

CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO: A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA DE 1995 A 2018

ECONOMIC CONSTITUTION AND DEVELOPMENT: THE BRAZILIAN ECONOMIC POLICY FROM 1995 TO 2018

Davi Augusto Santana de Lelis ^A

<https://orcid.org/0000-0002-9307-7132>.

Maria Eduarda Olímpio Lopes ^B

<https://orcid.org/0000-0002-5967-9674>.

^A Professor Adjunto de Direito administrativo na Universidade Federal de Viçosa (UFV); Doutor em Direito Público na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

^B Graduada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Correspondência: davilelis@gmail.com

DOI: 10.12957/rfd.2022.56622

Artigo submetido em 16/12/2020 e aceito para publicação em 17/10/2022.

Resumo: O artigo analisa as políticas econômicas adotadas pelos Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, no período de 1995 a 2018, e sua relação com a Constituição Econômica. O problema da pesquisa está em compreender se tais políticas cumprem a ordem econômica da Constituição de 1988, respeitando o dirigismo constitucional e garantindo a busca pelo desenvolvimento. A Constituição de 1988 recepciona uma pluralidade ideológica, que permite políticas voltadas tanto para o aspecto financeiro neoliberal como para o viés econômico social. Para concretização constitucional enquanto unidade, as ações estatais devem passar pelo filtro hermenêutico da ideologia constitucionalmente adotada que ressignifica, no texto constitucional, os fundamentos das ideologias econômicas puras. Como resultado, constata-se que a Constituição Econômica recepciona ambiguidade ideológica e políticas econômicas de diversas ideologias. Conclui-se que mesmo sendo recebidas pela Constituição Econômica, as políticas econômicas do período analisado não implementaram processo de desenvolvimento por completo no Brasil, falhando assim em desempenhar a ideologia constitucionalmente adotada e em alcançar os objetivos dirigentes da Constituição de 1988.

Palavras-chave: Políticas Econômicas; Constituição Econômica; Constituição Dirigente; Ideologia Constitucionalmente Adotada; Desenvolvimento.

Abstract: The article analyzes the economic policies adopted by Presidents Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff and Michel Temer, from 1995 to 2018, and their relationship with the Economic Constitution. The research problem is to understand whether such policies comply with the economic order of the 1988 Constitution,

respecting constitutional leadership and guaranteeing the search for development. The 1988 Constitution welcomes an ideological plurality, which allows policies aimed at both the neoliberal financial aspect and the social economic bias. For constitutional concretization as a unit, state actions must pass through the hermeneutic filter of the constitutionally adopted ideology that resignifies, in the constitutional text, the foundations of pure economic ideologies. As a result, it appears that the Economic Constitution receives ideological ambiguity and economic policies from different ideologies. It is concluded that even though they were received by the Economic Constitution, the economic policies of the period analyzed did not fully implement the development process in Brazil, thus failing to carry out the constitutionally adopted ideology and to achieve the guiding objectives of the 1988 Constitution.

Keywords: Economic Policies; Economic Constitution; Governing Constitution; Constitutionally Adopted Ideology; Development.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CR) é marcada pela ambiguidade ideológica: ao mesmo tempo em que prevê direitos protetivos econômicos e sociais, concede liberdade ao livre mercado, atendendo às aspirações neoliberais. Diante dessa ambiguidade, Bercovici e Massonetto (2006) trabalham com a definição de uma Constituição Dirigente e uma Constituição Dirigente Invertida. A primeira carrega o aspecto social ao propor metas para o Estado que se baseiam nas diretrizes e nos princípios constitucionais, como a erradicação da pobreza, redução das desigualdades e desenvolvimento nacional. E a segunda, parte da sobreposição dos interesses financeiros e das políticas fiscais neoliberais sobre todo o conjunto constitucional, fazendo prevalecer a remuneração do capital privado acima da garantia dos direitos sociais (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

Com esse panorama, Washington Peluso Albino de Souza formulou a teoria da ideologia constitucionalmente adotada (CLARK; CORREA; NASCIMENTO, 2013), a partir da qual se ressignifica, no texto constitucional, os fundamentos das ideologias econômicas puras. Tendo em vista que não existe apenas uma ideologia na CR, a adoção desse filtro permite que a Constituição Econômica seja aplicada enquanto dispositivo uno, através da qual se materializam múltiplos interesses de classes.

Ao compreender as disparidades da lógica constitucional e verificar que não há uma única ideologia a ser adotada, tendo simultaneamente uma Constituição Dirigente e uma Constituição Dirigente Invertida, podemos conciliar caminhos hermenêuticos, com suporte

da ideologia constitucionalmente adotada para políticas econômicas de diferentes ideologias com o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional, conforme art. 3º, II, da CR.

Com bases nessas teorias, analisaremos as políticas econômicas adotadas pelos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, nos anos de 1995 a 2018, estabelecendo como problema de pesquisa o questionamento se elas se enquadram dentro da ordem econômica constitucional e se cumprem com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional.

A justificativa do trabalho está na relevância em compreender que a CR, considerada protetora dos direitos sociais, também recepciona uma ordem financeira, neoliberal, que permite a inserção do capital estrangeiro no país. Ao permitir a adoção de políticas econômicas diversas, pode haver rupturas na trajetória da atuação do Estado, assim como a prevalência de uma ideologia ou outra, a depender dos intentos políticos, mas que devem ser ressignificadas juridicamente, buscando cumprir os fins constitucionais.

O objetivo geral é analisar se as políticas econômicas brasileiras adotadas de 1995 a 2018 se enquadram dentro da ordem vigente na Constituição Econômica. Para tanto, como metodologia, será adotado o procedimento teórico, com abordagem qualitativa, visto que a pesquisa não terá como suporte dados empíricos e primários, e sim a análise secundária de obras e periódicos acadêmicos que tratam das teorias escolhidas.

O artigo foi produzido de forma exploratória, tendo abordagem conceitual, econômica e histórica. Isto é, serão trabalhados conceitos e teorias acerca da Constituição Econômica e dos modelos econômicos implementados, assim como o percurso histórico do poder executivo federal, especificamente a partir de 1995, se utilizando de revisão bibliográfica de produções que desenharam o contexto e a trajetória das políticas econômicas delimitadas.

No próximo item será analisada a Constituição Econômica e as teorias jurídico-econômicas que a permeiam (ideologia constitucionalmente adotada, dirigismo constitucional e desenvolvimento nacional), a fim de que possamos compreender a base teórica que fundamenta as ações do Estado no campo econômico. No item seguinte, tratamos das políticas econômicas adotadas por cada governo, dos anos de 1995 a 2018, e as divergências entre si, para concluir acerca da ambiguidade da CR e a constitucionalidade de tais políticas. Encerramos com a análise dessas políticas econômicas sob a ótica da Constituição Econômica, buscando averiguar se seguiram as teorias jurídico-econômicas que

fundamentam a ordem econômica constitucional e se deram ensejo ao desenvolvimento do país.

2 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

2.1. O CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

As constituições surgem a partir de momentos históricos marcados por fatos políticos, sociais e econômicos, como é o caso da CR que sobreveio do processo de redemocratização após anos de ditadura. Apesar de identificarmos disparidades entre o projeto constitucional e a realidade da CR, tendo em vista as sucessivas mutilações que o texto constitucional sofreu desde a constituinte, ainda se evidenciam garantias jurídico-sociais que, se executadas, conduzem a sociedade a transformações e ao desenvolvimento.

Na busca por assegurar o desenvolvimento, constituições do Estado Social positivam a função estatal de planejar e intervir na vida social econômica, inserindo responsabilidades para com a sociedade atual e as futuras gerações, através de normas com caráter programático. Rompem, dessa forma, com o padrão de constituições do Estado mínimo, que atuam como instrumento formal para manutenção do status quo, deixando de lado conteúdos econômicos e sociais e focando em normas procedimentais (BERCOVICI, 1999).

A CR não se limita a ser instrumento do governo; é dirigente, ao propor a transformação da realidade, e programática, na medida em que visa melhorar as condições sociais e econômicas da população. Tal característica, dotada de efeito vinculante, é recorrente nas constituições que conjugam políticas econômicas e sociais e se comprometem com o desenvolvimento. As constituições com esse atributo, surgiram após a Segunda Guerra Mundial (SOUZA, 1956) e contém capítulo especial para a “Ordem Econômica e Social”.

A junção das ações econômicas e sociais dentro de uma mesma “Ordem” indica o propósito de harmonia e organização das mesmas, inferindo sentido social às atividades econômicas em razão do interesse comum. Este arranjo é condizente com a paz e prosperidade almejadas ao fim da guerra. Todavia, bastou a manutenção da “livre iniciativa” nos textos constitucionais para que houvesse choque de ideologias (SOUZA, 1956).

O Estado se tornou, então, responsável pelo equilíbrio das relações econômicas, de modo que surgiram as Constituições Econômicas e os Estados Sociais, visando controlar os abusos do poder econômico privado e afastar o perigo do socialismo real, que preocupava os

Estados capitalistas ocidentais. Esse período ficou marcado pela predominância das políticas keynesianas, com ampla intervenção do Estado para o controle da economia.

Com o predomínio do neoliberalismo enquanto modelo econômico global, após os anos 1970, os padrões de financiamento público que sustentavam o Estado Social, de cunho nacional-desenvolvimentista, começaram a ser questionados. Além disso, com esgotamento das fontes de financiamento internacional, a crescente inflação e dívidas exorbitantes do Estado, o Brasil entrou nos anos 1980 com sérias questões políticas e econômicas.

Nesse cenário de crise, o processo de redemocratização teve força após anos de ditadura militar. Enquanto os militares tentavam uma transição lenta e gradual à democracia, movimentos populares se mobilizavam nas ruas a todo vapor e a elite brasileira se encontrava perdida e dividida entre os que desejavam seguir no projeto desenvolvimentista e os que queriam rapidamente seguir novos parâmetros da ordem neoliberal (SAMPAIO, 2009).

Conforme sabemos da história, as condições de insatisfação, em especial econômica, haviam sido gestadas ao longo da ditadura civil-militar, eclodindo o movimento “Diretas Já” para as eleições presidenciais e uma assembleia constituinte marcada por várias audiências públicas e emendas populares, que representaram a presença do povo nos corredores do Plenário. O contexto de produção da CR foi cercado por demandas sociais, invocadas pelo movimento da redemocratização, que clamavam pelos direitos sustentados pelo Estado Social. E também se faziam presentes as forças neoliberais no país, marcas de um capitalismo externo, que desejavam a abertura do mercado e acumulação do capital financeiro.

Assim, ao mesmo tempo em que existia a pressão externa que defendia a abstenção do Estado diante da suposta neutralidade financeira, vigorava também o clamor por direitos sociais, políticos e econômicos sustentados pelo Estado Democrático. Desse embate, surge a CR, marcada pelo viés econômico social, de caráter protetivo e; pelo viés financeiro capitalista, de cunho neoliberal. Como afirma Plínio Sampaio (2009, p. 40): “essa correlação de forças explica o processo constituinte e a característica principal da CR: a ambiguidade”. O texto constitucional, dessa forma, advém de ideologias diversas, sendo marcado pela garantia de direitos fundamentais e proteção social, ao mesmo tempo em que o Estado Social é tido como um fardo do qual os custos devem ser reduzidos.

Ao analisar os princípios fundamentais da CR, estabelecidos pelos artigos 1º e 3º, compreendemos os fundamentos do Estado Democrático de Direito e os objetivos da República, que guiam todo o conjunto como a matriz do corpo constitucional. Constatamos,

desde já, a marca da pluralidade de setores e grupos diversos, por exemplo, no artigo 1º, cujo inciso IV define como fundamento da República Federativa do Brasil “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (BRASIL, 2020).

A existência do Direito Econômico, por sua vez, é prevista constitucionalmente no artigo 24, I da Constituição Federal de 1988. Eros Grau o concebe tanto como método de análise substancial e crítica, quanto como ramo do Direito, que se destina a instrumentalização jurídica da política econômica do Estado (GRAU, 2010). Debater este ramo é pensar o Direito a um nível da realidade, ultrapassando o formalismo legal, ao ponto em que constitucionalizar o fato econômico implica a justaposição entre a ordem jurídica e a ordem econômica, fazendo com que a Constituição Econômica seja o fundamento das políticas econômicas (SOUZA, 1956). Desse modo, um instituto econômico, ao ser constitucionalizado, transforma-se em um instituto jurídico-econômico-constitucional refundado pela Constituição Econômica.

Dentro da CR, a ordem econômica está prevista no Título VII, intitulado: Da Ordem Econômica e Financeira, porém, assim como a interpretação constitucional se dá pelo todo, a Constituição Econômica abarca os diversos assuntos econômicos localizados dentro da CR, mesmo que esparsos, valendo-se do seu conjunto integral. Com isso, fica evidente a normatividade jurídica econômica dentro da CR. Para compreendermos as aplicações da Constituição Econômica e o modo como ela fundamenta as políticas econômicas estatais, iremos abordar o constitucionalismo dirigente e invertido, a ideologia constitucionalmente adotada e a teoria do desenvolvimento, a fim de que possamos, posteriormente, analisar se as políticas adotadas pelo governo federal de fato cumpriram com o disposto na CR.

2.2. A AMBIGUIDADE PRESENTE NA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE E CONSTITUIÇÃO INVERTIDA

O texto constitucional apresenta, de um lado, a proposta de fortalecimento do Estado, da sociedade civil e de direitos protetivos sociais, sob o viés do bem-estar social e de outro a narrativa da livre iniciativa e do livre mercado atendendo às aspirações neoliberais. Bercovici e Massonetto (2006) abordam a dualidade que existe dentro da CR, a partir da Constituição Econômica e da Constituição Financeira, que revelam uma ordem financeiro-econômica integrada, cujo início se deu com o constitucionalismo do século XX. O ponto de

convergência entre o Direito Econômico e o Direito Financeiro ocorre no espaço político econômico de acumulação de riquezas, manutenção da propriedade privada e regulação estatal da economia. Mas as contradições e tensões assumidas pela ordem financeira, na CR, acabaram por refletir o embate entre o poder de o Estado intervir na economia e a sociedade de acumulação capitalista, abandonando, o financeiro, sua pretensa neutralidade e desarticulando-se do direito econômico.

Assim, a Constituição Financeira, que deveria dar suporte a concretização da Constituição Econômica, falhou ao se distanciar dos objetivos estabelecidos pela ordem econômica constitucional. Tal ordem financeira, com forma procedimental e processual, foi consagrada “neutra”, separada da ordem econômica e social e inviabilizadora da intervenção do Estado na economia; enquanto a Constituição Econômica, desconectada da Financeira, foi transformada em norma programática, a depender de regulamentação futura para efetivá-la.

Dada a separação entre a ordem econômica e financeira, o Estado Social ficou desprovido de instrumentos para ser concretizado, enquanto o Estado Financeiro voltou-se para o equilíbrio das contas públicas e a remuneração do capital privado. Todavia, tendo em vista que o sistema capitalista é marcadamente dominante nas sociedades que se organizam como Estado de Direito, a suposta neutralidade do Estado Financeiro pode ser contestada.

Esses apontamentos têm conexão com a obra de Amartya Sen (1999), na qual o autor indica que a economia teve duas origens distintas, sendo uma relacionada à ética, que se ocupava das tarefas econômicas imprescindíveis à população, e outra à engenharia, com foco na análise de estatísticas, funcionamento e crescimento dos mercados. Segundo ele, ambas as vertentes devem caminhar em equilíbrio, mas no decorrer da trajetória econômica moderna foi perceptível o distanciamento da abordagem ética em favor da engenharia, o que não significa que esta não tenha tido conquistas importantes, mas que esse afastamento empobreceu a abrangência das ações econômicas, desvinculando a priorização do bem-estar (SEN, 1999).

Com a economia da engenharia em destaque, consolidou-se a visão utilitarista da ética, a partir da qual o indivíduo racional pautaria suas escolhas visando à maximização do autointeresse. Essa visão utilitarista desconsidera que o comportamento humano real não consiste exclusivamente no autointeresse, existindo outras abordagens e motivações que o influenciam. Daí que o distanciamento da economia em relação à ética prejudica o seu

alcance, pois em uma sociedade plural não existe visão única que abarque toda a versatilidade dos comportamentos humanos. Olhar para a ética beneficia tanto a economia do bem-estar quanto a economia preditiva matemática, sendo necessária a conjugação de ambas para a predição de políticas públicas eficazes (SEN, 1999).

A economia ética está presente na CR, tendo em vista os fundamentos do Estado Democrático de Direito, presentes no art. 1º; os objetivos da República, no art. 3º, e os princípios consumados pela Constituição Econômica, no art. 170. Ao efetivar esses dispositivos, se valendo da ideologia constitucionalmente adotada, é possível concretizar o texto constitucional e humanizar a política pública, respeitando a ambiguidade ideológica, ou seja, os dois vieses da economia – a engenharia e a ética (LELIS, 2019). No entanto, os bloqueios à efetividade do texto constitucional acarretaram embate e a supremacia do livre mercado sobre a Constituição Econômica. Desde a CR, as políticas econômicas revelam a prevalência financeira, principalmente após diversas emendas, como a que esvazia a garantia de limitação da taxa de juros, reduzindo as barreiras à expansão do capital financeiro (EC n. 40 de 2003).

Podemos afirmar, com Bercovici e Massonetto (2006), que há uma Constituição Dirigente e uma Constituição Dirigente Invertida, dentro da CR. A primeira propõe cláusulas transformadoras e normas programáticas, que valorizam a proteção social e a garantia a direitos sem deixar a concretização desses à volátil vontade política; e a segunda, baseada na ordem financeira, promove políticas fiscais neoliberais que servem como atrativos ao mercado.

As críticas comuns à Constituição Dirigente se baseiam no excesso de dirigismo que impede e substitui o processo de decisão política e; que o Estado Social contaria com sobrecarga de tarefas sem recursos para as mesmas, devendo, portanto, se limitar a incentivar e fiscalizar a iniciativa privada. Porém, a Constituição Dirigente não dita a política a ser aplicada. Na verdade, se torna a sua premissa material, o fundamento constitucional para a política em si. Cabe a cada governo atuar conforme suas premissas e ideologias a partir de meios e instrumentos adequados (BERCOVICI, 1999). Além disso, o próprio capitalismo, enquanto arranjo econômico, sustenta princípios e atuações do Estado, nem que seja para intervir e evitar colapsos no sistema financeiro, como ocorreu na crise de 2008 (SAYAD, 2013).

Segundo a crítica, a Constituição Dirigente, portanto, amarra a política e seria “prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da ‘ingovernabilidade’” (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 73). Já a Constituição Dirigente Invertida, instrumento das políticas neoliberais de ajuste fiscal, é vista como lastro para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional.

Alguns movimentos ocorridos no Brasil pós-1988 refletem a blindagem da Constituição Financeira, isto é, a prevalência da Constituição Dirigente Invertida, em detrimento da ordem econômica e social, que teve que se reinventar com as sobras orçamentárias e financeiras do Estado, como descrito por Bercovici e Massonetto. A supremacia do orçamento monetário sobre o orçamento fiscal provocou a subordinação de políticas fiscais à estabilização monetária, através de meios de exclusão da deliberação pública sobre orçamento, invocando metas monetárias, muitas vezes externas, que favorecem interesses econômicos privados, cujo objetivo é ter o menor risco possível. Assim, a ordem econômica dirigente é isolada de instrumentos financeiros passíveis de realizarem (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

No estudo das políticas econômicas devemos nos atentar aos aspectos e ideologias que estão sendo abarcados, isto é, se há apenas o viés da engenharia ou da ética, ou se a política consegue conjugar os dois lados e alcançar a sociedade como um todo, promovendo seu desenvolvimento. O ponto chave é que as decisões econômicas não devem ser moldadas atendendo apenas interesses de grupos específicos.

As políticas devem ser pensadas enquanto formas de atuação do Estado, que busca, a longo prazo, o desenvolvimento nacional. Assim, cabe aos governos planejar e executar políticas que vão além do período abarcado pelos seus mandatos, olhando para a trajetória do Estado em si. É certo que os governantes, a depender de suas preferências ideológicas, adotarão programas distintos, mas eles devem estar dentro dos limites da nossa “moldura institucional” (CLARK; CORREA; NASCIMENTO, 2020). Os liames estabelecidos pela Constituição Econômica são a garantia de que, independentemente do governo, a atuação do Estado se pautará pela emancipação social e democratização econômica.

É verdade que a mesma política econômica, em contextos distintos, terá resultados diferentes. Mas justamente para que a economia nacional tenha capacidade e autonomia para se desenvolver, em todos os aspectos, é preciso que a política estatal seja maior que ideologias puras de governos, e vise concretizar a ideologia constitucional, cujo objetivo,

conforme art. 3º, II, da CR, é garantir o desenvolvimento nacional. Lelis (2019) afirma que a concretização da CR seria a realização de uma revolução, no sentido de promover mudanças históricas, transformações econômicas, sociais e políticas.

A CR, no entanto, vem sendo mutilada no momento em que surgem defensores da desregulamentação e desconstitucionalização das políticas econômicas (BERCOVICI, 1999). Essas forças visam reduzir o dirigismo constitucional e se intensificam com a era neoliberal, marcada por desequilíbrio e instabilidade política e econômica, cenário propício para os ataques à soberania nacional e aos direitos sociais previstos constitucionalmente.

Uma das dimensões do neoliberalismo é a linguagem econômica como forma de ampliar a racionalidade do mercado para todas as esferas da vida. Movimento que Foucault (2008), denominou de governamentalidade. Nesse movimento, todas as relações sociais e individuais são economicizadas, passando a ser regidas como mecanismo de ganho e perda. Para além da esfera social, pensando o Estado, a economicização leva à legitimação de autoridade, de modo que se impõem reformas que favoreçam a agenda de mercado como a única alternativa viável diante do colapso nas contas públicas (ANDRADE, 2019a). No neoliberalismo, é o Estado quem está sob a vigilância do Mercado em vez de o Mercado estar sob a vigilância do Estado.

O discurso neoliberal que prega a imposição dos interesses financeiros sobre os demais se pauta apenas na ótica da engenharia, defendendo que o mercado sozinho é capaz de atender a todas as demandas, cabendo ao Estado o papel de apenas intervir para garantir a competitividade própria do neoliberalismo. Porém, o mercado autorregulado é inatingível e a culpa das mazelas é sempre do Estado Social, que ressurge como remédio para a crise causada pelo próprio setor financeiro. O Estado não tem sido capaz de atender as demandas de todas as classes, ao mesmo tempo em que vem priorizando interesses financeiros e promovendo corte de gastos sociais sem precedentes. O panorama instável de crise constante faz com que os governos fiquem pressionados a adotar medidas para atrair investidores, reduzindo a proteção social em função do capital especulativo (ANDRADE, 2019b).

O constitucionalismo dirigente, enquanto teoria jurídico-econômica, aponta a direção que deve ser seguida pelas atuações estatais, no intuito de prevalecer a vontade constitucional perante as ideologias dos governos. Mas com a sobreposição da Constituição Invertida sobre a Dirigente mudam-se as prioridades no tocante às políticas públicas, passando a vigorar o interesse privado sobre os direitos protetivos e sociais.

2.3. O FILTRO DA IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA

A ambiguidade da Constituição Econômica, como dito acima, resultou na formulação do conceito, por Washington Peluso Albino de Souza, da ideologia constitucionalmente adotada, sendo essa, filtro hermenêutico que converte as ideologias econômicas puras em uma ordem juridicamente positivada, mesclando-as em um único texto a ser aplicado (CLARK; CORREA; NASCIMENTO, 2013). Afinal, diante do pluralismo descrito na CR, faz-se necessária a utilização de um eixo jurídico-ideológico que vincule as políticas econômicas, não somente a uma ideologia pura, mas ao mandamento ideológico da CR.

Vale ressaltar a importância desse filtro, visto que não há ideologia única na CR, havendo, ao mesmo tempo, ordem financeira de cunho liberal, que sustenta a livre concorrência, livre iniciativa e a propriedade privada. E, também, ordem econômica de cunho social, regida pelos princípios de dignidade, função social, desenvolvimento sustentável, defesa, proteção e universalidade. Essa ambiguidade reflete os múltiplos interesses de classes da sociedade brasileira e está prevista no caput do artigo 170 da CR, que fundamenta a ordem econômica na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (BRASIL, 2020).

A Constituição Econômica então recebe esse pluralismo, mas o condiciona à ideologia constitucionalmente adotada, ou seja, busca a concretização da Constituição Dirigente, estabelecendo metas que vão além da garantia do que já existe. Essas metas consagram um programa vasto de políticas públicas inclusivas e distributivas que dão substrato jurídico para a mudança social, visando à redução da desigualdade social (BERCOVICI, 2009).

A Constituição Dirigente e a ideologia constitucionalmente adotada são complementares e convergentes, sendo que aquela vincula ações políticas ao projeto jurídico constitucional, enquanto essa atua como filtro hermenêutico no que tange a fundamentação das políticas econômicas baseada no conjunto positivado da Constituição Econômica.

Da mesma forma que, sendo a CR dinâmica e una, sua interpretação é feita pelo conjunto e não por artigos isolados. Se não há uma ideologia dominante, essa pluralidade ideológica deve ser harmonizada pela ideologia constitucionalmente adotada. Na aplicação, todavia, pode haver uma predominância, e vale a ressalva de que não há neutralidade na escolha do Estado econômico ou financeiro (LELIS, 2020). É importante percebermos que os atores políticos, ao executarem a CR, fazem opções que prevalecem certa ideologia ou outra.

Logo, para entender a aplicação da CR e averiguar sua real efetividade, deve ser encarado não somente problemas de Direito, mas também questões de poder. O pacto constitucional está entrelaçado aos fatores reais de poder e apenas a materialização da CR a concede força ativa. Desse modo, a atuação do poder executivo, com destaque às políticas econômicas, gera alterações na forma como a CR será efetivada, sendo ao viés social e econômico, ou a linha financeira e neoliberal. Mesmo tangendo ora a um lado, ora a outro; para que as políticas cumpram a ideologia constitucionalmente adotada é preciso que não desrespeitem nenhuma garantia prevista na CR: não se pode adotar uma ideologia sem observar direitos fundamentais que integram o fim constitucional.

2.4. A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO

De acordo com as teorias interpretativas da Constituição Econômica, há, na CR, a determinação de se materializar o desenvolvimento da nação brasileira. No intuito de abordar os principais pontos do desenvolvimento, podemos citar, conforme Cardoso (2018), algumas contribuições e semelhanças que permearam as obras dos maiores estudiosos do tema.

Para Rosenstein-Rodan os países subdesenvolvidos deveriam recorrer ao capital externo, pois assim seu progresso seria mais rápido do que se dependessem da criação de capital interno; e se dedicar à indústria leve, visto que as indústrias pesadas presentes nas nações ricas já bastariam. Hans Singer, diz que o problema é estrutural, introduzindo discussões de justiça e de eficiência distributiva. Para ele os investimentos externos devem contribuir para modificar a estrutura do subdesenvolvimento e não para manter a condição periférica exportadora de produtos primários. Ragnar Nurkse defende a industrialização como forma de crescimento equilibrado cujo foco seja o mercado interno. O progresso econômico não é espontâneo e a acumulação de capital não garante o desenvolvimento, sendo indispensável que o Estado, movido pela coalizão social, promova garantias institucionais e políticas econômicas que visem romper com o círculo vicioso da pobreza. Albert Hirschman critica a teoria do crescimento equilibrado ao defender que o desenvolvimento se dará por mudanças estruturais, que são encadeadas por desequilíbrios. O papel do Estado, para Arthur Lewis, é não intervir demais nem de menos, deve-se dar liberdade aos agentes econômicos, mas também promover condições que permitam aos setores crescer de forma relacionada e equilibrada. No entanto, Lewis confessa que ele e os demais pesquisadores se equivocam ao

não se atentar à instabilidade política presente nas nações subdesenvolvidas, que dificulta o planejamento e a execução de políticas de investimento em longo prazo. Neste sentido, Gunnar Myrdal destaca que, em geral, o Estado nos países subdesenvolvidos é fraco e para mudar a estrutura o mais importante é estabelecer um plano nacional de desenvolvimento econômico, com percalço na esfera social. Raúl Prebisch também considera importante os investimentos estrangeiros, tendo em vista a falta de recursos internos suficientes para promover a industrialização. Ressalta que insistir no modelo primário-exportador fará a economia prisioneira do subdesenvolvimento, sendo essencial plano de desenvolvimento promovido pelo Estado que distinga e priorize o interesse nacional perante as vontades do empresariado (CARDOSO, 2018).

Todos esses autores ressaltaram a importância de planejamento estatal, industrialização (em diversas medidas) e reformas estruturais. Com diferentes abordagens e pontos semelhantes, esses estudiosos destacaram a industrialização como ponto chave, mas que sem estar conjugada com outros fatores, não encadeia o desenvolvimento. Dentre os autores que pensaram o desenvolvimento, ficamos com Celso Furtado (2007) que influenciou a redação da Constituição Econômica e pensa o desenvolvimento a partir da particularidade de cada economia nacional considerando, ainda, o fato de que as nações periféricas não possuem centros de decisão autônomos. Assim, duas condicionantes internas são: a tomada de decisões, com foco na atuação estatal, e as condições estruturais, que não são modificadas naturalmente. O segredo do desenvolvimento estaria na industrialização que, sozinha, não levaria a lugar nenhum. É necessário conjugar o setor industrial com reformas estruturais, como a reforma agrária, urbana e social de modo que se alterem estruturas de poder e a alocação de recursos.

A teoria furtadiana aponta condições para países periféricos superarem o subdesenvolvimento. São elas: (i) autonomia nas decisões; (ii) limitação no padrão de consumo dos países ricos e; (iii) descentralização de decisões empresariais. Tais requisitos aparecem ao se constatar que os mercados capitalistas, por si sós, não levam a sociedade ao desenvolvimento e às transformações estruturais. Pelo contrário, reforçam a concentração de renda e a estratificação social existente. Logo, a solução reside na esfera política, capaz de promover mudanças de natureza social, atender às necessidades básicas da população e conduzir a economia a um desenvolvimento sustentável (FURTADO, 2007b, p. 62).

Os desafios da industrialização brasileira se revelam, portanto, mais sociais e estruturais do que propriamente econômicos. Uma política de desenvolvimento eficaz deve ser capaz de criar bases sólidas e diversificadas para o sistema econômico, com fulcro na soberania nacional, e não na defesa de interesses particulares (FURTADO, 2007b). No processo do desenvolvimento é necessário olhar para as peculiaridades históricas de cada economia, sem a intenção de validar universalmente políticas de países industrializados (FURTADO, 2013). O modo como o capitalismo irá se manifestar em cada sociedade vai depender de sua estrutura social, tendo as normas jurídicas e o planejamento estatal importante papel no desenvolvimento.

Em análises mais próximas aos dias atuais, Rodrik (2004), Gala et al (2020) e Gala e Roncaglia (2020) pensam uma política industrial para o século XXI aliada a um sistema nacional de inovação que eleve a complexidade econômica. O sistema de inovação é constituído por “um grupo articulado de instituições dos setores públicos e privado (...) cujas atividades geram e difundem novas tecnologias” (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 183). Rodrik (2004) elenca as medidas que tornam possível a junção dos setores públicos e privados em prol da industrialização, inovação e complexidade econômica: (i) a industrialização deve ser uma política de Estado, como ocorreu na Coreia do Sul, com o general Park Chung Hee; (ii) conselhos e fóruns de coordenação atuam como os canais de comunicação entre os setores públicos e privados e; (iii) deve-se criar mecanismos de transparência e *accountability*. Desse modo, “a política de industrialização deve ser enxergada pela sociedade como uma ferramenta para promoção de avanço tecnológico e desenvolvimento de novas atividades produtivas e não um canal para apropriação de ganhos fáceis e *rente-seeking* e oportunidades de corrupção” (GALA; RONCAGLIA, 2020, p. 184). Essa política, aliada ao protecionismo e a metas de ganhos de produtividade e prazos bem definidos, como ocorreu no Leste Asiático, é caminho viável, e constitucional, para o desenvolvimento tardio.

Trataremos, no próximo capítulo, das políticas econômicas brasileiras adotadas de 1995 a 2018, perpassando, para tanto, os mandatos dos Presidentes FHC, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, no intuito de compreender como a Constituição Econômica foi efetivada por esses governantes. Antes disso mapearemos o conceito de políticas econômicas que será abordado neste trabalho e o contexto pós Constituição de 1988.

3. POLÍTICAS ECONÔMICAS (E SUAS ANÁLISES) DE 1995 A 2018

3.1. O QUE SÃO POLÍTICAS ECONÔMICAS?

Política pública é expressão polissêmica que, para o Direito, ganha densidade teórica como ferramenta para a materialização de direitos fundamentais. Assim, a política pública é um programa ou quadro de ação governamental “cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito” (BUCCI, 2006, p. 14). A política pública, deste modo, pode ser setorizada, compreendendo diversos campos de atuação estatal, inclusive o econômico. Razão pela qual pode-se afirmar que as políticas econômicas são espécie de política pública.

A política econômica é, portanto, o “conjunto de medidas postas em prática para atender objetivos econômicos” (SOUZA, 2003, p. 25). Para cumprir essa finalidade, ela deve ser atribuída de juridicidade, para que não deixe de respeitar direitos constitucionais por arbitrariedade política (SOUZA, 2003). Ou seja, a política econômica é legal e efetiva quando cumpre o texto constitucional com vistas a materializar direitos fundamentais. São exemplos de política econômica: a “compra e venda de moeda nacional na economia; edição de normas legais de remessa de lucros ao exterior, de repressão ao poder econômico e de defesa do consumidor [e]; emissão de títulos públicos” (CLARK, 2008, p. 207).

A CR permite aos governantes eleitos atuações distintas e que podem variar quanto à predominância do aspecto social e protetivo ou liberal e financeiro, respeitando, contudo, os pressupostos da Constituição Econômica. O texto constitucional, assim, impõe regras e princípios que devem ser seguidos ao se formularem as razões das políticas econômicas. Trata-se de um complexo jogo entre interesses individuais e coletivos, sociais e financeiros, de utilidade social e benefício econômico, equilíbrio de mercado e o regime do poder público.

Nesse jogo complexo, a elaboração e aplicação de políticas econômicas implicam escolhas ideológicas, afastando qualquer neutralidade: “a formulação de políticas públicas [e, portanto, de políticas econômicas], pelo aparelho do Estado não é isenta da influência da ciência econômica e a sua carga ideológica” (LELIS, 2019, p. 52). Considerando que a CR permite políticas com viesses diferentes, é válido investigar as ideologias por detrás das políticas econômicas adotadas.

Tendo em vista a amplitude que o conceito de políticas econômicas abarca, trataremos neste artigo de atuações estatais¹ diversas, mas relevantes, que marcaram a conduta econômica dos governos, e permitem a análise de como o Estado efetivou a Constituição Econômica e sua pluralidade ideológica. Para tanto, iremos percorrer a trajetória das políticas econômicas brasileiras implantadas pelos governos dos Presidentes FHC; Luís Inácio Lula da Silva; Dilma Rousseff e Michel Temer, de 1995 a 2018. Partiremos da contextualização do cenário econômico nacional que cerca a promulgação da Constituição de 1988 e começo da década de 1990, adentrando logo em seguida no governo de FHC, que adotamos como marco inicial da análise das políticas econômicas governamentais, uma vez que no seu mandato, que se iniciou após o Plano Real, foi possível articular ações econômicas a partir da estabilidade monetária, e também no qual foi consagrada a hegemonia do capital financeiro internacional e a ordem neoliberal. Como marco final, teremos o governo de Michel Temer, que findou em 2018, e antecede o Presidente atual, Jair Bolsonaro, na intenção de realizar o estudo a partir de mandatos finalizados e assim discorrer com maior precisão sobre as políticas adotadas.

3.2. CONTEXTO ECONÔMICO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A crise econômica mundial na década de 1970 alterou o sistema financeiro econômico. Antes da crise vigorava o consenso keynesiano (1945-1973), no qual o arranjo capital-trabalho possibilitava a materialização do Estado de Bem-estar social, dos direitos trabalhistas coletivamente negociados e a garantia política de pleno emprego. No entanto, a alta da inflação de meados da década de 1970, reflexo monetário do conflito distributivo entre o capital e o trabalho, tendeu a modificação do modelo, transformando a dívida pública em mediadora da disputa entre as demandas por direitos e as demandas do capital (STREECK, 2012, p. 41-45). A globalização e a desregulamentação financeira alteraram a função do fundo público, deixando de assegurar a reprodução de mão-de-obra e passando a garantir a remuneração do próprio capital. Esse novo modelo, vigente em nosso tempo, pode ser

¹ Eros Grau (2010) diferencia as ações do Estado em relação ao domínio econômico, denominando “intervenção” para atividades estatais em esfera de outrem, de titularidade privada, e “atuação estatal” para o exercício estatal nas atividades econômicas enquanto gênero, que compreende duas espécies: serviço público e a atividade econômica em sentido estrito (GRAU, 2010). Será usado neste texto o termo “atuação estatal” para sinalizar o exercício amplo do Estado nas atividades econômicas de forma geral.

denominado de keynesianismo privado, ao invés de o governo financiar o acesso igualitário aos serviços públicos e direitos é o cidadão quem é forçado a tomar empréstimos por conta própria para arcar com aquilo que antes lhe era garantido constitucionalmente (LELIS, 2020, p. 171).

A consequência do endividamento público, que garante o capital, foi, também, a institucionalização da dependência externa dos países a seus credores internacionais. Pois, ao financiar países em desenvolvimento, como o Brasil, atores como FMI e Banco Mundial passam a ditar agendas econômicas que tenham impacto positivo no pagamento da dívida externa (CACIATORI; FAGUNDES, 2020). E para auxiliar neste processo, propagam o discurso de redução do tamanho do Estado e abertura comercial, a partir de privatizações e menores restrições à entrada de empresas estrangeiras.

Concomitante a isso, com a redução do tamanho do Estado, havia a pressão externa para abertura do mercado. No início da década de 1980, no auge da dívida e com déficit na balança de pagamentos, a política externa priorizava superávits comerciais, reduzindo as importações e ampliando as exportações. Mas, ao final da década, marcada por recessão e instabilidade, foi forte a pressão por maior abertura comercial, uma vez que a substituição de importações se encontrava estagnada. A dívida pairava em como esse processo de abertura deveria ocorrer, mas a crença era de que promoveria crescimento econômico (LACERDA et al, 2010).

O modelo do nacional-desenvolvimentismo, aplicado pelo Presidente Getúlio Vargas, e mantido durante a Guerra Fria (1945-1991) que, focava no fortalecimento da indústria nacional e na substituição de importações, perdeu força diante desse cenário. Assim, a partir dos anos 1990, houve uma mudança de perspectiva para a inserção competitiva do Brasil no cenário internacional. “O processo brasileiro de transição foi inicialmente de democratização política e só depois de liberalização econômica” (GOULART; SALLUM, 2016, p. 121).

A década de 1990 foi marcada pela abertura econômica, cujos governos empenharam-se em retirar estímulos às exportações e tarifas alfandegárias, facilitando a entrada de investimentos estrangeiros no país. Mas a liberalização e o longo período de déficit na balança de pagamentos tiveram um custo. Os anos de 1987 a 1993 foram de estagnação, queda nos investimentos públicos, atividade industrial defasada e falta de diversidade na produção, propiciando a substituição de mercadorias nacionais por internacionais.

Com a economia estagnada e a inflação disparando, a moeda nacional ficava cada vez mais desacreditada. Foram vários os planos de reforma monetária, que tentaram combater a inflação e retomar o crescimento econômico. O Plano Collor, por exemplo, durante o governo do Presidente Fernando Collor de Mello (1990-92), estabeleceu corte nos gastos públicos, aumentando a receita fiscal, o que possibilitou breve superávit (LACERDA et al, 2010). Com a redução de liquidez da moeda, a partir do congelamento de preços e salários, redução dos incentivos fiscais e limitação ao acesso de depósitos bancários, a inflação foi reduzida, em primeiro plano, mas logo voltou a subir (BAER, 2002).

Após o *impeachment* de Collor, o vice Itamar Franco assumiu a presidência e nomeou FHC como Ministro da Fazenda. O então Ministro focou seus esforços em renegociar a dívida externa brasileira, tal como procederam os demais países da América Latina, dando assim importante passo para a estabilização monetária. Conjugado à política do Banco Central, de elevação das taxas de juros, o volume de investimentos externos que ingressou no país fortaleceu os cofres públicos, a ponto de deixar o governo preparado para implantar nova moeda, mas à custa do capital internacional especulativo (SIMÃO, 2009).

Assim foi introduzido o Plano Real, que usou como âncora para o controle de preços a taxa cambial estipulada em um real equivalente a um dólar, controlando-se, assim, a inflação e criando-se, ao mesmo tempo, uma moeda com poder aquisitivo estável. Dessa forma, em julho de 1994, foi apresentada nova moeda – o real, fazendo com que todos os preços fossem corrigidos automaticamente (SAYAD, 2013). A taxa de câmbio tornou-se o principal instrumento da política econômica, a fim de manter a estabilidade de preços, ao mesmo tempo em que consagrava abertura cada vez maior da economia, iniciada no governo Collor. Para atrair considerável volume de capital externo e sustentar o câmbio elevado da moeda também foi relevante a manutenção das taxas de juros elevadas, que atraíam investidores privados internacionais. Todas essas ações, entretanto, tinham um preço alto para a balança comercial, na medida em que aumentavam as importações e diminuía as exportações (BAER, 2002).

Além disso, os atrativos às importações impactaram diretamente na defasagem da indústria nacional e na vulnerabilidade econômica diante da conjuntura externa. Não há processo de abertura e de estabilização monetária sem custos (LACERDA et al, 2010). Foi, portanto, neste contexto, de moeda estável, redução de exportações e grande volume de

capital estrangeiro, que foi eleito FHC como Presidente do país por dois mandatos consecutivos (1995-2002), adotando agendas e políticas que serão discutidas a seguir.

3.3. A POLÍTICA ECONÔMICA DOS GOVERNOS BRASILEIROS

3.3.1 FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Os anos 1990 foram marcados pela consolidação do regime liberal-democrático, a partir dos governos Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e FHC (1995-2002) (CODATO, 2019). No entanto, como marco temporal inicial para este artigo, basearemos na agenda política de FHC, governo que solidifica a hegemonia do capital financeiro internacional e consolida práticas neoliberais.

O Plano Real, implantado ainda em 1994, teve começo esperançoso, com aumento no consumo e estabilidade de preços, mas essa situação não teve base para manter-se por muito tempo. A elevada taxa de juros que atraía investimentos externos e mantinha a paridade real-dólar não impedia a evasão das divisas, deixando a moeda refém do capital internacional especulativo. Era evidente a vulnerabilidade da economia brasileira, suscetível a alterações no cenário mundial e dependente de recursos externos para financiamento.

Para atrair capital externo a fim de manter a estabilidade da moeda, implantou-se o sistema de metas inflacionárias, pois em razão da desvalorização do real e câmbio flutuante decorrente da crise no balanço de pagamentos se fez necessário novo regime para segurar a inflação. Essa política econômica foi satisfatória no quesito de conter a pressão inflacionária que acometia o país desde os anos 1980, mas se ancorou em pilares que aos poucos revelaram a fragilidade de garantir o desenvolvimento em longo prazo.

Prevalecendo a ideia que os cofres da União não têm capacidade de manter investimentos públicos, a aproximação com atores externos encaixou na pretensão de reduzir os custos do Estado, e correspondia às imposições internacionais neoconservadoras (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003). E assim o Estado-Nação e a política nacional-desenvolvimentista se deterioraram frente às demandas financeiras ditadas pelas grandes nações e organismos internacionais (SIMÃO, 2009).

A dívida pública que crescia e o corte de gastos impostos externamente fez com que o governo iniciasse as políticas de privatizações e diminuísse os recursos para a área social.

Diante da falta de integração com os direitos sociais não há cumprimento do dirigismo constitucional. A passagem da modernização ao desenvolvimento reside na esfera social, pois o puro processo de acumulação não altera a sociedade a ponto de superar o subdesenvolvimento. “O Brasil cresceu. Modernizou-se. Mas o verdadeiro desenvolvimento só ocorre quando beneficia o conjunto da sociedade, o que não se viu no país” (FURTADO, 2013, p. 219).

Qualquer choque no comércio externo resultava no dispêndio de parte das reservas de dólares do Banco Central, revelando o esforço do governo em manter a estabilidade da moeda, baseada na sobrevalorização do real. Essa prática contribuiu para o aumento no número de importações e redução das exportações, desestabilizando a balança comercial (LACERDA et al, 2010). A situação foi ainda agravada pela introdução da tarifa externa comum do MERCOSUL, que entrou em vigor em janeiro de 1995, ampliando a abertura econômica (BAER, 2002).

Com o déficit na balança comercial, a taxa cambial era pressionada a se desvalorizar. Mas, vale lembrar que qualquer desvalorização da moeda também aumentava a dívida pública brasileira, pois sendo o Estado dependente de empréstimos estrangeiros, a desvalorização do real ampliava o débito estatal. E, também, como os principais credores eram entidades privadas, pelo menos até o pacote do Fundo Monetário Internacional lançado em 1997/98, se aparentasse ser mais difícil ao Estado quitar sua dívida, poderia haver desconfiança externa e comprometer novos investimentos, que faziam parte da taxa de crescimento econômico.

Em novembro de 1998, já no fim das reservas de capital estrangeiro, o FMI lançou um pacote de auxílio econômico aos países em desenvolvimento, conjugado a uma série de direcionamentos, com ênfase na elevação da receita tributária, corte de gastos e menos atuações do Estado na economia. Enquanto o progresso em reformas fiscais era lento, a liberalização econômica ocorria a todo vapor. Continuando a política já iniciada por Collor, o governo FHC decidiu avançar nas privatizações de estatais, adotando tratamento mais tolerante à entrada de multinacionais e participação do capital estrangeiro, na tentativa de aliviar o problema fiscal (BAER, 2002). Essa estratégia política teve embasamento na Emenda Constitucional n. 6 de 1995, que revogou o art. 171² da CR, dispositivo que visava à proteção

² Art. 171. São consideradas (Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995). I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País; II - empresa brasileira de capital

da empresa brasileira e da empresa brasileira de capital nacional, fundamentado no princípio da soberania econômica e do desenvolvimento nacional.

O governo, na defesa da Emenda, argumentou que essa distinção dificultaria o investimento externo no Brasil, obstaculizando a sua inserção no novo mundo globalizado. Todavia, Eros Grau afirma que “a revogação do art.171 atende aos interesses ao lado dos quais se alinhou o Poder Executivo, na persecução de um programa neoliberal” (GRAU, 2010, p. 267). Sendo o viés neoliberal uma ideologia permitida pela CR, mas não a única, questiona-se se a referida Emenda cumpriu com a ideologia constitucionalmente adotada. Afinal, a Constituição é una e, como vimos, determina a observação de várias ideologias na busca pelo desenvolvimento, de modo que seria “inteiramente descabida a interpretação isolada do texto do art. 3º da Emenda Constitucional n. 6 de 1995 ou da ausência do art.171 na Constituição” (GRAU, 2010, p. 276). Ao se retirar a proteção à indústria nacional afastou-se dos planos do governo o projeto de industrialização que encadearia o processo de desenvolvimento. Comparar a empresa de capital nacional à de capital estrangeiro subjugou a soberania do país aos interesses dos entes internacionais e dos países centrais.

Logo, entendemos que a revogação do art. 171 descumpriu com o objetivo expresso no art. 3º, II, da CR, de “garantir o desenvolvimento nacional” e com a previsão de incentivo ao mercado interno, considerado patrimônio nacional, conforme art. 219, CR (BRASIL, 2020). Ao desproteger o mercado interno, a economia ficou refém das importações, impedindo a progressão dos produtos nacionais, o fortalecimento das empresas e parques tecnológicos. Se a defesa da empresa brasileira e do mercado nacional não está prevista na CR, o amadurecimento da soberania econômica fica a cargo dos governos e não do Estado, prejudicando a continuidade de políticas públicas eficientes.

nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. § 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional: I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País; II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos: a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia; b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno. § 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional (BRASIL, 2020).

Assim temos que a promulgação dessa Emenda Constitucional não observou os fins constitucionais, descumprindo a ideologia constitucionalmente adotada, pois foi regida apenas por uma ideologia pura – a neoliberal – ao invés de conjugar as orientações ideológicas com as premissas e garantias fundamentais da CR.

Com a aprovação da Emenda e a predominância do viés neoliberal, o governo prosseguiu com a ampla desestatização, muitas vezes realizada às pressas, com preços reduzidos e boas condições de financiamento, o que impulsionou a desnacionalização da economia brasileira. Vale a ressalva de que além das condições de financiamento, as empresas estrangeiras instaladas no Brasil tinham a liberdade de escolher a tecnologia que seria implementada, optando em sua maioria por importar das matrizes, pesando a balança comercial e não contribuindo diretamente para o progresso tecnológico nacional.

Só no primeiro mandato de FHC foram desestatizadas trinta e uma empresas que faziam parte de setores importantes, como o de energia elétrica, telecomunicações e transportes. A rapidez do processo foi notável, sendo importante destacar que a captação de dólares, advindos dos leilões de privatização, permitiam manter a ilusória estabilidade da moeda e a consequente aprovação do governo (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019, p. 397).

Diante de todo esse movimento financeiro, as privatizações ao mesmo tempo em que introduziam dólares nos cofres públicos prejudicavam a balança comercial com sucessivas importações, fazendo com que o governo cedesse às pressões e deixasse o câmbio flutuar livremente em 1999, quando o dólar foi descolado do real e a moeda brasileira desvalorizou abruptamente (BAER, 2002). Houve receio da retomada da inflação, decorrente da desvalorização do real em 1999, mas após a recuperação cambial, consagrou-se um período de relativa estabilidade para o começo dos anos 2000 (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

O período de 1995 a 1998 foi marcado pelos esforços voltados à estabilização da moeda e do nível geral de preços, com exceção em 1996, por meio da Emenda 14, originalmente PEC 233 de 1995, de origem no Poder Executivo e de aceno socioeconômico, que inseriu na CR o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Regulado pela Lei n. 9.424 de 1997 e implantado em 1998, o FUNDEF mudou a estrutura do financiamento do ensino fundamental, obrigando estados e municípios a destinar, pelo menos 15% de suas arrecadações globais ao ensino fundamental. Já o início do segundo mandato se destacou, como descrito por Oliveira e Turolla (2003), pela “tríplice mudança de regime”, cujo objetivo era reverter os desequilíbrios

desencadeados pela política econômica anterior, promovendo reformas nos regimes cambial, monetário e fiscal.

Dentro da política fiscal, foram tomadas iniciativas ainda no primeiro mandato, como propostas de Emenda Constitucional versando sobre reformas administrativas e previdenciárias. Mas após a desvalorização cambial em 1999, para garantir a confiança na economia brasileira, o governo estabeleceu programa de estabilidade que promoveu elevação nas receitas tributárias, ao mesmo tempo em que as despesas continuaram a crescer (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003). Isso revela que o governo, apesar de corresponder às expectativas do mercado neoliberal, numa perspectiva de gastos públicos, também não reduziu o tamanho do Estado.

O regime cambial, como já dito, substituiu o câmbio semifixado pelo câmbio flutuante, permitindo o ajuste na balança de pagamentos, que em janeiro de 1998 atingiu o marco negativo de US\$19,7 bilhões, contra o superávit de US\$4,8 bilhões em 1994. Todavia, também não podemos falar que a flutuação no regime cambial não sofria intervenções, pois o Banco Central manteve títulos públicos indexados à taxa de câmbio (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

E por último, a política monetária, dentro da tríplice mudança de regime, substituiu a subordinação da moeda à âncora cambial pelo sistema de metas inflacionárias, que previam expectativas de inflação, definidas pelo Conselho Monetário Nacional e executadas pelo Banco Central (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003), podendo corrigir eventuais desvios da meta pela taxa de juros referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC (SAYAD, 2013). Como resultado, a inflação se manteve dentro do intervalo de metas estipuladas e a taxa de juros se apresentou em menor volatilidade.

Para além das políticas econômicas de cunho neoliberal, o segundo mandato de FHC, no ano 2000, por meio da Emenda 29, estabeleceu novas regras para o financiamento do sistema de saúde. Antes dessa emenda a única vinculação constitucional era para a educação, com percentual de 18% de receitas da União e 25% de receitas dos estados e municípios. De acordo com a Emenda 29, os percentuais mínimos de vinculação orçamentária para o Sistema Único de Saúde (SUS) seriam progressivos, iniciando, para os estados, no ano 2000, em 7% e terminando em 12% no ano 2004; e para os municípios, também com 7% de vinculação no ano 2000, chegando até 15% de vinculação orçamentária em 2004 (CAMPELLI; CALVO, 2007).

Logo é possível constatar que o primeiro mandato de FHC se ateve, na maioria das ações, ao entorno do fortalecimento da nova moeda até o momento da sua crise. E o segundo mandato à administração da crise externa do balanço de pagamentos, controlada pelo FMI, que impunha como solução ajustes na política econômica, a partir de preceitos neoliberais, como controles fiscais que reduzissem gastos públicos, cortando principalmente aqueles vinculados a demandas sociais (CASTRO et al, 2009, p. 70).

A dívida pública e o cenário internacional dominado pela ideologia neoliberal influenciaram o governo no modo como enfrentaria as questões sociais, atuando de forma isolada e desarticulada, com uma série de políticas sociais setorizadas sem que houvesse um projeto que interligasse a sociedade na busca pelo desenvolvimento e redução da desigualdade social. Além disso, as atuações estatais voltadas à diminuição do déficit público e a concretização das diretrizes neoliberais reforçaram a escassez e “permanente pressão para cortes de recursos destinados à área social, ditada pelo compromisso junto às agências multilaterais, de equilíbrio do déficit fiscal” (COHN, 1999, p. 185).

Ao investigar as políticas macroeconômicas que marcaram o governo FHC, notamos o controle inflacionário, a estabilidade da moeda, privatização de estatais e abertura perante o mercado internacional, tendo consequências para a balança externa, como redução de exportações e desestímulo à produção nacional e também para a sociedade brasileira, com a falta de políticas internas sociais devido à preocupação em reduzir o tamanho do Estado.

Quanto a mudança no financiamento do SUS, a principal política econômica de dirigismo constitucional nos anos FHC, pode-se afirmar que houve importante crescimento dos recursos aplicados pelas três esferas federativas. Contudo, apesar das aplicações mais volumosas, as desigualdades regionais, em termos de gastos *per capita*, praticamente não se alteraram (PIOLA; FRANÇA; NUNES, 2016). Segundo o Conselho Federal de Medicina (2020), o Brasil gastou, em 2020, com a concretização do direito constitucional à saúde, US\$ 334 por pessoa enquanto outros países com sistemas públicos de saúde gastam por pessoa: a França, US\$ 3.178; Canadá, US\$ 3.315; Espanha, US\$ 1.672 e; Argentina, US\$ 713.

Em relação ao FUNDEF, análises do programa (DAVIES, 2006 e; PINTO; ALVES, 2011) apontam que o fundo praticamente não incorpora novos recursos à educação, apenas promovendo uma redistribuição de acordo com o número de matriculados no ensino fundamental regular. Os aportes federais para o FUNDEF, em 2006, por exemplo, eram de apenas 1% da receita nacional. Além disso, ao desconsiderar desigualdades regionais, na

redistribuição de recursos, o FUNDEF provocou perdas significativas em mais de 2.000 municípios pobres.

Assim, as políticas econômicas no período FHC, de modo geral, colocaram em destaque a Constituição Invertida, com vista na perseguição de objetivos neoliberais, e falharam no tocante as determinações da Constituição Dirigente e, por consequência, da ideologia constitucionalmente adotada, ao não integrar ambos vieses econômicos nas atuações do Estado. O fim do governo FHC foi marcado por uma série de eventos nacionais e internacionais, que demarcaram o início dos anos 2000: crise energética (apagão), desaceleração da economia estadunidense, crise econômica na Argentina, atentados de 11 de setembro e escândalos contábeis que afetaram empresas estadunidenses, levaram à depreciação do câmbio e fez retrain os investimentos produtivos (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 209). Esse cenário, de desconstrução econômica, às vésperas das eleições presidenciais assinalavam a vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores e uma possível mudança de rumos na política econômica nacional. Entretanto, a política macroeconômica brasileira, no governo Lula, se manteve assemelhada: metas de inflação, câmbio flutuante e superávits primários, controle da inflação e pouco desenvolvimento econômico do país, como veremos a seguir.

3.3.2 LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

O início dos anos 2000 no Brasil foi marcado por crescimento econômico e ampliação de empregos formais. Carvalho (2018) aponta possíveis causas para esse cenário promissor, tais quais a alta no preço das commodities exportadas e condições macroeconômicas, como a estabilização de preços e o tripé: metas de inflação, superávit primário e taxa de câmbio flutuante. É evidente que o quadro externo favorável impactou positivamente o Brasil no início do milênio. O crescimento da China impulsionou a demanda por *commodities*, como produtos agrícolas e petróleo, expandindo de forma significativa as exportações brasileiras. O fluxo de retorno de capitais foi tão expressivo que o governo conseguiu quitar seus empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional ao fim de 2005 e acumular reservas internacionais, que permitiram maior resistência do país a mudanças no cenário externo.

Apesar das contribuições diretas para o crescimento econômico, o *boom* das *commodities* e as políticas voltadas para exportação de produtos primários também

reforçaram aspectos da economia brasileira, como a reprimarização e desindustrialização. Reprimarização no sentido de que a produção nacional voltou seu foco para os bens primários, sem perspectiva de investir em diversidade e em produtos de maior valor agregado. E desindustrialização, pois tendo em vista os ganhos no setor exportador de *commodities*, eram cada vez menores os incentivos para desenvolver a indústria nacional, que já vinha perdendo competitividade com a abertura do mercado. Essas características, reforçadas pelo cenário externo, ressaltaram o caráter dependente e subordinado do Brasil para com os países importadores de *commodities*. Dessa forma, os índices econômicos, por mais crescentes que fossem, também eram influenciados diretamente pelo cenário externo (CACIATORI; FAGUNDES, 2020).

O crescimento vivenciado no início dos anos 2000, favorecido pela conjuntura externa favorável, não deu base para promover a superação do subdesenvolvimento. O cenário de globalização que o país se encontrava foca no setor externo como pilar de crescimento, acentuando a divisão internacional de trabalho, a concentração de renda e a perpetuação da posição de exportador de *commodities* (FURTADO, 2007b).

Esse perfil nacional, de exportador de *commodities* persiste desde os tempos de colônia impedindo o desenvolvimento dinâmico e estável da indústria brasileira, que sofre com o processo de desindustrialização. Com pouca diversidade na estrutura produtiva e preponderância do capital financeiro internacional, reforça-se o ciclo de produção de *commodities* e amplia-se a abertura do mercado para importação de bens de alto valor agregado. E, como o preço das *commodities* é definido, sobretudo, por um pequeno grupo dominante, os *commodity traders*, o preço não tende a se alterar baseado na pura lógica de oferta e demanda, pelo contrário, acaba se fixando de forma inelástica. Assim, a produção, de certa forma, é estável e a precificação induzida por especulação, o que faz com que a sociedade fique à mercê das intenções lucrativas de corporações não democráticas (CACIATORI; FAGUNDES, 2020).

Ao focar na exportação de produtos primários, o governo contribuiu para a reprimarização e desindustrialização da economia nacional (CACIATORI; FAGUNDES, 2020). Na verdade, no Brasil, os bens primários nunca deixaram de ser a base da economia e a principal pauta de exportação. Em estudo feito por Gala et al (2020) foram revelados cinco países que durante os anos 1970 a 2010 superaram o estágio de produção de produtos primários e se consolidaram enquanto economias complexas, sendo: Irlanda, Israel, Hungria,

Cingapura e Coreia do Sul. Por outro lado, a pesquisa evidenciou que países como Brasil e África do Sul estagnaram, evidenciando sociedades fragmentadas e inconsistentes políticas industriais. O Brasil, nesse cenário, está na *middle-income trap* (GALA et al, 2020).

Middle-income trap, a armadilha da renda média, é o termo que designa a economia com mão de obra barata, recursos abundantes, e com problemas estruturais que retardam a produção de alto valor agregado. O questionamento proposto pelos autores na pesquisa citada é qual seria a política adequada para superar o estágio de *middle-income trap*, ou seja, quais foram as medidas adotadas pelos países em destaque que os permitiram alcançar o status de desenvolvidos enquanto outros ficaram pelo caminho (GALA et al, 2020).

Os países que obtiveram êxito utilizaram de políticas industriais inteligentes, investiram nos produtos certos na hora certa. Mas, além das políticas industriais, aplicadas em certa dose pela maioria dos países, foi preciso conjugar os diversos setores da sociedade para que ocorressem mudanças institucionais e transformações sociais. Essa difícil etapa no processo de desenvolvimento foi realizada com sucesso por poucos países (GALA et al, 2020). A Coreia do Sul, por exemplo, transformou, em menos de cinquenta anos, sua estrutura agrária e se tornou uma das economias mais tecnológicas do mundo, revelando o êxito em conjugar políticas econômicas e sociais e o importante papel do Estado no processo. O governo coreano implantou eficiente sistema de benefícios a empresas que cumpriam requisitos determinados e, em cada estágio do desenvolvimento, revia quais setores seriam priorizados. De modo geral, os casos de sucesso se utilizaram de políticas industriais eficientes, conjugando ações do Estado e do setor privado para atingirem o patamar de economias complexas (GALA et al, 2020).

Furtado (2007), pensando o Brasil, questiona a opção pelas exportações, que desempenham papel complementar nas taxas de crescimento, em detrimento da construção do mercado interno. Somado a isso, sendo a principal pauta de exportação os produtos primários, seus preços não tendem a aumentar, fazendo com que o país continue no ciclo de obter financiamento externo para exportar cada vez mais e auferir lucros, ao mesmo tempo em que se torna refém dos compromissos firmados com os agentes internacionais e direciona grande soma de recursos a um único setor (FURTADO, 2007b).

De todo modo, com a economia voltada à exportação de *commodities* e sem políticas industriais inteligentes, o governo Lula, mesmo avançando em termos sociais, como o fez com o Bolsa Família, (que fortaleceu, também, o mercado de consumo interno), falhou em

responder positivamente no que tange ao desenvolvimento do país. A configuração neodesenvolvimentista que marcou seu governo não foi capaz de promover as reformas estruturais necessárias ao processo de desenvolvimento.

O neodesenvolvimentismo é política econômica, heterogênea e eivada de contradições, mas que faz jus à luta do Partido dos Trabalhadores (PT), durante a década de 1990, pela implantação do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. A aproximação da elite empresarial, no início dos anos 2000, adotando posturas moderadas, permitiram ao PT vencer quatro eleições e fez com que os interesses da elite financeira aparecessem em vários aspectos da política econômica do partido. A associação do modelo neoliberal dos anos 1990 com os aspectos sociais dos anos 2000 é que levam ao termo, neodesenvolvimentismo, aplicado ao período Lula e Dilma (BERRINGER; BOITO JUNIOR, 2013, p. 32). Afinal, mesmo os partidos de esquerda acabam se curvando à racionalidade política neoliberal de modo que a alternância no poder, de FHC à Lula, pouco altera a política adotada (ANDRADE, 2019b, p. 21).

Dessa forma, sem romper com a ordem financista, o governo buscou o crescimento do mercado interno, fazendo alusão ao termo “desenvolvimentista” para se associar ao programa de desenvolvimento que da década de 1930 e que teve como foco a economia nacional a partir da industrialização por substituição de importações. Todavia, as diferenças dos períodos e dos modelos econômicos são grandes.

Furtado (2007b) descreveu a importância do mercado interno como motor de crescimento econômico desde a Revolução Industrial. Sem ignorar a importante parcela das exportações, durante o processo de industrialização a pressão político-social para elevação dos salários e para assegurar direitos protetivos, transpassando apenas o aspecto econômico, consolidou mercado consumidor interno. E como o desenvolvimento econômico parte de mercados em expansão, o potencial do mercado interno brasileiro deve ser observado a fim de se construir um sistema econômico dinâmico e com considerável autonomia.

Afinal, segundo o autor, as verdadeiras taxas de crescimento do Brasil se deram pela força do mercado interno, restando ao mercado internacional papel coadjuvante no desenvolvimento econômico brasileiro. Uma vez que o preço dos produtos primários tende a cair e a demanda se apresenta relativamente inelástica, para países com grandes dimensões territoriais e considerável desigualdade social, a concretização do mercado interno tem protagonismo na dinamicidade do sistema econômico (FURTADO, 2007b).

Furtado (2007b) afirma, com esse raciocínio, que a nossa política econômica deveria focar no mercado interno, por seu caráter essencial no crescimento econômico e também pelos interesses nacionais. Assim, o governo deveria priorizar a massa salarial e políticas de bem-estar social que assegurem o mercado de consumo interno, deixando a inserção internacional como ação complementar.

Em breve analogia, durante a crise de 1929, o sistema brasileiro não entrou em colapso e adquiriu autonomia apoiando-se no mercado interno. As políticas de apoio ao setor cafeeiro e posterior industrialização por substituição de importações, também decorrente do período de guerras, deram bases à manutenção e desenvolvimento da economia (FURTADO, 2007a). O governo Lula, a partir de políticas de distribuição de renda, foi capaz de sustentar a economia nacional, mesmo com a crise de 2008/09, da qual o Brasil teve rápida recuperação. No entanto, as mesmas políticas que permitiram a superação da crise, com o quadro externo se deteriorando, revelaram sua fragilidade e manutenção do status de subdesenvolvimento.

Sampaio Júnior (2012, p. 679) relata que os desenvolvimentistas acreditavam que bastaria vontade política de efetivar mudanças estruturais para enfrentar as causas do subdesenvolvimento e superá-lo. Na teoria seria suficiente conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo (estabilidade monetárias, austeridade fiscal e competitividade internacional) com os aspectos positivos do desenvolvimento (crescimento econômico, industrialização, regulação estatal e sensibilidade social). Não levaram em consideração a ordem financeira na qual o país está inserido e a divisão internacional do trabalho que perpetuam a condição de dependência e subjugação nacional aos centros de poder.

De 2006 a 2010, já no segundo mandato, as exportações dão espaço para as políticas baseadas na expansão do mercado interno, a partir da distribuição de renda, acesso ao crédito e investimentos públicos. Para a transferência de renda, foram criados programas como o “Bolsa Família”, com objetivo de acabar com a extrema pobreza, e também reforçado os reajustes salariais anuais, na tentativa de diminuir a disparidade entre o salário mínimo e o salário médio, reduzindo, portanto a desigualdade econômica e social (CARVALHO, 2018).

Embora tais políticas não resultassem em avanços tecnológicos e diversidade do parque industrial, tendo em vista que as transferências de renda beneficiavam principalmente os setores de mão de obra menos qualificada, como os de serviços e construção civil, elas permitiram dinamismo ao mercado interno, com a inclusão de expressiva massa populacional

no mercado formal de trabalho, e consequentemente, no mercado de consumo. Quanto aos investimentos públicos, que futuramente no governo Dilma seriam freados por uma política de concessões e estímulos ao setor privado, representaram componente que mais influenciou no crescimento do Produto Interno Bruto, nos anos em destaque (CARVALHO, 2018).

Vale destacar que essas políticas, de transferências e investimentos, tiveram sua relevância comprovada diante da crise de 2009. Mesmo com a queda no preço das *commodities*, desvalorização do real e contração do crédito, resultando em dois trimestres de queda, já no final de 2009 a economia apresentava taxas de crescimento, tendo como notória participação desse resultado o desempenho das políticas anteriores à crise. A rápida recuperação só foi possível, pois vigorava no Brasil o modelo econômico com foco no mercado interno, sendo menos suscetível à vulnerabilidade externa. Para combater a crise que assolava os países em todo o mundo, o governo manteve as políticas já existentes, tais quais as de investimento em infraestruturas e de acesso ao crédito às famílias (CARVALHO, 2018).

As políticas do período Lula contribuíram neste viés de força interna, com incremento salarial e transferências de renda, e permitiram que boa parte da população saísse da zona de extrema pobreza e adentrasse na classe média, se transformando em potenciais consumidores que fortaleceram o mercado nacional. O programa Bolsa Família, que marcou a política social do Partido dos Trabalhadores, contribuiu para a diminuição da desigualdade econômica social e, associada à valorização do salário mínimo e acesso ao crédito, fortaleceu o mercado interno.

A política de crescimento e desenvolvimento adotada pelo governo Lula tinha limites e desafios para ser mantida, principalmente com a cessação da conjuntura externa favorável. O Brasil, de fato, se beneficiou com o *boom* da demanda internacional por *commodities*, mas a médio e longo prazo a falta de diversidade na estrutura produtiva, revelou a fragilidade da indústria brasileira. O mercado interno que crescia acelerava também as importações, pois se dentro do país a oferta não supre a procura, os produtos teriam que vir de fora.

O setor de serviços, por outro lado, que não sofre concorrência externa, se intensificou com o aumento de mão de obra e de salários. Esse aumento, no entanto, resultou em inflação de serviços, que foi sentida principalmente pela classe média, com a diminuição do poder de compra. Assim, a valorização do salário mínimo e aumento de empregos formais para a mão de obra menos qualificada contribuiu para a redução da extrema pobreza, mas também para

a contração de renda real da classe média, dada a inflação de bens e serviços. Apenas o topo da pirâmide social manteve a renda altamente concentrada (CARVALHO, 2018).

Quanto as políticas socioeconômicas, em 2006, por meio da Emenda 53 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao FUNDEF que estava em vigência desde 1998. O FUNDEB, inicialmente previsto para vigor entre 2007 e 2020, teve recursos crescentes, oriundos do governo federal, sendo R\$ 2 bilhões em 2007, R\$ 3,2 bilhões em 2008 e R\$ 5,1 bilhões em 2009. A partir de 2010 o aporte ao FUNDEB passou a ser correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios³ (BRASIL, 2021).

Foram virtudes dos governos Lula, a valorização do salário mínimo, transferência de renda, elevação de dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), apoio a grandes empresas nacionais ou instaladas no Brasil e a política econômica anticíclica, que mantiveram a economia aquecida mesmo em tempos de crise mundial, como a de 2008. Logo, podemos afirmar que a política econômica de Lula cumpriu com o dirigismo constitucional e com a ideologia constitucionalmente adotada. Por outro lado, apesar da força alcançada pelo mercado interno, com ênfase na exploração de *commodities*, não se observou planejamento estatal capaz de colocar o Brasil no posto de nação desenvolvida. Essa política neodesenvolvimentista permeou o governo Lula dando base para a eleição da nova Presidente da República – Dilma Rousseff, também do PT. No entanto, a continuidade da política econômica sofreu empecilhos, tendo em vista às pressões do empresariado e o fim do cenário externo positivo, o que nos faz questionar se a política do governo Lula realmente nos levaria ao desenvolvimento, em longo prazo, ou se representou crescimento econômico sem bases sólidas para se manter.

3.3.3 DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

Dilma Rousseff assumiu a Presidência da República em 2011, sendo a primeira Presidente mulher do Brasil e sucessora do PT, novamente vencedor nas eleições presidenciais, após dois mandatos consecutivos de Luís Inácio Lula da Silva. Contudo, o acelerado crescimento econômico que o país vivenciou na primeira década dos anos 2000 e

³ Em 2020, com o fim do FUNDEB original foi aprovada a EC 108, regulamentada pela Lei 14.113 de 2020, instituindo o FUNDEB em caráter permanente.

que deu margem para grande aprovação de Lula no final do seu governo, foi freado e os índices começaram a cair, revelando à nova Presidente as dificuldades de manter a ordem neodesenvolvimentista e avançar com políticas econômicas sociais.

Laura Carvalho (2018) aponta hipóteses para o declínio da prosperidade econômica, após a primeira década do século XXI, podendo ser consequência do fim da boa maré das *commodities* ou do distanciamento do modelo estatal dos anos 1990. Supondo estarem corretas e não sendo possível mudar o cenário externo, restaria a alternativa de retornar ao padrão de Estado anterior, reduzindo a atuação na esfera social, uma vez que, segundo essa teoria, os custos do Estado teriam extrapolado as receitas fiscais, gerando repercussões econômicas negativas. Outra explicação para a crise seria o resultado da política do governo Lula. As políticas petistas incomodaram as elites financeiras do país o que motivou incontáveis propagandas negativas da imprensa e o boicote empresarial. Com base nessas visões, a política econômica adotada nos anos 2000 foi equivocada, pois sem dar base para um crescimento em longo prazo, a economia logo se estagnou e a crise foi instaurada.

Tendo em vista a estagnação econômica, o governo Dilma atendeu às demandas e pressões empresariais que surgiram ainda perante o governo Lula, reduzindo a taxa de juros, desvalorizando o real e concedendo desonerações tributárias que beneficiaram o empresariado. Tais ações faziam parte do plano de mudança centrado no desenvolvimento da indústria nacional, com destaque para as exportações, tirando o foco do estímulo ao mercado interno. As políticas monetárias e fiscais de desvalorização da moeda e menores taxas de juros estimulariam as exportações, retomando a atividade econômica no país, e os investimentos privados, que substituiriam os investimentos públicos (CARVALHO, 2018).

No que tange aos estímulos às exportações, as políticas não tiveram o efeito desejado. As exportações brasileiras, como visto, são prioritariamente de *commodities*, dada à baixa diversidade industrial. As *commodities* são relativamente insensíveis à desvalorização do real, pois os produtos primários se baseiam na safra, ou seja, na oferta real, e não são consideravelmente modulados pela taxa de câmbio a ponto de ser um fator de diferença para o desempenho exportador. Assim, a desvalorização da moeda não contribuiu diretamente para o estímulo da produção nacional e fortalecimento da balança comercial (CARVALHO, 2018).

Tampouco os investimentos privados subiram como o esperado, fazendo com que essas ações servissem basicamente para reduzir os custos da elite empresarial, aumentando

sua renda. Com a crescente crise do período, a demanda não mostrava taxas de avanço, e sem a expectativa de elevação da procura, não havia justificativa para investimentos do setor privado, nem ampliação de empregos. A aposta nas concessões para transferir ao setor privado o compromisso com a infraestrutura e com a melhora na qualidade de serviços foram frustradas e incapazes de substituir os impactos econômicos e sociais gerados pelos investimentos públicos em longo prazo (CARVALHO, 2018).

Assim, além de ter pouca eficácia no crescimento do país, a amplitude das desonerações e incentivos fiscais descaracterizou o objetivo de combater a crise e estimular a indústria, pois abrangeram tanto o setor industrial, como o de serviços, construções e outros. A expansão para vários setores econômicos se consolidou como um dos eixos da política fiscal do governo, o que gerou complicações para os cofres públicos e grande déficit nas arrecadações, deixando o Estado ainda mais refém da dívida pública, além de não contribuir em si para a retomada econômica (CARVALHO, 2018).

Todas essas ações ressaltaram o desgaste financeiro vivenciado pelo país, o que colaborou para a eclosão do discurso conservador a favor da redução do tamanho do Estado, que já acumulava expressivo volume de dívidas. Acrescente-se a diminuição de receita, fruto de ampla política de desonerações tributárias. Os gastos do Estado com benefícios sociais, na verdade, não cresceram em porcentagem maior que em governos anteriores, mas a arrecadação se deu de forma expressivamente menor. O suposto colapso fiscal, associado às políticas petistas de distribuição de renda, deveria levar em conta os benefícios acumulados pelo setor empresarial no mesmo período (CARVALHO, 2018).

De toda forma, a dívida pública acumulada e o fracasso das políticas econômicas em retomar o crescimento evidenciaram a recessão econômica que assolava o país. E as políticas de desenvolvimento nacional, baseadas no mercado interno e em investimentos públicos encontraram resistência para se reestabelecer frente aos imperativos neoliberais, que firmavam como prioridade o pagamento da dívida pública e a abertura do mercado (BERRINGER; BOITO JUNIOR, 2013, p. 32).

A ordem neodesenvolvimentista, que associa o braço esquerdo das políticas nacionais com o lado direito do neoliberalismo, perde razão diante da falta de alternativas para a crise econômica financeira que agradem ambos os interesses. O cenário financeiro mundial não era o mesmo do início do milênio e o governo, que via sua base de apoio ser enfraquecida,

adotou medidas para segurar a base eleitoral e garantir a reeleição da Presidente, deixando os reajustes econômicos para o ano de 2014.

Após a reeleição, Dilma, que não contava mais com grandes índices de aprovação, teve um segundo mandato breve, marcado por crise econômica e política. O aumento da energia elétrica foi sustentado pelo Tesouro Nacional, sendo feito o reajuste após as eleições de 2014. Houve também excesso de estímulos ao consumo e desonerações fiscais – receita de sucesso na crise de 2008 -, mas, que não trariam o mesmo resultado em 2015. Além das políticas econômicas equivocadas, a China adotou nova política econômica, reduzindo a compra de grãos e minério de ferro do país, impactando a balança comercial de um Brasil com baixa complexidade industrial e econômica (VILLAVERDE, 2016, p. 292).

O Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, junto com a equipe econômica do governo, anunciou, em 2015, o ajuste fiscal, na tentativa de equilibrar as contas do Estado, reduzindo o déficit primário e elevando as receitas. Dessa forma, apoiado no discurso de que o governo não aguentaria manter a política expansiva, o Ministro definiu cortes no orçamento e congelamento de gastos em áreas de saúde, educação e infraestrutura, além de novos tributos que sobrecarregaram, principalmente, os contribuintes de menor renda (GUIA..., 2015). Mas a estratégia, que prometeu retomada rápida da economia, falhou. As medidas fiscais recessivas contribuíram para desestimular investidores, elevar o desemprego e reverter a redução da desigualdade salarial conquistada no início dos anos 2000 (CARVALHO, 2018).

O ano de 2016 ficou marcado na história do Brasil pelo processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, acusada de liberar créditos orçamentários por meio de decretos, não orientados na meta fiscal vigente, e de praticar “pedaladas fiscais”, o que supostamente infringiria a Lei Orçamentária e a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (lei do *impeachment*), e, portanto, justificariam a destituição da Presidente. Dilma, no entanto, estava segura de não haver cometido nenhum crime de responsabilidade, até porque práticas idênticas, de atrasos nos repasses do Tesouro Nacional aos bancos públicos (pedaladas fiscais), já haviam sido praticadas por governos anteriores, como o de FHC, em 2001. A questão estava muito mais em discutir as políticas econômicas financeiras adotadas pelo governo do que na própria responsabilidade criminal da Presidente (VILLAVERDE, 2016).

A justificativa financeira foi inclusive dada na votação do *impeachment*, como descreve Villaverde (2016), citando o senador Acir Gurgacz, do PDT de Rondônia, que expressou que a razão seu voto a favor do *impeachment* era pela “falta de governabilidade”

da Presidente (VILLAYERDE, 2016). Essa e outras falas que marcaram o processo de retirada de Dilma fundamentam a denominação de golpe para o episódio político, pois a ingovernabilidade não é um fator constitucional que legitima um processo de *impeachment*.

Desse modo, as políticas econômicas de Dilma também falharam em cumprir com a Constituição Econômica, relativamente ao objetivo do desenvolvimento nacional. Apesar de se pautar pelo dirigismo constitucional ao conjugar políticas econômicas e sociais e com a tentativa de retomada de crescimento, a inserção na ordem neoliberal e a falta de mudanças na raiz da estrutura colonial impediram qualquer possibilidade de desenvolvimento duradouro e de que as políticas sociais fossem além da participação da sociedade de consumo.

O desgaste da economia e o discurso da dita ingovernabilidade reforçaram a mensagem neoliberal de que o dirigismo constitucional não é viável empiricamente, ou seja, que o Estado financeiro não suporta a concretização dos direitos sociais fundamentais, sendo necessária a preponderância da Constituição Dirigente Invertida para maior liberdade do mercado e ajuste das contas públicas. Para isso, o Vice-Presidente Michel Temer, vinculado ao MDB, antigo PMDB, partido de direita, surgia como a aposta do setor financeiro para resolver a instabilidade econômica, política e institucional que assolava o Brasil.

3.3.4 MICHEL TEMER (2016-2018)

Quando Michel Temer assumiu a presidência, o Estado garantidor de demandas sociais foi declarado vilão e as políticas de viés neoliberal foram radicalizadas como única via possível de colocar o Brasil de volta ao eixo de prosperidade. Com o discurso de desengessar o Estado do dirigismo constitucional e diminuir seu tamanho, a economia capitalista teria mais liberdade e funcionaria melhor, superando a estagnação financeira. Dentre os pilares para retomada da economia estavam a contenção da inflação, o controle de gastos públicos, a reforma da previdência e o financiamento externo para área de infraestrutura, sem que a União tivesse que gastar um centavo (CARVALHO, 2018).

As propostas de Temer, fiéis ao dirigismo constitucional invertido, disseminaram a convicção de que os direitos sociais adquiridos na redemocratização e consagrados na CR não são mais economicamente viáveis dentro do orçamento público. Afinal, a instabilidade institucional e baixa popularidade que acompanharam o governo Temer favoreceram o

terreno para propostas de reformas estruturais, que foram aprovadas sob a justificativa de resposta emergencial à crise econômica. Períodos de instabilidade e desequilíbrios são marcas do neoliberalismo e, mesmo que não confortáveis aos governantes, propiciam a defesa de agendas políticas voltadas para o mercado (ANDRADE, 2019b).

A Emenda Constitucional n. 95 de 2016, aprovada pelo governo Temer, sustentando a máscara da neutralidade financeira, impôs teto aos gastos públicos e institucionalizou, no Brasil, o keynesianismo privado, como política de Estado. Assim, o Estado financeiro subjugou o político, o econômico e o social, adequando os fins estatais apenas aos desejos financeiros e inviabilizando o pacto social de 1988 por vinte anos. Razões suficientes para se questionar se a EC passa pelo filtro hermenêutico da ideologia constitucionalmente adotada, mantendo e concretizando a Constituição Federal, ou se obedece apenas à ideologia pura do Estado financeiro (LELIS, 2020).

O Novo Regime Fiscal foi justificado por argumentos puramente econômicos, de modo a priorizar o pagamento de juros da dívida pública sobre a execução de direitos básicos da população, que até então estavam garantidos constitucionalmente. Assim, a EC n. 95 de 2016, regida pela ideologia financeira neoliberal, rompe com o dirigismo constitucional ao anular a ética da CR. Dessa forma, apesar de ter sido aprovada, a Emenda é claramente contrária à Constituição Econômica e à ideologia constitucionalmente adotada pois se apoia em uma ideologia econômica pura não depurada pelo filtro hermenêutico da ideologia constitucionalmente adotada (LELIS, 2020, p. 171).

Para além das divergências fundamentais entre a EC n. 95 de 2016 e a CR, quatro linhas argumentativas podem demonstrar, dentro da racionalidade jurídica, a inconstitucionalidade do teto dos gastos públicos por bloqueio institucional da CR: (i) o prazo de vinte anos não é transitório: no ordenamento jurídico nacional a transitoriedade é sempre dada em períodos de, no máximo, 2 anos ou 2 exercícios fiscais. Outros países que adotaram alguma forma de controle dos gastos públicos nunca o fizeram por mais de 10 anos, como é o caso dos Estados Unidos. E, ainda assim, gastos sociais sensíveis, como seguridade social, assistência temporária para famílias e programas de saúde (*medicaid*) ficaram de fora do controle; (ii) controlar a despesa de pessoal leva ao esvaziamento das funções estatais: já há controle quanto ao gasto de pessoal na própria Constituição (art. 169) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que, se desobedecidos, importam em sanções administrativas aos agentes e entes públicos. Sucatear a prestação de serviços públicos é ignorar os objetivos

fundamentais da república (art. 3º da CR); (iii) violação dos direitos à saúde e à educação: a aplicação de receitas nesses direitos não pode ser regressiva (ADPF n. 45) e, por se tratar de direitos subjetivos, a judicialização, em caso de não prestação estatal é sempre possível e; (iv) violação da separação de poderes: com o teto dos gastos, o Poder Executivo está autorizado à impor limites de valores e movimentação financeira a outros poderes e órgãos autônomos. Pela mesma razão o art. 9º da LRF foi declarado inconstitucional (ADI 2.238-5 MC/DF) (LELIS, 2020, p. 170 e ss.).

O governo Temer prioriza, novamente, as políticas neoliberais com enfoque na abertura de mercado. Em 2018, a Secretaria Geral da Presidência da República lança na Revista sobre Diálogos Estratégicos uma coletânea que justifica as ações do governo voltadas para a política internacional, trazendo os benefícios de um novo comércio exterior e a importância de retomar uma abertura interrompida, sendo necessária para inserir o Brasil no cenário global.

Mansueto de Almeida, Secretário de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda, durante o Governo Temer, expõe: “a necessidade de se avançar na abertura comercial como meio de garantir o crescimento sustentável da economia” (ALMEIDA, 2018, p.18). Em conjunto, Maurício Mesquita Moreira, Economista-Chefe do Setor de Integração e Comércio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pronuncia que: “uma proteção centenária a uma indústria nascente é uma óbvia contradição em termos” e complementa: “Uma retomada de abertura comercial dificilmente será duradoura se o governo não promover uma reforma institucional que proteja a política comercial do populismo e de interesses específicos” (MOREIRA, 2018, p. 39 e 40).

Com esses relatos do governo, é possível identificar o abandono da lógica neodesenvolvimentista e a adequação aos fins puramente neoliberais, através do corte de gastos públicos com direitos fundamentais sociais e da abertura comercial sem ações voltadas ao desenvolvimento e à consolidação e diversificação da indústria nacional. O interesse nacional fica, dessa forma, à mercê do capital financeiro internacional.

O Estado de Bem-Estar Empresarial (*Corporate Welfare*), descrito por Carvalho (2018), adota a ideia de que cortar gastos públicos resgata a confiança dos agentes privados que, então, investiriam mais e estimulariam o crescimento da economia, sendo condizente com o governo Temer (mas também com o final do período Dilma). No entanto, a retomada do consumo e dos investimentos privados dependem da recuperação da economia em si. Sem

perspectiva externa favorável, resta ao investimento público agir como motor de crescimento, mas sem uma revisão na Emenda do teto de gastos, não há visão de prosperidade econômica e social para o país.

Para que haja investimentos privados é necessário haver aumento nas vendas, mas com os altos índices de desemprego e queda de salários, contrai-se o mercado consumidor interno, e a demanda fica sem perspectiva de crescer. Se não há procura externa para fortalecer as exportações, resta ao Estado estabelecer investimentos públicos em infraestrutura como pilar econômico, de modo a reduzir os custos e elevar a produtividade. Os investimentos privados não conseguiram substituir os públicos nesse setor e, para tanto, faz-se necessária reformulação do regime fiscal que abra espaço aos investimentos públicos (CARVALHO, 2018). Mas o governo, refém da base de apoio ao *impeachment*, barrava a elevação de impostos, e em meio à instabilidade política, o apoio parlamentar custava boa parte do orçamento. O Presidente, que se sustentava com base no discurso de melhora na economia, atingiu sucessivos déficits primários e foi obrigado a revisar metas fiscais.

Assim, ficou claro que a troca de liderança presidencial, com alto custo político, não foi bastante para o retorno à estabilidade econômica. Afinal, atribuir todo o colapso financeiro do país a irresponsabilidade nas contas públicas, famosas pedaladas fiscais, é questionável. Com base na convicção ideológica, sem comprovação científica, o governo acreditava que ao cortar gastos, seria recompensado com aumento dos investimentos privados, deslanchando a economia (CARVALHO, 2018). A realidade, entretanto, demonstrou não ser entendível apenas um por ideologia pura, como quis fazer crer o governo Temer.

CONCLUSÃO

Discorreremos neste artigo sobre as políticas econômicas brasileiras, de 1995 a 2018, implementadas pelos Presidentes FHC, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, e a sua relação com Constituição Econômica, investigando se as mesmas foram recepcionadas pela ordem econômica vigente e se cumpriram os objetivos da CR. Para abordar o desempenho das políticas públicas listadas, utilizamos de teorias jurídico-econômicas do dirigismo constitucional, ideologia constitucionalmente adotada e desenvolvimento nacional.

Como premissa básica, constatamos que a Constituição Econômica recepciona ambiguidade ideológica, permitindo diferentes atuações estatais pautadas em distintos vieses. A Constituição Dirigente aponta o desenvolvimento como caminho a ser seguido pelas políticas do Estado, estabelecendo sua execução no interesse público, que deve sobrepor às orientações ideológicas dos governos. Respeitando o dirigismo constitucional, pensando ações no longo prazo, é possível adotar políticas com tendências ideológicas diversas, tal como previsto na CR, e ainda assim trilhar o caminho para o desenvolvimento nacional.

A aplicação da Constituição Invertida, por outro lado, sustenta o inverso das finalidades constitucionais, ao ensejar políticas que priorizam o interesse financeiro privado, guiadas por uma ideologia econômica pura, em detrimento da garantia dos direitos fundamentais econômicos e sociais que se impõem pelas diretrizes constitucionais, tendo em vista a ideologia constitucionalmente adotada. Esta, a ideologia constitucionalmente adotada, representa o processo jurídico econômico que ressignifica, no texto constitucional, ideologias econômicas puras. Assim, uma política que adere à ideologia constitucional busca efetivar, para além do discurso, os objetivos previstos na CR, de modo que sobressaltem os interesses privados ao se direcionar para a evolução da sociedade como um todo.

A meta de garantir o desenvolvimento nacional representa o esforço que o pacto constitucional estabeleceu de transformar o Estado Brasileiro em uma nação com igualdade social e econômica, provida de progresso tecnológico, e cuja população tenha acesso a direitos básicos e a oportunidades de crescimento. Logo, o governo, ao promover políticas que satisfaçam o dirigismo constitucional e a ideologia constitucionalmente adotada, está, também, se empenhando em concretizar o objetivo do desenvolvimento.

Entretanto, a concretização da CR está atrelada a questões de poder. A atuação do poder executivo muda a forma como a Constituição é interpretada e efetivada, ressaltando ora o viés protetivo social ora o aspecto neoliberal financeiro. Mudanças políticas são permitidas a partir da Constituição Econômica. A prevalência de uma ideologia e depois outra pode, sim, resultar na quebra de trajetória institucional, mas isso não significa, necessariamente, rupturas, e, ainda, ressalta o poder da democracia. Não se pode, contudo, dismantelar o pacto constitucional vigente, que deve ser respeitado. Assim como a adoção de diferentes ideologias e de ambos os aspectos das políticas econômicas são permitidos, os

governos eleitos devem pautar suas ações no interesse público e na promoção da soberania nacional.

Diante desse repasse teórico, estabelecemos as seguintes questões: as políticas econômicas analisadas respeitaram a ideologia constitucionalmente adotada e o dirigismo constitucional ou sobrepuseram ideologias puras desfazendo o pacto constitucional de 1988? E mais, conseguiram concretizar o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional?

As políticas econômicas foram recebidas pela CR, mas não significa que atingiram os objetivos constitucionais. Os governos também estão sujeitos ao crivo da constitucionalidade. Especialmente na condução de assuntos de macroeconomia, as ações políticas serão constitucionais na medida em que integrem na sua execução os objetivos de garantir o desenvolvimento, erradicar a pobreza e buscar a soberania nacional, ou seja, na medida em que objetivem cumprir o pacto constitucional. O texto constitucional contém normas dirigentes e sua execução é uma revolução das estruturas econômicas e sociais que engessam o país no subdesenvolvimento. A CR é a salvaguarda de que os governos deverão se basear no interesse público, independente das suas orientações ideológicas. Assim, devemos resguardar e proteger nosso texto constitucional para que não seja mutilado por forças que asseguram ambições privadas.

Analizamos pontos chaves das políticas econômicas de cada um dos presidentes, de 1995 a 2018. Algumas políticas adotaram o dirigismo constitucional ao buscar efetivar os compromissos firmados na CR e respeitaram a ideologia constitucionalmente adotada ao integrar as múltiplas vertentes ideológicas, presentes na sociedade brasileira, em uma política eficiente que remeta aos objetivos da CR. Todavia, quando abordamos o desenvolvimentismo, constatamos que nenhuma das políticas analisadas realizou completamente esse propósito e o Brasil permanece subdesenvolvido, refém dos interesses dos organismos internacionais e das nações centrais, sem conseguir obter soberania econômica e autonomia de decisões.

Para o patamar de nação desenvolvida são necessárias reformas estruturais, que modifiquem o arranjo sistêmico que perpetua as condicionantes de colônia, exportadora de produtos primários para os centros desenvolvidos. Para além da exportação de *commodities* é preciso desenvolver outros setores capazes de redistribuir recursos, redefinir a concentração de terras, empregar profissionais qualificados e avançar com progressos tecnológicos. Do mesmo modo, sem políticas sociais inteligentes que visem erradicar a pobreza e reduzir a

estratificação desigual da sociedade brasileira, não é possível se tornar de nação desenvolvida. A perpetuação do subdesenvolvimento no Brasil não é consequência exclusiva da exportação de bens primários, mas da falta de planejamento que conjugue os ganhos desse setor com processo de industrialização e com uma política de acesso a serviços fundamentais sociais.

Esta foi a contribuição que pretendemos realizar com este artigo, de modo a cooperar com os campos de pesquisa que se abrem com o enfoque de discutir a constitucionalidade de políticas públicas a partir de filtros jurídico-econômicos. Muito além da formalidade legal, devemos nos atentar para a ideologia constitucional, a unidade constitucional no compromisso com o desenvolvimento, e, assim, nos imbuirmos de condições para questionar governabilidade numa ótica constitucional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Daniel Pereira. O que é neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. *Revista Sociedade e Estado*, v. 34, n. 1, jan/abr. 2019a.

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. *São Paulo: Novos Estudos, CEBRAP*, v. 38, n. 01, p. 109-135, jan/abr. 2019b.

BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. Tradução de Edite Sciulli. 2. ed. Nobel, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Brasília: Revista de Informação Legislativa, Senado Federal*, n. 142, p. 35-51, abr/jun. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. Os Princípios Estruturantes e o Papel do Estado. *In*: CARDOSO, José Celso (org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: Ipea, 2009.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. *Coimbra, Portugal: Boletim de Ciências Econômicas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, v. 49, p. 57-77, 2006.

BERRINGER, Tatiana; BOITO JUNIOR, Armando. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Curitiba: Revista Sociologia Política*, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 de julho de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. FUNDEB. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>. Acesso em 19 de agosto de 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. São Paulo: Saraiva. 2006.

CACIATORI, Emanuela Gava; FAGUNDES, Lucas Machado. A Dependência Econômica Brasileira: entre o caso das commodities, a financeirização do capitalismo, a desindustrialização e a reprimarização da economia. Revista Direito e Justiça: Reflexões sócio-jurídicas, v. 20, n. 38, p. 207-229, set/dez. 2020.

CAMPELLI, Magali Geovana Ramlow; CALVO, Maria Cristina M. O cumprimento da Emenda Constitucional nº. 29 de 2000 no Brasil. Cadernos Saúde Pública. Rio de Janeiro, 23(7):1613-1623, jul., 2007.

CARDOSO, Fernanda. Nove clássicos do desenvolvimento econômico. Jundiaí (SP): Paco, 1ªed., 2018.

CARVALHO, Laura. Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *et al.* A CF/88 e as Políticas Sociais Brasileiras. CARDOSO, José Celso (org.). A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009.

CINTRA, Rodrigo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; VIGEVANI, Tulio. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. São Paulo: Tempo Social – USP, v. 15. n. 02, nov. 2003.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Constituição Econômica Bloqueada: impasses e alternativas. Teresina, PI: Edufip, 2020.

CLARK, Giovani; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. Revista Faculdade de Direito UFMG, número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso, p. 265-300, 2013.

CLARK, Giovani. Política Econômica e Estado. São Paulo: Estudos Avançados, v. 2, n. 62, jan. /abr. 2008.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. São Paulo: Tempo soc. v. 11, n. 2, p. 183-197, out. 1999.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. 2020. Países ricos gastam quase dez vezes mais que o Brasil. Disponível em: https://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=27965:2018-11-13-14-23-18&catid=3. Acesso em 15 de setembro de 2020.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a rendição da educação básica? Educ. Soc., Campinas, vol 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, out. 2006.

FOUCAULT, Michael. Nascimento da Biopolítica. Martins Fontes: São Paulo, 2008.

FURTADO, Celso. Essencial. Organização, apresentação e notas de Rosa Freire D’Aguiar. Editora Penguin Companhia das Letras, 2013.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2007a.

FURTADO, Celso. O Capitalismo Global. 7. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007b.

GALA, Paulo. et al. Why did some countries catch-up, while others got stuck in the middle?: Stages of productive sophistication and smart industrial policies. São Paulo School of Economics, FGV. Working Paper, n. 526, mai. 2020.

GALA, Paulo; RONCAGLIA, André. Brasil, uma economia que não aprende: Novas perspectivas para entender nosso fracasso. 1. Ed. São Paulo: Edição do Autor, 2020.

GOULART, Jefferson O.; SALLUM, Bráulio. O Estado Brasileiro Contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. Revista de Sociologia e Política, v.24, n.60, p. 115-135, dez. 2016.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUIA Básico Para Entender o que o Ajuste Fiscal 2015 Muda Na Sua Vida: Plano inclui corte de gastos em programas do Governo, benefícios e alta de impostos. El País, São Paulo, 22 mai. 2015.

LACERDA, Antônio Correa de. *et al.* Economia Brasileira. Organizadores: José Márcio Rego, Rosa Maria Marques; colaboração especial Rodrigo Antônio Moreno Serra. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Ensaio sobre a atuação estatal: a política pública capaz da alteridade e uma análise do PRONAF como política pública da ética primeira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Direitos sem dinheiro: do Novo Regime Fiscal à COVID-19. Ciências Sociais Unisinos. São Leopoldo, vol. 56, n. 2, p.164-176, mai/ago 2020.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. São Paulo: Tempo soc., v. 15, n. 2, p. 195-217, nov. 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 36, n.2, p. 605-624, maio/ago. 2011.

PIOLA, Sérgio Francisco; FRANÇA, José Rivaldo Mello de; NUNES, André. Os efeitos da Emenda Constitucional 29 na alocação regional dos gastos públicos no Sistema Único de Saúde no Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, 21(2):411-421, 2016.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). Campinas: Economia e Sociedade, v. 28, n. 2 (66), p.393-420, mai/ ago. 2019.

RODRIK, Dani. Industrial policy for the twenty-first century. John F. Kennedy School of Government. Cambridge: Harvard University. 2004. Disponível em: <https://j.mp/2nRcNXi>. Acesso em 20 de agosto de 2021.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para Além da Ambiguidade: uma Reflexão Histórica sobre a Constituição Federal de 1988. CARDOSO, José Celso (org.). A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009.

SAYAD, João. Economia Monetária: Moedas e Bancos. Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. Gravação pela Univesp TV, Fundação Padre Anchieta. 2013. Youtube: @CanalUSP. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLAudUnJeNg4vWPm7Au0XhkoS58yHprEvN>. Acesso em: jun. 2020.

SEN, Amartya. Sobre Ética e Economia. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SIMÃO, Ana Regina Falkembach. A diplomacia presidencial e o processo de inserção internacional do Brasil: um estudo da política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso. In: Anais do XXV Simpósio Nacional de História. História e Ética. Fortaleza: ANPUH, 2009.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. O princípio da “ambiguidade” na configuração legal da ordem econômica. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n.21, out. 1956.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Primeiras Linhas de Direito Econômico. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003.

STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. Dossiê Crise Global: Novos Estudos. n. 92. Março 2012.

VILLAVERDE, João. Perigosas Pedaladas: Os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff. São Paulo: Geração Editorial, v. 14, 2016.