



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A ESTABILIDADE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS-IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF: UM ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O CICLO DE REFORMAS DO GOVERNO DE MICHEL TEMER E A CRISE POLÍTICA-CONSTITUCIONAL¹

Alceu Fernandes-Neto²

alceufcneto@gmail.com

Universidade de Brasília | Faculdade de Direito – FD

Brasil



¹ Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal – FAP/DF pela bolsa que financiou a viagem ao Congresso ALAS-Montevideú. Sem tal oportunidade, seria impossível divulgar o fruto dessa pesquisa em âmbito internacional. Agradeço à Universidade de Brasília e Faculdade de Direito por toda a assistência estudantil prestada desde o primeiro ano de graduação até os dias atuais e ao CNPq pela bolsa de iniciação científica sem a qual teria sido impossível empreender meu projeto de vida enquanto pesquisador. Agradecimentos ao prof. Dr. Roberto Bueno pelo atento olhar na correção dos ensaios que produziram esse relatório.

² É graduando em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília; Bolsista CNPq na modalidade de Iniciação Científica (2014 – 2018) e Iniciação Científica Tecnológica (2015 – 2018); É estagiário no Gabinete do Min. Edson Fachin, na Suprema Corte do Brasil (2016 – 2018); Foi estagiário no Ministério da Justiça da Brasil (2015 – 2016); Obteve menções honrosas no Prêmio IBRAC - TIM 2017 e nos 21º e 23º Congresso de Iniciação Científica do Distrito Federal (2015 e 2017); Pesquisador cadastrado nos grupos de pesquisa: Direito Sociedade Mundial e Constituição - DISCO; Laboratório de Estudos da Cidadania, Administração de Conflitos e Justiça - CAJU e Percursos, narrativas, fragmentos: história do direito e do constitucionalismo. Atua nas áreas de Epistemologia Constitucional; Teoria do Estado com ênfase em Direito e Política; Teorias da Democracia com ênfase no Controle de Constitucionalidade; Constitucionalismo Comparado, Globalização e Direitos Humanos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

Em 2016, a Comissão de Direitos-Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados do Brasil apresentou um relatório produzido pelo Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública da Universidade Estadual do Rio de Janeiro documentando que tramita no parlamento quarenta projetos de leis alienadores dos direitos humanos e que diluem parte da Constituição Federal em detrimento a interesses corporativos e políticas empresariais. O levantamento desperta para o fato de que direitos sociais na Carta Constitucional têm sido ameaçados por investidas revisionais que ambicionam a minimização do Estado em prejuízo da cidadania. Ordinariamente a revisão constitucional ocorre através de procedimentos complexos e que demandam extremo vigor político (art. 60, CF/88), essencial à modernização da Constituição garante o acompanhamento das rupturas sociais, possibilitando que o parlamentar capture novas demandas emoldurando-as textualmente. Todavia em circunstâncias de crises esse modelo pode dar espaço para intervenções danosas do sistema econômico sobre os sistemas políticos e jurídicos danificando a estrutura da democracia e corroendo própria Constituição. Nessa tela, o Novo Regime Fiscal, sinalizado pela aprovação Projeto de Emenda Constitucional nº 55 articula o freio à continuidade de políticas públicas importantes ao desenvolvimento do país. Ademais, outras reformas como a trabalhista e previdenciária prometem fortalecer esse ciclo. Fatalmente, os mecanismos de autoproteção da Constituição não têm sido suficientes para embaraçar essas medidas. A coalisão do governo de Michel Temer (2016 -) tem aprovado com folga os projetos do executivo, mesmo que boa parte das lideranças estejam de alguma forma envolvidas nos mais recentes escândalos de corrupção ou ainda realizando gastos pessoais superiores aos do governo de Dilma Rousseff (2010-2016) contrariando discurso de austeridade do presidente. Esse ambiente caótico indica que as recentes reformas na constituição causam a própria quebra de seu design, uma vez que fundamentos constitucionais (art. 3º, CF/1988) têm sido desmobilizados. Assim esse artigo tem como objetivo-geral investigar o impacto que os Projetos de Emendas Constitucionais (PECs) lideradas pelo governo Temer tem ao sistema constitucional e democrático brasileiro. A hipótese presente é a de que o grau de influência do sistema econômico sobre o jurídico tem transformado os direitos sociais em meros argumentos financeiros desconectados do próprio arquétipo da Constituição de 1988. Metodologicamente o artigo realizará uma reconstrução historiográfica do processo de deliberação da PEC nº 55, que instituiu o Novo Regime Fiscal. Como fontes utilizaremos o acervo da mídia, quanto documentos de fontes oficiais, como os disponíveis nos canais do parlamento (incluindo relatórios, pareceres dos servidores, gravações dos debates, anais das votações entre outros). Por último buscaremos investigar se (e como) direitos constitucionais serão diretamente impactados pelo Novo Regime Fiscal e qual a relevância dessa norma, bem como do procedimento que a instaurou, à continuidade do regime democrático brasileiro.

Palavras Chaves

Emenda Constitucional 95; Novo Regime Fiscal; Austeridade

ABSTRACT

The article aims to investigate whether (and how) constitutional rights will be directly impacted by the New Fiscal Regime (Constitutional Amendment No. 95 - EC / 95) and what is the relation of these with Brazilian underdevelopment, based on the theories of Celso Furtado and Raul Prebisch. We analyzed (i) the content of EC / 95, (ii) the Executive's discourse in order to legitimize it and (iii) the possible consequences of the regime to the areas of education and health. The conclusions point out that austerity measures erode constitutional design by reinforcing Brazil's maintenance of the global periphery, which demonstrates flaws in its self-protection systems in the Constitution.

Keywords

Constitutional Amendment n. 95; New Fiscal Regime (NRF); Austerity



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

Para solucionar o problema da crise econômica brasileira, agravada a partir de 2015, a equipe financeira do presidente Michel Temer tem proposto medidas de austeridade. Nesse contexto, a Emenda Constitucional 95 de 2016 (EC 95/2016) foi a alternativa encontrada para reduzir o endividamento público e estancar o déficit dos gastos da União. Ocorre que essa ferramenta tem sido questionada em função das consequências drásticas à implementação dos serviços públicos mais básicos, pois ela tende a congelar os gastos em áreas estratégicas. Esse é o problema central da pesquisa, a relação entre opção fiscal do governo de Temer, os gastos mínimos em direitos sociais e a realização dos princípios fundamentais instituídos na Constituição de 1988 como formas de superação do subdesenvolvimento. Nesse diapasão, indaga-se: o Novo Regime Fiscal (NRF) seria uma alternativa que respeita a Carta de 1988? Quais os impactos que pode causar em relação ao pacto social instituído constitucionalmente? Essa medida se coaduna com uma proposta de superação do subdesenvolvimento brasileiro?

O estudo utiliza revisão bibliográfica em dois sentidos. O primeiro deles é a demarcação do significado de subdesenvolvido e para isso utiliza-se a construção empreendida por Celso Furtado e pelos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Em seguida, procuramos investigar mais profundamente a EC 95/2016 a fim de averiguar quais as consequências que ela poderá trazer ao atual regime democrático e para a formação da cidadania no Brasil.

O primeiro capítulo demonstra o que significa subdesenvolvimento para os fins desse trabalho, de modo a verificar quais os fatores que levaram o Brasil a permanecer nessa situação. Também procura destacar que o subdesenvolvimento, como uma situação específica, se relaciona não apenas com variáveis econômicas, mas também com questões sociais, logo o seu enfrentamento demanda medidas que abranjam ambas áreas. Instrumentos focalizados apenas em aspectos econômicos tendem a acentuar as desigualdades, além de contrariar os dispositivos ancorados na Constituição.

O segundo capítulo tem como finalidade desenhar a alternativa do governo do presidente Michel Temer para conter a crise fiscal. Também descreveremos a Emenda Constitucional nº 95 trazendo à luz seus principais conteúdos e propósitos. Ali procuraremos investigar as motivações que



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

levaram a equipe econômica do governo optar por essa alternativa, após isso contrastaremos tais motivações com outros argumentos buscando questionar o discurso de ‘única alternativa’ que carrega a ideia de austeridade. Assim, buscaremos mostrar como esse regime pode afetar áreas estratégicas para a superação do subdesenvolvimento do Brasil, mantendo o país em uma situação de permanente desigualdade e pobreza social.

Esse estudo chega a análise final de que o Novo Regime Fiscal acaba revertendo um caminho de crescimento do gasto público, tendo como consequência principal a ruptura dos pactos sociais instituídos constitucionalmente. Assim, embora essa emenda tenha aparentemente passado por todos os procedimentos jurídicos exigíveis para sua validade acaba destruindo o próprio conteúdo constitucional. Significa dizer que a cláusula de abertura modificativa da Constituição, que deveria ser utilizada para comportar os aprimoramentos da sociedade brasileira, está servindo como meio de redução próprios fundamentos do Texto.

II. Marco teórico - Subdesenvolvimento: porque precisamos entender quem somos para fazer o direito mais adequado?

Milton Santos sugere que o atual modelo de desenvolvimento, lastreado na financeirização das relações e dos recursos, tem como uma de suas consequências mais perversas e marcantes a diminuição do ser-humano em detrimento do que o autor chama de ‘dinheiro no estado puro’ (Santos 2010, 24-38 e 43-44). Sob esse enfoque, as pessoas são classificadas de acordo com suas possibilidades de consumo e a figura do Estado é constantemente pressionada a se encolher junto com suas funções sociais e políticas. Essa lógica é materializada pela diminuição da noção de solidariedade e bem público e pelo alargamento do poder das empresas multinacionais, notadamente àquelas relacionadas com o mercado financeiro. Esse é o formato de reprodução do sistema capitalista em seu estágio atual: opera buscando salvaguardar o lucro e não as necessidades humanas (Nunes 2003, 424). Os reflexos aparecem nos dados reunidos pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) que mostram que 28,2% da população de países latino-americanos, inseridos em um ambiente capitalista e incentivados a se manter no livre-mercado, encontram-se na



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

linha da pobreza, sendo que quase 12%, de toda a amostra está na faixa de indigência. Esses números tendem a aumentar quando se considera recortes específicos como gênero e etnia (CEPAL 2015, 19-20 e CEPAL, 2016).

Na esteira desse processo, se diagnostica um padrão hierárquico bem definido entre as economias globais: a relação centro-periferia (Prebisch 1981; Furtado 2000a e 2000b). De acordo com essa análise, a divisão internacional do trabalho provoca constantemente um distanciamento entre os estágios de desenvolvimento econômico e social dos países. Os estudos econômicos sugerem que esse processo não foi ordenado, linear, e que está relacionado a uma construção histórica da forma de propagação do progresso técnico na economia mundial (Furtado 2000a, p. 195 e 2000b). Por um lado, o avanço tecnológico ocorreu mais rapidamente nos setores industriais centrais. Nesses locais, o aumento da produtividade se elevou de maneira relativamente igual, alimentando um bom nível de homogeneização dos sistemas produtivos e diversificação da produção. Em contrapartida, o atraso e a desigualdade da industrialização na periferia resultou na deficiente integração entre os sistemas e na debilidade na difusão do progresso às diversas áreas da economia, impossibilitando o emprego produtivo da mão de obra e o crescimento sustentável dos salários reais.

No contexto histórico da divisão internacional do trabalho, a Revolução Industrial permitiu primeiramente uma refundação completa dos sistemas social e econômico, absorvendo o pré-capitalismo e ressignificando apropriação do lucro³. Em um segundo momento, quando as estruturas tecnológicas já estavam avançadas, a economia industrial europeia se deslocou para espaços ainda não ocupados para se reproduzir. A tese de Furtado afirma que essa expansão ocorreu no Oeste do Estados Unidos, no Canadá e na Austrália. Nesses locais, as populações emigravam levando técnicas e hábitos de consumo do continente europeu, fazendo daqueles lugares um prolongamento das metrópoles. Como esses territórios estavam repletos de recursos, os colonos rapidamente conseguiram um nível de vida similar aquele existente nos primeiros centros industriais (Furtado 2000a, 196-198 e 2000b, 252).

³ Para uma abordagem completa sobre a evolução do capitalismo a partir da Revolução Industrial ver Furtado, Celso. 2009. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Por fim, a terceira fase da expansão industrial ocorreu rumo às regiões de matrizes econômicas deficitárias. Desse encontro, resultaram estruturas anômalas baseadas na maximização do lucro em favor das indústrias centrais e gravitadas por alguns polos de consumo periféricos. Em outras palavras, os setores industriais internacionais se instalavam nesses territórios e utilizavam seus recursos naturais apenas para suprir os países do centro com alimentos e matérias-primas. Assim, o progresso tecnológico só foi possível nesses locais para atender as demandas centrais.⁴

É desse modo que se determinou a hierárquica divisão internacional do trabalho que tem se consolidado, sem muitas variações, até os dias atuais. Antes das grandes guerras mundiais, a relação centro-periferia era catalisada pela segmentação praticamente rígida do comércio internacional. Países industrializados centrais produziam, consumiam e exportavam manufaturas às nações agrárias e periféricas que por sua vez produziam e exportavam matérias primas para o centro. Assim, esse esquema foi construído historicamente conforme a propagação do progresso tecnológico no cenário internacional. Havia, nesse sentido, uma diferença no nível qualitativo das exportações e, por

⁴ Desde o lançamento do *Estudio Económico de América Latina* em 1949 até os dias atuais, os estudos empreendidos pelos fundadores da CEPAL foram radicalmente criticados e repensados para explicações ainda mais sofisticadas sobre as concepções do subdesenvolvimento regional. Críticas notadamente encabeçadas por Fernando Henrique Cardoso do Brasil e pelo chileno Enzo Faletto (1970) buscaram demonstrar, através da teoria da Dependência, que os ingredientes internos, as relações sociais locais, a existência de uma burguesia nacional, o formação histórico-social brasileira, possuíam maior peso sobre os níveis de desenvolvimento do que se supunha. O esquema centro-periferia não estaria cristalizado em paradigmas ou fases tão bem definíveis e deveriam considerar influências das particularidades do país à explicação econômica. Essa crítica também é endossada por João Manuel Cardoso de Mello (1987), que contribui à revisão da formação da economia brasileira, ao retratar as especificidades do capitalismo tardio do país. Aqui cabem algumas observações. A primeira delas é que acreditamos que os componentes locais devem ser valorizados na explicação sobre o nível desenvolvimento econômicos e social. Exatamente por isso que optamos cada vez mais por soluções, especialmente jurídicas, que comporte as demandas internas e não que se conforme apenas com diretrizes dos mercados internacionais. Uma compreensão sistêmica do subdesenvolvimento brasileiro, não pode se esquivar dos particularismos como o modelo agrário baseado em trabalho escravo, formação de elites políticas atreladas a monarquia entre outras questões. Ao mesmo tempo, esse olhar sobre o local igualmente não pode, de nenhuma forma, se desprender do global. As formulações culturais, jurídicas e econômicas brasileiras, por mais que tenham sua dose de criatividade estão diretamente conectadas com o sistema internacional. Se bem que, como acusa Mello a passagem da Economia Colonial à Economia Exportadora Capitalista no Brasil tenha que assumir uma explicação complexa e que considere sobretudo os fatores internos, entendemos que o interno e o externo se equacionam dialogicamente, não sendo um preponderante sobre o outro, mas o local é reflexo do internacional (Mello 1987, 52). Em outras palavras, por exemplo, embora a economia do Brasil tenha se mantido escravista até o fim do século XIX, esse modo de produção atendeu convenientemente às demandas internacionais por matérias primas produzidas a baixo custo. E assim seguem essas relações. A escolha por voltar à CEPAL de Furtado e Prebisch não é feita para se esquivar da culpa interna por nossos problemas, antes é para lembrar que eles são causados por uma dinâmica mais ampla e que cabe a nós a responsabilidade de reverter os abusos por ela impostos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

consequente, no nível quantitativo da acumulação de renda e poupança interna. Esse primeiro estágio é chamado de ‘desenvolvimento para fora’ (Prebisch, 1981, 37). Em termos brasileiros, conforme Furtado (2007, 164-165), as técnicas da Revolução Industrial não penetraram no país, que se mantinha como local eminentemente agrícola. A economia estagnada, não parecia ser solo-fértil para desenvolver atividades que dinamizassem o consumo interno. Então, o comércio internacional, alimentado por uma rigidez estrutural imposta pelos países desenvolvidos apareceu como uma solução inevitável. Naquele cenário coube ao Brasil permanecer exportando matérias-primas e produtos agrários (Furtado 1986, 15).

Após as primeiras décadas do século XX, eventos importantes no cenário mundial provocaram modificações na dinâmica dos processos de desenvolvimentos dos países subdesenvolvidos. Esse movimento chamado de ‘substituição de importações’ foi motivado pelo estrangulamento do setor externo. Ocorre que em função das Guerras Mundiais e das crises internacionais as economias periféricas foram se tornando quantitativamente menos dependentes do exterior, à medida que parques industriais começaram a se instalar nos países subdesenvolvidos (Tavares 2000, 231). Isso não representou, como o nome parece induzir, uma completa autonomia dos países periféricos, mas tão somente uma diversificação muito limitada e precária, não equivalente ao que ocorreu aos países do centro. Em primeiro lugar porque a tecnologia foi meramente assimilada e em segundo porque em função da elevada evolução da tecnologia do pós-guerra, os países periféricos se tornaram dependentes de novos bens, sentindo a necessidade de importá-los (Tavares, 2000). Além disso, a agilidade com a qual os países industrializados centrais incorporaram o progresso técnico no curso histórico, o que por consequência levou ao incremento da produtividade, resultou em substancial diferença de renda. Algum nível de equiparação entre os dois núcleos demandaria investimentos pesados em pesquisa científica e educação. Esse modelo de capitalismo no Brasil resultou em situações muito desvantajosas para formação industrial local. Na realidade a indústria do país sempre esteve relacionada ao mercado internacional, o que em certa parte, vinculou a burguesia brasileira. Ainda sob o aspecto social, as pressões sindicais, em busca de melhorias nas condições salariais, bem como algum nível de distribuição e diversificação da produção, acompanharam o tardio processo de industrialização apresentando a seguinte relação: quanto maior o crescimento industrial, maior



concentração de renda nas mãos de determinadas faixas sociais. Desse modo, essa forma de passagem tecnológica do centro para a periferia é conceituada nos termos de Furtado (1986, 27-31) como efeito de dependência.

No fim das contas, o que ficou empiricamente comprovado foi que essa industrialização não trouxe para os países subdesenvolvidos os efeitos do desenvolvimento econômico esperados e nem a diversificação e a integração na capacidade produtiva, ao menos não ao nível dos países centrais, demonstrando apenas o desequilíbrio na formulação do atual capitalismo.

Mais recentemente, o processo conhecido como mundialização econômica aparece como uma ferramenta do discurso para implantação de políticas neoliberais de exploração de recursos e mão de obra assalariada, baseada na industrialização insustentável nos países subdesenvolvidos. Marchioni (2011, 16-17) ressalta que o Consenso de Washington de 1989 é a síntese desse modelo. Corporações financeiras e manufatureiras sediadas nos países industrializados centrais pressionam reformas estruturais, liberalização do capital e a privatização dos patrimônios nacionais dos países da América do Sul. Para legitimar essas práticas recorre-se ao discurso ideológico da globalização (Santos, 2010, 40-42).

Conforme analisa Chesnais (1995) o fenômeno da globalização está relacionado mais com uma nova configuração do capitalismo refundada, isto é, práticas que reiteram a exclusão do que com um modelo social arrojado de erradicação das fronteiras e aprimoramento da tecnologia para o bem-estar humano. Acordos de livre-comércio empreendidos regionalmente priorizam as trocas comerciais e não o intercâmbio entre pessoas e mão-de-obra. As migrações se tornam restritas ainda que nos mesmos continentes. O Tratado Norte-Americano de Livre Comércio por exemplo, claramente não inclui liberdade de circulação dos mexicanos, embora canadenses e norte-americanos usufruam de grande grau de mobilidade entre seus territórios. Isso provoca um fluxo de imigrações ilegais através do continente americano, porque a mera instalação de parques industriais nas cidades do México não foi capaz de minorar os acentuados problemas regionais (Hirst e Thompson 1998, 54). Segundo Furtado (2000a, 197) a empresa do capitalismo central ao penetrar em locais subdesenvolvidos não cria vínculos efetivos com aqueles locais. Seus centros decisórios bem como a



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

massa de lucros estão sempre atrelados a sede, que em geral estão localizadas nas ‘Cidades Globais’⁵, confirmando o que Prebisch (1981, 37) denomina de *Capitalismo Centrípeto* que seria o deslocamento quase que gravitacional dos melhores ganhos do desenvolvimento às áreas centrais do planeta, valendo-se de legislações favoráveis às remessas de investimentos internacionais que alimentam a relação de dependência dentro do esquema centro-periferia.

III. Metodologia

O método de procedimento utilizado foi o da análise documental-bibliográfica. De acordo com essa metodologia, primeiramente codificamos os dados por meio de técnicas de separação, classificação e sintetização. As fontes foram pesquisas bibliográficas em relatórios e dados estatísticos provenientes do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA); fontes primárias oficiais como textos legais, a exposição de motivos chancelada pelo ministro da Fazenda, Henrique Meireles, e outras fontes oficiais como os relatórios desenvolvidos no âmbito das casas parlamentares. Cada um dos documentos foi analisado e a partir deles se formaram memorandos de pesquisa em um processo de refinamento de dados. Após isso, eles foram separados em categorias gerais de acordo com a pertinência temática da seguinte forma: [investimento em educação]; [investimento em saúde]; [contradições e incoerências entre a EC e a Constituição de 1988]; [Conteúdo da E.C. 95]. Após o fim das leituras, tais categorias foram agrupadas e os memorandos distribuídos em categorias focais, das quais se originaram os capítulos do relatório, que nesses Anais são representados pelos capítulos II e IV.

Do ponto de vista epistemológico, isto é a lente teórica, a pesquisa foi estruturada com base nos estudos económicos sobre o subdesenvolvimento latino-americano criado e adotado pela CEPAL.

⁵ A concepção de Cidade Global está relacionada a ideia de que no planeta globalizado, as cidades – baseadas na competitividade – se manterão na liderança a medida que oferecer vantagens comparativas na busca por sediar empresas do mercado financeiro e de grandes conglomerados industriais, mantendo-se como símbolos da economia globalizada. Essas cidades globais oferecem um serviço terciário avançado e fomentam atividades das finanças, em contraposição ao antigo modelo fordista. A demanda dessas cidades é por centros comerciais e empresariais, condomínios e edifícios. Nova Iorque, Londres e Tóquio aparecem como exemplos dessas cidades (Sassen, 1996). Para uma crítica a esse modelo de concepção de cidade ver: FERREIRA, João Sette Whitaker; MARICATO, Ermínia; VILLAÇA, Flávio. 2007 O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano. Vozes: São Paulo.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Destacamos como conceitos centrais o ‘capitalismo periférico’; a ‘relação centrípeta’; ‘subdesenvolvimento’ todos encontrados em Raul Prebisch, com especial contorno ao problema brasileiro. Para uma análise teoria sobre a questão nacional adotamos os paradigmas da economia-social sedimentados por Celso Furtado. Assim, ao realizar a revisão bibliográfica, sempre privilegiamos o diálogo entre o sistema global e suas interferências no Brasil, de modo a apresentar que as questões tratadas nesse trabalho necessitam de um olhar critico e abrangente orientado para o sistema liberal atual e não apenas para crises locais.

IV. Análise e discussão dos dados - O desinvestimento nas áreas estratégicas, a perda da cidadania e a permanência no subdesenvolvimento

Segundo a análise de Piketty sobre a desigualdade e a pobreza, a experiência histórica sugere que economias menos desenvolvidas aceleram suas chances de crescimento conforme ampliam o acesso aos altos níveis de educação e conhecimento tecnológico. O autor argumenta que esse é um processo contínuo, que “não cai do céu”, ele depende da capacidade de mobilização de investimentos que países aplicam na formação do seu povo. Assim, o desenvolvimento está “intimamente relacionado ao processo de construção de uma potência pública (um governo) legítima e eficaz” (Piketty 2014, 75-76).

A ausência educacional tenderá a limitar o processo de evolução social à diminuição das desigualdades. Nessa mesma esteira, a CEPAL argumenta que uma análise completa da desigualdade deve considerar profundamente a relação pobreza-riqueza no ciclo de vida pois ele implica em oportunidades, riscos e desafios diferentes. Assim, o nível de educação é um dos fatores determinantes que influenciam na emancipação econômica e nas diretrizes de um país a fim de torná-lo desenvolvido (Cepal 2015, 19-21). O sucateamento educacional de uma ou duas gerações teria projeção para o futuro, estas consequências podem ser dimensionadas ao colocar em perspectiva o natural crescimento populacional durante 20 anos e a manutenção ou eventual decréscimo dos investimentos públicos em áreas como saúde e educação em face de duas décadas de austeridade. Em outros termos, as universidades que estas gerações terão acesso nesse tempo se manterão com os



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

mesmos investimentos nominais das gerações atuais têm atualmente. Algo que, obviamente, em face da demanda, deverá efeitos prejudiciais grandiosos. Nos próximos 10 ou 20 anos (a depender), quem vier a depender integralmente de educação pública, estará submetido ao congelamento de investimentos que poderá acarretar justamente na perda geracional apontada pela CEPAL.

Também deve-se destacar que se em algum momento houver sobra de recurso em algum órgão ou poder nada garante que ele será alocado à educação. Essa poderia ter sido uma boa forma, mesmo precária, de contrabalancear o desinvestimento de curto prazo no setor. Para demonstrar que na prática está havendo congelamento de gastos, alguns estudos têm comparado o índice imposto pela EC 95/2016 e a metodologia adotada pelo governo com anos anteriores. Amaral (2016, 664-665) conclui que se a norma estivesse válida desde 1998 (entre 1998 e 2018 são 20 anos), o Brasil teria deixado de aplicar R\$ 378,7 bilhões na área. De acordo com a pesquisa, esse fato implica na completa impossibilidade de concretização do Plano Nacional de Educação, cujas metas seriam a ampliação da qualidade educacional, aumento nas taxas de matrículas em universidades públicas e a gradual aumento de investimento na pasta para o nível de 10% do PIB. Vazquez (2016, 01) lembra que um percentual mínimo para a educação existia na Constituição de 1946, mas que foi ignorado pelo golpe militar de 1964, que eliminou essa vinculação com o argumento incompatibilidade sistemática com as políticas econômicas vigentes. Parece ser impossível dissociar aquele regime de exceção com a opção de sucateamento educacional que se vivencia atualmente.

Como a maior parte dos gastos do poder Executivo são considerados obrigatórios, eles devem pressionar ainda mais a área de investimento especialmente a Educação. Na verdade, o Estado não tem buscado investir mais do que os mínimos instituídos na Constituição, isso enfraquece muito os discursos de que os custos poderiam ser realocados de acordo com as determinações políticas. Ainda aparece como uma variável relevante a duração de (até) 20 anos para uma política de austeridade. Considerando que a população do Brasil tende a envelhecer e desacelerar, a educação é uma forma de melhorar a produtividade e a inovação, visando expandir a competitividade nacional.

Relatório patrocinado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, evidencia que a política de ajuste fiscal se mostra demasiadamente restritiva e impacta de forma irreparável as redes de proteção social criadas



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

para o atendimento de populações mais vulneráveis (JACCOUD et al 2016, 27). O estudo compara dois cenários projetados a partir da Emenda Constitucional e conclui que até 2036 os gastos em assistência social sofrerão cortes profundos, bloqueando a entrada de novos usuários no sistema de assistência governamental, impactando políticas públicas básicas como o combate à fome à assistência do pré-natal.

Nesse mesmo sentido, outro relatório produzido pelo mesmo órgão chega à conclusão que a perda na área da saúde seria de mais de meio trilhão de reais ao longo de 20 anos, utilizando uma estimativa de crescimento do PIB de 2% em média. Isso seria catastrófico em um cenário onde a população tende a aumentar cerca de 10% nesse espaço de tempo. Esse estudo procura evidenciar que há diversos efeitos colaterais nesse desinvestimento. Primeiramente, em épocas de crises a população acaba migrando para o sistema público de saúde, em função do nível de endividamento familiar que faz com que as pessoas renunciem aos planos de saúde. Além disso, o sistema passa a receber demandas que poderiam ser evitadas com programas preventivos, mas que deixaram de ser custeados. Por último, acrescentam que há um efeito microeconômico importante no investimento na saúde, já que a produtividade, a capacidade intelectual a produção de patentes farmacêuticas e outras externalidades são aprimoradas com um sistema de saúde bem estruturado (Benevides e Vieira 2016).

Além do congelamento, deve-se considerar que a fotografia orçamentária utilizada para padronizar a Emenda Constitucional 95 foi consideravelmente abaixo dos valores empenhados em anos anteriores, justamente em função da crise. É um cenário que se agrava com a depreciação da arrecadação e da dificuldade do Estado Brasileiro de receber débitos bilionários dos quais é credor. O que se leva a concluir que, ainda que o país venha sair desse colapso econômico, os gastos sociais ainda estarão vinculados a valores inspirados em anos recessivos.

Os direitos sociais representam um mínimo fundamental para concretização da cidadania e para a estabilização social. Sem eles, a população torna-se incapaz de exercer suas potencialidades, inclusive políticas. A cidadania pressupõe um plexo de direitos e obrigações, de modo que a discrepância entre eles promove uma situação anacrônica e indesejada no Estado Democrático de Direito, que são as relações de Sobreintegração e Subintegração (Neves 1992). Isso ocorre justamente quando parte dos cidadãos não tem acesso aos direitos fundamentais mais básicos por um lado, mas



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

por outro deve arcar com deveres sob pena de incidência do aparelho coercitivo estatal. Em outra face há uma pequena parcela privilegiada que tem acesso e disfruta de toda infraestrutura e que arcam com modesta parte das obrigações. Em termos tributários, vale ressaltar a diferença arcada entre as parcelas mais ricas e pobres do Brasil. Comprovam, assim, as teses de Neves, Gobetti e Orair (2016) que demonstram que 71 mil pessoas, cerca de 0,05% da população adulta brasileira, têm diversos benefícios e isenções tributárias sobre os seus lucros. Entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apenas a Estônia se assemelharia na concessão dessas imunidades tributárias na parte mais abastada da pirâmide social.

V. Conclusão

Medidas como a Emenda Constitucional 95/2016 parecem redimensionar o pacto social que foi estabelecido da Constituição de 1988. A sua vigência corrói a reprodução de outras cláusulas constitucionais. Numa dimensão mais superficial, se poderia falar que essa guinada na economia e na política buscaria frear mudanças no formato do gasto público e social. Porém os efeitos devem ser olhados mais profundamente. O teto de gastos contraria os princípios fundamentais e os objetivos contidos na Carta, impedido, na esfera política-pública, que a própria Constituição se concretize, revertendo os ganhos na redução das desigualdades ocorridos nos anos mais recentes. Estudos de Richard Albert (2016) apresentam que há situações onde emendas formalmente constitucionais por vezes têm o condão de ignorar as características fundamentais da Constituição de um País. Embora essas normas sejam virtualmente legítimas (legitimidade procedimental) na verdade elas alteram a identidade e os valores da arquitetura da Carta. Os dispositivos são denominados como desmembramento constitucional e, como fenômeno, tem sido frequente em diversos países do globo. O autor identifica justamente a Emenda Constitucional 95 como exemplo de conteúdo que destrói os compromissos sociais instituídos em 1988.

Um dos argumentos utilizados para a mudança na definição dos gastos das áreas de educação e saúde é de que sem a flexibilização, a EC 95/2016 perderia parte de seus objetivos, além disso a pressão financeira dessas áreas comprometeria o funcionamento de outros setores importantes. A



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

equipe da Fazenda também defende que, desde que respeitados os limites, educação e saúde poderiam ser contempladas com maiores volumes de recursos, caso os parlamentares definissem isso no orçamento público. A assertiva merece uma reflexão sobre as opções que o Estado Brasileiro avalia para a eliminação do subdesenvolvimento e consequentemente da pobreza e desigualdade. O investimento em educação e em saúde têm enorme e positivo efeito multiplicador. Em relação a educação, como a população brasileira se encontra em um período de amadurecimento vegetativo, a formação em ciência e tecnologia é fundamental para manter a produtividade. Sobre a saúde, a melhoria dos índices sanitários eleva a longevidade dos cidadãos e permite que eles se mantenham por mais tempo no mercado de trabalho, diminuindo e melhor conformando as tensões que venham ocorrer diante de futuras reformas previdenciárias. Ademais, o sucateamento desses setores compromete a participação democrática já que alimenta a formação de cidadãos subintegrados e em sentido amplo, fomenta a desconfiança no sistema democrático. É de se ressaltar que as Emendas Constitucionais João Calmon de 1983, recepcionada pela CRFB/1988, e a de número 86, que diferenciavam os gastos em educação e saúde, existiam justamente porque não havia a atenção adequada ao tema, sendo elas soluções jurídicas para a realização mínimas dessas políticas públicas.

O Novo Regime Fiscal parece ir no lado oposto ao enfrentamento dos níveis de desigualdade, pois impõe um congelamento em áreas estratégicas para a matriz de desenvolvimento brasileira, tanto no campo econômico quanto no prioritariamente social. Esses desinvestimentos precisam ser questionados, já que de acordo com a análise realizada nesse artigo, os problemas fiscais não demandam apenas saídas que distorcem o Estado Democrático de Direito, pois existem outras alternativas constitucionalmente mais adequadas. Repensar a reforma tributária e orientá-la à desoneração dos mais pobres, instituindo mecanismo de distribuição de renda justo também é um caminho promissor e que não tem sido evidenciado pelo governo com o mesmo vigor das medidas de austeridade. O que apenas promove a concentração de renda em detrimento da corrosão da cidadania.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografia

Amaral, Nelson Cardoso. 2016. “PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais”. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- Periódico científico editado pela ANPAE* 3: 653-673. doi: <http://dx.doi.org/10.21573/vol19n22003.25433>

Albert, Richard. 2017. “Constitutional Dismemberment”. *Legal Studies Research Series* 424: 2-128. <https://ssrn.com/abstract=2875931>

Chesnaïs, François. 2005. “O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos”. In *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*, edited by Chesnaïs, François, 35-37. São Paulo: Boitempo.

Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (Cepal). 2015. *Panorama Social da América Latina de 2015*. Santiago: CEPAL.

_____. 2016. *Panorama Social da América Latina de 2016*. Santiago: CEPAL.

Furtado, Celso. 1986. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,

_____. 2000b “Desenvolvimento e subdesenvolvimento”. In *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Edited by Ricardo Bielschowsky, Translate by Veta Ribeiro. Rio de Janeiro: Record.

_____. 2007. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

_____. 2000a. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Paz e Terra.

Hirst, Paul, Thompson, Grahame. 1998. *A Globalização em questão a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes.

Jaccoud, Luciana, Mesquita, Ana Cleusa Serra, Paiva, Andrea Barreto, Passos, Luana. O. 2016. “Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil”. Brasília: IPEA.

NEVES, Marcelo. 1994. “Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente”. *DADOS*, 37: 253-276. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000147&pid=S0102-6445200400010000200067&lng=pt

Nunes, António José Avelãs. 2003. “Neoliberalismo e direitos humanos”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. 98: 423-462. doi: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v98i0p423-462>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Piketty, Thomas. 2014. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca.

Prebisch, Raul. 1981. *Capitalismo Periférico: Crisis y transformación*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.

Santos, Milton. 2009. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record.

Tavares, Maria da Conceição 2000. “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”. In *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Edição: Ricardo Bielschowsky, Tradução: Veta Ribeiro. Rio de Janeiro: Record.

Vazquez, Daniel Arias. “O Plano Temer-Meireles contra o povo: o desmonte social proposto pela PEC”. *Plataforma social caminhos para o desenvolvimento*, July 18, 2016. <http://plataformapoliticasocial.com.br/artigo-36-o-plano-temer-meireles-contr-o-povo-o-desmonte-social-proposto-pela-pec-241/>.

Vieira, Fabiola Sulpino.; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e 2016. *Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil*. Brasília: Ipea.