

DIREITOS SEM DINHEIRO: Do Novo Regime Fiscal à COVID-19¹

RIGHTS WITHOUT MONEY: From the New Tax Regime to COVID-19

Davi Augusto Santana de Lelis²
davi.lelis@ufv.br

Resumo

O presente trabalho aborda a disputa entre a concretização de direitos e a financeirização do Estado brasileiro, tendo por foco a análise do discurso econômico e a estrutura jurídica do Novo Regime Fiscal, vigente desde 2016. Questiona-se se o Novo Regime Fiscal é constitucional e se sua vigência impacta a concretização de direitos, durante a pandemia da COVID-19. A análise é realizada por meio de levantamento histórico, de dados orçamentários e da interpretação jurídica, tendo por instrumento a teoria da ideologia constitucionalmente adotada, que afirma não existir na Constituição uma única ideologia econômica e sim uma pluralidade de possibilidades para se concretizar o Estado de bem-estar social. Constata-se que, dentre as vertentes econômicas que disputam o orçamento público, quais sejam a economia da ética e a da engenharia, há predominância da última na normatização jurídica e na formação orçamentária, o que permite constatar a redução da concretização de direitos tanto em tempos ordinários, quanto em tempos de pandemia da COVID-19.

Palavras-Chave: Novo Regime Fiscal; COVID-19; Direito à saúde.

Abstract

This paper addresses the dispute between the realization of rights and the financialization of the Brazilian State, focusing on the analysis of the economic discourse and legal structure of the New Tax Regime, in force since 2016. It is questioned whether the New Tax Regime is constitutional and whether its duration impacts the realization of rights during the COVID-19 pandemic. The analysis is carried out by means of historical survey, budgetary data and legal interpretation using the constitutionally adopted ideology theory as an instrument that affirms that there isn't a unique economic ideology in the constitution, but a plurality of possibilities to materialize the welfare state. Among the economic aspects that dispute the public budget, it is possible to point two main doctrines: the economics of ethics and the economics of engineering. There is a predominance of the economics of engineering in the current legal regulation and budget formation, which allows a perception of reduction in the realization of rights both in ordinary times and in times of COVID-19 pandemic.

Key-words: New Tax Regime; COVID-19; Right to health.

¹ Agradeço aos pareceristas anônimos da Revista Ciências Sociais Unisinos por seus comentários e sugestões.

² Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica da Minas Gerais. Professor de Direito da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa (MG), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9307-7132>; CV- Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8730416639355389>. E-mail: davi.lelis@ufv.br

INTRODUÇÃO

Em anos recentes, o debate entre economistas e juristas sobre o custo dos direitos tem sido profícuo e não se restringe apenas à academia. De um lado a economia se torna apenas *economics*, o que Sen (1999) chamaria de economia de engenharia: a economia que não se preocupa com questões sociais e políticas, atentando-se apenas às questões financeiras e; do outro lado do debate, a economia da ética, a que mantém preocupações sociais e políticas ladeadas. O embate entre essas duas vertentes nas ciências econômicas é propulsor para implementação de políticas públicas e concretização de direitos. A vertente econômica da engenharia pretende, na via ideológica do neoliberalismo, promover a cisão entre o econômico e o social; enquanto a via econômica da ética relembra que só há Estado e economia, se existirem pessoas que gozem de direitos, cumpram com seus deveres e tenham condições de realizarem seus planos de vida boa. Entretanto, como prevê o brocado econômico da economia de engenharia, os recursos são escassos e não há possibilidade de se concretizar direitos, se não há dinheiro.

Na perspectiva jurídica, o que se propõe explicar é o problema da dificuldade que a atual estrutura constitucional de políticas públicas, em especial as de concretização de direitos e garantias fundamentais, impõe ao administrador público em momentos de crise. Assim, é possível questionar: a atual estrutura constitucional, em especial, as alterações realizadas pelo Novo Regime Fiscal, é suficiente para a concretização de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição de 1988, em tempos de pandemia global?

O problema é pertinente pois, em 2016, a Emenda Constitucional 95, incluiu diversos artigos nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir o Novo Regime Fiscal, reorganizar a estrutura administrativa estatal e determinar rígidos limites para as disposições orçamentárias. A Constituição brasileira, que estabelecia arranjo já insuficiente de Estado de Bem-estar social, foi invertida por 20 anos para tratar, prioritariamente, de assuntos financeiros, tal qual determina o escopo de análise da economia de engenharia.

Contrariando a visão econômica do Novo Regime Fiscal, que trata a Constituição a partir de uma única ideologia econômica, adotamos o método de análise da ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, 2017), filtro interpretativo constitucional. Esse filtro permite afirmar que, os institutos econômicos provenientes de diversas ideologias foram refundados juridicamente na Constituição havendo, no texto constitucional, tanto o aspecto financista quanto o aspecto ético. Entretanto, no arranjo constitucional original, a obrigação estatal – inclusive determinada pelas vinculações orçamentárias – é a de que o Estado brasileiro tem a obrigação de concretizar direitos. Dentre esses direitos, em tempos de pandemia, sobressai o direito à saúde. Assim, os conhecimentos econômicos que aqui forem utilizados devem estar consoantes ao texto constitucional vigente, permanecendo a economia como ciência descritiva da realidade,

enquanto o direito se apresenta como ciência propositiva, estabelecendo o *dever ser* da atuação estatal.

Proposta a questão, a hipótese de partida é a de que, no Brasil, embora a concretização de direitos seja, desde o início da vigência constitucional, espaço de disputa entre interesses diversos e; a ampliação do gasto social tenha convivido com a regressividade da arrecadação tributária – que, ao mesmo tempo que beneficia a população mais pobre, concentra recursos no topo da pirâmide social (PERES; SANTOS, 2020, p. 3) – com o Novo Regime Fiscal, as obrigações constitucionais de concretização de direitos ficam esvaziadas de sentido restando apenas a Constituição financeira para capturar e executar o orçamento público.

Com objetivo de responder à questão proposta, além desta introdução, o texto está dividido em cinco seções. Na primeira abordamos a cronologia dos fatos e apresentamos as bases teóricas que fundamentam a análise. Na segunda investigamos se a existência de direitos sociais no texto constitucional implica, necessariamente, um aumento do gasto público de modo a se justificar o Novo Regime Fiscal. Na terceira seção, a constitucionalidade e o impedimento ou não do Novo Regime Fiscal na realização dos direitos constitucionais são ponderados. Na quarta seção são analisadas as repercussões da via neoliberal no enfrentamento da COVID-19 e medidas capazes de possibilitar a concretização de direitos e, por fim, na conclusão, a discussão se encerra com o apanhado geral da análise, limitações e possibilidades futuras de pesquisa.

1 CRONOLOGIA DOS FATOS

A democracia possível no pós-II Guerra Mundial, segundo Streeck (2012, p.37), se equilibra na disputa entre as demandas democráticas por concretização de direitos e as demandas dos proprietários do capital financeiro por mais lucros e liberdades de ação. Atender demais a um ou a outro lado gera crise política para o governo ou por falta de apoio popular, que percebe a ausência de concretização de direitos, ou por falta de apoio financeiro, que prefere colher lucros em outros mercados. Tal qual Dowbor (2017) esclarece, adentramos na era do capital improdutivo, onde o poder financeiro capturou o poder político por meio da dívida pública, afastando a esfera de decisão das demandas democráticas e a aproximando-se das demandas dos proprietários do capital financeiro.

Desde 2015, com o ajuste fiscal do governo Dilma, promovido por Joaquim Levy, então ministro da economia de filiação liberal-ortodoxa, a versão econômica da engenharia, concretizada por uma série de políticas recessivas, foi dominante nas atuações estatais (CARVALHO, 2018). Entretanto, o ajuste fiscal, que diminuía o investimento estatal, não foi eficiente em fazer com que o setor privado fomentasse, por conta própria, a economia. Sob o argumento do artifício fiscal e da instabilidade política e econômica, Dilma é impedida de continuar à frente do poder Executivo, assumindo em seu lugar, Michel Temer, vice-presidente na chapa eleita em 2014.

Discursivamente, a saída de Dilma representava a volta da confiança entre os investidores e a possibilidade de uma nova política fiscal, "Uma ponte para o futuro", que propunha, entre as soluções para a crise, a flexibilização das leis trabalhistas, o fim da obrigação com gastos para saúde e educação, a desindexação de benefícios previdenciários ao salário mínimo e a proibição de elevação de tributos. Essas medidas, apresentadas como solução, estavam, na verdade, na origem da crise e, certamente, não levariam à retomada do crescimento (CARVALHO, 2018, p. 97).

A crise econômica brasileira de 2016, segundo Carvalho (2018), não foi uma crise de gastos e sim uma crise de receitas. Gobetti e Orair (2015) demonstram que, entre 1999 e 2014, a média de crescimento real da despesa primária pouco variou. A taxa nominal da despesa primária equivalia a 12,1% do PIB em 1999, e 11,4% do PIB em 2014. Na taxa real, esses valores seriam 3,9% e 4,2%, respectivamente. Por outro lado, as receitas sofreram ampla variação. Com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, referentes aos anos 1998 a 2015, é possível observar que, enquanto as despesas permanecem estáveis, a receita praticamente desaparece:

Com o diagnóstico errado, o de que o Estado distribuidor de receitas teria levado ao colapso econômico, a solução dos engenheiros do Novo Regime Fiscal foi a de cortar os gastos e não o de ampliar a receita. Entretanto, sem a arrecadação adequada, os gastos, ainda que mantidos nos níveis dos anos anteriores, ficavam mais custosos ao Estado.

Em 2016, sob a presidência de Temer, a Emenda Constitucional 95 de 2016 implementou o Novo Regime Fiscal que, na prática, impõe um teto declinante aos gastos públicos em

termos de PIB, desvinculando recursos antes destinados à concretização de direitos, como a saúde, a educação e a previdência social, mantendo, porém, intocados os gastos destinados ao pagamento da dívida pública e do capital portador de juros. Em síntese, a argumentação motivadora do Novo Regime Fiscal é que os direitos constitucionais não cabem no orçamento público. A Emenda, portanto, é o produto do embate entre a economia da ética e a economia de engenharia pelo domínio da normatividade jurídica.

A imposição do teto para o custeio de saúde, educação e seguridade implica, necessariamente, redução da concretização desses direitos. A vinculação de receitas constitucionais servia para garantir recursos a esses direitos, sem que o administrador público tivesse margem de escolha. Essa escolha constitucional, a de obrigar a realização dos direitos sociais, não é leviana. A destinação vinculada de recursos existe, no Brasil, desde 1934, como forma de garantir aplicações mínimas em direitos fundamentais e parte da ideia de que esses direitos geram multiplicadores sociais, reduzem a mortalidade, reduzem a pobreza e empoderam a população.

Embora o processo de desmonte das políticas públicas e do incipiente Estado de Bem-Estar Social no Brasil não tenha começado com o governo Bolsonaro, em 2018, o presidente nomeou Paulo Guedes, economista ultraliberal ligado à Escola de Chicago (em seu viés mais neoliberal) e apresentou agenda econômica de radicalização do discurso e das ações em busca da implementação do modelo neoliberal. O sentido do termo neoliberal, neste texto, não é de utilização vaga, como mero detrimento das medidas econômicas de austeridade e contrárias, sob certo ponto de vista, à concretiza-

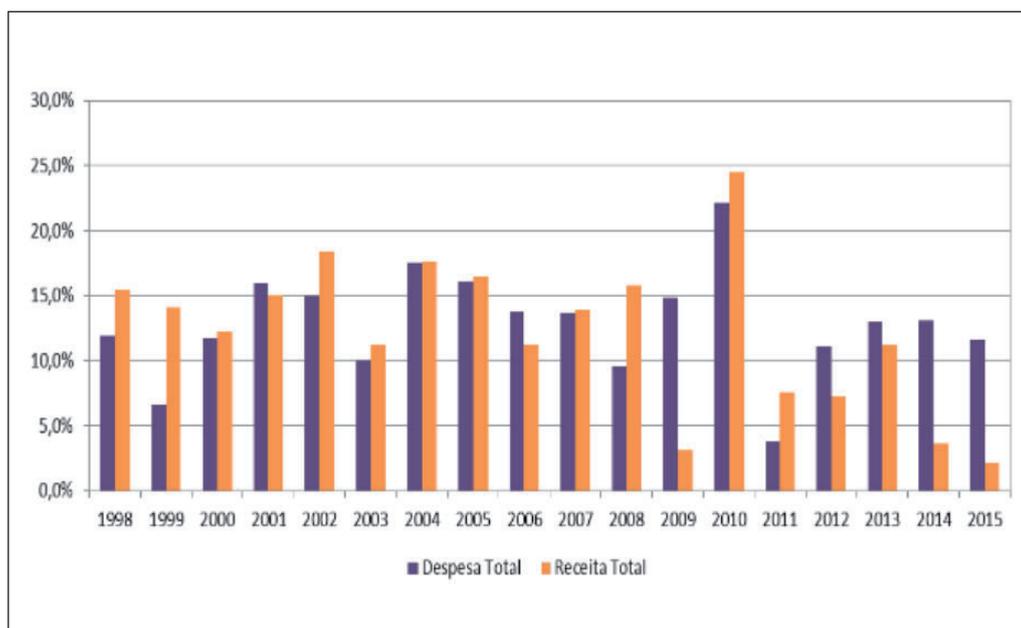


Figura 1: Despesa total X receita total - % sobre o ano anterior – Brasil 1998 a 2015

Fonte: DIEESE (2016).

ção da Constituição de 1988. O neoliberalismo é uma ideia capaz de mobilizar atores políticos e sociais e pode ser compreendida, de acordo com atual literatura das ciências sociais, em dois sentidos: (i) ações em torno de uma política de classe "inspirada em uma ideologia econômica que busque ampliar a *mercadorização*, dando a formas de acumulação por espoliação" (ANDRADE, 2019, p. 112) e, (ii) ações que levam o modelo do mercado, com a difusão da concorrência, da forma da empresa e das ações estratégicas do mercado, realizando a *economização* em esferas da vida fora do mercado. É nessa segunda acepção, de matriz foucaultiana, que o termo é aqui utilizado.

Com a economização, o Estado, ao invés de cumprir com a sua obrigação constitucional de concretizar direitos, presta-se tão somente ao comando de ser eficiente como uma empresa, competitivo como o imaginário livre mercado e esvaziado de ética em questões econômicas. O povo, sob o paradigma neoliberal da economização, deve ser pensado como sujeito econômico ativo, que transforma tudo em rendimento; o neoliberalismo, "ao se equiparar tudo o que produz rendimentos a um capital, as aptidões indissociáveis da própria pessoa converte-se em capital humano e, o trabalhador torna-se um empreendedor de si mesmo" (ANDRADE, 2019, p. 113).

É nesse sentido que, após 2018, com o governo Bolsonaro, há radicalização das ações e discursos para levar o modelo econômico para todos os âmbitos estatais, da vida pública e do agir comunicativo e estratégico da sociedade. Tais afirmações já se encontravam presentes no discurso do Presidente Bolsonaro após a confirmação da apuração das urnas, prometendo redução na estrutura estatal e mais liberdade para o cidadão empreender. Na linha financista, Bolsonaro completou, afirmando que o equilíbrio fiscal e a eliminação do déficit público primário seriam prioridades e propósitos de seu governo (BOLSONARO, 2020).

Mesmo com a série de medidas neoliberais, em 2020, não há resultado econômico e social que justifique a escolha do modelo. Além disso, com as imposições do Novo Regime Fiscal, os direitos à educação e à saúde começam a apresentar sensível redução. Quis ainda a "roda da fortuna" que, sob essas opções políticas e socioeconômicas surja a mais severa crise na saúde mundial: a pandemia da COVID-19.

2 DIREITOS SEM DINHEIRO?

Dentre os argumentos favoráveis à aprovação da Emenda Constitucional 95 de 2016, a ideia de que os direitos previstos na Constituição seriam custosos ao Estado brasileiro foi prevalente em todo o debate. A par desse argumento, a questão posta neste tópico é a de se verificar se os direitos constitucionalmente previstos geram, ordinariamente, aumento de gastos para o Estado e, alternativamente, ainda que existam gastos, se esse dispêndio não é necessário para a manutenção do processo socioeconômico do país.

A Constituição brasileira de 1988 não é a única a prever direitos como saúde, educação e previdência. Chilton e Versteeg

(2017, p. 723) informam que, em 2016, ano da imposição do Novo Regime Fiscal no Brasil, após análise de 192 países, 82% das constituições no mundo previam o direito à educação e 71% previam direito à saúde. Quanto ao direito à previdência, por não haver consistência nos dados e no impacto orçamentário, não é possível estabelecer uma porcentagem precisa. A presença do direito à educação e à saúde no texto constitucional brasileiro não é, portanto, caso isolado no orbe terrestre e representa a garantia para o povo, enquanto destinatário das normas constitucionais, de que esses direitos não serão apenas obrigações ordinárias ou políticas públicas a serem realizadas quando possível.

Para além da garantia constitucional, a barreira que o neoliberalismo impõe ao direito é a de como realizar direitos se os recursos são finitos. Essa afirmação pressupõe que, o fato de se constitucionalizar direitos gera, necessariamente, o aumento do gasto público; afinal, o administrador público não teria opção a não ser investir os valores designados pelo sistema orçamentário e isso não é desejável na economização neoliberal. Entretanto, constitucionalizar direitos, por sua vez, não gera aumento do gasto público, como também faz com que os países que os constitucionalizaram gastem menos que os países que não constitucionalizaram direitos (CHILTON; VERSTEEG, 2017, p. 726). Essa afirmação pode ser constada pelos gráficos da Figura 2:

Desde a década de 1970, comparando os gastos com saúde e educação, de forma percentual ao produto interno bruto, Chilton e Versteeg (2017) constatam que os países que constitucionalizaram direitos à saúde e à educação, realizando-os por meio apenas de políticas públicas, judicialização, ou enquadramento legal, gastam menos que países que não constitucionalizaram esses direitos. A afirmação do estudo de Chilton e Versteeg (2017, p. 742) é válida mesmo sabendo que nem todos os direitos constitucionais à educação e à saúde são iguais, há países que os concedem de modo universal, outros impõem cláusulas de barreira, alguns permitem a judicialização e outros não.

No Brasil, desde 1964, com a Lei 4.320, há padronização e enquadramento do orçamento como programa. A Constituição de 1988, mantendo o arranjo institucional, constitucionalizou o sistema de planejamento com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, obrigando o Estado a investir em determinadas áreas. Desconsiderando as desvinculações de receita, de acordo com as previsões legais, 50% do orçamento está vinculado a políticas sociais, 30% a políticas fiscais e 20% é de uso discricionário do Estado (PERES; SANTOS, 2020).

Se a estrutura de despesa orçamentária da União, no modelo sistêmico original da Constituição, é programada para a concretização do Estado de Bem-Estar Social, a estrutura de receitas deveria acompanhar o mesmo arranjo institucional. Entretanto, as desvinculações de receita e as renúncias fiscais não permitem que essa lógica seja verdadeira. Desde 1994, com a emenda constitucional de revisão, implementou-se, sob a argumentação de que a vinculação de receitas engessava o orçamento público, a Desvinculação de Receitas da União (DRU). A DRU retira recursos das fontes tributárias exclusivas das políticas sociais (saúde, educação, seguridade) e transforma esses recursos em pagamentos de dívidas financeiras.

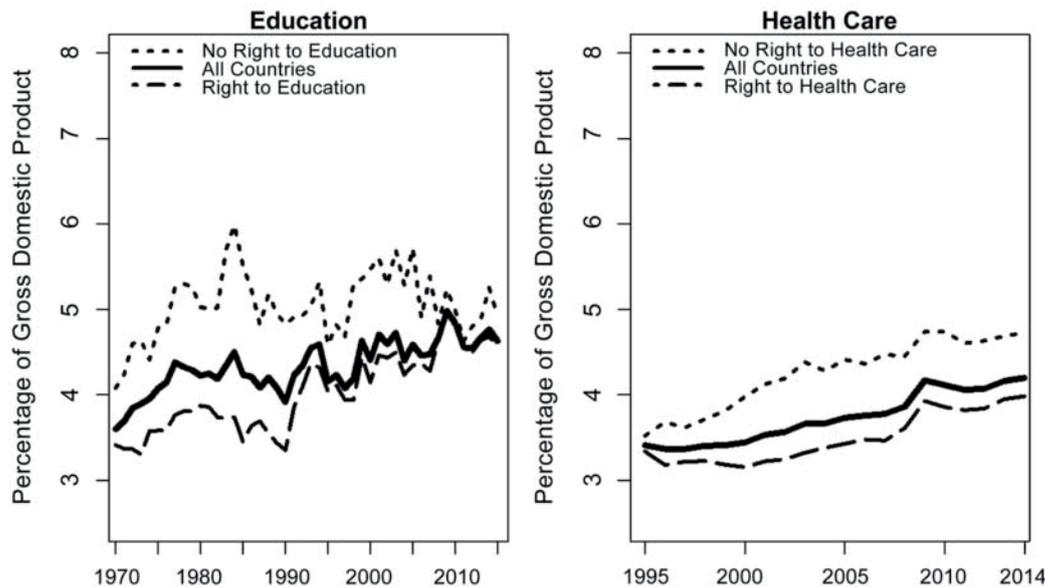


Figura 2: média de gasto com educação e saúde³
 Fonte: Chilton e Versteeg (2017, p. 726).

A DRU foi prorrogada diversas vezes, sendo a última implementada pela emenda constitucional 93 de 2016, válida até 31 de dezembro de 2023 (SALVADOR, 2017, p. 429).

A existência da DRU no texto constitucional contraria tanto a lógica sistêmica da constituição quanto a sua concretização na realidade. Quanto à vedação de deturpação da lógica sistêmica, a Constituição de 1988 estabeleceu limites à sua alteração devendo permanecer válidos dispositivos essenciais que lhes garantam a manutenção de identidade. Dentre esses dispositivos essenciais encontram-se os direitos e garantias fundamentais nos quais se incluem a saúde, a educação e a previdência. Quanto à concretização da constituição, Salvador (2017, p. 433) esclarece que as renúncias tributárias e a DRU são responsáveis por tornar deficitário o orçamento das políticas sociais. Tomando o ano de 2016 como exemplo, embora em anos anteriores o mesmo cálculo de superávit se aplique, com a DRU e as renúncias tributárias, o orçamento das políticas sociais aponta déficit no montante de R\$268,88 bilhões de reais – receita de R\$680,65 bilhões para uma despesa de R\$949,53 bilhões. Entretanto, desconsideradas as renúncias tributárias (R\$168,41 bilhões) e a DRU (R\$101,09 bilhões), o orçamento das políticas sociais seria superavitário, haja vista que a receita passaria de R\$680,65 bilhões para R\$950,15 bilhões.

Considerando a existência desses mecanismos de modificação orçamentária (DRU e renúncias tributárias) passamos à análise da porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB), mesma medida utilizada por Chilton e Versteeg (2017), para ponderarmos apenas o direito à saúde. Tomando esses dados, é possível afirmar que o Brasil ainda gasta menos que outros países. Em 2014, o Brasil, somando-se todos os entes federativos, gastou apenas 3,8% do PIB, enquanto países de capitalismo avançado gastaram mais: França (9%), Itália (7%), Portugal (6,2%) e Reino Unido (7,6%) (FIGUEIREDO et al, 2018, p. 42). Tratando especificamente do gasto federal, em 1995, esse era equivalente a 1,79% do PIB brasileiro, valor que foi reduzido até 2016, quando a União investiu 1,57% do PIB na concretização do direito à saúde (PERES; SANTOS, 2020, p. 8).

Transformando as porcentagens em números, o Brasil gasta, em saúde, US\$ 334 por pessoa. Trata-se de valor muito inferior ao que 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 (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2020b).

O gasto tímido obedece ao mínimo constitucional que, entre 2010 e 2015, era correspondente aos valores empenhados no ano antecedente, acrescido da variação nominal do PIB do

³ No topo do primeiro gráfico se lê: Educação. No traço pontilhado: sem direito à educação; no traço contínuo: todos os países; no traço com linhas: com direito à educação. Na lateral da figura: porcentagem do gasto de acordo com o produto interno bruto. No segundo gráfico se lê: Saúde. No traço pontilhado: sem direito à saúde; no traço contínuo: todos os países; no traço com linhas: com direito à saúde. Na lateral da figura: porcentagem do gasto de acordo com o produto interno bruto.

ano anterior. Em 2015, com a Emenda Constitucional 86/2015, o mínimo constitucional passou a ser 15% da receita corrente líquida da União, iniciando-se em 13,2% e chegando aos 15% previstos em 2020. Ocorre que, em 2016, o Novo Regime Fiscal estabeleceu o teto dos gastos públicos. Se, até então, o mínimo constitucional, que deveria ser apenas o piso para os gastos em saúde, foi sempre o teto, com o Novo Regime Fiscal o mínimo constitucional foi empurrado para baixo; assim, se em 2015 a Constituição de 1988 exigia R\$100 bilhões para a saúde, em 2016, a exigência passou a ser de R\$95 bilhões (BRASIL, 2020, p. 6). Considerando os programas sociais (Bolsa Atleta, Programa de Aquisição de Alimentos, Luz Para Todos, Bolsa Verde, Bolsa Família, FIES e Farmácia Popular), no acumulado de 2017 – já com os efeitos do Novo Regime Fiscal –, comparando-se com 2014, há redução de 96% dos recursos (em milhões de Reais) (TEIXEIRA; PINHO, p. 23).

Segundo o Conselho Nacional de Saúde (2020a), na série histórica, em 2016, obedecendo ao texto constitucional, 14,96% foram aplicados à saúde; em 2017, primeiro ano de vigência do Novo Regime Fiscal, 15,77% foram aplicados – o aumento inicial era previsto pela correção imposta pelo novo regime. Mas, como também se previu, em 2018 o valor caiu para 14,51% e, em 2019, para 13,54%. A queda em 2019, a maior até agora, representou, nominalmente, perda de R\$20 bilhões para a saúde (BRASIL, 2020).

Como demonstrado, no Brasil, desde 2016, vige o inconstitucional Novo Regime Fiscal que limita os gastos públicos. Só na saúde, obedecendo ao limite do teto dos gastos, em 2019, deixou-se de investir 20 bilhões de reais. A ausência desse valor é impactante por duas razões: o Sistema Único de Saúde (SUS), mesmo antes no Novo Regime Fiscal, já era subfinanciado (TEIXEIRA; PINHO, 2018) e, com a vigência do Novo Regime Fiscal, somando-se os impactos da pandemia, a redução de gasto estatal faz-se sentir ainda mais presente.

Considerando apenas o financiamento do SUS, os valores aplicados pelo Brasil, como visto acima, ficam aquém de outros países com sistema público de saúde. Mesmo que, entre 2008 e 2017, se observe um aumento médio de 3% ao ano, o valor aplicado é ainda muito pequeno frente a inflação. No período, a inflação medida pelo IPCA foi de 80% e a correção e despesas per capita no SUS de apenas 26%, resultando em uma defasagem média de 42%. Assim, enquanto se gasta R\$1.272,00 por ano por pessoa, com a correção adequada da inflação, deveria se gastar R\$1.800,00 por ano por pessoa. Esse aumento significaria um aporte de mais R\$110 bilhões entre 2008 e 2017. Ainda assim, o gasto com o SUS continuaria abaixo do praticado por outros países com seus sistemas de saúde (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2020c).

Além da perda nominal, a retirada de dinheiro da saúde implica em redução de impactos de difícil mensuração como a felicidade, grau de cidadania, bem-estar e segurança que o destinatário de tais direitos tem. Ao lado desses índices, estudos que abordam o efeito multiplicador das políticas sociais apontam que o gasto em direitos sociais é, na verdade, investimento.

O efeito multiplicador “mede o avanço da renda nacional e a criação de empregos resultante de um aumento em um componente autônomo gasto” (CARVALHO, 2018, p. 21). O Instituto de Pesquisa Economia Aplicada (IPEA) afirma que um incremento no valor dos gastos públicos de 1% do PIB significa um crescimento de 1,37% do PIB; comparativamente, se há incremento no pagamento da dívida pública, o crescimento do PIB é de apenas 0,71% (IPEA, 2011). O incremento do gasto em educação gera um multiplicador de 1,85% no PIB e de 1,67% na renda das famílias. O incremento do gasto em saúde gera um multiplicador de 1,70% no PIB e de 1,44% na renda das famílias (IPEA, 2011). No mesmo sentido, Carvalho (2018, p. 22) afirma que, para cada R\$1,00 investido pelo setor público, há um retorno de R\$1,40 no PIB. Razões que justificariam uma opção estatal na ampliação do investimento público e não na contração das despesas e receitas como faz o Novo Regime Fiscal.

Ao se impor um limite ao que pode ser gasto com direitos, por via reflexa, o Estado cria um ciclo vicioso no qual acaba por retirar recursos de circulação e impor ainda mais limites ao que pode ser gasto com direitos. Ainda que a crítica seja cabível, essa é uma opção válida do ponto de vista econômico da engenharia. Entretanto resta saber se esse desenho econômico é aceito pelo *dever ser* jurídico: o Novo Regime Fiscal passa pelo crivo constitucional? A esse tema dedica-se o próximo tópico.

3 A INCONSTITUCIONALIDADE DO NOVO REGIME FISCAL

A Constituição deve manter a *ordem* em sua aplicação; entretanto, a ordem é variável, pois o que para determinada corrente ideológica constitui-se ordem, para outra se fará desordem (SOUZA, 1956, p. 69). Assim, em que pesem os argumentos econômicos e ideológicos favoráveis e contrários ao Novo Regime Fiscal, não deveriam ser nem aqueles nem estes os argumentos para justificar a emenda constitucional. Ressalta-se que ambos os argumentos, apesar de válidos no campo econômico, devem se submeter ao filtro interpretativo da Constituição para que possam ser considerados juridicamente válidos.

O sentido lícito constitucional e o sentido lícito econômico só existem com a justaposição entre as duas ordens, a constitucional e a econômica. Assim, na mesma medida em que a ordem constitucional trata de argumentos econômicos de engenharia (livre iniciativa, a propriedade privada e a livre concorrência), também trata de argumentos econômicos éticos (função social da propriedade, redução da desigualdade, combate à pobreza), criando-se um modelo ideológico misto, a ideologia constitucionalmente adotada, orientado por uma linha de maior vantagem: interpretação constitucional correta para a circunstância apresentada (LELIS; COSTA, 2016, p. 132-133).

Contrariando a pluralidade ideológica da Constituição, o Novo Regime Fiscal, razão última do embate entre a economia de engenharia e a economia da ética, que já havia dado vazão às alterações no modo orçamentário dos investimentos

públicos com as renúncias tributárias e DRU, modificou, em caráter permanente, a organização do Estado brasileiro, podendo ter irradiado consequências sobre a dinâmica democrática e da participação política do país (TAVARES; SILVA, 2020, p. 28). As alterações do Novo Regime Fiscal cortam os investimentos públicos primários (saúde, educação, previdência, infraestrutura, pagamento de pessoal) mantendo livre apenas a possibilidade de pagamento de juros da dívida pública. O Novo Regime Fiscal elimina, assim, a obrigação de o administrador público realizar direitos constitucionais em nome do comando neoliberal de tudo economicizar.

Diante desse cenário é que se investiga a inconstitucionalidade do Novo Regime Fiscal apontando quatro linhas argumentativas: prazo de permanência do teto dos gastos públicos; violação das regras constitucionais de gastos com pessoal; violação do direito à saúde e educação; violação da separação de poderes.

A primeira linha argumentativa trata da permanência do teto dos gastos públicos, pois a *transitoriedade* prevista no texto inexistente na realidade. Serão vinte anos sem direitos sociais concretizados de maneira constitucional, significando a exclusão de milhões de brasileiros do sistema educacional, dos tratamentos de saúde e do sistema previdenciário. Não há, na legislação brasileira, prazo que iguale tamanha suspensão. Verifica-se na legislação nacional outras menções à *transitoriedade* onde há os seguintes prazos: (a) 180 dias na situação de emergência ou calamidade pública apta a justificar a hipótese de dispensa de licitação (artigo 24, IV da Lei 8.666/1993); (b) 12 meses como referência temporal do conceito de dívida consolidada (artigo 29, I da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e artigo 98 da Lei 4.320/1964) e seu contraste com a noção de dívida flutuante (artigo 92 da Lei 4.320/1964); (c) 2 anos de vigência para firmar a noção de despesa obrigatória de caráter continuado da LRF (artigo 17 da LRF); (d) 2 anos de durabilidade para a distinção entre material permanente, na forma do artigo 15, §2º da Lei 4.320/1964 (PINTO, 2016).

Em comparação com outros países, que também adotaram alguma forma de limitação de gastos públicos, Tavares e Silva (2020, p. 18) informam a inexistência de prazo tão longo: Finlândia e Holanda o fizeram por 4 anos, Suécia por 1 ano e Estados Unidos, com o prazo mais longo, 10 anos, optaram por poupar despesas como seguridade social, benefício de veteranos, créditos tributários restituíveis, seguro-desemprego, programas de saúde (*Medicaid*) e programas de assistência temporária para famílias necessitadas.

Desde a entrada em vigor, em 2017, até o momento, o teto dos gastos no Brasil não tem dado sinais de que será capaz de promover a prometida retomada econômica; ao contrário, a ausência de investimento público tem sido propulsora do agravamento da crise. E, apesar de o resultado não ser o esperado pelos engenheiros do Novo Regime Fiscal, cumprindo a regra, a revisão das limitações constitucionais devem acontecer apenas em 2026, razão pela qual, diante da crise da COVID-19, o presidente Bolsonaro ventile a possibilidade de “furar o teto” com vistas a controlar o acelerado avanço da crise socioeconômica e também alavancar

capital político, como determina o roteiro de interação entre a austeridade e a política (TAVARES; SILVA, 2020).

A possibilidade de contornar o teto dos gastos públicos ocorre apenas em virtude da pandemia da COVID-19 que, por impor mais investimento público que o permitido pelo teto dos gastos, cria a necessidade de se circundar as limitações de investimento; razão pela qual a emenda constitucional do orçamento de guerra (EC 106 de 2020) estabelece novas regras para o investimento público no combate à pandemia até 31 de dezembro de 2020, dentre essas regras está a suspensão da regra de ouro.

A regra de ouro, tal qual disposta pelo artigo 167, III da Constituição, artigo 2º, §3º, da LRF e Resolução 48 do Senado de 2007, impede que o governo emita títulos públicos em valor superior à sua despesa de capital, que é composta por investimento público, inversões financeiras e amortização da dívida pública. A justificativa financeira da regra de ouro é a de evitar que o governo emita títulos para cobrir despesas cotidianas, como o pagamento de pessoal e realização de políticas públicas, como a concretização da saúde. Com o orçamento de guerra, separa-se o orçamento geral da União dos gastos emergenciais, fazendo com que a regra de ouro possa ser ignorada desde que se vise combater os danos causados pela COVID-19. O prazo do Novo Regime Fiscal, demasiado longo e sem possibilidades de flexibilizações internas para contornar situações extremas, como a pandemia da COVID-19, impede a concretização da Constituição.

A segunda linha argumentativa trata das *despesas de pessoal*, cujo controle já existe na Constituição (artigo 169) e na LRF, que também recebem inovação com o Novo Regime Fiscal, artigo 109 do ADCT, proibindo a revisão de valores na despesa de pessoal e a judicialização (artigo 112, I do ADCT). Proibir a revisão de valores na despesa de pessoal tem provocado esvaziamento de pessoal nas pessoas administrativas que, para manterem os gastos no patamar estabelecido em 2016, se veem impedidas de contratar novos agentes públicos. Sucateia-se, assim, a prestação de serviços públicos, ignorando os objetivos fundamentais da República (artigo 3º) e contrariando o mandamento constitucional de eficiência (artigo 37, *caput*). Além da limitação da revisão, o Novo Regime Fiscal também proíbe a revisão judicial das despesas de pessoal, mandamento que contraria o artigo 5º, XXXV da própria Constituição que estabelece a impossibilidade de se excluir da apreciação do Poder Judiciário a lesão ou ameaça a direitos.

A terceira linha argumentativa é a da *violação dos direitos à saúde e à educação*, tema central desse texto. Saúde e educação, no arranjo sistêmico da Constituição são direitos subjetivos indisponíveis, o que significa dizer que é dever do Estado assegurar-los por meio de serviços e políticas públicas. Estes direitos estão amparados pelo artigo 5º, §1º da Constituição, não sendo oponível a eles a reserva do possível.

A aplicação de receita nestes direitos não pode ser regressiva, como estabelece o Novo Regime Fiscal, e sim progressiva. O Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45, decidiu que não se restringe direitos fundamentais, como a saúde e a educação,

por motivos de restrições orçamentárias de caráter duvidoso, tal qual ocorre com o orçamento para as políticas sociais esvaziado por renúncias tributárias e DRU. O Conselho Nacional de Saúde, argumentando a vedação de retrocesso na garantia do direito à saúde, mesmo argumento aqui aventado contra o Novo Regime Fiscal, impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5595, estipulando a anulação de dois artigos da EC 86 de 2015 que reduziam recursos para financiamento do SUS.

Defendemos, de acordo com a decisão do STF na ADPF 45 que: (1) a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada para que o Estado se exima da obrigação do cumprimento de suas obrigações constitucionais, como determina o Novo Regime Fiscal e; (2) os direitos à saúde e à educação têm *natureza processual*, o que possibilita à população recorrer ao Poder Judiciário, caso o Estado não efetive o direito, entretanto, sem orçamento, a previsão constitucional de judicialização torna-se mero paradoxo.

O dever do Estado, na concretização da Constituição é o de assegurar os direitos à saúde e à educação ao máximo. Entretanto, com a regra vigente, esses direitos estão anulados no texto constitucional. A redução dos recursos significa o embate entre os que podem pagar por esses serviços na rede privada e os que dependem do Estado para acessar esses direitos – mais uma vez a economia de engenharia se impõe sobre a economia da ética na normatividade jurídica. Economicamente, trata-se, na prática, do keynesianismo privado, situação na qual, ao invés de o governo financiar o acesso igualitário aos direitos constitucionalmente previstos, é o cidadão destinatário da norma constitucional que deve, forçadamente, tomar empréstimos, se endividar, para pagar por esses direitos (STRECK, 2012, p. 46).

Além disso, o Novo Regime Fiscal estabelece que os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada no ano anterior. Utilizando o IPCA como índice, as correções dos valores no Novo Regime Fiscal desconsiderarão o aumento e envelhecimento populacional ao longo de 20 anos. O relatório de riscos fiscais da União (BRASIL, 2019, p.75) informa que, com o envelhecimento, seriam necessários adicionais de R\$50,7 bilhões em saúde entre os anos de 2020 e 2027. Valor que, por força do teto dos gastos, não poderá ser aplicado. Sem o investimento proporcional à necessidade populacional, o teto dos gastos públicos torna-se, na verdade, em prensa dos gastos públicos. Afinal, aumenta-se a demanda e reduz-se a oferta de recursos.

A última linha argumentativa afirma que o Novo Regime Fiscal também viola a *separação dos poderes*, vez que autoriza o Poder Executivo federal a impor limites de valores e de movimentação financeira a outros poderes e órgãos autônomos. Pelo mesmo motivo, o artigo 9º⁴ da LRF foi declarado inconstitucional (suspensão em decisão cautelar na ADI 2.238-5 MC/DF) pelo STF. O Novo Regime Fiscal ignora o arranjo institucional da Consti-

tuição e transforma instituições independentes em subalternas e vinculadas a um orçamento determinado pelo Poder Executivo. Com um orçamento fixo (orçamento impositivo) administradores públicos e políticos perdem seu poder de decisão alocativa de recursos, deslocando-se o eixo de decisão da esfera pública social para o mercado, como manda a ideologia neoliberal da economia de engenharia. Se o orçamento está pré-definido não se pode afirmar que há democracia (TAVARES; SILVA, 2020, p. 23).

Para além das razões jurídicas, as previsões do Novo Regime Fiscal extrapolam a normatividade e disseminam consequências para a sociedade e para o sistema político. Segundo Tavares e Silva (2020), se o Estado está em crise fiscal, com arrecadação comprometida e incapacitado de gastar recursos, sua democracia está em risco. A austeridade vintenária imposta ao Brasil deslegitima o povo como fiador das atuações estatais colocando, em seu lugar, as demandas do Mercado. Com o centro de tomada de decisões deslocado, das arenas públicas para a avaliação da capacidade de o Estado quitar a sua dívida, o sentido de democracia fica enfraquecido e o governo do povo e para o povo, conforme prevê a Constituição, torna-se mera *accountability* de governança. O cenário político que se erige com o Novo Regime Fiscal é o de tornar as eleições e ações discursivas do governo em teatro, desacreditando eleitores e possibilitando o surgimento de uma participação política confrontacional.

Pelo exposto, fica claro: o Novo Regime Fiscal, imposto pela vertente neoliberal de pensamento econômico de engenharia, anula o arranjo sistêmico dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que tratam do custeio dos direitos fundamentais, em especial, com o estabelecimento de um teto para a seguridade social, para a saúde e a educação.

Assim, por desrespeitar a própria Constituição; por inviabilizar o Estado ético; por corromper o arranjo político-democrático; por violar expressamente a separação de poderes (artigo 2º da Constituição) e os direitos fundamentais à saúde e à educação e a possibilidade de apreciação judicial (artigo 5º, XXXV e §1º da Constituição); por modificar a forma de custeio da saúde e da educação, inviabilizando a prestação pública destes direitos (artigos 198 e 202 da Constituição) pode-se afirmar que o Novo Regime fiscal é inconstitucional e inviabiliza, em tempos ordinários, a concretização de direitos constitucionais.

4 A VIA NEOLIBERAL E A CRISE DA COVID-19

A via neoliberal, radicalizada no Brasil após o impeachment de 2016, impôs agenda de redução dos valores a serem aplicados nos direitos sociais. Em especial, nesse ponto, importam as implicações da agenda governamental para a área de

⁴ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

saúde. Afinal, em 2020, o Brasil e o mundo se viram obrigados a enfrentar a pandemia da COVID-19.

Segundo Roser et al (2020), a COVID-19 é uma doença com elevado grau de contaminação e mortalidade concentrada em pessoas idosas ou que possuam alguma doença grave prévia. Entretanto, segundo os pesquisadores, pessoas fora dos grupos de risco também podem desenvolver a COVID-19 grave e chegar à óbito. Os sintomas, para a maioria das pessoas são coincidentes aos de uma gripe comum. Mas, nos casos graves há rápido desenvolvimento de crise respiratória sendo comum, também, ataques cardíacos e derrames cerebrais, o que demanda recursos do sistema de saúde, como leitos, respiradores mecânicos e tratamento intensivo. Sem cuidados médicos, os casos graves tendem a evoluir para óbito. Assim, um sistema de saúde capaz de receber casos graves – e as demais doenças que demandam tratamento intensivo –, é essencial para o combate da COVID-19. Como sabemos, tais tratamentos são, no Brasil, direito constitucional. Entretanto, não há recursos para todos.

Na via neoliberal, o discurso que se dirige à pandemia contém uma cisão forte entre a economia e o social. A separação desses dois elementos é derivativa da visão economicista que o neoliberalismo impõe à todas as esferas da vida. Assim, desconsiderando a subnotificação de casos e óbitos, para os defensores dessa via, a COVID-19, apesar de acumular casos e mortes (OMS, 2020), não afeta a vida das pessoas e sim o processo produtivo capitalista. Não por menos, no Brasil, na via neoliberal, o discurso é refletido pela ideia de que a economia não pode parar.

Na economia da ética, não há cisão entre a economia e o social; para essa via, a separação desses dois elementos é falso dilema. Todas as vidas importam, afinal, só há economia, só há Estado, só há direitos a serem garantidos se há vida. A vida é o fim e a economia, o meio. Do contrário, nada faz sentido. Assim, para a economia da ética, o primeiro passo é seguir as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) para o combate à COVID-19: evitar contato social, higienizar as mãos e objetos que possam estar contaminados (ROSER et al, 2020). Só assim haveria possibilidade de o sistema de saúde se manter capaz de atender aos casos graves e, no pós-crise, ser possível retomar a economia. E mais, não se sabe ainda as sequelas que os sobreviventes do COVID-19 podem demandar do sistema de saúde.

Entre as duas vias, o governo brasileiro, na contramão das recomendações da OMS e das políticas socioeconômicas adotadas na maioria dos demais países, tem se filiado discursivamente à via neoliberal. Havendo tentativa de se valer do lema "O Brasil não pode parar" (O GLOBO, 2020), que foi utilizada pela cidade italiana de Milão antes de se tornar um dos polos de contaminação e mortes por COVID-19 no mundo. O que move a campanha é a ideia de que os prejuízos causados pela quaren-

tena são maiores que o isolamento vertical dos grupos de risco e liberdade produtiva para os grupos que não são de risco. Com a quarentena, dizem, o Brasil quebra, não haverá dinheiro para concretizar direitos e, sem dinheiro, dizem, não há direitos.

A ausência de Estado cumpre o dogma neoliberal e deixa para que o Mercado, em tempos ordinários, resolva a situação. Se em tempos ordinários o Mercado presta serviço apenas aos que podem pagar, em tempos de crise, o Mercado, como era de se esperar, não conseguiu apresentar nenhuma resposta válida aos problemas causados pela COVID-19. Cabendo ao Estado, mais uma vez, concretizar o direito à saúde, mesmo com as limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal. Apesar da via discursiva do governo Bolsonaro ser rejeitada, na prática, (UOL, 2020), ações de contenção à COVID-19, ainda que medianas, estão sendo tomadas; entre elas a inédita declaração de calamidade pública em nível federal, a concessão de auxílio emergencial e a suspensão de artigos da LRF.

A declaração de calamidade pública, prevista no artigo 65⁵ da LRF perdurará até 31 de dezembro de 2020 e se justifica pela necessidade de que o Estado aplique recursos acima dos limites de endividamento estatal. Para 2020, a previsão orçamentária seria de R\$ 124 bilhões de déficit primário (AGÊNCIA BRASIL, 2020). Com a adoção da calamidade pública, em obediência à LRF, o governo suspende os prazos para pagamentos de dívidas, relativos à despesa de pessoal e de endividamento e suspende-se o estado ordinário, instaurando-se a excepcionalidade da crise. Entretanto, tal medida pode ser insuficiente frente às previsões inconstitucionais do Novo Regime Fiscal.

A declaração de calamidade, instituto jurídico previsto em lei complementar, não afasta as regras no Novo Regime Fiscal que tem força de norma constitucional. Assim, o teto do gasto público imposto ao Estado, analisados nos tópicos 2 e 3 deste trabalho, continua limitando as possibilidades estatais de concretizar direitos; a regra de ouro é outro mecanismo que impede que o Estado atue de maneira efetiva na concretização de direitos, podendo implicar em crime de responsabilidade do administrador público.

A regra de ouro, conforme explicado no tópico anterior, impede que o governo emita títulos públicos em valor superior à sua despesa de capital com vistas à pagamentos cotidianos. Razão pela qual foi aprovada outra alteração constitucional, o orçamento de guerra (EC 106 de 2020). Sem ele, o montante destinado à saúde, com o teto dos gastos, seria insuficiente para a demanda ordinária da sociedade. Ainda que exista quem defenda o teto dos gastos e a necessidade da redução do piso para que o Brasil continue enfrentando, com sucesso, os riscos que o gasto estatal pode provocar (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020a), nos filiamos à vertente que entende ser danosa a manutenção

⁵ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70; II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o. Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

do teto dos gastos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020b) pleiteando, portanto, a sua extinção. Com a pandemia da COVID-19, o teto dos gastos demonstra-se, apenas 4 anos após sua aprovação, completamente obsoleto e incapaz de atender às demandas sociais. Além disso, a possibilidade de suspensão da regra de ouro retirou do Congresso Nacional o controle sobre a motivação e finalidade dos créditos especiais (artigo 167, III da Constituição), abrindo-se a possibilidade para suplementações discricionárias e eleitoreiras no momento de maior crise sanitária da história.

Havia alternativa legal e constitucional para contornar a crise sem nova modificação constitucional. O governo poderia ter: (a) afastado a Regra de Ouro por meio de autorização da maioria absoluta do Congresso Nacional, mantendo-se assim o democrático controle entre poderes; (b) editado medida provisória – artigos 62, §1º, I, d e 167, §3º da Constituição –, considerando os valores destinados ao combate à COVID-19 como superávit financeiro ou; (c) aprovado orçamento excepcional para a calamidade pública. Nas duas situações, o Novo Regime Fiscal permaneceria funcionando, seus limites mantidos, mas intangíveis em termos fiscais para se contornar a crise da COVID-19. Para a aplicação ordinária de recursos, o teto dos gastos continuaria vigente e impeditivo da concretização da Constituição.

A suspensão de artigos da LRF ocorreu por meio da ADI 6.357 para que a complementação orçamentária não inviabilizasse programas públicos destinados ao enfretamento da COVID-19. Apesar da técnica jurídica rasteira (interpretação conforme a Constituição), aplicada pelo relator, ministro Alexandre de Moraes, que destina-se não a interpretar e sim a afastar os dispositivos do ordenamento jurídico; a liberdade financeira criada para o momento de crise será necessária para que o Estado não se veja preso a amarras financeiras que impedem, na prática, a concretização do texto constitucional.

Quanto ao auxílio emergencial, a iniciativa legal partiu do Congresso Nacional, aproveitando o Projeto de Lei 9.236 de 2017, que tratava de modificações nos requisitos de quem recebe o Benefício de Prestação Continuada, para propor, em caráter emergencial, uma renda básica. Inicialmente a chefia do Poder Executivo, com o apoio do ministro da Economia, era contrária ao auxílio, mas, com o avanço da proposta no Poder Legislativo e a inevitável aprovação, o Poder Executivo propôs o valor de R\$200,00 por três meses. O Legislativo, entretanto, percebendo a gravidade do momento, ao aprovar a Lei 13.982 de 2020, elevou o valor para R\$600,00 a serem pagos por três meses (SENADO, 2020).

De acordo com a Lei 13.982 de 2020, o auxílio emergencial é extensivo à todos que não tenham emprego formal, desde que se exerça atividade na condição de microempreendedor individual, trabalhador informal e trabalhador intermitente inativo. Podem receber o auxílio, cumulativamente, o maior de 18 anos de idade que não tenha emprego formal ativo, não esteja recebendo auxílio desemprego, tenha renda familiar mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total familiar de 3 salários mínimos. A lei, por fim, limita o auxílio a dois membros da mesma família.

O auxílio emergencial, além de seu efeito econômico multiplicador, mantém economicamente ativos os trabalhadores. Há também efeito social que permite o isolamento social, diminuição dos impactos no sistema de saúde e sustentabilidade até o fim da crise. Se o auxílio for até lá mantido.

Diante desse panorama, outras medidas podem ser adotadas com vistas a superar a crise. Para além da declaração de inconstitucionalidade do Novo Regime Fiscal, o Estado brasileiro, no exercício de sua soberania e dentro das possibilidades constitucionais que o legitimam para intervir na economia, pode e deve adotar outras medidas em defesa do direito à saúde e à vida: (a) requisição administrativa de leitos em hotéis; (b) requisição administrativa de propriedades privadas que possam ser transformadas em hospitais de campanha; (c) confisco de material de primeira necessidade como remédios, álcool em gel, máscaras e luvas; (d) tabelamento de preços de materiais e alimentos de primeira necessidade para a população; (e) estabilidade no emprego; (f) renda básica emergencial até o fim da pandemia; (g) ampliação dos recursos destinados ao SUS; (h) suspensão de pagamento de contas de água e energia elétrica para a população de baixa renda; (i) abandono da Meta Fiscal; (j) crédito em condições especiais para empresas; (k) políticas públicas de saúde para áreas de vulnerabilidade, como favelas; (l) reconversão produtiva; (m) investimento em estrutura de saneamento básico, urbanização e habitação e; (n) garantia de salários.

Muitas dessas medidas exigem iniciativa do Poder Executivo, outras, apenas que se conceda liberdade financeira para instituições como o Banco Central; outras ainda encontraram limites nos recursos disponíveis, pois, ainda que sejam adotadas, podem faltar leitos, respiradores e equipe médica capaz de concretizar o direito à saúde. Mas nenhuma delas pode deixar de ser realizada sob a desculpa de que não há dinheiro. Parte da soberania do país está na sua competência e capacidade para emissão de moeda.

Considerando a moeda como um passivo emitido pelo Banco Central, a principal questão que envolve a emissão de moeda são os limites da expansão monetária. Segundo a teoria monetária moderna existem dois limites para a emissão da moeda: a capacidade produtiva do país e o nível de aceitação que os investidores terão por ativos na moeda do país (WRAY, 2014, p. 22).

Se a capacidade produtiva do país é inferior à quantidade de dinheiro circulando, haverá inflação: assim, quando um governo emite moeda, o primeiro efeito é a baixa na taxa de juros de curto prazo (o preço do dinheiro). Em uma economia ordinariamente ativa, a baixa do preço do dinheiro geraria, obrigatoriamente, inflação; pois haveria estímulo ao consumo e à produção. Entretanto, com o sistema econômico deteriorado pela pandemia da COVID-19, não há amplo investimento privado e o consumo se limita aos bens essenciais de modo que a economia não será aquecida à ponto de atingir o pleno emprego e produção. Nessa dinâmica econômica da pandemia, a inflação não se apresenta como um problema real. Outra argumentação econômica favorável à emissão de moedas trata de entender que, ao se promover a expansão monetária, o Banco Central está

adquirindo ativos, que teriam liquidez em uma economia normal mas, em uma economia abalada pela pandemia, com o mercado não conseguindo honrar seus compromissos, esses ativos deixam de ter liquidez, realizando-se, assim, o controle inflacionário. No caso brasileiro, esse primeiro limite para a expansão monetária é de fácil controle, haja vista que a economia está estagnada, empresas encerram suas atividades – foram fechadas 7,8 milhões de postos de trabalho entre março e maio –, e enfrentamos a maior taxa de desemprego da história com mais da metade da população economicamente ativa desocupada (IBGE, 2020).

O segundo limite para a expansão monetária é o nível de aceitação que os investidores terão por ativos na moeda do país. Esse limite importa em menor controle por parte do Banco Central e do governo, uma vez que se trata do comportamento dos agentes econômicos. Se os investidores optam por não investir no país e levar suas aplicações para outros locais, o preço do dinheiro se deteriora, elevando consigo a taxa de câmbio. Países que têm complexidade tecnológica e moedas fortes, como Estados Unidos, Japão, Inglaterra e o bloco da União Europeia não precisam se preocupar com esse segundo limite, pois suas moedas têm, mesmo durante a pandemia, garantia de liquidez em todos os mercados do mundo. No caso brasileiro, entretanto, se o preço do Dólar se eleva, a inflação acontece pois, além da nossa economia não ter capacidade tecnológica e produtiva (o que leva à importação dos produtos e encarecimento dos preços no mercado interno), o Real não é uma moeda de reserva e liquidez mundial.

Tudo ponderado, a escolha entre expandir a emissão de moeda ou manter os níveis atuais de moeda em circulação será fruto do embate entre a economia da ética e a economia da engenharia. Verificando como a alocação de recursos tem sido dominada, em anos recentes, pela visão financista que advoga a ideia de que o Estado de Bem-Estar social não cabe no orçamento, a tendência é que o governo, no combate à crise, opte pela posição de manter afastada a sua obrigação constitucional de garantir direitos. Afinal, a inflação é reflexo monetário do conflito distributivo entre a classe trabalhadora – que demanda emprego e participação na renda nacional –, e a classe capitalista – que demanda maximização rentista do capital e estabilização da moeda (STREECK, 2012, p.41).

Entretanto, na grave crise da COVID-19, o Brasil, no seu exercício de soberania, tem condições constitucionais e econômicas de imprimir moeda e garantir a concretização de direitos. Essa crise é única, expandir o limite monetário significa a diferença entre a vida e morte de milhões de brasileiros. A situação demonstra, em conformidade com a economia da ética, o contrário do que prevê o brocado econômico da economia de engenharia: os recursos podem ser limitados; o dinheiro, não.

CONCLUSÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, para que o capitalismo pudesse se compatibilizar com a democracia, seria preciso realizar uma ação de controle político das decisões estatais. É assim

que o capitalismo concede ao Estado a possibilidade de implementação das ideias de bem-estar social em troca de concessões aos preceitos do livre mercado. Estabeleceu-se, assim, uma disputa pela função do Estado: de um lado as demandas democráticas para a concretização e a ampliação de direitos e, do outro, a demanda dos donos do capital para a redução da intervenção estatal na economia. Os dois lados da disputa também podem ser denominados pelas ideias econômicas que os representam, nomeadas, nesse texto, pela economia da ética e economia de engenharia, respectivamente.

O arranjo capitalista do pós-guerra, fazendo uso do instrumental keynesiano, garantiu a ideia de que era possível expandir direitos sociais, empregos e o poder de barganha dos sindicatos até que a inflação surgiu dando espaço às intenções da economia de engenharia na disputa pela função do Estado. Já no final do século passado, o mecanismo de ação econômica do Estado havia sido transposto da dialética capital-trabalho-investimento público para o endividamento estatal e individual na concretização de direitos. Eis o keynesianismo privado, no qual o cidadão é quem se endivida para garantir a si a prestação de direito que até então lhe era devida pelo Estado. A radicalização desse modelo ocorre no mundo após a crise de 2008, mas, no Brasil, a implementação da ideia de que o Estado de bem-estar social não cabe no orçamento já vinha sendo articulada desde a implementação da DRU, em 1994. O produto último da visão econômica de engenharia para garantir a captura e implementação das atuações estatais em favor dos donos do capital ocorre em 2016: o Novo Regime Fiscal.

A indiferença para com os mandamentos constitucionais de se materializar direitos, imposta pelo Novo Regime Fiscal, não ocorre sem razão. Confirma a hegemonia das tendências neoliberais na imposição de se acomodar no orçamento, cada vez mais, aspectos meramente financistas. Nesse sentido, ao se verificar a pluralidade ideológica da Constituição e seu arranjo sistêmico de normas, a mais severa das regras de imposição orçamentária, o Novo Regime Fiscal, deve ser declarado inconstitucional para que o Estado possa alocar recursos de forma ótima em cumprimento de sua missão constitucional de concretizar direitos e garantias fundamentais ao povo brasileiro.

A questão que moveu esse trabalho, a dúvida se a atual estrutura constitucional, em especial com as alterações realizadas pelo Novo Regime Fiscal, seria suficiente para a concretização de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição de 1988 em tempos de pandemia global, pode agora ser respondida. Assim, o modelo ordinariamente existente, imposto pelo Novo Regime Fiscal, inviabiliza que o Estado concretize os direitos constitucionais. A crise provocada pela COVID-19 escancarou a ciência de que as regras rotineiras, que impedem a concretude constitucional, devem ser afastadas para que se dê lugar ao que seria habitual: à ética associada à economia e ao conhecimento jurídico e econômico para se tornar capaz a concretização de direitos.

Vias possíveis de serem percorridas para amenizar os efeitos da captura constitucional pela economia da engenharia pas-

sam por compreender que, na prática, o que o teto dos gastos públicos faz é a cisão entre o financeiro e o social, colocando a vida e todos os demais bens e serviços dentro da lógica do Mercado. Mecanismos jurídicos emergenciais podem garantir que, durante a crise, os direitos constitucionais voltem a ser prioridade, como o orçamento de guerra e a expansão monetária. Mas a eficácia da Constituição não pode se limitar à crise. Afinal, essa é a responsabilidade que se incumbe ao Estado e que, ordinária e constitucionalmente, não se pode recusar.

Para além do que é econômica, política e constitucionalmente possível, resta a percepção histórica de que a disputa pela atuação estatal pode retomar o ponto de equilíbrio compreendendo, na normatividade jurídica, não apenas os preceitos da economia de engenharia, mas, também, as determinações da economia da ética. Afinal, com a pandemia global, as contas públicas estão no limite, o mercado está em crise e o Estado não pode manter, nessa conjuntura, por muito tempo, a imposição de que os cidadãos se privem de direitos em nome do lucro do mercado.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. Orçamento de 2021 eleva previsão de déficit primário para R\$ 233,6 bi. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-08/orcamento-de-2021-eleva-previsao-de-deficit-primario-para-r-2336-bi>. Acesso em 23 de setembro de 2020.
- ANDRADE, D. P. 2019. Neoliberalismo: Crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governabilidade. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP. V. 38. N. 1. Jan-abr. 109-135. <https://doi.org/10.25091/s01013300201900010006>
- BOLSONARO, J. M. Íntegra: discurso de Jair Bolsonaro após vitória eleitoral. G1. Eleições 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/28/integra-discurso-de-jair-bolsonaro-apos-vitoria-eleitoral.ghtml>. Acesso em 23 mar. 2020.
- BRASIL. 2009. Relatório de riscos fiscais da União. Brasília: Tesouro Nacional. 75 p.
- BRASIL. 2018. Aspectos Fiscais da saúde no Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/AspectosFiscaisSa%C3%BAde2018/a7203af9-2830-4ecb-bbb9-4b04c45287b4>. Acesso em 24 de março de 2020. 11 p.
- CARVALHO, L. 2018. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia. 192 p.
- CHILTON, A; VERSTEEG, M. 2017. Rights without resources: the impact of constitutional social rights on social spending. *Journal of Law and Economics*. Vol. 60. p. 713-748. <https://doi.org/10.1086/696826>
- CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. 2020. Saúde perdeu 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>. Acesso em 25 de março de 2020a.
- 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 2020b.
- CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. 2020. Brasil gasta R\$ 3,48 ao dia com a saúde de cada habitante. Disponível em: https://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=27961:2018-11-12-17-57-13&catid=3. Acesso em 15 de setembro de 2020c.
- DIEESE. 2016. PEC n. 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal/?page=15>. Acesso em 16 de setembro de 2020.
- DOWBOR, L. 2017. A era do capital improdutivo: por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária. 315 p.
- FIGUEIREDO, J. O; PRADO, N. M. B. L; MEDINA, M. G; PAIM, J. S. 2018. Gastos Públicos e privados com saúde no Brasil e países selecionados. *Saúde e Debate*. Rio de Janeiro. V. 42, Número Especial 2. p. 37-47. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S203>
- FOLHA DE SÃO PAULO. 2020. É preciso rebaixar o piso de gastos para que o teto não colapse. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/e-preciso-rebaixar-o-piso-de-gastos-para-que-o-teto-nao-colapse.shtml>. Acesso em 24 de setembro de 2020a.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 2020. Teto dos gastos, a âncora da estagnação brasileira e da crise social. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/teto-de-gastos-a-ancora-da-estagnacao-brasileira-e-da-crise-social.shtml>. Acesso em 24 de setembro de 2020b.
- GOBETTI, S. W; ORAIR, R. O. 2015. Flexibilização fiscal: novas evidências e desafios. Textos para discussão n. 2132. Instituto de Economia Aplicada. 48 p.
- IBGE. 2020. Desemprego. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em 03 de agosto de 2020.
- IPEA. 2011. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicados IPEA N. 75. Brasília: IPEA. 03 de fevereiro de 2011. 17 p.
- LELIS, D. A. S; COSTA, L. V. 2016. Julgamento moral, economia e políticas públicas. *Revista de Presidência*. V. 18, n. 114. p. 119-144. <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2016v18e114-1264>
- O GLOBO. Governo prepara campanha com o slogan 'O Brasil não pode parar'. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-prepara-campanha-com-slogan-brasil-nao-pode-parar-1-24332284>. Acesso em 23 de setembro de 2020.
- OMS. 2020. Coronavirus (COVID-19) situation dashboard. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em 13 de setembro de 2020.
- PERES, U. D; SANTOS, F. P. 2020. Gasto Público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 35, n. 103. São Paulo. p. 1-23. <https://doi.org/10.1590/3510307/2020>
- PINTO, E. G. 2016. ADCT é o retrato de Dorian Gray da Constituição de 1988. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-27/adct-retrato-dorian-gray-constituicao-1988>. Acesso em 23 de setembro de 2020.
- ROSER, M; RITCHIE, H; ORTIZ-OSPINA, E. 2020. Corona Virus Disease (COVID-19) – Statistics and research. Our World In Data. Disponível em: <https://ourworldindata.org/coronavirus>. Acesso em 26 de março de 2020.
- SALVADOR, E. S. 2017. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serv. Soc. Soc. São Paulo*, n. 130. Set./Dez. p. 426-446. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.117>
- SEN, A. 1999. Sobre Ética e Economia. São Paulo: Companhia das Letras. 144 p.
- SENADO. 2020. Coronavirus: Senado aprova auxílio emergencial de R\$ 600. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilio-emergencial-de-r-600>. Acesso em 23 de setembro de 2020.
- STRECK, W. 2012. As crises do capitalismo democrático. Dossiê crise global. *Novos Estudos*, n. 92. p. 35-56. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000100004>
- SOUZA, W. P. A. 1956. O princípio da ambiguidade na configuração da ordem econômica. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. n. 21(13).

p. 56-95.

SOUZA, W. P. A. 2017. Primeiras Linhas de Direito Econômico. 6ª edição. São Paulo: Ltr. p. 608.

TAVARES, F; SILVA, G. 2020. A Ciência Política Brasileira Diante do Novo Regime Fiscal: Para uma Agenda de Pesquisas sobre Democracia e Austeridade. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 63, N. 2. p. 1-39. <https://doi.org/10.1590/001152582020207>

TEIXEIRA, S. M. F; PINHO, C. E. S. 2018. Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. Revista Katálysis. Vol. 21. N. 1. p. 14-28. <https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p14>.

UOL. Política. 2020. Mídia estrangeira critica Bolsonaro por combate ao coronavírus no Brasil. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/25/jornais-critica-jair-bolsonaro-coronavirus.htm>. Acesso em 23 de setembro de 2020.

WARY, R. 2014. From the state theory of money to modern money theory: an alternative to economic orthodoxy. New York: Levy Economics Institute. p. 1-35.

Submetido: 28/05/2020

Aceite: 01/10/2020