ou, no caso de tê-lo transferido a terceiro, estar por este expressamente autorizado a recebê-la”.

Lembre-se que esses tributos sobre o consumo, no caso do ICMS, já foi denominado na história da tributação do Brasil de impostos sobre vendas e consignações e imposto sobre o consumo.

⁵⁵ Para melhor precisar regressividade cognitiva vide D’Araújo (2015).

regressivos em termos de onerosidade atribuída aos contribuintes com menor capacidade contributiva. Neste contexto cabe verificar abaixo a estimativa da carga tributária por base de incidência:

Tabela 1 – Estimativa da carga tributária brasileira, por base de incidência 2005

Tributos por base de incidência	R\$/ Milhões	% do PIB	Participação percentual
<i>Consumo</i>	<i>402.794</i>	<i>18,8</i>	<i>58,7</i>
Imposto sobre Importação	9.086	0,4	1,3
Imposto sobre Produtos Industrializados	26.373	1,2	3,8
COFINS	87.902	4,1	12,8
Contribuição PIS/PASEP	22.046	1,0	3,2
Cide-combustíveis	7.680	0,4	1,1
CPMF	29.230	1,4	4,3
Imposto sobre Operações Financeiras	6.102	0,3	0,9
Contribuição previdenciária das empresas	48.050	2,2	7,0
ICMS	154.810	7,2	22,6
ISS	11.515	0,5	1,7
<i>Renda</i>	<i>173.122</i>	<i>8,1</i>	<i>25,2</i>
Imposto de Renda do trabalho	43.162	2,0	6,3
Contribuição previdenciária dos trabalhadores	22.182	1,0	3,2
Imposto de Renda do capital	51.130	2,4	7,5
Contribuição Social sobre Lucro Líquido	26.322	1,2	3,8
Outras rendas	30.326	1,4	4,4

Tributos por base de incidência	R\$/ Milhões	% do PIB	Participação percentual
<i>Patrimônio</i>	23.606	1,1	3,4
Imposto Territorial Rural	324	0,0	0,0
IPVA	10.497	0,5	1,5
ITCD	795	0,0	0,1
IPTU	9.804	0,5	1,4
ITBI	2.186	0,1	0,3
<i>Outros tributos</i>	86.334	4,0	12,6
Total	685.856	31,9	100,00

Fonte: Salvador (2007), com base na SRF, STN, Confaz.

Nota: 1) Não inclui depósito de FGTS, por ser considerado “salário diferido”.

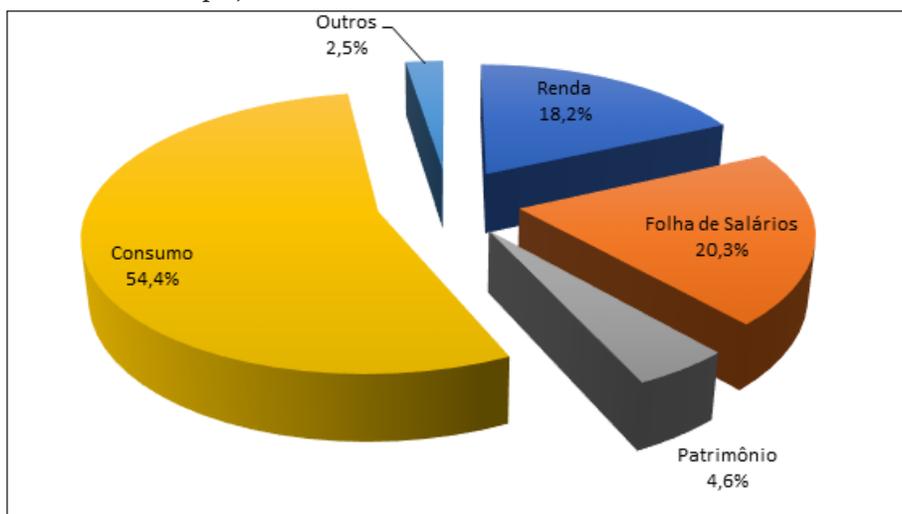
2) Dados dos municípios com base na variação nominal da arrecadação tributária das capitais.

3) Os dados da carga em relação ao PIB apresentados por Salvador (2007) foram atualizados de acordo com os valores recalculados do PIB divulgados pelo IBGE em 2007.

A tabela acima transcrita evidencia que os tributos indiretos representaram, no ano-paradigma, 58,7% do total arrecadado na União, nos Estados e nos Municípios, vistos em conjunto, enquanto o imposto sobre a renda pessoa física e jurídica alcançou apenas 25,2% do total arrecadado, e os tipos de tributos sobre a propriedade ou patrimônio, somente 3,4%.

Para melhor visualizar a escolha que se fez no Brasil acerca das bases de incidência e a opção pela base consumo, bem como, para atualizar os dados vejamos⁵⁶:

Gráfico 1 – Receita tributária por base de incidência-2017 Brasil (agregado federal, estadual e municipal)



Fonte: os autores.

Há que se observar que no gráfico que elaboramos acima preferimos deixar como base de incidência “Folha de Salários” devido as dificuldades metodológicas que envolvem a correta localização das sub-espécies tributárias nas clássicas bases. Com isto posto, é de se notar que a “base de incidência folha de salários” é transferida em regra para o consumo, perfazendo-se assim, que

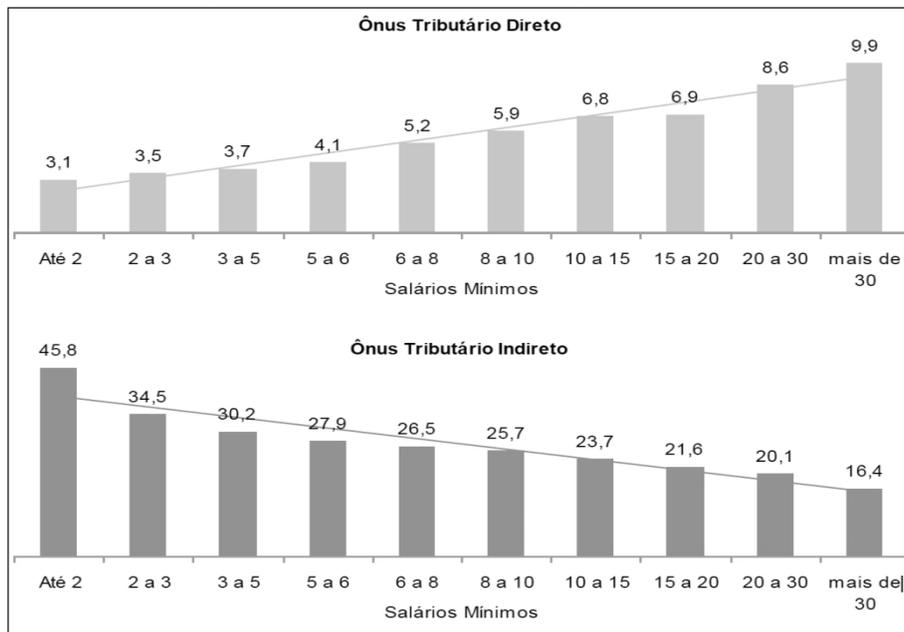
⁵⁶ Elaboração própria dos autores. Fonte dos dados BRASIL (2018).

cerca de 70% de tudo o que se arrecada provêm da tributação sobre o consumo, tributação indireta, anestesiante e altamente regressiva.

Essa opção política pelos tributos indiretos, que oneram o capital produtivo e o trabalho constitui uma afronta ao projeto político de desenvolvimento nacional traçado na Constituição, na medida em que colabora para a alocação de recursos nos setores especulativos, desconstruindo o aparelho social do Estado, forçando para que os fundos públicos de investimento social sejam revertidos para o pagamento dos juros da dívida pública. A natureza intervencionista do Estado é diminuída na mesma medida em que é diminuída a sua natureza redistributiva.

Com os gráficos a seguir, produzidos no Relatório do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é possível perceber como a opção política pelos tributos indiretos onera de forma mais gravosa quem tem menor capacidade contributiva considerando a renda familiar (BRASIL, 2011. p. 22):

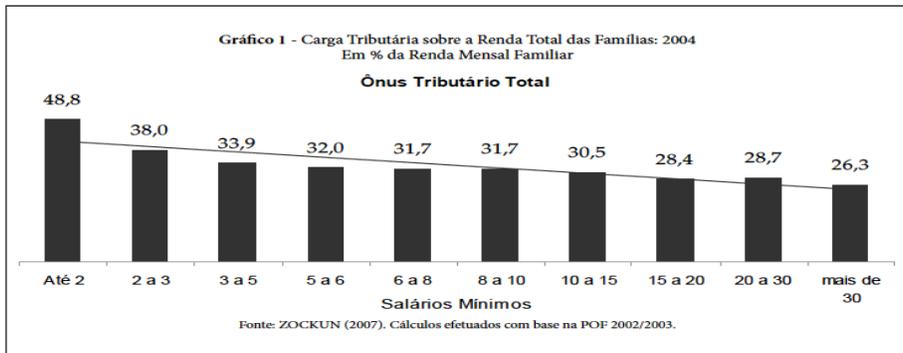
Gráfico 2 – Carga Tributária Direta e Indireta sobre a Renda Total das Famílias:
2004 (em % da Renda Mensal Familiar)



Fonte: Zockun (2007). Cálculos efetuados na POF 2002/2003.

Verifica-se que na tributação direta prepondera a progressividade, enquanto que na tributação indireta prepondera a regressividade. No cômputo geral, considerando tributos diretos e indiretos, o que observamos é que a população com menor renda familiar é onerada de forma substancialmente mais gravosa como se pode depreender da análise do gráfico abaixo (BRASIL, 2011. p. 21):

Gráfico 3 – Carga Tributária sobre a Renda Total das Famílias: 2004 (em % da Renda Mensal Familiar)



Fonte: Zockun (2007). Cálculos efetuados na POF 2002/2003.

Assim, verificamos que é importante não só apontar que o disposto na Constituição Federal, no que tange aos objetivos da República e a formatação do Estado, é frontalmente desrespeitado, como é importante demonstrar e comprovar o alegado.

A matriz tributária vigente estabeleceu uma forma de redistribuição às avessas, onde a arrecadação recai preponderantemente sobre trabalhadores/consumidores, com grave carga regressiva, sendo que a receita não é destinada à implementação dos salários indiretos consubstanciados nas medidas sociais e econômicas previstas na Constituição, mas à formação de gigantescos superávits fiscais, destinados ao pagamento dos juros sobre a dívida pública aos proprietários de Títulos do Tesouro Nacional⁵⁷.

⁵⁷ Pochmann lembra que: “Enquanto programas como o Bolsa Família garante a 8 milhões de famílias o acesso a um benefício monetário, cujo montante representa somente 0,3% do PIB, a política de juros do Governo Federal transfere anualmente a poucas famílias ricas uma quantia

O Banco Central do Brasil, através do Comitê de Política Monetária, estabelece a taxa básica de juros (Selic), que nada mais é que o índice de remuneração do capital portador de juros invertido nos Títulos da Dívida Pública. Aliás, na variação da taxa Selic é que se pode observar, com clareza, a correlação de forças entre o capital financeiro, de um lado, e o capital produtivo e o trabalho, de outro, no seio do governo central do Estado brasileiro, o que evidencia a natureza contraditória e correlacional do exercício do poder, numa estrutura que internalizou a luta de classes, mediante adoção de critérios político-jurídicos de igualdade formal.

Dessarte, torna-se imprescindível uma reforma que *constitucionalize* os sistemas tributário, financeiro, orçamentário e monetário nacional (momentos de uma mesma totalidade integrada), adequando-os à ideologia constitucionalmente adotada pela Carta de 1988, que é uma carta dirigente, com nítidos compromissos econômicos e sociais.

A matriz tributária, como já mencionado, como instrumento estatal destinado a: a) induzir o desenvolvimento nacional (artigo 3º, inciso II), o que pressupõe incentivar o capital produtivo e reprimir a reprodução da *especulação*; b) servir de instrumento de redistribuição social, colaborando para a erradicação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais.

monetária equivalente a 7% do PIB. Por conta disso, torna-se muito difícil conter a desigualdade de renda e riqueza no Brasil". (2007, p. 77).

Essa vinculação estreita e política (não-técnica) entre arrecadação (sistema tributário), administração financeira, orçamentária e monetária com a constituição econômica e social, é o fio condutor que permite reconduzir a administração financeira de Estado aos trilhos assentados pela comunidade política nacional em sua Constituição. Dessarte, as medidas de reforma passam por:

- 1) Exercer o controle da remessa de lucros e/ou capitais valorizados no Brasil ao exterior. A legislação brasileira privilegia a evasão de divisas, sendo paradigmática dessa questão a Lei 9.249/95, que estabelece isenção do imposto de renda sobre as remessas de lucros ao exterior, ao mesmo tempo em que a legislação impõe elevadas alíquotas para o reinvestimento interno desses mesmos capitais no setor produtivo. O investimento externo direto não deve ser hostilizado, mas sim direcionado aos setores industriais de interesse estratégico para o desenvolvimento nacional, criando-se mecanismos de incentivo da permanência desses valores no território nacional;
- 2) Controle sobre o fluxo internacional de capitais voláteis, devendo-se estabelecer pesados custos monetários sobre os capitais de curto prazo, de natureza especulativa. A taxa Tobin, idealizada pelo economista estadunidense James Tobin, da Universidade de Yale e laureado com

o Nobel de Economia em 1981, pode ser o início do desenvolvimento de uma forma eficaz para controlar a expansão do capital portador de juros e forçar o retorno do capital aos circuitos produtivos, embora não pareça ser suficiente, por si só, para realizar tal tarefa.

- 3) Redução da taxa de juros da dívida pública. Desde o advento da hegemonia neoliberal, o Banco Central brasileiro passou a funcionar numa espécie de autonomia de fato. Essa independência, que não é meramente organizativa, mas política permitiu que setores representativos do capital financeiro se entrincheirassem em seus conselhos e comitês, principalmente no COPOM – Comitê de Política Monetária, de onde comandam, através da fixação da taxa Selic, os destinos da política monetária brasileira. O governo central encontra-se destituído de poder de fato sobre essa estrutura. A política de viés monetarista, fundada nas metas inflacionárias que conferem segurança jurídica ao capital financeiro, impedem o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento mais duradouras.
- 4) Diminuição do superávit primário e destinação dele ao investimento em infra-estrutura econômica e social. O fundo público do superávit primário nada mais é que a poupança que o governo realiza para o pagamento

e segurança ao capital portador de juros, invertido em Títulos da Dívida Pública. Isso significa que os fundos estatais estão sendo utilizados para reproduzir o circuito financeiro e não para reproduzir o capital produtivo e o trabalho. Isso, como se viu, é absolutamente contrário à ideologia constitucionalmente adotada. A utilização dos fundos públicos para o pagamento de juros da dívida pública em detrimento da implementação das medidas econômicas e sociais previstas na Carta de 1988 é inconstitucional.

- 5) Restabelecimento da política do déficit público de pleno emprego. Há muito se superou a visão de que os Mercados se desenvolvem de forma autônoma, dinamizados por um automatismo que faz lembrar as leis do reino animal. Na verdade, o Mercado é uma instituição criada e mantida pelo Estado e por ele regulado. Sem a regulação estatal, o Mercado ou os Mercados não tem condições de se constituírem em promotores do desenvolvimento, ainda mais em nações de Capitalismo periférico, onde as pressões advindas do centro do Capitalismo mundial criam tendências desindustrializantes e especializadoras das economias periféricas em setores atrasados, primário-exportadores. Cabe ao Estado e somente a ele a realização de políticas

de compensação, necessárias e suficientes para suprir as deficiências do Mercado interno, consolidando-o como verdadeiro patrimônio nacional, como previsto no artigo 219 da Constituição de 1988. Para tanto, a política de pleno emprego é uma das formas reconhecidas e mais eficientes de se induzir a industrialização de uma nação no rumo do desenvolvimento tecnológico e de inovação.

- 6) Implementação de imposto de renda e imposto sobre o patrimônio fortemente progressivos. Como já ressaltado, os impostos diretos, de caráter progressivo, que tributam mais aqueles que mais possuem capacidade contributiva é uma importante medida de justiça fiscal, que recupera o caráter redistribuidor do Estado. O princípio da igualdade formal, aqui, encontra desdobramento quando se implementam medidas de igualização formal dos desiguais, o que está plenamente de acordo com um Estado de tipo intervencionista e social.
- 7) Fim da isenção do IR dos juros sobre capital próprio e sobre a remessa de lucros para o exterior. Como já mencionado, a Lei 9.249/95 estabeleceu isenção do imposto de renda sobre a remessa de lucros ao exterior. Mas não só: permitiu a dedução de juros cobrados sobre o capital próprio das empresas, do lucro tributável ao Imposto de Renda e da CSLL – contribuição social

sobre o lucro. A Lei 9.249/95, em seu artigo 9º, permite às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real que remuneraram pessoas físicas ou jurídicas a título de juros sobre o capital próprio considerarem tais valores como despesas para fins de apuração do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Isso representa uma gigantesca renúncia fiscal do Estado brasileiro.

- 8) A Isenção de imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos, estabelecida pelo artigo 10 da Lei da 9.249/95, privilegia a retirada do capital-dinheiro do circuito produtivo, migrando para o patrimônio pessoal, de natureza especulativa. Representa gigantesca renúncia fiscal do Estado brasileiro frente ao rentismo, além de induzir a reprodução do capital portador de juros.
- 9) Constitucionalizar a política fiscal, financeira e orçamentária da União, tornando-as instrumentos efetivos da realização dos objetivos que a Constituição de 1988 determinou ao Estado brasileiro, ou seja, o desenvolvimento nacional (com fundamento nos seus Mercados internos e na expansão do setor de inovação tecnológica), o pleno emprego e a eliminação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais

e regionais, implementando um regime de verdadeira democracia econômica;

- 10) Priorizar a tributação direta e não cumulativa para favorecer a observância dos princípios da capacidade contributiva, pessoalidade e progressividade (IR, IPTU, IPVA, entre outros). Os tributos indiretos (IPI, ICMS, ISS) possuem forte carga regressiva, sendo arcados pelos consumidores finais, sendo que os mais pobres arcam com uma carga maior de tributos que os membros das classes mais abastadas. Ademais, a cumulatividade ou “efeito cascata” de tributos acaba por onerar sobremaneira certos produtos para o consumo final.
- 11) Seletividade de bens e pessoas que devem e que não devem ser tributadas. Pessoas com maior capacidade contributiva devem ser tributadas enquanto pessoas com baixa capacidade econômica deveriam ficar isentas, realizando o princípio da igualização dos desiguais. Da mesma forma, produtos de primeira necessidade como alimentos, vestuário e medicamentos deveriam ser isentos de tributação. Por outro lado, os setores industriais de tecnologia de ponta e as indústrias de capital nacional deveriam receber tratamento tributário mais brando, visto que interessam para o desenvolvimento nacional e a consolidação do Mercado interno.

12) A simplificação e objetividade do sistema tributário, além de conferir segurança jurídica, dificultaria as fraudes, elisões e evasões fiscais. A segurança jurídica é importante conquista do Estado democrático de direito, derivada do princípio da legalidade. Entretanto, não é um valor em si mesma. O capital financeiro goza de segurança jurídica na medida em que o Estado brasileiro garante seus lucros e ganhos. Segurança jurídica pressupõe estabilidade, mas estabilidade é algo difícil de ser alcançado numa sociedade de classes, onde a correlação de forças sociais é determinante dos rumos nacionais. Assim, a depender da correlação de forças, sempre algum grupo social se sentirá mais ou menos inseguro. Um sistema tributário e financeiro constitucionalizado é capaz de conferir maior segurança jurídica a todo o povo brasileiro, eis que a constituição é (ou deveria ser) a lei de maior estabilidade política na nação.

A superação da crise financeira que o Estado brasileiro vivencia desde o início da década de 1980 e que paralisou sua capacidade de intervenção no terreno econômico e social e a constitucionalização do sistema tributário, do sistema financeiro estatal, do orçamento público e da política monetária, com vistas a torná-los instrumentos verdadeiros, eficientes e interligados ou

concatenados de realização da constituição econômica e social de 1988, é um dos principais *nós* que precisam ser desatados para a construção de uma nação plenamente desenvolvida, com superação integral das graves disparidades internas e das crônicas vulnerabilidades externas que assolam a nação brasileira.

Somente com um poderoso sistema financeiro constitucionalmente funcional o Estado brasileiro poderá voltar a *politizar a economia* e a *nacionalizar a política*, como queria Celso Furtado quando reclamava a emergencial internalização dos centros de decisão econômica, pressuposto da construção de uma nação política e economicamente soberana. Sem essa internalização, a esfera do poder, determinante das escolhas e opções do desenvolvimento restam alienadas a centros de decisão exterior – que se guiam pela lógica da acumulação no centro/desacumulação na periferia – ou a centros de decisão econômica – que se guiam pela lógica particular da maximização dos lucros individuais, em detrimento do coletivo que compõe a nação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

PARTINDO DE UMA PROVOCAÇÃO: CAPITALISMO E DIGNIDADE

A presente pesquisa teve por objeto o estudo das causas da crise fiscal brasileira, partindo de uma pré-compreensão inicial: a de que existem causas estruturais, internas (formação econômica brasileira *subdesenvolvida e dependente*) e externas (configuração *financeirizada* da economia internacional) que condicionam fortemente o quadro atual de desequilíbrio. Ou seja, que o problema orçamentário brasileiro não é uma questão meramente *aritmética* que pudesse ser resolvida com corte de gastos em certos setores e não em outros, remanejamentos internos, desvinculações de receitas, e outras medidas de alcance “técnico” que, no fundo, verificam quais são os setores sociais menos organizados na conjuntura vigente, atribuindo-lhes o ônus do “(des)equilíbrio”. Ao contrário, o problema do orçamento brasileiro se apresenta como *estruturalmente econômico e determinantemente político*.

O segundo grande objetivo da pesquisa foi concentrado em demonstrar algo que, embora nos pareça banal, acabou ficando esquecido nas teorizações contemporâneas sobre os direitos fundamentais, embora tenha aparecido de forma indireta quando, com a crise, o poder público e suas instâncias passaram a argumentar massivamente

pela impossibilidade de prestação de direitos fundamentais sob o argumento da *reserva do possível*: crises fiscais impactam diretamente os mecanismos de efetivação de *direitos fundamentais* (liberdades públicas e privadas), quaisquer que sejam as suas dimensões (SUNSTEIN, 1999, p. 15), ou seja, o *sistema de segurança humana* que caracteriza os Estados de bem-estar social e que foi amplamente aceito e predisposto pela Constituição brasileira de 1988, como instrumento para a construção de uma sociedade soberana e democrática, desenvolvida e garantidora dos direitos fundamentais.

Ora, a primeira instância de efetivação dos direitos fundamentais é o *Poder Legislativo* de um Estado. É a ele que cabe regulamentar a Constituição, mediante a edição de leis e outros atos normativos com a finalidade de predispor meios para a realização dos direitos fundamentais. O Poder Legislativo de um Estado é a instância mais importante na medida em que sua marca é a definição de prioridades por representantes do povo soberano, eleitos para essa finalidade. Sua dimensão política, de representação dos interesses das pessoas, das categorias, dos grupos de pressão, das classes e de outras formas de organização da sociedade civil, sobressai quando comparada às outras esferas, com características que vão transitando para o terreno técnico.

A segunda instância de efetivação dos direitos fundamentais é o *Poder Executivo* de um Estado. É a ele que cabe, com o apoio da sociedade civil, a gerência e implementação dos direitos

fundamentais multidimensionais projetados na Constituição. Quando os direitos fundamentais se tornam objeto preponderante de debate no âmbito *judicial* e a teoria sobre eles formulada pelos intelectuais se torna uma *teoria da decisão judicial*, de cunho processual, é porque todas as instâncias que deveriam satisfazê-los falharam em seus papéis, permitindo que o debate sobre os direitos fundamentais aparecesse marcado pelo que caracteriza a atividade do Judiciário: o *conflito*. Os direitos fundamentais aparecem no Poder Judiciário, fenomênicamente falando, na forma de conflitos sobre direitos fundamentais e são o indício flagrante de que algo vai mal nas funções gerenciais do Estado de bem-estar social, permitindo que direitos fundamentais se tornem objeto de disputas processuais.

A separação das funções de Estado nas três instâncias clássicas (Executivo, Legislativo e Judiciário) provoca uma *ilusão*, muito generalizada, que elas seriam instâncias independentes entre si, evitando vê-las como uma totalidade, ou seja, como o fenômeno *Estado*. O efeito dessa ilusão gera, não apenas entre o povo que compõe o elemento humano de um Estado, mas também em meio aos teóricos do Direito, a convicção de que existiriam instâncias mais “éticas” e outras menos “éticas” no interior do Estado como se todas não compusessem a mesma realidade em crise. Isso permite, inclusive, lutas e disputas corporativas de setores da burocracia do Estado em torno da ocupação de espaços de poder por suas categorias, muitas vezes substituindo a vontade do povo pela vontade

da burocracia que, embora se empodere do discurso da vontade popular (soberania do povo), acaba por exercer, efetivamente, a vontade de setores das elites que as compõem.

Pois bem. A Constituição brasileira de 1988 fez suas opções políticas, definiu os instrumentais do Estado de bem-estar social e predispôs todo um arsenal de direitos fundamentais multidimensionais que precisam ser *regulamentados* pelo Poder Legislativo, *implementados* pelo Poder Executivo e *controlados* pelo Poder Judiciário. Em relação ao objeto de nossa exposição, essas são as funções típicas de cada uma dessas instâncias. Se a *política* (definição das metas soberanas) é preponderante no Poder Legislativo, a *economia política* prepondera como instrumento no Poder Executivo quando se trata de gerir o agregado social, balanceando fatores de produção, distribuição e redistribuição de bens materiais ou simbólicos. É por meio da economia política que o Poder Executivo gerencia e executa as suas funções constitucionais. E a economia política, como instrumento, está determinada por características que são dadas, em primeiro lugar, pelo sistema econômico vigente no mundo do *ser* (aquilo que é) e pelo sistema econômico vigente no mundo do *dever-ser*, ou seja, na forma, no conteúdo e nas finalidades que uma constituição define para o seu sistema econômico (GRAU, 2006, p. 70).

A partir dessa descrição e da verificação, igualmente banal, de que as sociedades ocidentais, que vivenciam o atual quadro de

crise e que manipulam instrumentos de economia política, são sociedades baseadas no Modo Capitalista de Produção, poderíamos fazer a seguinte provocação: *seria o capitalismo um mecanismo eficaz de direitos fundamentais?* Embora a pergunta pareça, num primeiro momento, fácil de ser respondida, principalmente se partirmos de rígidas pré-compreensões ideológicas sobre a *justiça* ou *injustiça*⁵⁸ desse sistema econômico, a provocação merece ser relativizada e desdobrada nas potencialidades que ela estabelece.

O “capitalismo” não existe. Ele não é uma ideia, fórmula ou modelo que esteja escrito em algum lugar do universo imanente ou transcendente e que deva ser religiosa e dogmaticamente seguido ou abandonado por economistas e gestores públicos. O que existe são *sistemas econômicos reais* que, em suas dinâmicas históricas, adotam medidas pontuais que, no todo, vão construindo as definições mais gerais que regram o funcionamento geral do sistema. Como menciona Ha-Joon Chang, criticar a ideologia de livre mercado não é o mesmo que ser contra o capitalismo, mas uma versão particular do capitalismo que vem dominando a forma de pensar

⁵⁸ Chang, (2013, p. 14), lembra que a *ideologia de livre mercado* apregoa que mercados livres são intrinsecamente eficientes e justos, já que o mercado competitivo se encarrega de realizar a distribuição da riqueza conforme os méritos de cada um. Para além do problema de não se identificarem mercados competitivos na atualidade, mas mercados monos ou oligopolizados, há que considerar, com Minsky, (2013, p. 6) que: “Pode-se também sustentar que sociedades capitalistas são iníquas e ineficientes. Contudo, problemas como a pobreza, corrupção, distribuição desigual de conforto e poder econômico, e ineficiências monopolísticas (que em conjunto podem ser sintetizados como ‘injustiças do capitalismo’) não são inconsistentes com a sua permanência. Por mais detestáveis que sejam a desigualdade e a ineficiência, não há lei científica ou evidência histórica que diga que, para sobreviver, uma ordem econômica deva necessariamente atender requisitos de igualdade e eficiência (ou simplesmente, justiça).”

dos economistas e gestores públicos nos últimos decênios, mas jamais a única maneira de administrar o capitalismo e, certamente, nem a melhor (CHANG, 2013, p. 16).

A modernidade construiu seu regime econômico fundado num circuito que pode ser resumido como de *produção – circulação – financiamento* do capital. Esse circuito, em si mesmo, produz o efeito da *acumulação abstrata do valor*, ou seja, uma lógica onde a geração de lucro torna-se um fim em si mesmo, eis que o valor de troca das coisas prevalece em detrimento do seu valor de uso, do seu proveito prático imediato. As relações sociais derivadas desse circuito produção – circulação – financiamento, desdobram-se, por sua vez, em: a) *produção* = conflito entre capital e trabalho, por um lado e, por outro, conflitos derivados da produção em si e da destruição do meio ambiente; b) *circulação* = conflito entre fornecedores e consumidores e, por outro lado, conflitos internacionais entre nações cêntricas e periféricas, portanto, entre povos geograficamente localizados em porções diferentes do globo; c) *financiamento* = conflito entre capital produtivo e capital financeiro e, por outro lado, principalmente a partir do século XX, conflito entre mercado e Estado nos padrões de financiamento da produção e consumo. Como se observa neste quadro, a lógica própria ao capitalismo é altamente conflituosa, eis que relações econômicas são, em essência, relações sociais e políticas ou, dito de outro modo, relações de poder que em dado

momento histórico assumiram uma forma econômica, criando as bases do que chamamos *sociedade de mercado*.

Esse padrão de comportamento econômico se desenvolveu paralelamente ao avanço dos Estados nacionais, formas políticas intimamente associadas às formas econômicas acima delimitadas (formas políticas e formas econômicas atuam em conjunto, se retroalimentando, não podendo ser separadas como pretenderam algumas teorias ideologicamente marcadas, na medida em que as formas econômicas dão corpo a novas relações de poder e na medida em que as formas políticas garantem um ambiente de segurança para o desenvolvimento daquelas relações). Portanto, o padrão de desenvolvimento do capitalismo gerado pela modernidade, acima descrito como altamente conflituoso, é um padrão fundado na íntima associação entre Estado e Mercado para a gestão do circuito econômico e, conseqüentemente, para a gestão do comportamento de populações inteiras, inseridas num sistema de controle que se denomina *dependência* e que determina outra forma de contradição nas sociedades originadas do colonialismo, que não precisa passar, necessariamente, pela relação capital/trabalho, própria dos países desenvolvidos, mas pela relação desenvolvimento/subdesenvolvimento, dependência/independência ou simplesmente soberania/colonialismo.

O padrão de desenvolvimento que se confunde com o *crescimento econômico* é fundado na ilusão da separação de sociedade

civil e Estado, entre liberdades privadas e liberdades públicas, que caracterizam os indivíduos como *consumidores* perante as relações econômicas e *súditos* perante as relações políticas, dado o caráter restritivo das formas modernas de participação social nas decisões de Estado. Gera, outrossim, um padrão de convivência social assimétrica que produz profundas desigualdades e que se tornou insustentável num planeta de recursos naturais escassos e de difícil renovação.

Nesse modelo, até agora, o Estado tem sido visto como uma esfera externa a quem caberia garantir as condições para a geração de emprego e renda, garantindo em última instância o livre fluxo do mercado e do consumo. Esse padrão é aquele que nos EUA foi designado *american way of life* e que se baseia numa lógica que aprofunda incessantemente os conflitos acima mencionados. Para esse tipo de modelo, a riqueza humana é medida em termos de produto interno bruto e de renda per capita, índices que teriam a finalidade de indicar o padrão médio de consumo das famílias, sem levar em consideração os extremos dessa relação (SEN, 2010, p. 16).

Ou seja, o capitalismo, ou pelo menos o seu padrão de crescimento econômico, não é em si (mundo do *ser*) um instrumento que possa garantir a realização da justiça distributiva como sugerem alguns teóricos do livre mercado, efetivando direitos fundamentais. Ao contrário, deixado por si mesmo, tende a gerar concentração de riqueza com a correlata desconcentração dela em algum polo

social, mesmo que os serviços do Estado de bem-estar tenham que ser desmontados para esse fim.

Por outro lado, o mesmo capitalismo coloca à disposição dos seres humanos instrumentais de produção de bem-estar nunca antes conhecidos pela humanidade e que, administrados para a realização de finalidades democráticas, apresentam um potencial *revolucionário* de transformação da sociedade. Para tanto, é necessário enfatizar o giro copernicano que esvazia a Teoria do Desenvolvimento de sua interpretação economicista, que a reduz a uma teoria de crescimento econômico baseado no consumo, para constituí-la num potente instrumento jurídico-político de expansão dos direitos fundamentais e das liberdades, como mencionado por Amartya Sen:

A expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento. (SEN, 2010, p. 10).

Essa perspectiva é a que encontra respaldo, inclusive, na *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*, da Assembléia Geral da ONU, de 1986, na própria Constituição brasileira de 1988 e na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU –

Organização das Nações Unidas (2016). Em todos esses documentos, o desenvolvimento, declarado direito fundamental dos povos num ambiente de democracia, aparece como um *metadireito*, ou seja, como um direito capaz de criar as condições materiais e subjetivas para a efetivação dos direitos fundamentais multidimensionais, localizando a expansão das liberdades como objetivo supremo do desenvolvimento. Portanto, o binômio democracia/desenvolvimento constitui, perante o sistema internacional de direitos humanos, um *metadireito*, porque é considerado uma condição sobredeterminante para que os outros direitos previstos numa constituição possam ser efetivados.

A definição da sujeição dos instrumentos de desenvolvimento colocados à disposição do indivíduo, da sociedade e do Estado a serviço do interesse público, dos direitos fundamentais e da expansão das liberdades é determinada constitucionalmente. Mas a efetividade ou não dessas definições é dada pela *correlação de forças*, ou seja, pelas *lutas políticas* que se travam em torno desses interesses. E o fato incontestável de nosso tempo é que, embora o *desenvolvimento como liberdade* não encontre oposição teórica válida, ele vem sendo inviabilizado por práticas que se pautam numa visão de mundo onde o crescimento econômico prevalece sobre o desenvolvimento humano.

CONSTITUIÇÃO E DEVE-SER

A economia política é o método de que se valem os administradores públicos para gerir a coisa comum, insistimos nessa ideia. Ela não é, absolutamente, um instrumento neutro. Ao contrário, é carregada de sentidos e orientações políticas, de pré-compreensões (HEIDEGGER, 2014, p. 209) que atravessam os sujeitos e a sociedade. Em verdade, como não existe uma economia política, mas muitas economias políticas, o gestor da coisa pública sempre partirá de uma *decisão*, de uma *escolha* por um caminho a seguir e que cumprirá certas funções. Do ponto do vista epistemológico, não existem economias políticas-verdadeiras ou falsas, boas ou más em si. Cada uma cumpre uma função e a questão é identificar as funções cumpridas por cada um dos caminhos possíveis e, numa democracia, optar, dentro dos espaços de consenso possíveis, qual o caminho que realizará certos objetivos pretendidos pela comunidade e definidos politicamente em sua constituição.

Então, o ponto de partida será a constituição porque ela é o *contrato social*, o pacto que deve ser cumprido, dentro das possibilidades históricas concretas, porque foi escolhido pela comunidade como norte a guiar o desenvolvimento da sociedade. É evidente que nem todas as intenções expressas numa constituição são passíveis de realização. Mas o que não se admite é que, a pretexto de discordar de seus postulados, se obre em sentido contrário, boicotando os caminhos

nela previstos, porque isso representaria a negação da democracia como um todo. Em termos normativos, quando uma comunidade perde confiança numa diretriz, a via adequada é o debate democrático e sua substituição por nova norma. Enquanto isso não se opera, cabe ao Estado zelar pela realização do pacto existente.

A Constituição de 1988 fez uma opção pelo capitalismo como modelo econômico na medida em que, em seu artigo 1º, inciso IV, mencionou como fundamento da República Federativa do Brasil “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”. O regime econômico que é baseado na relação entre trabalho e livre iniciativa é o capitalismo. No entanto, o mesmo dispositivo fala em “valores sociais” dessa relação, deixando clara a adoção de um modelo social-intervencionista que submete o capital à realização da justiça social e da dignidade da pessoa humana. É o que está escrito na Constituição em diversos momentos do seu texto.

Portanto, podemos afirmar que a Constituição não optou por um modelo de “capitalismo selvagem”, de modelo liberal desregulamentado. Ela optou por um capitalismo marcado por um equilíbrio entre Estado e Mercado onde a democracia deve-ser o fiel da balança. As sociedades modernas já viveram experiências de Estados absolutos e de mercados absolutos e não parecem ter se adaptado bem a nenhuma delas. É impossível, como ressalta Delfim Netto, entender o mundo moderno sem essas duas instituições que o caracterizam: se o mercado busca a eficiência produtiva, pouco

se importando com a igualdade e a justiça, a urna é sensível aos desequilíbrios que o mercado ocasiona, refletindo o desejo de relativa igualdade dos cidadãos que nela se manifestam (NETTO, 2002, p. 93). Se o Estado abusa, o mercado deve corrigir. Se o mercado abusa, a urna deve equilibrar, num verdadeiro sistema de pesos e contrapesos.

Mas, para além do mundo ideal, o fato é que o equilíbrio entre Estado e Mercado sempre foi muito tenso e é muito difícil de conciliar, principalmente por dois motivos: a) o Mercado é o terreno da acumulação ilimitada de capital (lucrar a qualquer custo é a lógica normal do sistema capitalista); b) o Estado é o local da mediação entre os interesses dos que desejam acumular ilimitadamente o capital e aqueles que sofrem os impactos dessa acumulação, ou seja, dos trabalhadores em geral. Daí que a convivência entre Regime de Mercado e Democracia seja uma convivência naturalmente *tensa*.

A Democracia prática é o regime político da barganha e da pressão. O substantivo “Democracia” diz muito pouco diante da miríade de interpretações possíveis de seu conteúdo. Mas, em linguagem corrente, quando o verbo “democratizar” é utilizado pelo jargão político, ele é empregado no sentido de *dividir, compartilhar, desconcentrar* aquilo que está efetivamente concentrado. Não apenas o poder político, social e econômico é concentrado nas sociedades contemporâneas, mas também os direitos fundamentais em sua natureza multidimensional estão concentrados nas mãos de poucos.

Daí a luta das ditas minorias pela ampliação dos seus espaços de participação nesses direitos.

A Democracia prática, portanto, é um terreno minado por pressões pela ampliação de direitos de todas as ordens: a) *Sociais*, como trabalho, saúde e educação; b) *Trabalhistas*, como salários, férias e 13º; c) *Previdenciários*, como aposentadorias e outros benefícios legais redistributivos; d) *Assistenciais*, como o benefício de prestação continuada; e) *Políticos*, como participação de minorias em espaços onde até então elas eram excluídas; f) *Econômicos*, como participação dos empregados nos lucros da empresa; g) *Ambientais*, como limitação do direito de propriedade em áreas e preservação ambiental limitada e permanente.

Esses e outros direitos que derivam da democracia e que estão amplamente albergados no texto da Constituição de 1988 são direitos antisistêmicos para o Mercado, na medida em que oferecem obstáculos iniciais ao livre acúmulo do capital. Sem esses direitos, sem essas participações democráticas, o capital rende mais, por razões aparentemente transparentes. Não à toa, os locais onde, hodiernamente, o capital é mais rentável, são exatamente países de reduzida participação democrática (democracias de baixa densidade) ou países que conseguiram anular direitos outrora conquistados.

E nesse passo, tanto nações de baixa densidade democrática quanto nações altamente desenvolvidas que em certo momento de suas histórias preferiram regredir em direitos sociais acabaram, na

atual conjuntura financeirizada dos Mercados internacionais, se associando de maneira que as primeiras exportaram suas linhas de produção para as segundas, onde leis mais flexíveis com os direitos fundamentais dos seus povos permitem maior reprodução do lucro.

O desenvolvimento da China hoje é o espelho do que foi a Revolução industrial na Inglaterra e nos EUA do século XIX. É muito interessante observar o impacto psicológico que ela causa até mesmo nos espíritos mais liberais que a criticam. Ou porque são confrontados com uma espécie de “horror diante do real” da constituição de uma sociedade de Mercado, ou porque negam a um país periférico o direito de seguir os mesmos passos que levam ao desenvolvimento e a uma consequente posição de poder nas relações internacionais.

No caso do Brasil, a grande pauta nacional é a falta de crescimento que se arrasta há décadas. As vias de crescimento econômico acima apontadas para países localizados em realidades diferentes não parecem oferecer caminhos factíveis diante da realidade brasileira. Aí parecem se colocar, com força, dois caminhos para o desenvolvimento brasileiro: o primeiro é o da *liberalização* ampla da economia, da desregulação do Estado e da abolição de direitos fundamentais prestacionais. Do ponto de vista do estrito crescimento econômico, este caminho parece ser o mais eficiente para fazer crescer uma nação. Mas o custo social dele é evidente. Outro modelo é o escolhido na Constituição de 1988. Do ponto de vista estrito do crescimento econômico, parece ser o mais difícil.

Mas, por outro lado, também parece ser o mais eficaz, seguro e garantista em longo prazo. Aqui, não há verdadeiro ou falso. Há escolha, decisão, tomada de partido diante da realidade.

A questão então fica delimitada à compreensão se os métodos pós-keynesianos acima apresentados como eficientes para equilibrar crises fiscais e permitir a realização de direitos fundamentais dentro de um Estado de bem-estar social, como formas para a estabilização de uma economia estruturalmente instável, se coadunam ou não com o sistema de segurança humana positivado na Constituição de 1988. Remetemos esse debate a um trabalho anterior (CASTRO, 2017, p. 195-243) onde foram expostos a natureza (do Estado brasileiro) e os pressupostos de um projeto de desenvolvimento nacional existente na Constituição de 1988, cujos principais pressupostos podem assim ser sintetizados: a) a *ideologia constitucionalmente adotada* pela Carta brasileira de 1988 é uma ideologia de matriz keynesiana, economicamente intervencionista e socialmente assistencial; b) o Estado escolhido pela Constituição de 1988 é um Estado de bem-estar social, previdenciário e redistribuidor; c) a ordem econômica normatizada na Constituição de 1988 estabelece um *capitalismo funcionalizado*, ou seja, politicamente dirigido para o cumprimento de funções sociais constitucionalmente delimitadas; d) a Constituição de 1988 não admite um capitalismo como ordem natural, para além de qualquer regulamentação estatal; e) a democracia, a soberania (política e econômica), a cidadania, os direitos fundamentais, o

livre desenvolvimento dos atributos da pessoa, o pluralismo são fundamentos normativos da República enquanto a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação são objetivos igualmente princípios normativos da República, significando que o sistema econômico deve se submeter ou servir como instrumento de efetivação dessas escolhas; f) a construção do bem-estar, do pleno emprego, a valorização do mercado interno e a escolha pela promoção da inovação e da tecnologia são caminhos escolhidos para construir uma sociedade justa, desenvolvida e solidária.

Esses pressupostos do projeto de desenvolvimento nacional desenhados na Constituição de 1988 não são opções feitas isoladamente. Eles compõem um quadro mais amplo de compreensão e de estratégia política que precisam ser descortinadas. Uma constituição nunca é um retrato da realidade de um povo em dado momento histórico, mas uma projeção de um futuro querido. Parte, assim, do diagnóstico dos problemas realmente existentes numa sociedade, definindo as metas para superação desses problemas.

A sociedade brasileira é uma sociedade extremamente desigual, com profundos fossos de exclusão social e concentração de renda. Essa característica encontra explicação em sua formação

histórica, no desenvolvimento de suas forças produtivas e em sua estrutura dependente e subdesenvolvida que determina a sua contradição elementar como sendo soberania *versus* colonialismo. O projeto de desenvolvimento previsto na Constituição de 1988 é um projeto articulado de medidas que visa exatamente combater essas características deformadas da sociedade brasileira. Estabelece um complexo *sistema de segurança humana*, que não consiste, como afirma Thomas Piketty, num simples modo de transferência de riquezas dos ricos para os pobres, mas antes, num *moderno sistema de redistribuição* “construído em torno de uma lógica de direitos e um princípio de igualdade de acesso a certo número de bens julgados fundamentais.” (PIKETTY, 2014, p. 467).

A sociedade brasileira é dependente e subdesenvolvida porque ainda se encontra subordinada ao esquema colonial centro/periférico, produzindo bens primários de baixíssimo valor agregado para exportação? Então medidas devem ser tomadas pelo Estado no sentido de: a) valorizar o mercado interno brasileiro, diminuindo a importância relativa dos mercados externos, melhorando o padrão de consumo das famílias brasileiras, valorizando a indústria nacional e a produção de bens de consumo com utilização de mão de obra nacional; b) incentivar a pesquisa, a inovação e a tecnologia como formas de romper com o ciclo de uma produção industrial de montagem, incapaz de criar necessidades para o mercado e, por isso, incapaz de concorrer num mercado global cada vez mais

especializado, deixando o país refém da produção primária, com os impactos humanos, sociais e ambientais que lhe são inerentes.

A sociedade brasileira é uma sociedade desigual, social e regionalmente? Então medidas devem ser tomadas pelo Estado para: a) garantir pleno emprego para um conjunto populacional de mais de 200 milhões de habitantes; b) implementar políticas de desconcentração produtiva nos grandes centros urbanos brasileiros, induzindo a fixação de novos pólos econômicos fora dos circuitos tradicionais do eixo econômico nacional; c) implementar políticas públicas de valorização de setores sociais historicamente marginalizados social, política ou economicamente, como forma de equilibrar as relações sociais no território brasileiro.

A sociedade brasileira ainda apresenta culturalmente traços de desrespeito aos direitos humanos, às diferenças, à diversidade cultural, à orientação sexual, de raça, etnia e outros fatores? Então políticas públicas devem ser conduzidas nesse sentido para que esses fatores de atraso cultural possam ser superados, possibilitando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Ou seja, os dispositivos que constituem a ordem econômica na Constituição de 1988 como um dever-ser, somados aos objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil conferem caráter normativo e regulador à livre iniciativa e à atividade econômica realmente existente no mundo do ser, como forma de cumprir funções político-jurídicas que o constituinte entendeu como

importantes para superar vulnerabilidades e disparidades graves da formação social brasileira.

Todos os pressupostos do projeto de desenvolvimento nacional previsto na Constituição de 1988 e acima delimitados se coadunam com o pensamento pós-keynesiano de Hyman Minsky. A crise econômica que se abateu sobre o Brasil nos últimos anos impactou fortemente seu equilíbrio fiscal, demonstrando fragilidades orçamentárias que não se revelam meramente conjunturais (provocadas por irresponsabilidade fiscal ou por gastos excessivos com o sistema de direitos fundamentais prestacionais), demonstrando antes fragilidades estruturais da formação econômica nacional que precisam ser superadas conforme o projeto constitucional já definiu. Sem um Estado fortalecido em seus instrumentais político-jurídicos de intervenção na realidade econômica e social não se pode efetivar os tópicos do projeto acima relatado e esse fortalecimento passa, principalmente, pelo equilíbrio de um dos principais gargalos para que o Estado brasileiro realize suas atividades constitucionais: *disponibilidade orçamentária*.

Os direitos fundamentais prestacionais que compõem o sistema de segurança humana de um Estado são os primeiros programas a sofrer os impactos das restrições orçamentárias diante de crises que impactam a arrecadação fiscal, demonstrando que a economia política é determinante para a efetivação ou não dos direitos humanos. Em situações de crise, os direitos fundamentais

acabam ficando reféns de uma espécie de debate binário entre a existência ou não existência de recursos para a sua efetivação. Esse binarismo é uma espécie de fuga da ideologia constitucionalmente adotada pela Constituição de 1988 porque oculta a “terceira” via constitucional que é pela construção de caminhos adequados para a efetividade dos direitos fundamentais, em sua maior amplitude, sem que a sociedade fique refém momentânea dos contingenciamentos de recursos operados pela alternância dos ciclos econômicos internacionais entre crise e estabilidade.

O QUE É JUSTO FAZER?

Se as *relações de poder* são estruturantes das relações sociais, então é nas próprias relações de poder que devemos procurar as contradições que estruturaram uma *prática de justiça* de caráter realista. Explicando: relações de poder são relações sociais, políticas, econômicas e humanas *assimétricas*. Ser uma relação assimétrica significa que as pessoas implicadas nessa relação estão colocadas em patamares de *desigualdade*. Identificar essas desigualdades e atuar sobre elas é realizar uma teoria da justiça que tenha pretensões práticas.

É o que ensina o pensamento hegeliano, para o qual a verdade⁵⁹ de um fenômeno se encontra na potência do seu vir-a-ser. É na identificação das determinações da essência do fenômeno (HEGEL, 1995, p. 95), entendida aqui como as contradições que lhe conferem seu movimento, que podemos identificar a lógica estruturante da realidade e o seu momento de inflexão, ou seja, o modal capaz de transformar a realidade em outra direção, conferindo-lhe nova forma de desenvolvimento (HEGEL, 2001, p. 105 e ss.). Trata-se da aplicação prática da *teoria das quatro causas*, de Aristóteles (ARISTÓTELES, 2002, p. 541 e ss.), para quem um

⁵⁹ A palavra “verdade” é utilizada por Hegel sem qualquer conteúdo epistemológico, como é comum na filosofia moderna. Ele não estuda a dialética como um método, mas como a própria estrutura contraditória do real, ou seja, como uma ontologia. Por isso que a verdade adquire um conteúdo despsicologizado. Sobre o assunto, conferir Hegel (1995, p. 82).

fenômeno deveria ser entendido em sua imanência, na articulação de suas causas *material, formal, eficiente e final*, ao contrário das grandes teorias abstratas da justiça, que procuram formular teorias gerais explicativas da realidade com pretensões universalizantes.

Igualmente, se é a própria realidade que nos revela as suas contradições e problemas, também será ela a nos indicar os caminhos de suas próprias soluções. O *universalismo* que, nos tempos hodiernos, se apresenta fenomenicamente como *eurocentrismo*, isto é, como tentativa de imposição de teorias, visões de mundo, práticas, soluções formuladas pelas nações cênicas às nações periféricas, mesmo quando travestidas de teorias da justiça⁶⁰, tem se apresentado a essas últimas como instrumentos de dominação, cumprindo funções que não beneficiam a construção de relações sociais, políticas e econômicas mais democráticas para os povos periféricos.

Pois bem. Nos capítulos anteriores buscamos identificar, no estudo das causas da crise fiscal brasileira e nos impactos negativos que ocasiona ao sistema de direitos fundamentais instituído pela Constituição de 1988, as *principais contradições que estruturam o desenvolvimento brasileiro e condicionam a efetivação de suas políticas*, inclusive de ordem econômica e fiscal. Nestas contradições é que

⁶⁰ Acima, apresentamos, como exemplo, a teoria das vantagens comparativas, de Ricardo, que tem pretensão não apenas econômica, mas de verdadeira teoria da justiça nos intercâmbios.

localizamos a síntese das relações de poder estruturantes da realidade a que acima referimos e as possibilidades de sua transformação.

Podemos afirmar, portanto, que a principal contradição estruturante da sociedade brasileira se concentra na sua inserção *subordinada* na economia de mercado globalizada (marcada fortemente pela velha relação centro/periférica), constituindo-se numa nação *subdesenvolvida* (produtora de bens primários ou secundários de baixo valor agregado e/ou sem capacidade de geração de tecnologias próprias) e *dependente* (principalmente do comércio internacional e dos fluxos e refluxos do capital internacional e suas vicissitudes), agora numa conjuntura de mercados financeirizados, ou seja, de circuitos econômicos globais *dominados* pela instância financeira, com todos os impactos que isso representa para uma nação naquelas condições de vulnerabilidade: uma luta entre se tornar nação soberana ou se eternizar na condição funcional de colônia das nações desenvolvidas.

Esta contradição é que condiciona toda a reprodução das relações sociais, políticas e econômicas brasileiras e representa o nó sobre o qual as políticas públicas podem/devem obrar para mudar a realidade. É sobre esses nós, defendemos, que a Constituição de 1988 se debruçou quando construiu um avançado projeto de desenvolvimento nacional baseado na afirmação da *soberania* (política e econômica), do *desenvolvimento* (dos mercados internos, com base em inovação e tecnologia), da *democracia* (social, política e

econômica) e dos *direitos fundamentais* (multidimensionais). Não se trata de afirmações desconexas, de uma coleção de boas intenções, mas de um projeto articulado, orgânico, bem estruturado com vistas à retificação daquelas contradições acima apontadas como estruturantes da realidade brasileira.

Identificada a contradição principal e o projeto de sua transformação, a Constituição de 1988 previu a ferramenta capaz de executar as tarefas ali designadas. Um Estado de modelo intervencionista/assistencial, dotado de instrumentais de intervenção na economia e na sociedade com a finalidade de bloquear o “desenvolvimento natural” dos aspectos negativos de uma economia deixada por si mesma (desigualdades, restrições da liberdade). Um Estado, portanto, que se pretende de bem-estar social e garantidor da segurança humana. O Estado de bem-estar social se caracteriza: a) pela sua capacidade de produzir *políticas anticíclicas*; b) por *equilibrar os desequilíbrios* do mercado; c) por realizar *políticas redistributivas* da riqueza nacional, efetivando justiça distributiva; d) por constituir fundos públicos que garantem a *subsistência* das pessoas independentemente da propriedade dos meios de produção e) por garantir a *reprodução* do sistema capitalista em longo prazo, amenizando tensões entre classes, categorias e setores sociais.

A capacidade de produzir políticas anticíclicas do Estado de bem-estar social lhe confere o título de uma instituição *contranatural*. O mercado é um mecanismo de produção, circulação

e financiamento das atividades econômicas que, deixado por si mesmo, tem como efeito histórico a produção de riqueza concentrada para algumas pequenas parcelas da sociedade. O Estado liberal, de modelo abstencionista, é um Estado que implantado sobre essa realidade, obra para mantê-la na condição em que está, porque não pretende nela intervir, mas apenas conservá-la. O Estado de bem-estar social, por sua vez, atua na contracorrente, pressionando para que haja desconcentração, com diminuição das tensões sociais que a concentração naturalmente acarreta. Isso em nível microeconômico. Em nível macroeconômico, o Estado de bem-estar social tem a capacidade de produzir políticas anticíclicas que se caracterizam por bloquear o mecanismo das crises. Crises financeiras provocam fuga de capitais reais ou desaparecimento de capitais fictícios, falências, fechamento de empresas, perda de confiança dos investidores, desemprego. O Estado de bem-estar social é o aparelho de Estado que está preparado para implementar políticas que se colocam na contracorrente desse ciclo negativo, como uma espécie de colchão de reserva da sociedade, ou como uma espécie de fundo público da crise. Não à toa já se disse que o Estado de bem-estar social é a *lei de falências para os trabalhadores* (CHANG, 2013, p. 306-310).

Exatamente por isso o grande campo teórico keynesiano se refere às políticas *anticíclicas* como medidas capazes de se contrapor às consequências que se imporiam de forma natural no terreno econômico se o Estado não estivesse presente e não exercesse o seu

papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, pública ou privada, como refere o artigo 174, da Constituição de 1988.

O Estado de bem-estar social tem a capacidade de equilibrar os desequilíbrios do mercado, primeiro porque a livre concorrência, como mecanismo de equilíbrio das trocas, há muito deixou de existir e, segundo, porque o mercado não se preocupa com critérios de justiça social que estabilizam as contradições societais. A ilusão de um capitalismo autorregulado pela livre concorrência há muito tempo deu lugar à realidade de um capitalismo altamente monopolizado e/ou oligopolizado, inclusive em setores sensíveis da chamada sociedade da informação e que implementam sutis formas de controle por meio da captação de dados e da manipulação de informações. Nesta conjuntura, o Estado é chamado a atuar para *produzir artificialmente o ambiente de livre concorrência que simplesmente não existe na realidade das coisas*. Não à toa, todas as sociedades capitalistas ocidentais promulgam leis antitruste com a finalidade de equilibrar (artificialmente) aquilo que está (naturalmente) desequilibrado.

A capacidade do Estado de bem-estar social de realizar políticas redistributivas garante que a política se coloque diante do mercado como um mecanismo de democratização das relações sociais e efetivação de direitos humanos e fundamentais. É o equilíbrio entre o mercado e a urna, a que nos referimos acima. O mercado se preocupa com a produção, com a circulação e com o financiamento da riqueza, não com sua distribuição. Constituições

políticas se preocupam com o processo global da produção, circulação, financiamento e redistribuição da riqueza porque sua finalidade é amalgamar o povo de um Estado, democraticamente, em torno de um objetivo minimamente comum. É o próprio conceito de nação, que se coloca em questão nesse momento. Debelar a pobreza extrema, é uma forma de garantir o desenvolvimento nacional, já que a grande massa de pobres ou miseráveis de um país também é uma *vantagem comparativa* quando se trata de produzir políticas de desenvolvimento.

Estados de bem-estar social tem a capacidade de constituir *fundos públicos* que garantem a subsistência das pessoas independentemente da propriedade dos meios de produção: essa é a essência de um sistema de segurança humana. A forma básica que o capitalismo inventou para a manutenção das pessoas foi a propriedade privada. A acumulação de propriedades (bens móveis ou imóveis) é o que pode garantir uma pessoa e sua família em momentos de crise ou na velhice. Mas, numa era onde o Brasil chegou a uma população de mais de 210 milhões de habitantes e o Planeta Terra já conta com mais de 7,7 bilhões de pessoas, limites ambientais e carências de recursos disponíveis para todas as pessoas tornam ilusória a própria existência física de bens suficientes para garantir o bem-estar da maioria absoluta desse contingente populacional por esta via. Daí que o Estado de bem-estar, através do seu *dispositivo previdenciário*, se constitua num potente instrumental

para a constituição de *fundos públicos* que exerçam o papel que a propriedade individual não mais tem a capacidade de realizar⁶¹, colocando os direitos fundamentais prestacionais a serviço de uma sociedade que já não pode mais contar com a propriedade privada para a satisfação de suas necessidades básicas.

Enfim, Estados de bem-estar social têm a capacidade de garantir a reprodução do sistema em longo prazo, já que o estabilizam, criando mecanismos de equilíbrio que evitam crises e permitem uma vida mais harmoniosa nas sociedades contemporâneas (o que, como vimos, não significa uma vida ausente de crises, que são absolutamente naturais na atual conjuntura). Não à toa se diz que um dos papéis do Estado de bem-estar social seria “salvar o capitalismo dos capitalistas”, já que a lógica imediata da obtenção de lucro a qualquer preço pode tornar inviável a existência física dos próprios fatores de produção, principalmente trabalho e natureza. Enfim, o Estado de bem-estar social possui um mecanismo particular de desenvolvimento que o contrapõe ao mecanismo do Estado abstencionista. Neste último, o mecanismo funciona para impulsionar as tendências naturais do mercado. Naquele, o

⁶¹ “A propriedade privada sempre foi justificada como modo de proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais, ou seja, como forma de prover à sua subsistência. Acontece que, na civilização contemporânea, a propriedade privada deixou de ser o único, se não o melhor meio de garantia da subsistência individual ou familiar. Em seu lugar, aparecem, sempre mais, a garantia de emprego e salário justo e as prestações sociais devidas ou garantidas pelo Estado, como a previdência contra os riscos sociais, a educação e a formação profissional, a habitação, o transporte e o lazer.” (COMPARATO, 1990, p. 30).

mecanismo funciona para contrabalancear os efeitos colaterais do seu funcionamento desregulado.

Ora, em economias periféricas, marcadas por *vulnerabilidades externas e disparidades internas* (GUIMARÃES, 2005, p. 15), não sentidas na mesma extensão e profundidade pelas economias centrais, o mecanismo do Estado de bem-estar social é ainda mais necessário como instrumento afirmativo de políticas redistributivas de bens materiais e simbólicos (direitos fundamentais, principalmente) que reconstroem as relações assimétricas de poder realmente existentes, inclusive no sentido de garantir a efetivação das medidas que podem quebrar o mecanismo de uma inserção subordinada na relação centro/periférica.

Eles, os Estados de bem-estar social, são os instrumentos adequados para constituir e manter um sistema de segurança humana que abranja: 1) segurança no mercado de trabalho; 2) segurança ocupacional; 3) segurança educacional; 4) segurança do emprego; 5) segurança no local de trabalho; 6) segurança de renda; 7) segurança de representação política (ALTVATER, 2010, p. 299). Não à toa o PNUD define o tripé desenvolvimento humano – segurança humana – direitos humanos como um eixo pelo qual a globalização pode ser direcionada para o interesse das pessoas, mediante a oferta de bens públicos que, segundo Altvater, recortam diversos planos de significados:

Os direitos humanos são universais, irrevogáveis e também não relativizáveis. Já a segurança humana pode ser produzida sob condições históricas, culturais e econômicas distintas. Mesmo que os direitos humanos incluam os direitos sociais (“segunda” e “terceira” geração dos direitos humanos), não abrangem todas as dimensões da segurança humana colocadas em risco pelas incertezas que surgem no decorrer das transformações globais. A concepção de segurança humana “precede”, de certo modo, a dos direitos humanos, pois a perda da segurança humana pode levar à violação dos direitos humanos, pois esses perdem o seu substrato material. Só quando a segurança humana apoia a defesa dos direitos humanos o desenvolvimento adquire um “semblante humano”. Só quando a segurança alimentar está garantida o direito humano à vida digna não é uma proclamação vazia. (ALTVATER, 2010, p. 300).

A estrutura de poder que caracteriza a relação centro/periférica, acima exposta, possui características bem marcadas que podem ser modificadas através da ação consciente do Estado de bem-estar social. Se a economia nacional é *subdesenvolvida*, atuar para anular o mecanismo do subdesenvolvimento é vital: não se podem superar os graves problemas que afligem o Brasil sem retificar o mecanismo que o posiciona como produtor primário de matérias primas para exportação e sua falta de capacidade de inovação tecnológica. Esse poder de planejamento em longo prazo, que atua para modificar o padrão produtivo de um país inteiro só pode ser realizado pelo Estado. Se a economia nacional é *dependente*, desenvolver um forte mercado interno que relativize a importância

do comércio externo e criar mecanismos de defesa contra os fluxos e refluxos dos capitais financeiros é fundamental para garantir o crescimento com estabilidade. Essa tarefa, macroeconômica, também só pode ser efetivada na e pela instância política do Estado.

Trata-se de colocar à frente da concepção de um Estado de novo tipo as finalidades éticas⁶² e os objetivos sociais definidos pela comunidade política nacional: construção de uma sociedade de bem-estar, soberana, independente, solidária, desenvolvida e fundada no pleno emprego, com vistas à construção de um regime de justiça social. Dessa forma, o Estado assume várias faces: *Estado desenvolvimentista* (*Political Developer*), encarregado de dirigir a alocação de recursos conforme aqueles fins e objetivos, promovendo desenvolvimento econômico, tecnológico, político, social e cultural com vistas à promoção da coesão social e regional, da eliminação de disparidades internas marcadas pelas desigualdades sociais e de vulnerabilidades externas marcadas pelo subdesenvolvimento e pela dependência, com construção de uma nação soberana e respeitada perante o concerto das nações; *Estado trabalhista* (*employer of last resort*), encarregado de garantir o pleno emprego, possibilitando justiça social e desenvolvimento pela via do aquecimento da demanda interna e

⁶² “Ora, a intervenção na vida econômica da sociedade faz-se necessária porque o mecanismo da produção e distribuição da riqueza nas relações econômicas é cego e necessita da atuação livre e consciente do órgão superior, o governo, evitando-se, assim, a submissão do Estado à economia internacional, dando-se-lhe controle da economia, que a ele deve subordinar-se. Dado que o trabalho seja a única fonte legítima de participação na riqueza [...] para Hegel é justa a participação na riqueza social, se se faz segundo o mérito avaliado pelo trabalho de cada um; e isso não pode ficar à mercê do mecanismo inconsciente da economia. O Estado democrático implica essa dimensão ética do social, pelo qual a economia a ele se submete.” (SALGADO, 1996, p. 426-427).

promovendo políticas anticíclicas constantes num mundo dominado pela instabilidade das finanças globalizadas; *Estado previdenciário*, encarregado de, ao modelo de uma gigantesca sociedade anônima responsável por alocar recursos, gerir a produção, administrar o equilíbrio financeiro, compensar perdas e ganhos e redistribuir dividendos entre os seus acionistas, redistribuir os dividendos sociais entre todos os seus membros, de forma a construir uma sociedade mais igualitária e fundada na justiça social, mediante previdência e assistência sociais; *Estado financeiro*, encarregado de fortalecer e consolidar um poderoso sistema financeiro de Estado funcional ao desenvolvimento, a partir dos bancos estatais atualmente existentes e com o BNDES na liderança do financiamento do pleno emprego e da forma valor produtiva [D-M-D'], principalmente nos setores de tecnologia de ponta; *Estado militar*, encarregado da segurança externa da nação, possibilitando a independência e a autodeterminação num mundo assimétrico, marcado por velhas e novas ameaças, como a escassez de recursos hídricos, energéticos e ambientais; *Estado integracionista*, encarregado de promover a solidariedade continental, agindo para integrar os povos da América Latina num concerto de nações desenvolvidas e soberanas, resolvendo problemas comuns e se fortalecendo mutuamente perante a atual configuração mundial de poder formada por grandes blocos políticos e econômicos.

Isso tudo conduz a uma resposta à pergunta sobre “o que é justo fazer?”. Para além de todo o entendimento esposado por

teóricos que pensaram a justiça como uma mera teoria, fórmula ou ideia, como uma igualdade, liberdade ou equidade, do ponto de vista hegeliano, trata-se de entender a *justiça como necessidade*. A necessidade é que confere ao pensamento um caráter terreno, realista, na medida em que identificada a contradição fundamental que caracteriza o mecanismo da injustiça, podemos sobre ele atuar para retificar seus automatismos, possibilitando ao ser uma abertura àquilo que nele está inscrito como potência, como possibilidade de vir-a-ser. No estudo da crise fiscal brasileira, para além dos discursos que sobre ela se produzem, o mecanismo da injustiça ficou latente, colocando os caminhos possíveis para a sua superação.

REFERÊNCIAS

- ALTVATER, Elmar. *O fim do capitalismo como o conhecemos: uma crítica radical do capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- ALVES, Alaôr Caffé. *Dialética e direito: linguagem, sentido e realidade: fundamentos a uma teoria crítica da interpretação do direito*. São Paulo: Manole, 2010.
- ARISTÓTELES. *Metafísica*. São Paulo: Loyola, 2002.
- BAMBIRRA, Vania. *O capitalismo dependente latino-americano*. Florianópolis: Insular, 2012.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. São Paulo: Unesp; Campinas: Unicamp; Instituto de Economia, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Fernando. *A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica*. Separata do Boletim de Ciências Econômicas. Coimbra: Editora Coimbra, 2006.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Exportação brasileira: principais produtos e países de destino jan/dez 2016/2017*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>. Acesso em: 25 de jan. 2018.

BRASIL. Presidência da República, Observatório da Equidade. *Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional*. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2. ed., 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *Carga tributária no Brasil – 2017: análise por tributos e bases de incidência*. p. 5. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf/view>. Acesso em 22 mar. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1981.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

CASTRO, Matheus Felipe de. *Capitalista coletivo ideal: o Estado, o mercado e o projeto de desenvolvimento na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CAVALCANTI, Carlos Brandão. *Transferência de recursos ao exterior e substituição de dívida externa por dívida interna*. Rio de Janeiro: BNDES, 1988.

CHANG, Ha-Joon. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. São Paulo: Cultrix, 2013.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. 14. ed. São Paulo: Ática, 2012.

CHESNAIS, François. *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações, conseqüências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, François. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações, conseqüências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. *A dinâmica do novo regime monetário-financeiro norte americano: uma hipótese de interpretação*. In: *Estudos Avançados*, 14(39), 2000.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. A exuberante liquidez global. *Economia Política Internacional: Análise Estatégica*, São Paulo, n. 5, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. In: *Direito empresarial*. São Paulo: Saraiva, 1990.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. *A regressividade da matriz tributária brasileira*: debatendo a tributação a partir de nossa realidade econômica, política e social. Programa de Pós-Graduação em Direito da FD/UnB. Dissertação. Brasília: 2015.

DIEESE. Em que sentido o sistema tributário brasileiro deve ser reformulado? In: *Nota Técnica 68*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>. Acesso em: 25 jul. 2008.

FAORO, Raymundo. A questão nacional: a modernização. In: *Estudos Avançados*. São Paulo: USP, jan./abr., 1992, vol. 06, n. 14.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2001, vol.16, n.45, p. 05-24.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A economia e o controle do Estado, parecer publicado no jornal "O Estado de S. Paulo", p. 50, em 04 de jun. 1989. In: GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 186 e ss.

FURTADO, Celso. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

FURTADO, Celso. *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. Considerações sobre o caso brasileiro. In: FURTADO, Celso. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*.

FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. *Prefácio a nova economia política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

FURTADO, Celso. *Transformações e crise na economia mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e o Direito Tributário. In: GASSEN, Valcir (Org). *Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação*. 2. ed. rev., atual., aum. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

GRACIARENA, Jorge. *O poder e as classes sociais no desenvolvimento da América Latina*. São Paulo: Mestre Jou, 1971.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *A razão na história: uma introdução geral à filosofia da história*. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Enciclopédia das ciências filosóficas: ciência da lógica*. São Paulo: Loyola, 1995, p. 82.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e tempo*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

JOFFILY, Bernardo. *Istoé Brasil 500 anos*. Op. cit., p. 46.

KAUFMAN, Henry. Prólogo. In: MINSKY, Hyman P. *Estabilizando uma economia instável: a inclinação natural das economias de mercado, complexas e globais, em direção à instabilidade*. 2. ed. Osasco:SP: Novo Século Editora, 2013.

KERSTENETZKY, Celia. *O estado do bem-estar social na era da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

KILSZTAJN, Samuel. O acordo de Bretton Woods e a evidência histórica: o sistema financeiro internacional no pós-guerra. *In: Revista de economia política*. Vol. 09, n. 04, out./dez., 1984.

KINCHESECKI, Cristiano. *A Matriz Tributária Brasileira: fundamentos de um sistema tributário progressivo*. Programa de Pós-Graduação em Direito da FD/UnB. Tese. Brasília, 2016.

LACAN, Jacques. O Seminário. Livro 7: *A ética da psicanálise*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. *O desmonte da nação em dados*. Petrópolis: Vozes, 2002.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 1954.

LYNCH, Christian Edward Cyril; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. *In: Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, Vol. 08, n. 2, 2017, p. 974-1007.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política* (Livro Primeiro, vol. 2). São Paulo: Difel, 1985.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política* (Livro Terceiro, vol. 5). São Paulo: Difel, 1985.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MINSKY, Hyman P. *Estabilizando uma economia instável: a inclinação natural das economias de mercado, complexas e globais, em direção à instabilidade*. 2. ed. Osasco: Novo Século, 2013.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio. *Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

NETTO, Delfim. *O mercado e a urna: textos de economia política*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

O'CONNOR, James. *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press, 1973.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teórica convencional, à luz da economia brasileira*. Texto referência da disciplina Finanças Públicas, do Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. Prefácio. In: SICSÚ, João (org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PAPADIMITRIOU, Dimitri B.; WRAY, L. Randall. *O livro de Hyman Minsky: duas décadas depois*. In: MINSKY, Hyman P. Estabilizando uma economia instável, 2013, p. 39.

PARREIRAS, Luiz Eduardo. Recuperando o sonho do pleno emprego. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 15, p. 32, out. de 2008.

PAULANI, Leda. Alternativas para o Brasil no início do século XXI. In: SICSÚ, João (org.) *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POCHMANN, Márcio. Gasto social, o nível de emprego e a desigualdade da renda do trabalho no Brasil. In: SICSÚ, João (org.) *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

POCHMANN, Márcio. *O emprego no desenvolvimento da nação*. São Paulo: Boitempo, 2008.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, vol. 3, n. 3, 1949.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ROTH, Alvin E. *Como funcionam os mercados: a nova economia das combinações e do desenho de mercado*. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016.

SALGADO, Joaquim Carlos. *A idéia de justiça em Hegel*. São Paulo: Loyola, 1996, p. 426-427.

SALLUM JR, Brasília; KUGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 1980. *Estudos Avançados*, v. 5, n. 13, 1991.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SICSÚ, João (org.) *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Theotonio dos. *Teoria da dependência: balanços e perspectivas*. Florianópolis: Insular, 2015.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHILLER, Robert; AKERLOF, George. *O espírito animal: como a psicologia humana impulsiona a economia e a sua importância para o capitalismo global*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SINGER, Paul. *O mundo financeiro*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: volume 1*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOUZA, Herbert de; AFONSO, Carlos A. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Ideologia e Ordem Econômica (Ideologia Constitucionalmente Adotada). *In: Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

STRAUSS, Claude-Lévi. Introdução à obra de Marcel Mauss. *In: MAUSS, Marcel. Sociologia e antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W.W. Norton; Company, 1999.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. *In: Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 5, n. 2, 1985.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. 8. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *Dependência, desenvolvimento e dominância financeira: a economia brasileira e o capitalismo mundial*. 2007. 214 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development. *State of commodity dependence 2014*. New York: United Nations, 2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. *El capitalismo histórico*. 2. ed. Madrid: Siglo XXI, 2012.

Os professores Matheus Felipe de Castro, da UFSC-Universidade Federal de Santa Catarina e Unoesc-Universidade do Oeste de Santa Catarina e Valcir Gassen, da UnB-Universidade de Brasília, apresentam ao público leitor uma análise estruturalista da formação econômica brasileira e como ela determina um “estado de crise fiscal permanente” que impacta o Sistema de Direitos Fundamentais da Constituição de 1988. Apresentam uma teoria dos direitos fundamentais derivada da teoria do desenvolvimento e finalizam questionando o que seria justo fazer para intervir nessa realidade.