

José Irivaldo Alves de Oliveira Silva  
Gilberto Bercovici  
Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa  
Ricardo Antônio Lucas Camargo  
Giovani Clark

# PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO

Uma realidade possível



**Universidade Estadual da Paraíba**

Profª. Célia Regina Diniz | *Reitora*

Profª. Ivonildes da Silva Fonseca | *Vice-Reitora*



**Editora da Universidade Estadual da Paraíba**

Cidoval Morais de Sousa (UEPB) | *Diretor*

#### **Conselho Editorial**

Alessandra Ximenes da Silva (UEPB)

Alberto Soares de Melo (UEPB)

Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB)

José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)

José Luciano Albino Barbosa (UEPB)

José Tavares de Sousa (UEPB)

Melânia Nóbrega Pereira de Farias (UEPB)

Patrícia Cristina de Aragão (UEPB)

#### **Conselho Científico**

Afrânio Silva Jardim (UERJ)

Anne Augusta Alencar Leite (UFPA)

Carlos Henrique Salvino Gadêlha Meneses (UEPB)

Carlos Wagner Dias Ferreira (UFRN)

Celso Fernandes Campilongo (USP/ PUC-SP)

Diego Duquelsky (UBA)

Dimitre Braga Soares de Carvalho (UFRN)

Eduardo Ramalho Rabenhorst (UFPA)

Germano Ramalho (UEPB)

Glauber Salomão Leite (UEPB)

Gonçalo Nicolau Cerqueira Sops de Mello Bandeira (IPCA/PT)

Gustavo Barbosa Mesquita Batista (UFPA)

Jonas Eduardo Gonzalez Lemos (IFRN)

Jorge Eduardo Douglas Price (UNCOMAHUE/ARG)

Flávio Romero Guimarães (UEPB)

Juliana Magalhães Neuwander (UFRJ)

Maria Creusa de Araújo Borges (UFPA)

Pierre Souto Maior Coutinho Amorim (ASCES)

Raffaele de Giorgi (UNISALENTO/IT)

Rodrigo Costa Ferreira (UEPB)

Rosmar Antoni Rodrigues Cavalcanti de Alencar (UFAL)

Vincenzo Carbone (UNINT/IT)

Vincenzo Milittello (UNIPA/IT)

#### **Expediente EDUEPB**

*Design Gráfico e Editoração*

Erick Ferreira Cabral

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes

Leonardo Ramos Araujo

*Revisão Linguística*

Antonio de Brito Freire

Elizete Amaral de Medeiros

*Divulgação*

Danielle Correia Gomes

Gilberto S. Gomes

*Comunicação*

Efigênio Moura

*Assessoria Técnica*

Walter Vasconcelos



**Editora indexada no SciELO desde 2012**



Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

**Editora filiada a ABEU**

#### **EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500

Fone/Fax: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: [eduepb@uepb.edu.br](mailto:eduepb@uepb.edu.br)

José Irivaldo Alves de Oliveira Silva  
Gilberto Bercovici  
Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa  
Ricardo Antônio Lucas Camargo  
Giovani Clark

PLANEJAMENTO E  
DESENVOLVIMENTO:  
uma realidade possível



Campina Grande - PB  
2022



**Editora da Universidade Estadual da Paraíba**

Cidoval Morais de Sousa | *Diretor*

### **Expediente EDUEPB**

Erick Ferreira Cabral | *Design Gráfico e Editoração*

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes | *Design Gráfico e Editoração*

Leonardo Ramos Araujo | *Design Gráfico e Editoração*

Elizete Amaral de Medeiros | *Revisão Linguística*

Antonio de Brito Freire | *Revisão Linguística*

Danielle Correia Gomes | *Divulgação*

Gilberto S. Gomes | *Divulgação*

Efigênio Moura | *Comunicação*

Walter Vasconcelos | *Assessoria Técnica*

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme decreto nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907.

<b>S586p</b>	<b>Silva, José Irivaldo Alves de oliveira.</b> <b>Planejamento e desenvolvimento : uma realidade possível /</b> <b>José Irivaldo Alves de Oliveira Silva ... [et al.]. – Campina</b> <b>Grande : EDUEPB, 2022.</b> <b>301 p. ; 15 x 21 cm ; 2941 KB.</b>  <b>ISBN: 978-85-7879-753-9 (Impresso)</b> <b>ISBN: 978-85-7879-752-2 (E-book)</b>  <b>1. Direito econômico. 2. Reformas neoliberais. 3. Políticas</b> <b>socioeconômicas. I. Título.</b>  <b>21. ed. CDD 343.034</b>
--------------	--

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Mirelle de Almeida Silva – CRB-15/483

Copyright © **EDUEPB**

*A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.*

# SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO, 9**

**PREFÁCIO, 12**

**CAPÍTULO 1  
O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO.  
O CAMINHO DA LIBERTAÇÃO DA HOMEM., 15**

*António Avelãs Nunes*

**PARTE I  
A IMPORTÂNCIA DO DIREITO ECONÔMICO EM  
PROJETO DE DESENVOLVIMENTO, 57**

**CAPÍTULO 2  
O DIREITO ECONÔMICO E A SUA RESISTÊNCIA, 59**

*Giovani Clark*

**CAPÍTULO 3  
O ENSINO DO DIREITO ECONÔMICO NO BRASIL E SEUS  
DESAFIOS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI, 69**

*Ricardo Antonio Lucas Camargo*

**CAPÍTULO 4  
DESMONTE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA**

**BRASILEIRO. COMO RECUPERAR UM PAÍS VULNERÁVEL?, 76**

*Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa*

**CAPÍTULO 5**

**A IMPORTÂNCIA DO DIREITO ECONÔMICO, 89**

*Gilberto Bercovici*

**PARTE II**

**O PAPEL ESTRATÉGICO DAS EMPRESAS ESTATAIS PARA A  
RECUPERAÇÃO DO BRASIL, 95**

**CAPÍTULO 6**

**EMPRESAS ESTATAIS: REALIDADE MUNDIAL, POTENCIAIS  
BRASILEIROS, 97**

*Alessandro Octaviani*

**CAPÍTULO 7**

**ASPECTOS GERAIS DO “NOVO” MARCO DO SANEAMENTO:  
DIREITOS SOCIAIS AMEAÇADOS?, 112**

*José Ivaldo Alves O. Silva*

**PARTE III**

**A ANÁLISE CRÍTICA DAS REFORMAS NEOLIBERAIS E O  
NECESSÁRIO RETORNO ÀS POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS,  
141**

**CAPÍTULO 8**

**PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTISMO: UMA  
REALIDADE POSSÍVEL, 143**

*Suzy Cavalcante Koury*

**CAPÍTULO 9**

**É POSSÍVEL CONCRETIZAR DIREITOS SEM DINHEIRO?  
PENSANDO O NOVO REGIME FISCAL, 153**

*Davi Augusto Santana de Lelis*

**CAPÍTULO 10**  
**DIREITO ECONÔMICO E O DISCURSO ULTRALIBERAL,**  
**160**

*José Maria Arruda de Andrade*

**CAPÍTULO 11**  
**DO NEOLIBERALISMO DA MISÉRIA À MISÉRIA DO**  
**NEOLIBERALISMO: UM DEBATE SOBRE AS CONDIÇÕES**  
**CONJUNTURAIS DA EFETIVAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO**  
**DIRIGENTE, 168**

*Fábio Sampaio Mascarenhas*

*Rodrigo Oliveira Salgado*

**PARTE IV**  
**O PLANEJAMENTO ESTATAL E A RETOMADA DO**  
**DESENVOLVIMENTO NACIONAL, 209**

**CAPÍTULO 12**  
**PLANEJAMENTO ECONÔMICO E HIERARQUIAS**  
**ESPACIAIS OU O DIREITO ECONÔMICO PRECISA DE**  
**ESPAÇO, 211**

*Luís Fernando Massonetto*

**CAPÍTULO 13**  
**EMPRESA, ESTADO E INOVAÇÃO: NOTAS SOBRE**  
**PLANEJAMENTO E INCENTIVOS, 219**

*Mário André Machado Cabral*

**PARTE V**  
**O PAPEL DO DIREITO ECONÔMICO EM TEMPO DE**  
**PANDEMIA, 229**

**CAPÍTULO 14**  
**PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTISMO: UMA**  
**REALIDADE POSSÍVEL, 231**

*Leonardo Alves Corrêa*

**CAPÍTULO 15**  
**DIREITO ECONÔMICO E RESPOSTAS À CRISE**  
**ALIMENTAR, 234**

*Lea Vidigal*

**CAPÍTULO 16**  
**DIREITO ECONÔMICO: PLANEJAMENTO**  
**E DESENVOLVIMENTO E RETOMADA DO**  
**DESENVOLVIMENTO NACIONAL , 244**

*Walber de Moura Agra*

**CAPÍTULO 17**  
**LEGADO DA PANDEMIA UM OLHAR SOBRE O CAOS , 254**

*Maria Cristina Cereser Pezzella*

**PARTE VI**  
**CAPÍTULO CONVIDADO, 261**

**CAPÍTULO 18**  
**VÍCIO POR INSEGURANÇA AMBIENTAL DECORRENTE**  
**DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DE PRODUTOS**  
**PROGRAMADOS PARA DURAR MENOS: LEITURA À LUZ**  
**DO DIÁLOGO ENTRE O DIREITO CONSUMERISTA E O**  
**DIREITO AMBIENTAL, 263**

*Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa*

*Talden Queiroz Farias*

*Talitha Giovanna Maranhão da Costa*

**MANIFESTO DA REDE DE PROFESSORES E**  
**PESQUISADORES DE DIREITO ECONÔMICO, 289**

**LISTA DOS AUTORES**  
**(NA ORDEM DE APARIÇÃO NA OBRA), 293**

# APRESENTAÇÃO

A OBRA COLETIVA, ORA APRESENTADA, É FRUTO DO SEMINÁRIO “PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTISMO: uma realidade possível”, promovido virtualmente, pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas e pelo Grupo de Estudos da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE), entre os dias 19 a 21 de agosto de 2021. Os capítulos escritos no livro foram produzidos pelos palestrantes e, em regra, representam os conteúdos das palestras realizadas durante o evento.

O Seminário foi concebido e coordenado pelos Professores Gilberto Bercovici (USP), Giovani Clark (PUC Minas e UFMG), Maria Luiza Alencar (UFPB) e Ricardo Antônio Lucas Camargo (UFRGS), objetivando reunir professores/pesquisadores de Direito Econômico e de áreas afins, no intuito de propor alternativas para a agenda neoliberal de austeridade e as suas políticas econômicas nefastas à sociedade, implantadas no Brasil desde 2016, após o golpe congressional, midiático e elitista.

As diversas palestras realizadas descortinaram as inúmeras possibilidades de concebermos políticas econômicas voltadas ao bem estar e à dignidade humana de todos habitantes do território brasileiro, de forma democrática e participativa, efetivando assim os inúmeros direitos da Constituição de 1988 e de seu projeto de transformação socioeconômico, ambiental e tecnológico.

Para tanto é essencial abandonarmos as “política de austeridades”, quebrarmos os bloqueios institucionais ao nosso texto constitucional, ditados pelo grande capital nacional e internacional, revogando-se

assim as contrarreformas trabalhistas e previdenciárias, revertendo-se as privatizações de serviços públicos (água, energia, transporte, etc.) e atividades econômicas estratégicas (mineração, refinarias etc.), construindo um projeto nacional desenvolvimentista, planejado e executado pelo Estado brasileiro, de forma soberana, democrática e voltada ao mercado interno.

O evento foi aberto pelo coordenador do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas, Prof. Marciano de Godoi Seabra, um dos incentivadores do Seminário. É importante ainda destacar a extraordinária Conferência de abertura do jurista português, Prof. Antônio Jose Avelas Nunes (universidade de Coimbra), com o título “As duas últimas máscaras do capitalismo e as possibilidades de novas políticas socioeconômicas”, bem como a emocionante Conferência do decano do Direito Econômico brasileiro, Prof. Eros Roberto Grau, com o título “Introdução do Direito Econômico no Brasil – Homenagem ao Prof. Washington Peluso Albino de Souza”.

Ademais, o evento nos seus três dias de realização teve, além das 02 conferencias acima citadas, mais 05 mesas de trabalho com os seguintes temas e respectivos palestrantes:

**Mesa I - Tema:** “A Importância do Direito Econômico e um Projeto de Desenvolvimento”, com a participação dos Professores: Giovani Clark (PUC Minas e UFMG) Ricardo Antônio Lucas Camargo (UFRGS), Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa (UFPB) e Gilberto Bercovici (USP).

**Mesa II - Tema:** “O Papel Estratégico das Empresas Estatais para a Recuperação do Brasil”, com a participação dos Professores: Alessandro Octaviani (USP), Antônio Carlos Lúcio de Macedo de Castro (PUC Minas), José Irivaldo Alves de Oliveira Silva (UFCG) e Danilo Tavares de Silva (UNIFESP).

**Mesa III - Tema:** “Análise Crítica das Reformas Neoliberais e o Necessário Retorno às Políticas Socioeconômicas”, com a participação dos Professores: Suzy Cavalcante Koury (CESUPA - Centro do Universitário do Para), Davi Augusto Santana de Lelis (UFV), Rodrigo Oliveira Salgado (Mackenzie), José Maria Arruda de Andrade (USP) e Paulo Opuszka (UFPR).

**Mesa IV - Tema:** “Planejamento Estatal e a retomada do

Desenvolvimento Nacional”, com a participação dos Professores: Luís Fernando Massonetto (USP), Samuel Pontes do Nascimento (UFPI), Vinicius Moreira de Lima (PUC Minas) e Mario André Machado Cabral (Doutor pela USP).

**Mesa V - Tema:** “O Papel do Direito Econômico em Tempos de Pandemia”, com a participação dos Professores: Leonardo Alves Corrêa (UFMG), Lea Vidigal Medeiros (Mestre pela USP), Maria Cristina Cereser Pezzella (UFRGS) e Walber de Moura Agra (UFPE).

O Seminário contou ainda com o lançamento da Rede de Pesquisadores de Direito Econômico e de seu Manifesto (também inserido na obra), a fim de congregiar professores/pesquisadores de Direito voltados as investigações dos temas Planejamento e Desenvolvimento, dentro do projeto transformador da constituição brasileira de 1988.

Por fim, registramos os agradecemos pelo apoio indispensável na estruturação e execução do evento a Ícaro Moreira Ursine (Mestre e doutorando em Direito da PUC Minas), Maria Jocelia Nogueira Lima (Mestre e Doutoranda em Direito pela PUC Minas), Luisa Vieira Lima (Graduanda pela Dom Helder Câmara), Sirlei de Sá Moura (Mestre em Direito pela PUC Minas e Doutoranda pela UFMG) e Vania Bogado de Souza Di Raimo (Mestre e Doutoranda em Direito).

Boa leitura. Um abraço fraterno a todos.

09 de Abril de 2022

José Irivaldo Alves de Oliveira Silva (UFMG)

Gilberto Bercovici (USP)

Maria Luiza Alencar (UFPB)

Ricardo Antônio Lucas Camargo (UFRGS)

Giovani Clark (PUC Minas e UFMG)

## PREFÁCIO

A REDE DE PROFESSORES E PESQUISADORES DE DIREITO ECONÔMICO apresenta para o debate público a obra coletiva “Planejamento e Desenvolvimentismo: uma realidade possível”. Além de sua profunda relevância temática, é preciso destacar a dimensão histórica dessa publicação, que consolida a tradição inaugurada na “Carta do Caraça” de 1977, onde já se afirmava: “o insuficiente conhecimento de Direito Econômico constitui obstáculo à plena realização do Estado de Direito”. A Carta foi produzida durante o I Seminário de Ensino de Direito Econômico, na Universidade Federal de Minas Gerais, sob a liderança do professor Washington Peluso Albino de Souza, e inspirou seguidas gerações de estudiosos dessa especial disciplina, a qual se faz presente hoje nos currículos dos bacharelados jurídicos e programas de pós-graduação *stricto sensu* em Direito de norte a sul do País.

Cientes da importância do tema, os autores fecham a obra com um novo Manifesto que declara, entre outras coisas: “Não há conciliação possível entre a afirmação do projeto constitucional de 1988 de transformações socioeconômicas e a política econômica da austeridade centrada na deterioração dos serviços públicos, reforma administrativa, desindustrialização e redução dos direitos econômicos e sociais da Constituição Econômica”. No decorrer dos capítulos que seguem, os leitores poderão compreender melhor a ordem econômica desenvolvimentista no Brasil e sua necessária relação com o instituto do Planejamento.

O Direito Econômico brasileiro tem um papel determinante na defesa da ordem constitucional de 1988, especialmente dos ditames da justiça social expressos na Constituição Econômica. Como resultado

de disputas entre as forças políticas atuantes no Brasil após o enfraquecimento da ditadura militar, o poder constituinte firmou dois grandes compromissos com a sociedade brasileira, o de manter sólidas as instituições democráticas, e o de promover o desenvolvimento social e econômico da nação. E essa concepção abertamente democrática e social da Constituição de 1988 está assentada sobre possibilidade do exercício de diversas funções do Estado no domínio econômico.

O final do século XX e o início do século XXI, no entanto, estão marcados pela ascensão das políticas neoliberais que defendem uma drástica redução das tarefas econômicas do Estado. A onda neoliberal regulatória dos anos 80 e 90, em contrariedade com o histórico dos países atualmente desenvolvidos, impôs a extinção de empresas estatais, e a limitação da atuação no Estado prioritariamente como normatizador e fiscalizador das companhias privadas. Entre 1990 e 2015, foram realizadas quase uma centena de desestatizações no âmbito federal, referentes aos setores siderúrgico, químico e petroquímico, fertilizantes, elétrico, ferroviário, mineração, portuário, aeroportuário, rodoviário, financeiro, de petróleo, entre outros. Nessa via, foram também criadas agências reguladoras como órgãos especializados na normatização de cada setor econômico.

Mais recentemente a pressão ideológica neoliberal apontou para o aprofundamento da restrição do poder econômico do Estado através de medidas de austeridade tendentes ao corte prioritário dos gastos com direitos sociais. A luta travada pelas forças neoliberais contra os valores supremos da Constituição de 1988 promove permanentes ataques pela via jurídica do processo legislativo. A austeridade tendenciosa ao corte orçamentário das despesas de bem-estar social, por exemplo, enfrentou um forte debate nos espaços políticos e acadêmicos, porém conseguiu se estabelecer em nível de Emenda constitucional, fazendo incluir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias as regras para o denominado Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95/2016).

Tanto o movimento regulatório quanto o de austeridade promoveram distorções graves nas instituições públicas brasileiras, as quais vêm dificultando, ou mesmo impedindo, a atuação adequada do Estado na economia para garantir a todos a existência digna assegurada no plano constitucional. Por isso, a presente obra defende o planejamento, que

está presente na Constituição de 1988 em vários dispositivos, como uma atividade estatal indispensável para fazer frente aos retrocessos neoliberais, autorizando a atuação normativa e reguladora do Estado em todos os níveis da Federação para promover o desenvolvimento nacional, especialmente para assegurar a integração das regiões, a redução das desigualdades e a erradicação da pobreza.

Fica marcado, portanto, com esta publicação, um ponto de virada no debate público da Constituição Econômica brasileira, a partir de um movimento acadêmico de professores e pesquisadores que lutam pela defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, nos termos da “ideologia constitucionalmente adotada”.

Teresina, 19 de abril de 2022.

**Samuel Pontes do Nascimento**

*Professor da graduação e pós-graduação na Universidade Federal do Piauí e Doutor em Direito pela PUC Minas*

# CAPÍTULO 1

## O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO.

### O CAMINHO DA LIBERTAÇÃO DA HOMEM.<sup>1</sup>

*António Avelãs Nunes*

I. – Não sou crente do *cientismo*. Não acredito que a ciência, por si só, possa resolver todos os problemas que se colocam à Humanidade. Mas também não sou um *determinista*: a minha visão antropológica

- 1 Este texto serviu de apoio à *Conferência de Abertura* proferida *on line* pelo autor no *Seminário Sobre Planeamento e Desenvolvimento*, que decorreu em Belo Horizonte (PPGDPUCCMINAS, Agosto/2021), no âmbito do Congresso de lançamento da *Rede Nacional de Pesquisadores em Direito Económico*. Agradeço, do coração, à Prof<sup>a</sup> Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa e a todos os Colegas e Amigos que entenderam que eu merecia a honra de proferir esta *Conferência de Abertura*. Mas, se não me engano, ela ocorre no dia em que completa 80 anos o meu Amigo e nosso Mestre de Direito Económico, Eros Grau. Aqui fica, por isso mesmo, uma saudação especial para ele, que, ao pé de mim (a caminho dos 82 anos), é quase um menino. Um grande abraço de parabéns deste velhote, Menino Eros. Não domino as tecnologias do digital e não nasci para artista de cinema. Fiz um enorme esforço para poder responder favoravelmente ao vosso convite, mas sei que o ‘espectáculo’ vai ser de fraca qualidade. Embora não esteja certo disso – daí também o meu nervosismo nesta prestação de provas – gostaria de pensar que os Colegas que me ouvirem podem achar interessantes as ideias que me proponho partilhar com eles.

optimista leva-me a admitir que os homens podem ajudar a fazer a sua própria História. E a minha formação marxista diz-me que a transformação do mundo tem acontecido, ao longo da História, através da *luta de classes*, que é o verdadeiro *motor da História*, e diz-me que as sociedades humanas têm as suas leis de movimento e que o tempo da História não se confunde com o tempo da vida biológica de cada um de nós.

Dito isto, acrescentarei que tenho por indiscutível que o desenvolvimento científico e tecnológico é a bússola que nos indica os caminhos do futuro: ele é *o caminho da libertação do homem*.

As lições da História não deixam margem para dúvidas: tem sido assim pelo menos desde a *revolução neolítica*. Vivemos hoje no que se vem chamando a *sociedade do conhecimento*, porque o conhecimento (o homem enquanto produtor, guardador e gestor do conhecimento) é hoje o factor determinante do desenvolvimento económico e social. E assim vai continuar a ser.

2. – Entendo, por outro lado, que é preciso denunciar a mistificação ideológica dos que pretendem que a revolução científica e tecnológica anuncia de novo o *fim da história*, garantindo a *eternidade do capitalismo*: o aumento da produtividade resultante do desenvolvimento científico e tecnológico conduziria ao desaparecimento do trabalho (os trabalhadores, a classe operária evaporar-se-iam) e a ‘civilização capitalista’ garantiria simultaneamente o acesso generalizado e fácil aos bens essenciais para uma vida digna, ganhando assim o direito à eternidade, sem o risco de vir a ser superado por uma nova formação económico-social, resultante das contradições geradas no seu seio, que há-de constituir uma etapa superior na evolução da humanidade.

A mistificação que refiro atrás é, de resto, uma ‘leitura’ que contrasta com outra leitura ideológica da revolução científica e tecnológica: a leitura *catastrofista* (dominante nos meios do *pensamento único*), alicerçada na *estratégia do medo*, agitando o papão da destruição de milhões de postos de trabalho e ameaçando os trabalhadores com o *desemprego em massa* se eles não aceitarem salários mais baixos e não abdicarem dos direitos (dos ‘privilégios’, dizem os neoliberais) que foram conquistando ao longo de séculos de luta contra a exploração capitalista. É o discurso que, perante a alteração da *composição orgânica do capital* e a *tendência*

para a baixa da taxa média de lucro, procura ‘justificar’ o reforço da exploração dos trabalhadores (para permitir ao capital apropriar-se por inteiro dos ganhos da produtividade).

3. – A evolução meteórica dos conhecimentos *científicos e tecnológicos* registada nas últimas quatro ou cinco décadas tem suscitado questões da máxima importância, que carecem de profunda reflexão por parte de todos os que se preocupam com a *compreensão do mundo* e estão empenhados na tarefa da *transformação do mundo*.

A meu ver, a vida vem confirmando a teoria de Marx sobre a *contradição fundamental do capitalismo*, tornando cada vez mais evidente que *as relações de produção capitalistas se tornaram demasiado estreitas para conterem a riqueza por elas criada*.

Vale a pena dedicar um pouco de atenção a esta questão nuclear para a compreensão do presente, o que aconselha, como sempre, a olhar com atenção para a História.

Creio que podemos dizer que a história do capitalismo é a história do desenvolvimento das ciências naturais e das suas aplicações práticas. No período revolucionário que marcou a desagregação da sociedade feudal, a burguesia culta promoveu e apoiou o desenvolvimento das ciências naturais e do *método científico* de aquisição de conhecimentos, enfrentado a resistência das classes e grupos sociais dominantes da sociedade feudal, com a Igreja Católica na liderança das forças reaccionárias.

O desenvolvimento das ciências naturais alimentou a ‘revolução tecnológica’ que deu corpo à *revolução industrial*, e esta começou, pode dizer-se, com a entrada em cena da famosa segunda máquina a vapor de Watt.

Como Marx salientou, ela foi o primeiro motor a gerar a sua própria força de movimento a partir do consumo de carvão e água, sendo a sua potência totalmente controlada pelo homem. Universal na sua aplicação tecnológica, ela permitiu que a indústria se deslocasse do campo para a cidade: “a máquina a vapor é a mãe das cidades manufatureiras.” Nos fins do século XIX as máquinas eram usadas em toda a indústria. A *maquinofactura* abre a era do *capitalismo industrial urbano*.

A penetração do capital na esfera da produção e a introdução das máquinas na produção e nos transportes marcam o triunfo definitivo

do modo de produção capitalista (primeiro na indústria e depois na agricultura, ela própria ‘industrializada’ com a introdução da maquinaria agrícola).

Com a generalização do uso das máquinas na actividade industrial, o processo social de produção alterou-se profundamente. Com a maquinofactura surgiu o processo específico de produção da indústria capitalista, um *processo de produção colectivo, social*, que pressupõe a *divisão interna do trabalho* e envolve um número elevado de trabalhadores na produção do mesmo bem, todos trabalhando na *fábrica* enquanto *unidade de produção colectiva e em larga escala*.

Com a mudança revolucionária da organização social do processo de trabalho, muda a estrutura económico-social da sociedade: os trabalhadores ficaram total e definitivamente separados dos meios de produção, estabelecendo-se uma relação simples e directa entre empregadores capitalistas e trabalhadores assalariados. Nesta nova sociedade em que “o trabalhador é uma pessoa e o proprietário do capital, que o emprega, é outra” (Adam Smith), o conflito social dominante passa a ser o que opõe a classe dos proprietários dos meios de produção à nova classe dos trabalhadores assalariados das indústrias novas.

4. – Inicialmente, os operários viram nas máquinas o seu inimigo, sabotaram-nas e destruíram-nas. Este sentimento era tão forte na sociedade da época que, na Alemanha, alguns tribunais chegaram a proibir o recurso às máquinas.

Na Inglaterra, esta ‘guerra’ contra as máquinas marcou durante algum tempo as lutas dos trabalhadores. Em 1812 o Parlamento aprovou mesmo uma lei que considerava a destruição de máquinas um crime passível da pena de morte. O *Movimento dos Luditas* (animado por operários tecelões especializados), reagiu com violência, desenvolvendo várias acções de destruição de máquinas e ameaçando os patrões que não destruíssem ou pusessem de lado as “tosquiadoras mecânicas.” Mas, por volta de 1815, os *luditas* puseram termo a este tipo de acção, passando a contestar o próprio sistema capitalista: os trabalhadores rapidamente compreenderam a essência das coisas.

5. – Nas sociedades pré-capitalistas, o *excedente social* assumia,

fundamentalmente, a forma de *valores de uso* e as classes às quais cabia a direcção da economia só desenvolviam a produção enquanto tivessem interesse em apropriar-se desses valores de uso, para satisfazer as suas necessidades e para afirmar o seu estatuto social. Este é um dos factores que pode explicar as baixas taxas de crescimento económico e o ritmo muito lento de desenvolvimento das forças produtivas (taxas e ritmo dependentes da capacidade de consumo das classes dominantes).

A *revolução industrial* significou, a este respeito, a transição de um capitalismo ainda não realizado em todas as suas potencialidades para um novo estádio em que a *revolução das técnicas de produção* permitiu que, como disse atrás, o capitalismo atingisse o seu próprio processo específico de produção.

Com as revoluções burguesas, os trabalhadores passaram a ser *personas livres*, com capacidade jurídica para vender a sua própria força de trabalho, que assim se transformou numa *mercadoria autónoma*. Esta mudança veio permitir que quem tem *capital acumulado* pode comprar a *força de trabalho*, convertendo o *dinheiro* em *capital*. O *excedente social* assume a *forma monetária* e é apropriado, através da mediação do *contrato de trabalho*, pelos proprietários dos meios de produção.

Na sociedade feudal, o excedente era integralmente utilizado para alimentar o consumo improdutivo dos membros das classes dominantes. Na nova sociedade capitalista, a concorrência entre as empresas e as lutas dos trabalhadores obrigam a classe capitalista a destinar à *acumulação* uma parte do excedente, assim transformado em *capital adicional*.

6. – A *revolução industrial* trouxe também esta outra novidade: pela primeira vez na história da Humanidade, os homens passaram a comandar o crescimento da produção e tomaram consciência dessa possibilidade. O desenvolvimento da produção deixou de ser limitado pelas forças naturais, que o homem conseguiu dominar. E as necessidades de consumo das classes possidentes deixaram de marcar os limites do desenvolvimento das forças produtivas.

As novas estruturas económicas e sociais do capitalismo obrigam a uma permanente *valorização do capital*, revolucionando as condições de desenvolvimento económico de toda a Humanidade, e fazendo do capitalismo uma economia susceptível de progredir em todas as

direcções, compreendida a agricultura, mas que encontra na indústria a sua esfera de acção privilegiada. Este *novo tipo de acumulação do capital* e o *aumento exponencial da produtividade* são as marcas do *novo modo de produção capitalista*.

Daqui resultou uma enorme transformação na vida humana. Na Inglaterra, por volta de 1780, a economia começou a crescer a uma taxa tão elevada, que “foi como se a economia levantasse voo.” Nenhuma outra transformação, “desde a invenção da agricultura, da metalurgia e da formação das cidades no neolítico – escreve Eric Hobsbawm – foi tão profunda como os adventos da industrialização.”

7. – Nos primórdios do capitalismo, o tecido industrial era constituído por pequenas empresas. A necessidade de aumentar a produção obrigava-as a contratar mais trabalhadores, registando-se, por vezes, uma procura de força de trabalho superior à oferta, o que provocava a subida dos salários (o preço da *mercadoria força de trabalho*). Mas a concorrência entre elas obrigava-as a vender ao mais baixo preço possível. E como a lógica do capital é a *valorização do próprio capital*, sempre que a subida dos salários ameaçava as margens de lucro, as empresas procuravam introduzir *novas técnicas*, com o objectivo de baixar a procura de força de trabalho e de conseguir custos de produção mais baixos.

Ao contrário do que se verificava no quadro do feudalismo, nestas novas condições, “a burguesia – realça o *Manifesto Comunista* – não pode existir sem revolucionar permanentemente os instrumentos de produção, por conseguinte as relações de produção e todas as relações sociais.” O capitalismo surge como o primeiro modo de produção que traz inscrito nas suas leis de desenvolvimento uma tendência para o progresso contínuo da técnica e para a aplicação das conquistas da ciência às actividades produtivas.

Este salto da produtividade, esta ‘revolução’ no ritmo do desenvolvimento justificam que o próprio *Manifesto Comunista* se refira nestes termos entusiásticos à vitória da burguesia sobre as antigas classes dominantes:

“A burguesia desempenhou na história um papel eminentemente revolucionário (...). Foi ela que mostrou aquilo de que a actividade

humana era capaz. (...) No decurso de um domínio de classe de um século apenas, criou forças produtivas mais numerosas e mais colossais do que o que tinham feito todas as gerações passadas. O controlo das forças da natureza, o maquinismo, a aplicação da química à indústria e à agricultura, a navegação a vapor, os caminhos de ferro, os telégrafos eléctricos, o desbravamento de continentes inteiros, a navegabilidade dos rios...: que século anterior teria suspeitado que semelhantes forças produtivas estavam adormecidas no seio do trabalho social?”

É o *Manifesto Comunista* a assumir, claramente, que o *desenvolvimento científico e tecnológico* é uma *conquista da humanidade* e é o *caminho da libertação do homem*.

8. – Mas é claro que, no quadro das relações de produção capitalistas, o recurso às máquinas e às novas tecnologias, ou seja, o aproveitamento das potencialidades do desenvolvimento científico e tecnológico, não visam a melhoria das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. A História ensina-nos que a introdução de máquinas funcionou muitas vezes como arma para ‘abater’ os trabalhadores em greve, nomeadamente os trabalhadores mais qualificados, e foi a grande arma do capital para impedir o aumento dos salários e garantir à classe capitalista a apropriação do *excedente* criado pelos trabalhadores.

O recurso à introdução sistemática de novas máquinas e de novas tecnologias proporciona ao capital uma oferta permanente de mão-de-obra sempre superior à procura, objectivo facilitado pelo facto de a utilização de máquinas (sobretudo na indústria) fragmentar os processos de fabrico em operações muito simples, que não exigem mão-de-obra especializada, permitindo o recurso à mão-de-obra feminina e à mão-de-obra infantil, não qualificada, mais que duplicando a oferta de mão-de-obra.

Nestas novas condições, a *reprodução da força de trabalho* (a manutenção do trabalhador e da sua família) exige não apenas o trabalho do operário, mas o trabalho de toda a família. Marx salienta este aspecto em termos expressivos:

“O operário, anteriormente, vendia a sua própria força de trabalho,

da qual ele dispunha como uma pessoa formalmente livre. Agora vende mulher e filhos. Torna-se comerciante de escravos. A procura de trabalho infantil assemelha-se, também na forma, à procura de escravos negros, como estava habituado a ler nos anúncios dos jornais americanos.”

Acresce que, sobretudo na indústria, o recurso às máquinas aumentou a *intensidade do trabalho*, sujeitando os trabalhadores aos “terríveis movimentos das máquinas.”

Por diversos caminhos, o recurso a máquinas cada vez mais eficientes é um meio para aumentar a produção de mais-valia e para reforçar a exploração dos trabalhadores. O aumento da produtividade resultante do uso das máquinas reduz o tempo de trabalho necessário para produzir as mercadorias, entre as quais a própria mercadoria-força-de-trabalho. Ou seja, aumenta o *sobretabalho*, o tempo do *trabalho não pago*, a *mais-valia relativa*, que não depende do aumento do tempo de trabalho (objectivo difícil de conseguir quando já se trabalhava durante 16 horas ou mais por dia).

Importa, pois, salientar que, no quadro do capitalismo, a produção de um *excedente de população* se tornou um elemento regular da produção de riquezas. E, dada a *concorrência entre os trabalhadores*, esta *sobrepopulação relativa* (o eixo sobre o qual gira a lei da oferta e da procura de força de trabalho) significa um *aumento da oferta de mão-de-obra* (e a sua manutenção a um nível sempre superior ao da procura) do qual resultou a criação de um *exército de reserva de mão-de-obra* disponível para trabalhar ao salário corrente (ou até a um salário mais baixo), situação que garante a manutenção dos salários a um nível correspondente ao *valor da força de trabalho* (o equivalente ao *mínimo histórico de subsistência* dos trabalhadores e da sua família, ao mínimo necessário para a *reprodução da mercadoria força de trabalho*).

Partindo de um trecho de Stuart Mill, Marx deixa claro que, tal como qualquer outro desenvolvimento da força produtiva do trabalho, a utilização da maquinaria na indústria capitalista visa essencialmente “embaratecer mercadorias e encurtar a parte do dia de trabalho de que o operário precisa para si mesmo, para prolongar aquela outra parte do seu dia de trabalho que ele dá gratuitamente ao capitalista.”

Estas novas condições forçaram os trabalhadores a uma atitude de

‘docilidade’, subjugando aqueles que só têm de seu “a sua força e habilidade de mãos” (para utilizar a bela expressão de Adam Smith) aos interesses dos donos dos meios de produção, o que contribuiu para que a miséria se generalizasse e agudizasse enquanto a economia *crescia como se levantasse voo*.

9. – Historicamente, o aumento da jornada de trabalho (todos os dias, incluindo os domingos) verificou-se com o advento do capitalismo. E as questões que se prendem com a duração da jornada de trabalho continuam, ainda hoje, a constituir um dos pontos principais das lutas dos trabalhadores e das suas organizações. É importante, por isso mesmo, não esquecer as lições da História.

Nos séculos XVIII e XIX, a jornada de trabalho ordinária nas fábricas (mesmo para crianças entre os 13 e os 18 anos) começava às 5.30 horas da manhã e acabava às 20.30 horas da tarde. Uma lei inglesa de 1819, que pretendia restringir o trabalho das crianças, não chegou a ser aplicada. O mesmo aconteceu na França com uma lei de 1841, que pretendia regular o trabalho das mulheres e das crianças, especialmente o trabalho nocturno. O fundamento da recusa é o mesmo: todas as relações industriais devem ser resolvidas através de *contratos livremente celebrados* entre cada trabalhador e o seu empregador, entre *indivíduos* proclamadamente livres e iguais em direitos, embora se saiba (cito Adam Smith) que “as duas partes que intervêm nesses ‘contratos’ não estão neles em posição de igualdade.”

Na Inglaterra, o *Ten Hours Bill* (1847) veio consagrar o horário de dez horas de trabalho diário. Na França, em 1848 a jornada de trabalho foi fixada em 12 horas (só em 1900 baixando para 11 horas e em 1919 para as 8 horas). Fizeram-se ouvir os clamores de que se tratava de uma intromissão inadmissível e ruína do estado na *liberdade do mercado* e na *liberdade contratual*, mas a lei acabou por ser aceite.

Apesar disso, as lutas dos trabalhadores e a consciência (por parte de alguns empregadores) de que era necessário não matar de vez a *galinha dos ovos de ouro*, explicam que, nas décadas de 1840 e 1850, em algumas indústrias e em algumas regiões da Grã-Bretanha, tenha começado a praticar-se o sistema que ficaria conhecido por *semana inglesa* (sem trabalho nos domingos e nos sábados da parte da tarde). Ao mesmo

tempo, desenvolveram-se ‘técnicas’ capazes de aumentar a mais-valia (e o lucro) que não exigiam o aumento do horário de trabalho e a diminuição dos salários, nomeadamente os ritmos mais intensivos de trabalho (impostos por máquinas cada vez mais rápidas) e a remuneração em função dos resultados.

**10.** – Como disse há pouco, a *revolução industrial* trouxe consigo um enorme aumento da produtividade e da capacidade efectiva de criação de riqueza. Mas trouxe também a miséria degradante para milhões de trabalhadores e um enorme fosso entre os ricos e os (trabalhadores) pobres, as “duas nações” de que falou Robert Peel (em 1867, 77% dos 24 milhões de ingleses eram trabalhadores manuais, em geral pobres). E, com o “salário irlandês”, os trabalhadores vindos da Irlanda-colónia viviam no limiar da pura subsistência fisiológica e eram utilizados como *exército industrial de reserva* para forçar os trabalhadores ingleses a aceitar salários ainda mais baixos.

Os ‘sociólogos’ do tempo falavam de “escravos brancos”, condenados a “trabalhar até à morte”, morte que chegava por volta dos 37 anos (morte por *overdose de trabalho* – “death for simple overwork”, na expressão do Dr. Richardson, um célebre médico de Londres). O jornal *Times* comparava a situação dos trabalhadores ingleses com a dos escravos americanos e o comportamento dos empresários ingleses com o comportamento dos donos de escravos e tendia a considerar mais favorável a situação dos escravos. Porque os empregadores capitalistas faziam trabalhar os seus assalariados até à morte, durante 16 horas ou mais por dia, usando o aguilhão da fome em vez do chicote, pagando um “salário que um cão recusaria”, enquanto muitos donos de escravos, a fim de preservar o seu ‘capital’, alimentavam bem os seus escravos e faziam-nos trabalhar moderadamente.

O capitalismo nasceu como “civilização das desigualdades”, característica que se confirmou com a maquinofactura e a industrialização, que radicalizaram a estrutura social e tornaram patentes as suas contradições aos olhos dos observadores atentos. Na síntese de Hobsbawm, “a fome da população era a contrapartida da acumulações dos ricos.”

É claro que a exploração e a miséria de uma parte da população já existiam antes do capitalismo. Mas estes fenómenos inseriam-se em

sociedades caracterizadas por um nível muito baixo de desenvolvimento das forças produtivas e marcadas pela escassez crónica e por situações frequentes de penúria. O que é novo, com o capitalismo, é o facto de a pobreza, a miséria generalizada e a desigualdade crescerem ao mesmo tempo que a produção de riqueza atingia níveis até então insuspeitados, graças ao desenvolvimento científico e tecnológico (e consequente melhoria da produtividade). Fourier traduziu muito bem esta ideia: “En civilisation, la pauvreté naît de l’abondance même.”

II. – É um dado incontestável: o desenvolvimento científico e tecnológico trazido pelas revoluções burguesas proporcionou os ganhos de produtividade que revolucionaram o mundo. Como disse há pouco, o *Manifesto Comunista* regista de forma expressiva o facto de a burguesia industrial ter assumido o *desenvolvimento científico e tecnológico* como condição da sua própria sobrevivência e da sobrevivência do capitalismo. Por outro lado, dele resulta, com toda a clareza, que o *desenvolvimento científico e tecnológico* é considerado pelos clássicos do marxismo um factor revolucionário por excelência, que há-de promover o desenvolvimento acelerado dos meios de produção, tornando inevitável uma mudança (revolucionária) das relações de produção, para que estas deixem de ser um entrave à evolução da Humanidade.

Falei atrás da destruição das máquinas pelos trabalhadores nos primeiros tempos da revolução industrial. E referi também o abandono desta prática, pouco tempo depois. Porque os trabalhadores cedo compreenderam que as máquinas (e o desenvolvimento científico e tecnológico que elas reflectem) marcaram uma vitória do homem sobre a natureza; aumentaram a capacidade de criação de riqueza e o volume da produção; tornaram certos trabalhos menos pesados, libertando o homem trabalhador de muitas tarefas que faziam deles verdadeiras ‘bestas de carga’ (fornecedores da maior parte da energia utilizada nas actividades produtivas).

Os trabalhadores compreenderam também que o seu inimigo de classe nunca poderiam ser as máquinas, mas uma outra classe social, a classe dos proprietários dos meios de produção. Os trabalhadores compreenderam que, apesar das consequências negativas que, a curto prazo, podem resultar da utilização das máquinas ao serviço do

capital, o desenvolvimento científico e tecnológico é a condição da sua emancipação.

12. – A certa altura, esteve na moda a literatura que falava do *fim do trabalho* (do *fim da classe operária*), em consequência do papel crescente da *ciência*, do *conhecimento* e da *informação* como elementos de produção que dispensam cada vez maior número de trabalhadores. Com estas ou com outras etiquetas, esta problemática tem renascido nos últimos tempos.

Hoje, os representantes do capital e os meios de comunicação social ao seu serviço nem falam de trabalhadores: o *chic* é falar de *colaboradores*. Na linguagem oficial não se fala de *luta de classes* (porque as classes sociais são coisa do passado), mas de *concertação social* entre *parceiros sociais* (uma linguagem que lembra os tempos do corporativismo fascista). Ao fim e ao cabo, é sempre a tentativa de apagar a existência das *classes sociais* (como que dissolvidas no âmbito da tão festejada *sociedade civil*) e, com elas, da *luta de classes*, numa sociedade constituída por *parceiros sociais* que procuram, lado a lado, no âmbito da *concertação social*, encontrar a melhor maneira de servir o *interesse comum*. E é claro que, se não há classes sociais, não faz qualquer sentido falar da exploração de uma classe por outra (se isso existiu, é coisa do passado, apenas um sonho mau...).

13. – Esquecem estes ‘teóricos’ que só o homem pode desenvolver a ciência e a tecnologia. E ‘esquecem’, sobretudo, que as descobertas científicas relevantes não resultam hoje de um momento de inspiração, do puro acaso ou da genialidade criativa de um indivíduo excepcional, antes se produzem, como que programadamente, em centros e laboratórios onde trabalham centenas (ou milhares) de pessoas inseridas (quase à escala mundial) numa imensa *cadeia de produção*. *Os cientistas são trabalhadores assalariados*.

Esquecem também que o homem (o *homem-trabalhador!*) é o único produtor de *conhecimento* e é o depositário último e o único utilizador do *conhecimento* e da *informação* na sua aplicação a diferentes manifestações da vida, incluindo a actividade produtiva. Como Marx pôs em relevo, “a ciência não custa em geral ‘nada’ ao capitalista, o que não o

impede, de modo algum, de a explorar. A ciência ‘alheia’ é incorporada ao capital tal como o trabalho alheio.”

E esquecem, por outro lado, que, se descontarmos as remanescentes ‘sociedades primitivas’, o número de trabalhadores assalariados tem aumentado em todo o mundo. Sobretudo depois da entrada em massa das mulheres no ‘mercado de trabalho’, os *trabalhadores assalariados* representam percentagens muito elevadas (80% e mais) e crescentes da população activa da generalidade dos países. Esta realidade traduz a acentuação do *processo de proletarização* de camadas sociais cada vez mais amplas, em consequência do reforço da *concentração* e da *centralização* do capital.

Os *trabalhadores assalariados* de hoje não são (ou não são apenas) a *classe operária* dos primeiros tempos da maquinofactura e do período que se seguiu até ao fim da 2ª Guerra Mundial. Em muitos países, o número e a percentagem das pessoas que se ocupam na agricultura e na indústria diminuiu e diminuiu talvez ainda mais o número e a percentagem dos *trabalhadores assalariados* nestes dois sectores. Nas chamadas *economias terciárias*, a maioria dos trabalhadores ocupa-se no sector dos serviços.

É certo que muitos destes *trabalhadores assalariados* (incluindo alguns dos que hoje trabalham na indústria) talvez não se vejam como membros da *classe trabalhadora*. Criados e ‘educados’ numa sociedade em que a *empresa* é cada vez mais erigida ao estatuto de célula-base da sociedade (merecedora de mais atenção e de mais respeito do que a própria família), muitos destes trabalhadores são levados a assumir como seus os ‘valores’ da empresa em que trabalham (e até a *filosofia do empreendedorismo*) porque foram formatados para ver nesta ‘filosofia’ e nestes ‘valores’ a marca da *modernidade salvadora*.

Este é um aspecto da realidade, que pode significar uma diminuição da *consciência de classe*, mas não pode confundir-se com o desaparecimento da classe explorada. Porque estes trabalhadores, por mais qualificados que sejam, estão *separados dos meios de produção da sua existência*, e, por isso mesmo, têm de vender a sua força de trabalho, reconhecendo, através do contrato de trabalho assalariado, que o valor por si criado, uma vez pago o salário, pertence a quem, por ter *capital acumulado*, pode comprar a força de trabalho de outrem.

Reconhecer este ponto é compreender as dificuldades crescentes das organizações sindicais, mal preparadas para enfrentar os problemas decorrentes da *mundialização do mercado de trabalho*, por não existirem estruturas organizacionais transnacionais dos trabalhadores capazes de enfrentar o *capital globalizado*. E estas dificuldades acentuam-se em virtude da guerra contra os sindicatos, acusados também, além de outros ‘crimes’, de constituírem um obstáculo ao progresso tecnológico.

Trata-se de uma guerra de sempre do capital, que começou por criminalizar todas as formas de organização dos trabalhadores, por atentarem contra o *princípio da igualdade* (entre *indivíduos* ditos livres e iguais em direitos) e contra a *liberdade de empresa* (a liberdade das liberdades nas sociedades burguesas). Mas, com a vitória da contra-revolução monetarista e a consagração do *Consenso de Washington*, esta guerra tem sido movida de forma sistemática e particularmente violenta. Muitos sindicatos não resistiram a esta fúria e abandonaram os princípios do *sindicalismo de classe*, actuando em ‘colaboração’ íntima e cúmplice com as empresas e com o *estado-amigo-das-empresas*, aceitando transformar-se, em alguns casos, numa espécie de *agências prestadoras de serviços*, perfeitamente integradas nos objectivos da *gestão empresarial moderna*.

Este é um problema (não o único) que hoje se coloca ao nível da organização dos *trabalhadores* e da sua luta pela abolição da *propriedade capitalista* e do *regime do salariado*. A História há-de resolvê-lo e as ciências sociais têm aqui um papel a desempenhar.

**14.** – Entre os ‘efeitos colaterais’ da pandemia do novo coronavírus está a afirmar-se uma outra pandemia, que se anuncia particularmente contagiosa e particularmente perniciosa, a médio e a longo prazos. Refiro-me à *pandemia do medo*, esta, sim, criada em laboratório, para ser espalhada pelo mundo inteiro, quase sempre embrulhada nas embalagens da *pandemia da desinformação* (*fake news* e outros produtos similares).

As televisões e outros órgãos de comunicação de massa ‘vendemos’ todos os dias (e noites!) um mundo de violências e ameaças, resultantes das alterações climáticas, dos grupos terroristas, dos imigrantes, das epidemias, do crime organizado e – não menos importantes – dos perigos provenientes de Cuba, da Venezuela, da Rússia, do Irão, da

China e de outros *inimigos estratégicos* ‘inventados’ pelos poderes imperiais para ‘justificar’ o reforço das políticas securitárias e armamentistas.

Os ‘fabricantes de notícias’ sabem muito bem que o medo é paralisante e priva as pessoas do discernimento e da coragem necessários para enfrentar as situações difíceis, levando os mais fracos, e, entre eles, os trabalhadores, a aceitar o que lhes oferecem, porque os tempos não estão para brincadeiras...

Esta *política do medo* é um instrumento das políticas globais do neoliberalismo (em marcha acelerada desde 2008) apostadas em reforçar a redução e a negação dos *direitos fundamentais dos trabalhadores* e mesmo os *direitos, liberdades e garantias*. E o *clima de medo*, criado neste ambiente de *guerra* contra o vírus, serve para reforçar o *culto da segurança*, que se julga necessária para ‘combater o inimigo’, arrastando consigo uma panóplia de novas formas de vigilância e de controlo de tudo e de todos. Em alguns países europeus *proibiram-se* jantares de Natal com mais de seis pessoas: como controlaram o cumprimento desta norma em casa de cada família? Ou quis-se apenas lançar a ideia de que tudo pode ser controlado, sem qualquer limite?

Mas, neste quadro carregado de ameaças, está a ganhar terreno uma outra pandemia: aquela que é veiculada pelo *discurso catastrofista* empenhado em dramatizar as ‘catastróficas’ consequências resultantes das novas tecnologias que já aí estão e que todos os dias vão dando novos passos. Toda uma abundante literatura alerta a Humanidade, com ar muito grave, para as ameaças que pesam sobre os trabalhadores como consequência do desenvolvimento científico e tecnológico. Já não são apenas a informática e os robôs. Agora, o grande perigo é o que resulta das tecnologias associadas à *inteligência artificial*.

Em vez de verem neste processo o futuro da humanidade, os *alarmistas profissionais* como que negam o futuro, tocando trombetas sinistras anunciando o *fim do mundo*, na tentativa de vencer pelo medo os que vivem do seu trabalho: são milhões de postos de trabalho que estão em causa!

**15.** – Surpreendentemente (e assustadoramente), este *discurso catastrofista* está a ser veiculado por muitos dos responsáveis pelo ensino superior no nosso País, ao nível do Governo e ao nível das Universidades,

gente que deveria estar entre os que mais valorizam (porque melhor compreendem) a natureza ‘libertadora’ do desenvolvimento científico e tecnológico.

A reforma que teve no Ministro Mariano Gago o seu rosto visível acabou com a gestão democrática nas Universidades e entregou poderes de gestão fortíssimos aos Conselhos Gerais, dominados pelos membros externos (muitos deles empresários), que ficaram ‘donos’ da *autonomia administrativa e financeira* (e outros aspectos da autonomia universitária, incluindo o direito de *eleger* livremente o Reitor através do *voto da comunidade universitária*) retirada às Universidades, apesar de consagrada na CRP. A pandemia tem vindo a degradar ainda mais esta situação, ao ‘facilitar’ a introdução de modos e métodos autoritários de gestão, com os reitores a actuarem, frequentemente, como reizinhos que mandam em tudo e controlam tudo, passando por cima das esferas de autonomia das unidades orgânicas.

Mas a verdade é que, com a ‘morte’ da gestão democrática, ‘morreu’ também a *universidade cidadã*, a Universidade enquanto centro de convívio e de formação cívica democrática de professores e estudantes. Morreu, em boa medida, a *vida democrática* dentro das Universidades, o livre debate de ideias quanto à missão da Universidade, quanto ao papel da ciência, quanto aos rumos da investigação científica.

As políticas neoliberais de subfinanciamento do ensino superior (prosseguidas sistematicamente pelo menos desde há umas três décadas) obrigaram as Universidades a entrar no mundo dos ‘negócios’ para *ganhar dinheiro* que lhes permita a sobrevivência.

Como é sabido, a *pandemia do teletrabaho* é um dos ‘efeitos colaterais’ da ‘guerra’ contra a Covid-19. O capital e os seus governos redescobriram a ‘maravilhosa invenção’ do *trabalho em casa*, uma prática com séculos de provas dadas como instrumento de sobre-exploração dos trabalhadores, que vem do *trabalho assalariado no domicílio* (na fase de declínio dos trabalhadores autónomos medievais) até aos nossos dias (ao serviço das multinacionais do sector do vestuário e do calçado, por exemplo).

E, como era de esperar, a grande novidade não escapou às Universidades: a ‘descoberta’ do ensino *on line* convenceu alguns de que é possível poupar muito dinheiro, porque, afinal, um só professor pode dar

aulas a centenas (ou até milhares) de alunos, e os exames fazem-se através de testes simplificados. Os trabalhadores das Universidades (docentes e não docentes) correm o risco de serem transformados em *trabalhadores uberizados*. E as Universidades correm o risco (muito sério, pelos vistos!) da *uberização*, vendo-se transformadas em plataformas digitais fornecedoras de diplomas, que, levando as coisas ao extremo, quase poderiam dispensar os professores e manteriam os estudantes à distância, cada um em sua casa, para evitar confusões e perigosos confrontos de ideias (até nem seria necessário gastar dinheiro em residências, cantinas e serviços médico-sociais para estudantes...).

Eu creio que é mais um passo para acabar com as Universidades encaradas como uma comunidade de pessoas, como um local (físico e imaterial) de convívio pessoal e intelectual entre os estudantes e entre estes e os professores. É o fim das Universidades como *Escolas*. De resto, hoje, em alguns casos que eu conheço, as faculdades já quase não têm *professores*. Os docentes vivem noutra cidade, onde ganham a vida no exercício de outras profissões mais rentáveis e vão à Faculdade uma vez por semana, regressando à vida, aos seus 'locais de trabalho', mal acabam de 'despachar' três horas de aula seguidas (às vezes seis horas num dia, sinal de grande produtividade, ou de grande desperdício, porque se verá à frente, os 'responsáveis' entendem que as aulas não servem para nada...).

Este é o resultado do facto de as faculdades (entre outros factores) só poderem contratar jovens licenciados em regime de tempo parcial, alguns dos quais ganham 250 euros por mês, podendo os 'eleitos' receber o salário chorudo de 850 euros mensais. Como este *dinheirão não chega sequer para pagar um quarto, os jovens licenciados com capacidade e vontade de seguir uma carreira universitária têm de deixar Coimbra (é o exemplo que conheço melhor) e irem ganhar a vida noutra cidade, porque em Coimbra não há grandes empresas, nem grandes escritórios-empresas de advocacia de negócios (que empregam dezenas de operários-juristas).*

16. – O chamado *Processo de Bolonha* veio acelerar (quem sabe se irremediavelmente) a 'cruzada' pela liquidação da Universidade como centro de investigação científica e de criação de conhecimento e de

cultura para alimentar o seu próprio ensino, empenhado este no desenvolvimento integral (pessoal, científico, cultural e humanista) dos jovens que a frequentam. Nos círculos de Bruxelas (i. é, nos círculos do grande capital financeiro) entende-se que Portugal não tem dimensão suficiente para ter banca nacional (pública ou privada). Daí a cruzada no sentido da concentração da ‘nossa’ banca em grandes bancos estrangeiros (espanhóis, sobretudo). Creio que os ‘donos da Europa’ defendem a mesma tese no que toca às universidades: países como Portugal não têm dimensão para justificar uma universidade digna desse nome. O *Processo de Bolonha* foi concebido e tem vindo a ser executado, a meu ver, para concretizar este objectivo ‘estratégico’ da ‘Europa’. E a política nesse sentido está a ganhar força.

Num artigo no *Expresso* (2.7.2021), Joana Pereira Rato refere declarações do Ministro do Ensino Superior anunciando que está a ser preparada “uma transformação profunda no ensino superior”, que virá a traduzir-se na criação de “um modelo de *ensino híbrido* em que as aulas teóricas são disponibilizadas *on line* e o tempo na Universidade é reservado sobretudo para as aulas práticas.” É a desvalorização da essência da Universidade, ainda por cima com o tristíssimo argumento de que, “hoje, os jovens têm acesso fácil à informação, que está disponível em muitas fontes.” O problema é que a *teoria não se confunde com a informação!* A *formação* se confunde com o *acesso à informação!* E o *ensino teórico não pode identificar-se com a difusão de informação!* Não é possível ignorar estas verdades. Nem é possível ignorar o que toda a gente sabe: carecem em absoluto de credibilidade muitas das fontes onde se encontra informação disponível. A *ciência da desinformação* tem muitos cultores profissionais, altamente especializados e regamente pagos pelos grandes centros produtores da ideologia dominante (que é sempre, como toda a gente sabe, a *ideologia das classes dominantes*).

O Ministro do Ensino Superior defendeu também, com todas as letras, que está a terminar o tempo em que docentes decidiam livremente aquilo que deveriam ensinar nos seus Cursos. A este ‘vício’ chamam os ‘dinossauros’ sobreviventes de tempos imemoriais *liberdade de ensinar* (que até vem consignada na Constituição da República, juntamente com a correspectiva *liberdade de aprender* dos estudantes, que uma não existe sem a outra!). Pois bem. “A grande transformação – defende o

Ministro, que é professor universitário – é que sejam *alianças* entre os docentes e os empregadores a decidir o que deve ser dado [nas aulas] para responder às necessidades.” E como *o cliente tem sempre razão*, os docentes devem, certamente, sentir-se obrigados a seguir as prescrições dos empregadores seus *aliados* (*aliados* será mais forte do que *parceiros?*). Está em causa a *liberdade de aprender e de ensinar*. Está em causa a sobrevivência das Universidades como *Casas de Cultura* e *Casas de Liberdade*.

Também neste domínio, a lógica do capital está a dominar o discurso e a prática da política. Há pouco tempo, Vasco de Mello, um dos herdeiros dos grupos económico-financeiros dos bons tempos do fascismo luso, decretava (entrevista ao *Jornal de Negócios* de 22.6.2021) ser necessário “equilibrar o rigor do trabalho académico com o pragmatismo do mundo dos negócios.” É a receita do *empreendedorismo*, é a vitória dos *empreendedores*.

Eu creio, porém, que é uma vitória de Pirro. Porque é um erro crasso transformar as Universidades em ‘centros de formação’ de *mão-de-obra pronta-a-usar*. Essa não é a sua missão. Ainda por cima, toda a gente sabe que as Universidades que se limitarem a ensinar um qualquer *saber-fazer* lançam no ‘mercado’ um ‘produto’ que rapidamente ficará obsoleto; os jovens quadros que nelas se formam não terão as capacidades necessárias para se adaptarem permanentemente à realidade do presente em permanente mutação e muito menos as capacidades exigidas para antecipar e para construir o futuro.

Esta é a missão da Universidade: *construir o futuro!* Por isso as Universidades portuguesas não podem ser transformadas (por vontade própria ou alheia) em *escolas profissionais*, que assumem como sua missão fundamental fornecer a mão-de-obra exigida pelo ‘mercado de trabalho’ e inculcar nos seus estudantes (das Ciências Sociais à Engenharia) a *cultura do empreendedorismo*.

As Universidades devem fornecer *ensino teórico* alimentado pela sua própria investigação. Foi na Universidade que aprendi que *não há nada mais prático do que uma boa teoria*. E entendo que as teorias não são coisa de nefelibatas, não são construções lúdicas para o prazer de ‘filósofos’ que não têm mais nada que fazer: toda a teoria representa um esforço de compreensão da realidade, para melhor podermos intervir

no processo da sua transformação. Só não é assim, ao menos no domínio da ciência económica, para os que, utilizando a matemática como instrumento de análise, pretendem que a sua *economia matemática* é uma ciência imune a valores, objectiva nas suas análises e infalível nas suas verdades, e fogem à análise da realidade elaborando modelos matemáticos altamente sofisticados apenas porque *this is a good game*. Já escrevi sobre esta questão, criticando a *mainstream economics*. Ficarei por aqui, a este respeito.

Custa-me a entender que alguns universitários responsáveis, em vez de trabalharem para habilitar os seus alunos com uma preparação teórica e uma compreensão filosófica do mundo que os habilite com as capacidades necessárias para *construir o futuro*, prefiram seguir uma rota contrária à do famoso poema de José Régio: *amam o que é fácil*, em vez de *amarem o Longe e a Miragem*. Esta *pseudo-cultura* de *amar o que é fácil* está a infestar o ambiente que se vive nas Universidades portuguesas, dispostas a tudo para vencer na vida (e a vida não está fácil, mesmo para as aristocráticas universidades...).

Dolorosamente, cito, a este propósito, declarações do Presidente dessa grande Escola da Universidade de Lisboa que é o Instituto Superior Técnico (*Expresso*, citado): “Se um estudante tiver de sair de casa para vir a uma aula minha, para eu dizer aquilo que pode ficar a saber a qualquer hora, através do telemóvel ou do computador, vai pensar duas vezes antes de vir.” Quero acreditar que este ilustre professor está a ser muito injusto para consigo próprio, porque não acredito que as suas aulas se limitem a dizer aos seus alunos *aquilo que eles podem ficar a saber a qualquer hora, através do telemóvel ou do computador*. Ao longo da minha vida de professor, algumas vezes os alunos me diziam que não viam grande vantagem em ir às aulas deste ou daquele professor (por certo também às minhas) porque as aulas seguiam de muito perto as *Lições* publicadas pelo professor. E eu perguntava: e vocês preferiam que os professores não publicassem as suas *Lições*? E vocês não acham que as lições de um professor nunca são iguais uma à outra, ainda que possam versar sobre a mesma matéria? E comentava: a meu ver, ainda que o professor repita o que vem nas suas *Lições*, a frequência das aulas teóricas equivale à visita a um museu acompanhada por um guia experimentado e conhecedor do museu: ele sempre chamará a atenção para

algo mais importante ou original, ou para algum pormenor mais difícil de atingir para quem não conhece suficientemente a matéria. Se, não sabendo nada sobre o objecto do museu, o visitarmos sozinhos, muita coisa vai escapar-nos e nós ficaremos mais pobres.

É importante a presença dos alunos nas aulas teóricas, até para que eles possam ajudar os professores a melhorar o seu ensino, estimulando-os a fazê-lo, todos os dias, com a sua presença.

Mais preocupante é o modo como esta mesma atitude catastrofista relativamente às consequências do desenvolvimento da ciência e da tecnologia e esta mesma desvalorização do papel da Universidade resalta de declarações do Reitor da Universidade Nova de Lisboa, que colhi no mesmo número do *Expresso*: Como “os empregos do futuro são difíceis de prever, (...) os estudantes devem passar a ter, durante o Curso, uma formação em empreendedorismo, (...) para adquirirem a capacidade de criar o seu próprio negócio.” Como quem diz: os vossos cursos universitários não vão servir para grande coisa; o melhor é irem-se preparando para criar o vosso próprio negócio..., e a Universidade, amiga, vai ajudar-vos.

Parece-me uma daquelas reportagens, tão frequentes nas nossas televisões (depois da crise aberta em 2008 e, agora, com a chamada *crise pandémica*), mostrando como é que esta professora ou este engenheiro, à falta de emprego compatível com as suas habilitações, encontraram uma saída inventando e fabricando bolos de bolota ou compota de mirtilo ou dedicando-se a criar gatos siameses para colocar no mercado. Estes nossos tempos poderão ser tempos de (muito) desespero, mas são também tempos de (muita) esperança. Esperança para os que, ao contrário destes responsáveis pela Ciência e pelo Ensino Superior, não temem que as conquistas obtidas pela Humanidade graças ao desenvolvimento científico e tecnológico sejam o anúncio apocalíptico do fim do, antes acreditam que este é o caminho da libertação do homem, levando a sério a lição de Marx: “o encurtamento do dia de trabalho é a condição fundamental” do nosso tempo. Não esquecendo as dificuldades que sempre se registam em períodos de ruptura histórica, temos de estudar muito para chegar à essências das coisas, mas vale a pena acreditar que “a humanidade coloca sempre a si mesma apenas as tarefas que pode resolver”, o que quer dizer que esta *tarefa* que hoje se nos coloca

só apareceu porque “já existem, ou pelo menos estão no processo de se formar, as condições materiais da sua resolução.”

17. – Regresso ao meu tema. Admito que é necessário reconhecer a urgência de equacionar e discutir os problemas novos criados pelo desenvolvimento científico e tecnológico (incluindo a *inteligência artificial*). Esta é uma questão séria.

Outra coisa – que é necessário denunciar com toda a força – é a estratégia dos que, a pretexto dos novos problemas que estão em cima da mesa, aproveitam para semear o medo e o desespero entre os trabalhadores, com o objectivo de os ‘obrigar’ a compreender que os ventos da História não lhes são favoráveis, que o poder das novas tecnologias lhes rouba espaço, que têm de aceitar trabalhar mais e a preço mais baixo, porque a alternativa é não terem trabalho e acabarem na mais desgraçada das misérias.

Sabemos que a destruição destes postos de trabalho há-de criar, simultaneamente, muitos outros, certamente mais atraentes e com melhor remuneração. E sabemos que este é o caminho esperado da evolução da Humanidade. Vale a pena recordar a lição de Marx:

a *liberdade* consiste em os homens “colocarem a Natureza sob o seu controlo comunitário em vez de serem dominados por ela como por um poder cego”; a *liberdade* consiste em desenvolver esta acção de controlo “com o mínimo emprego de força e nas condições mais dignas e adequadas à sua natureza humana. (...) O *encurtamento do dia de trabalho* é a condição fundamental.”

Temos de estar atentos à evolução das capacidades criadoras do homem e não fugir às leis da História. Os enormes ganhos de produtividade resultantes do desenvolvimento científico e tecnológico permitem (exigem) que trabalheemos menos, entregando às máquinas as tarefas mais duras e menos atraentes e reservando para as pessoas as tarefas mais atraentes e mais criativas, aquelas que se traduzem na criação dos instrumentos que permitem a acção da *inteligência artificial* e aquelas que implicam contacto humano, mais susceptíveis de valorizar quem as realiza e quem delas beneficia.

É imprescindível *reduzir o tempo de trabalho*. Podemos e devemos fazê-lo, para permitir que todos possam trabalhar e para melhorar a nossa qualidade de vida e o nosso bem-estar, aumentando o tempo disponível para nós, para a família, para as actividades culturais e cívicas, para o convívio com a natureza. Porque a verdadeira riqueza – como Marx defendeu – deve medir-se não através do *tempo de trabalho*, mas através do *tempo livre*, do *tempo disponível* para o *desenvolvimento integral do indivíduo*, considerando que uma nação será tanto mais rica quanto menor for a duração da jornada de trabalho.

Nos dias de hoje, muitos autores (alguns que não são marxistas) revêem-se nesta proposta de Marx, que terá tido a sua concretização mais visível quando o Governo da *Frente Popular* consagrou na França (1936) o direito dos trabalhadores a um período de *férias pagas* pela entidade patronal. Para os senhores do capital, foi um escândalo, o anúncio do fim do mundo... Para os trabalhadores, foi o coroar da sua luta de sempre e a concretização de um sonho antigo. A vida das pessoas mudou e a economia também: as actividades culturais e de lazer ganharam mais espaço; o turismo teve aqui a sua origem. Na França, em 1982, os trabalhadores ganharam o direito a cinco semanas de férias pagas.

E a vida não parou. Num livro de 1993, Ralph Dahrendorf conclui que, nos países desenvolvidos, “o número de horas de trabalho de um empregado é hoje, ao longo da vida, metade (ou menos) do que o dos seus avós.” E põe em relevo vários factores que contribuem para isso: a consagração da escolaridade obrigatória (e do alargamento da sua duração), que significa a entrada dos jovens no mercado de trabalho muito mais tarde; o facto de uma percentagem significativa da população estar aposentada, recebendo a sua pensão de reforma sem trabalhar; a expansão das actividades de formação ao longo da vida (incluindo a difusão das Universidades Seniores); o peso crescente na vida das pessoas e na economia das actividades ligadas à cultura, ao lazer, ao turismo.

Na França, o número médio de horas de trabalho/ano para os trabalhadores empregados passou de 3041 horas/ano em 1831 para menos de metade em 2019 (1505 horas). Em outros países europeus (Alemanha, Países Baixos, Noruega) a diminuição foi ainda maior.

Não é possível negar esta realidade: “a dimensão não-laboral da vida social tem ganho cada vez mais autonomia e importância.” O

desenvolvimento tem-se traduzido na melhoria da qualidade de vida das pessoas, sendo que a *qualidade de vida* inclui cada vez mais “um aumento da dimensão da vida em que não há trabalho para fazer”, porque a melhoria da produtividade do trabalho tem permitido “rendimentos mais elevados em troca de menos trabalho.” Por outro lado, está provado que a *redução do tempo de trabalho* tem provocado, historicamente, o aumento da produtividade: quando as pessoas estão menos cansadas e mais satisfeitas, trabalham mais e melhor.

Ultimamente, têm-se multiplicado os estudos que defendem que a diminuição do tempo de trabalho é um elemento fundamental na luta pela defesa do ambiente (pela defesa da vida). Para tanto – dizem esses especialistas – é preciso caminhar no sentido da *sociedade pós-crescimento*: menos tempo a trabalhar será menos tempo a poluir, menor consumo material, melhor qualidade de vida, melhor bem-estar, maior felicidade para todos.

**18.** – Podemos mudar a nossa vida. E Marx tem razão: o elemento fundamental da solução está no *encurtamento do dia de trabalho*! Daí o meu entendimento de que só uma leitura do passado e do presente à luz do marxismo pode ajudar-nos a perceber que o nível do desenvolvimento científico e tecnológico registado, a uma velocidade insuspeitada, nas últimas quatro ou cinco décadas vem confirmando a tese de Marx sobre a *contradição fundamental do capitalismo*, tornando cada vez mais evidente que *as relações de produção capitalistas se tornaram demasiado estreitas para conterem a riqueza por elas criada*:

“Numa certa etapa do seu desenvolvimento – escreveu Marx, num texto tantas vezes citado –, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que é apenas uma expressão jurídica delas, com as relações de propriedade no seio das quais se tinham movido até então. De formas de desenvolvimento das forças produtivas que eram, estas relações transformam-se em grillhões das mesmas. *Ocorre então uma época de revolução social.*”

Não me arrisco a fazer previsões. Não sei se estamos à beira do que

Marx chamou *uma época de revolução social*. Mas tudo indica que estamos a viver um *momento de ruptura histórica*, que talvez anuncie um *salto* na História da Humanidade.

Porque o desenvolvimento científico e tecnológico tem provocado uma evolução tão pronunciada dos meios de produção que está a tornar insustentável a manutenção das estruturas e das relações de produção capitalistas, que constituem hoje, notoriamente, um obstáculo ao desenvolvimento da Humanidade, por não permitirem extrair, em benefício de todos e de cada um dos homens, todas as potencialidades que estão ao nosso alcance.

Porque não pode manter-se por muito tempo esta contradição (cada vez mais acentuada) entre o *desenvolvimento das forças produtivas* (e da capacidade de criação de riqueza que garante o bem-estar de todos os seres humanos) e a *natureza das relações de produção capitalistas*, que espalham as *guerras* pelo mundo, que vêm gerando novos *factores estruturais de crise* (com crises cada vez mais frequentes, mais profundas e mais difíceis de ultrapassar), que multiplicam o número dos *pobres que trabalham*, que alastram as situações de *exclusão social*, que aumentam obscenamente as *desigualdades*.

Sei bem que o capitalismo, nascido como a *civilização das desigualdades*, não renega o seu ADN. Wolfgang Streeck sintetizou assim o que importa recordar aqui: “A expressão mais visível do sucesso retumbante da revolução neoliberal consiste no aumento constante da desigualdade de rendimentos e de património.” Mas a verdade é que, neste *mundo antropofágico*, em estado de *guerra civil (guerra de classes) permanente*, 26 multimilionários detêm uma riqueza igual à da metade mais pobre da população mundial (cerca de 3,800 milhões de pessoas).

Num tempo em que os ganhos da produtividade permitem a criação de riqueza a níveis até há pouco insuspeitados, esta “*globalização da pobreza*” (M. Chossudovsky) equivale a uma situação de verdadeiro *apartheid social*.

Dados vindos a público no dia 2 de Dezembro de 2020 (*Dia Internacional para a Abolição da Escravatura*) mostram que mais de 40 milhões de pessoas sofrem de alguma forma de escravatura: trabalho forçado, trabalho escravo e trabalho infantil, tráfico de seres humanos, casamentos forçados, prostituição e exploração sexual (incluindo de

crianças, que representam cerca de 25% das vítimas da escravatura). Este negócio é um dos mais rentáveis do mundo (mais de 150 mil milhões de dólares de lucros por ano) e dele aproveitam maioritariamente os países desenvolvidos, incluindo os da ‘Europa civilizada’.

O recente Relatório Anual da ONU sobre o *Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo* (Julho/2021) mostra que, em 2020, a fome atingiu entre 720 e 811 milhões de pessoas e que cerca de 33% da população mundial (cerca de 2,3 mil milhões de pessoas) tiveram uma alimentação insuficiente.

É a vergonha do capitalismo. Este nível de desigualdade (entre os povos e entre as pessoas e entre as classes sociais) e violência brutal que ele representa está a pôr seriamente em causa os alicerces das sociedades e a esvaziar os *fundamentos da democracia*. Tornou-se insustentável, por razões económicas e por razões sociais. Não pode continuar.

**19.** – Vivemos um momento particularmente difícil, mas vale a pena levar a sério a perspectiva optimista de Marx acerca da *transformação do mundo*:

“a classe operária deverá compreender que, [juntamente] com todas as misérias que lhe impõe, o sistema presente gera simultaneamente as *condições materiais* e as *formas sociais* necessárias para uma reconstrução económica da sociedade.”

E ainda:

“uma formação social nunca decai antes de estarem desenvolvidas todas as forças produtivas para as quais é suficientemente ampla, e nunca surgem relações de produção novas e superiores antes de as condições materiais de existência das mesmas terem sido chocadas no seio da própria sociedade velha. (...) As forças produtivas que se desenvolvem no seio da sociedade burguesa criam, ao mesmo tempo, as condições materiais para a resolução deste antagonismo. (...) Por isso a *humanidade coloca sempre a si mesma apenas as tarefas que pode resolver*, pois que, a uma consideração mais rigorosa, se achará sempre que *a própria tarefa só aparece onde já existem, ou pelo menos estão no processo de se formar, as condições materiais da sua resolução.*”

Creio que não pode durar muito o *capitalismo do crime sistêmico* do nosso tempo. Com Eric Hobsbawm, penso que “há sinais, tanto externamente como internamente, de que chegámos a um ponto de crise histórica. (...) O nosso mundo corre o risco de explosão e de implosão. Tem de mudar.” (...) “O futuro não pode ser uma continuação do passado.”

Este diagnóstico com mais de vinte anos tem hoje ainda mais razão de ser.

Com efeito, todos sabemos que o desenvolvimento científico e tecnológico criou condições que permitiriam construir um mundo capaz de responder satisfatoriamente às necessidades fundamentais de todos os habitantes do planeta. Sabemos que a fome e as dramáticas consequências que dela derivam para os milhões de pessoas que a sofrem (‘escravizadas’, incapacitadas, muitas vezes, de ter sequer consciência dos seus direitos) não é uma consequência da *falta de bens*, da *escassez* (como quer a ciência económica dominante), mas da *falta de direitos*, do tipo de *organização da sociedade*.

Comentando um trecho de Amartya Sen, pergunta Ralph Dahrendorf: “o que seria preciso para modificar as *estruturas de direitos*, de modo a que mais ninguém tivesse fome?” Talvez sem o querer, ele próprio dá a resposta: é preciso *modificar as estruturas de direitos* (i. é, as *estruturas do poder*).

O problema, para os estudiosos da ciência económica, é que o *poder*, as *relações de poder* e as *estruturas do poder* (tanto do *poder económico* como do *poder político*) são questões que a ciência económica dominante deixa de fora da análise. E de fora ficam, na minha opinião, as questões essenciais em aberto, a respeito da problemática que venho enunciando: elas não são equacionáveis nem resolúveis no quadro ciência económica marginalista, que coloca no princípio e no fim das suas equações o *homo oeconomicus* concebido como *agente racional maximizador condicionado pela escassez* e que adopta o *princípio maximizador* como critério único de racionalidade e de eficiência, como se *o mais* fosse sempre, necessariamente, *o melhor*.

Por isso a considero incapaz de perceber o presente e de ajudar a construir o futuro. Por isso entendo que a ciência económica não pode

adiar por mais tempo o enunciado de um outro padrão de racionalidade, de uma outra forma de organização da sociedade, em vez de procurar ‘legitimar’ as opções dos que tudo sacrificam no altar da sacrossanta competitividade, procurando recuar duzentos anos o relógio da História, agitando o ‘papão’ dos *tigres asiáticos* e sacrificando os interesses, os direitos e a dignidade dos trabalhadores, na tentativa de contrariar a *tendência para a baixa da taxa média de lucro*.

Com Christian Stoffaës, defendo que “a Economia contemporânea tem mais necessidade de filósofos do que de econométristas”: a ciência económica tem de assumir-se de novo como *economia política*, como um *ramo da filosofia social*.

20. – Talvez aquilo que venho chamando a *utopia marxista* possa estar mais próximo de se realizar do que muitos pensam, convencidos de que o capitalismo tem garantida a eternidade. Repito: hoje podemos trabalhar menos, porque a produtividade do trabalho aumentou muito.

Aos que pensam que estou a deixar-me embalar na ‘utopia marxista’, lembrarei que, em 1928, Keynes (cuja preocupação fundamental foi a de *tentar salvar o capitalismo*) previa que, dentro de cem anos (estamos quase a chegar!), não precisaríamos de trabalhar mais de 15 horas por semana. E recordarei que, em 1960, o economista americano Alvin Hansen defendeu que “a automação pode conduzir a produção de bens materiais a um ponto em que a massa da nossa energia produtiva poderá ser consagrada a satisfazer as necessidades do espírito.” E invocarei de novo a leitura da História recente da Humanidade apresentada por Dahrendorf em 1993 como “uma libertação progressiva dos reinos da necessidade”, sublinhando ser imperioso transferir “alguns ganhos de produtividade para tempo, em vez de dinheiro, para *tempo livre*, em vez de mais rendimento.” Tornou-se “evidente que o trabalho não será uma força dominante na vida futura das pessoas.”

Vai ficando cada vez mais claro que a verdadeira riqueza – como Marx defendeu – tem de medir-se não através do *tempo de trabalho*, mas através do *tempo livre*, do *tempo disponível* para o *desenvolvimento integral do indivíduo*. Neste sentido, pode dizer-se que uma nação será tanto mais rica quanto menor for a duração da jornada de trabalho e quanto mais tempo for dedicado a ‘viver a vida’: cozinhar as nossas

refeições, fazer obras em casa, jardinar, brincar com os filhos e os netos, passear pelos campos, fazer desporto, ler, ouvir música.

21. – Parece-me que vale a pena assinalar aqui uma iniciativa que mostra que os trabalhadores estão atentos ao que se passa à sua volta e compreendem o que está em causa para além dos problemas do dia a dia e da aparência das coisas. Em Julho/2020, quando se registavam na França mais de sete milhões de desempregados inscritos nos centros de emprego, o Secretário-Geral da maior central sindical francesa (CGT) propôs ao governo francês a redução da jornada semanal de trabalho para 32 horas, argumentando que “a redução das horas de trabalho é necessária para reduzir o desemprego” e para “tornar mais aceitáveis as condições laborais dos trabalhadores actuais.”

Outra iniciativa que quero destacar é a do Governo de Espanha, que, em Março/2021, anunciou que iria promover, a título experimental a para determinadas actividades económicas, o horário de trinta horas semanais sem redução dos salários.

É um bom começo, sobretudo se nos lembrarmos de que só em 1848 foi fixada, na França, a duração máxima do tempo de trabalho semanal: 70 horas. Em 1936, o Governo de *Frente Popular* reduziu para 40 horas, marca que só em 1981 (na sequência da eleição de Mitterrand) baixou para 39 horas. Em 2000 foi estabelecido o máximo de 35 horas por semana. Mas já há quem fale na necessidade de reduzir a semana de trabalho para 28 horas, porque, cada vez mais, o número de activos aumenta a um ritmo superior ao da criação de novos postos de trabalho.

Em sentido contrário, tenho de referir a chamada *Cimeira Social Europeia*, realizada no Porto nos dias 7 e 8 de Maio de 2021. Encenada, de acordo com o ritual destas Cimeiras, como *espectáculo de encerramento* da Presidência Portuguesa do Conselho Europeu, foi cantada, em linguagem propagandística, como um acontecimento *histórico* e decisivo para o futuro da Europa (com frequência, ouvimos falar de acontecimentos *decisivos para o futuro da Europa...*). Por mim, receio que tal montanha nem sequer vá parir um rato.

Mas já pariu um monstro. Preocupada com os *problemas sociais*, a *Cimeira* ignorou por completo as condições miseráveis em que vivem os refugiados que conseguiram entrar nas suas fronteiras, a triste sorte

dos que são impedidos de o fazer pela Turquia (que a ‘Europa’ contratou para fazer este papel miserável, a troco de dinheiro), a desgraça sem remédio dos milhares que têm morrido nas águas do Mediterrâneo. Estes refugiados são gente que ainda confia na Europa, muitos deles vítimas de guerras movidas contra os seus povos pelo trio *EUA-NATO-EUROPA*, à margem da ética e do Direito Internacional. É uma vergonha para a ‘Europa’ esta confissão de que estes não são *problemas sociais da Europa*.

22. – Realizada em plena pandemia, a *Cimeira* não conseguiu evitar a questão colocada pela recentíssima declaração do Presidente Biden no sentido de que os EUA encarariam com bons olhos a suspensão dos direitos de propriedade intelectual sobre as vacinas anti-Covid-19. Acompanhando as grandes multinacionais farmacêuticas, a Alemanha (governada por democratas-cristãos e sociais-democratas) logo se manifestou contra, e a ‘Europa’ dividiu-se.

O discurso dominante insistiu em realçar a ‘bondade’ da ‘Europa’ pelo facto de permitir a exportação de algumas das vacinas produzidas no Velho Continente, ao contrário dos anglo-saxões (EUA e RU), que guardaram toda a produção para eles. É verdade. A política *America first* e *United Kingdom first* é uma política condenável, negadora dos valores humanos, contrária às regras da civilização e aos famosos *direitos humanos*, em nome dos quais tantas guerras se têm feito.

Mas a *Europa do capital* acabou por se colocar do lado das multinacionais, sacrificando, sem piedade, o direito à saúde e o direito à vida de milhões de pessoas em todo o mundo. A razão invocada é o esfarrapado ‘argumento’ de que o regime de patentes visa proteger a inovação. Já todos conhecemos essa música e sabemos que ela soa a falso. No caso presente, tal argumentação esquece deliberadamente que quem pagou as despesas com a investigação foram dinheiros públicos, como acontece, aliás, quase sempre com a investigação que conta. E esquece, despuadoradamente, o que o Papa Francisco recordou por esses dias: *o direito de propriedade intelectual não pode prevalecer sobre o direito à saúde e o direito à vida*.

Esta *Cimeira Social Europeia* veio confirmar que a *Europa Social* morreu de *morte matada* e que a ‘luta’ pelos *direitos humanos* por parte

da ‘Europa’ que tanto gosta de se afirmar como a *pátria dos direitos humanos* é uma luta de faz-de-conta, para justificar guerras, bloqueios e ‘intervenções humanitárias’ contra ‘inimigos de estimação’ ou em regiões onde o cheiro a petróleo é particularmente intenso.

**23.** – Sabíamos que em 2010 (o *Ano Europeu de Luta Contra a Pobreza*) existiam na rica Europa cerca de 85 milhões de cidadãos em situação de *pobreza* e de *exclusão social* (incluindo 19 milhões de crianças). Passada mais de uma década, a *Cimeira Social* deixou claro que nesta ‘Europa’ em declínio existem 95 milhões de pessoas em risco de pobreza e de exclusão (das quais 18 milhões são crianças). Perante esta realidade, a *Cimeira* ‘revolucionária’ *prometeu* (só *prometeu...*) que, até 2030, irá tirar da situação de pobreza 15 milhões de pessoas (das quais 5 milhões de crianças). Ainda continuarão na pobreza 80 milhões de europeus (13 milhões de crianças).

Também a este respeito a ‘histórica’ *Cimeira do Porto* não trouxe nada de novo. O *Compromisso Social do Porto*, integrado no chamado *Plano de Acção* (até 2030) do *Pilar Social Europeu* vem na continuidade das políticas de *nivelamento por baixo* levadas a cabo, há anos, pela UE e pelos estados-membros. E é claro que, por este caminho, não se vê como vão sair da situação de pobreza os cinco milhões de crianças condenadas à miséria na ‘sociedade da abundância’. A pobreza das crianças (como a pobreza de todos os pobres) só se combate melhorando os salários, as condições de trabalho e a habitação das famílias, melhorando os apoios sociais e os serviços de saúde e de educação.

Esta *Cimeira histórica não passará à História*. E não será a associação ao *Compromisso do Porto* dos *sindicatos-parceiros* e das *associações patronais-parceiras* que vai salvá-la do fracasso e do esquecimento. Estes são os parceiros que, por dever de função, partilham habitualmente com o poder político a responsabilidades das políticas neoliberais contra a *Europa Social*.

Mais uma vez, a ‘Europa’ ignorou a proposta de um *Verdadeiro Tratado da Europa Social* apresentada em 2004, através da internet, por um grupo de personalidades social-democratas de vários países europeus (entre as quais Jacques Delors e António Guterres), que procurava dar algum sentido à decantada *Europa Social*. Foi então completamente

desprezada pelos autores da chamada *Constituição Europeia* (construtores de uma *Europa sem Europeus*, como então admitiu Dominique Strauss-Kahn) e foi agora de novo ignorada pelos ‘heróicos’ ressuscitadores do *modelo social europeu* há muito ligado às máquinas por falta de oxigénio.

Recordo o essencial dessa Proposta:

“A construção da União não pode fazer-se apenas através do mercado. O interesse geral não pode ser a soma dos interesses privados que o mercado exprime. A longo prazo, o desenvolvimento sustentável, o respeito pelos direitos fundamentais, bem como a coesão dos territórios não podem ser assegurados de forma duradoura pelas regras da concorrência. Por isso a União reconhece, em igualdade com o princípio da concorrência, o princípio do interesse geral e a utilidade dos serviços públicos. A União vela pelo respeito pelo princípio da igualdade no acesso aos serviços de interesse geral para todos os cidadãos e residentes. Esforça-se, juntamente com os estados-membros, cada um no quadro das suas competências, por promover os serviços de interesse geral enquanto garantes dos direitos fundamentais, elementos do modelo social europeu e vínculos de pertença à sociedade do conjunto de cidadãos, cidadãs e residentes. Cada estado-membro é chamado a assegurar o seu funcionamento e o seu financiamento. Uma lei-quadro europeia precisará estes princípios ao nível da União. A União vela para que se respeite o princípio da subsidiariedade e da livre administração das colectividades locais.”

Os signatários propunham também que se acrescentasse ao texto da projectada *Constituição Europeia* um Título com esta introdução e estes dois artigos:

“Nós, povos unidos da Europa, não podemos aceitar por mais tempo que a precariedade, a pobreza e a exclusão diminuam a nossa coesão social e os próprios fundamentos das nossas democracias. A história do nosso continente mostra que a injustiça social pode provocar estragos consideráveis e pode inclusivamente dar lugar a épocas de horror. Diz-se que “as mesmas causas produzem os mesmos efeitos”... *Nós*

*rejeitamos que os nossos filhos sejam condenados a viver numa sociedade da precariedade. Nós não queremos que os nossos filhos conheçam o horror, no nosso território ou em outro lugar do planeta.*

Artigo I – Em nome da dignidade humana, em nome dos valores que animavam aqueles que durante o século passado decidiram construir a paz, resolvemos fazer juntos todo o possível para construir uma sociedade de bem-estar, uma sociedade de felicidade pessoal e de coesão social. Damo-nos dez anos para conseguir alcançar estes cinco objetivos:

1º um emprego para todos: uma taxa de desemprego inferior a 5%;

2º uma sociedade solidária: uma taxa de pobreza inferior a 5%;

3º um tecto para cada um: uma taxa de alojamentos inadequados não superior a 3%;

4º a igualdade de oportunidades: uma taxa de analfabetismo na idade de 10 anos inferior a 3%;

5º solidariedade com os povos do Sul: uma ajuda pública ao desenvolvimento superior a 1% do PIB.

Aos estados que não satisfaçam estes critérios sociais em 2015 aplicar-se-ão sanções comparáveis às destinadas aos países que não respeitam os critérios de Maastricht.

Artigo II – Para facilitar a consecução deste objectivo de coesão social, a política aplicada pelo Banco Central Europeu prossegue um duplo objectivo: lutar contra a inflação e sustentar o crescimento económico. Estes dois objectivos *têm o mesmo grau de prioridade.*”

Dizia-se o óbvio: o chamado *modelo social europeu não pode garantir-se através do mercado*, porque aquele ‘modelo’ convive mal com as regras da *economia de mercado aberto e de livre concorrência*. E não se propunha, é claro, nada de subversivo. O que é certo é que tanto os ‘constituintes’ como os que aprovaram o *Tratado de Lisboa* (herdeiro directo da falecida *Constituição Europeia*), ignoraram a proposta daquelas personalidades tão insuspeitas de anti-europeísmo. Os ventos do neoliberalismo dominante, soprados pelos interesses do grande capital financeiro, não deixaram ontem e não deixaram agora ouvir a voz do bom senso, que estas propostas veiculavam. Os ‘bispos’ do *culto europeísta* continuaram fiéis aos seus dogmas.

24. – Na sequência de duas crises que ainda não terminaram, nem uma nem outra (a crise financeira aberta em 2008 e a actual *crise pandémica*), fala-se da necessidade de recuperar economicamente uma Europa em declínio, que desceu ao fundo do poço por força das *políticas de austeridade*. Fala-se até da necessidade de *re-industrializar* a Europa. Por mim, creio indispensável colocar pelo menos no mesmo plano de urgência e importância a necessidade da *recuperação social da Europa*, cujo tecido social está a desfazer-se um pouco por toda a parte, por acção do desemprego, do aumento do número de *pobres que trabalham*, da precariedade das relações de trabalho, da pobreza, da exclusão social, da desigualdade ofensiva e crescente, da agressão à dignidade dos povos.

Desde a famosa declaração de Mario Draghi (Agosto/2012) anunciando que faria tudo o que fosse necessário para salvar o euro, e, mais intensamente a partir de 2015, o BCE (tal como o FED e o Banco Central do Japão, por exemplo) tem distribuído dinheiro a rodos pela banca privada, permitindo que o euro continue a respirar, mas sem conseguir quaisquer resultados no terreno da economia. Numa situação nítida de *alçapão da liquidez* (*global liquidity trap*) como a que se vive na Europa e no mundo, esta política monetária não produz quaisquer resultados positivos.

Não vale a pena insistir nela, como reconheceu, recentemente, Gita Gopinath, a economista-chefe do FMI, que veio defender (artigo de opinião publicado no *Financial Times*, Nov/2020) a necessidade de um *regresso a Keynes* (recordando mesmo o famoso *efeito multiplicador* da despesa pública). Também os dirigentes europeus, embora não questionem abertamente a ineficiência da *política monetária* (porque ela é uma das pedras-chave da *Europa do euro*), vão tentando associar o ‘milagre’ esperado do famoso *Plano de Recuperação e Resiliência* ao ‘santo nome’ de Keynes, nomeadamente ao referido *efeito multiplicador*. Tudo bem. Já era mais do que tempo de os ‘responsáveis’ desenterrarem o ‘cadáver’ do velho Keynes (morto pelos neoliberais, com Robert Lucas no papel de carrasco), na esperança de que as ideias do professor de Cambridge possam ajudá-los de novo a salvar o capitalismo.

O problema é que Keynes apontou as baterias para os dois “vícios” do capitalismo que era indispensável combater: o *desemprego* e a

*desigualdade*. Nesta conjuntura, seria de esperar que a *Cimeira do Porto* se ocupasse deste combate. Mas não. Como disse atrás, dela resulta claro que disse que a pobreza e a desigualdade estão para durar. E o mesmo se anuncia quanto ao desemprego. Fiel aos dogmas neoliberais do *culto europeísta*, a ‘Europa’ reunida no Porto não anunciou nenhuma viragem no sentido de *políticas activas* de combate ao desemprego e de promoção do pleno emprego. A *Cimeira* só *prometeu* arranjar trabalho para 78% dos trabalhadores europeus: 12% continuarão no desemprego, para não esvaziar o *exército industrial de reserva*. Deve ser a taxa desejada da friedmaniana *taxa natural de desemprego*.

Num ensaio (de 1943!) em que estudou os *aspectos políticos do pleno emprego*, tornando claras as razões que levam o grande capital a opor-se às *políticas activas de pleno emprego*, Michael Kalecki defende que “a ignorância [ou o ‘esquecimento’] obstinada é normalmente uma manifestação de motivos políticos subjacentes.” Este diagnóstico com quase oitenta anos continua perfeitamente válido: os políticos que seguem, religiosamente, os dogmas da ‘igreja de Bruxelas’ sabem muito bem o que fazem, cumprindo o seu programa político plasmado no *Consenso de Washington*. Neste ensaio o economista polaco deixou uma conclusão/injunção que mantém plena actualidade nestes nossos dias europeus: “A luta das forças progressistas a favor do pleno emprego é ao mesmo tempo um modo de *prevenir* o regresso do fascismo.”

As políticas neoliberais da *Europa maastrichtiana* têm arrastado consigo, como efeito colateral, a emergência do *populismo* (o nome falso e falsificador que vêm dando ao fascismo, o *fascismo escondido com o populismo de fora*). Fechando os olhos a esta realidade (e à responsabilidade política que ela evidencia) a *Cimeira Social do Porto* não quis entrar neste combate para *prevenir o regresso do fascismo*.

25. – O *estado social* moderno é de matriz keynesiana. A revitalização do modelo social europeu implicaria, por isso, por isso, mudanças consideráveis nas políticas da UE e dos estados-membros.

Para regressar a Keynes é necessário mudar muita coisa, tanto no âmbito da política económica, monetária e financeira, como o âmbito das políticas sociais. A acção de um estado verdadeiramente keynesiano não pode limitar-se à de um *estado-nadador-salvador*, chamado de

emergência apenas para salvar o capitalismo de morrer afogado; ou à de um *estado-bombeiro*, requisitado para apagar o incêndio que resultou do *terramoto pandémico* que abalou os alicerces do capitalismo, apenas para enterrar os mortos e cuidar dos vivos, regressando depois ao quartel.

As *políticas keynesianas*, para as quais se reivindicam os êxitos dos chamados *trinta anos gloriosos*, foram aplicadas em economias de base nacional, assentes num forte *sector empresarial do estado* (incluindo a propriedade e a gestão de grande parte da banca e dos seguros), na *planificação pública da economia*, num *sistema fiscal* relativamente progressivo, numa aposta séria no *estado social* (sindicatos fortes, sistemas públicos de educação, de saúde e de segurança social, nomeadamente).

Com efeito, as *mèzinhas* da farmácia keynesiana para tentar curar o capitalismo das suas doenças crónicas só produzem algum efeito se o doente reunir condições mínimas para tirar partido dos remédios que ela oferece. Se o doente não satisfizer estes requisitos, a medicina keynesiana está condenada ao fracasso. E, a meu ver, é isto mesmo que se verifica, porque os pressupostos referidos atrás (que levaram muitos a acreditar que o capitalismo se tinha transformado em socialismo, mediante a integração destes *elementos de socialismo*) desapareceram, por obra das políticas neoliberais levadas a cabo, com fervor religioso, por conservadores e socialistas.

Ora as *regras alemãs* que governam a UE ‘confiscaram’ aos estados-membros estes instrumentos de soberania e a UE não configura uma soberania alternativa que possa ocupar o lugar dos estados nacionais. Quer dizer: para que os estados nacionais possam estar à altura dos desafios que hoje se colocam aos povos da Europa (e do mundo), é indispensável uma mudança radical daquelas *regras* e dos Tratados que as consagram. Não me parece que os ‘sumos sacerdotes’ do *culto europeísta* estejam disponíveis para pensar sequer em tal heresia.

Para me manter apenas ao nível das políticas sociais, direi que a recuperação da Europa e a defesa da democracia exigem o reforço do *estado social* (sistema público de educação gratuita e de qualidade; sistema público de saúde universal e gratuito; sistema público de segurança social; políticas activas de pleno emprego; respeito integral das regras da contratação colectiva) e exigem, urgentemente, um novo modo de

financiamento da segurança social. No ensaio já referido de 1993, Ralf Dahrendorf lembra o exemplo de um sindicato japonês que “resolveu recrutar robôs como seus associados e cobrar-lhes cotas muito elevadas.” A ideia é esta, mas é claro que quem deve fazer esses descontos para segurança social não são os robôs, são as empresas que os utilizam. É necessário ter em conta o facto de, graças às novas tecnologias, as empresas com maior volume de negócios, com lucros mais avultados e taxas de lucro mais elevadas são empresas capital-intensivas, com recurso a pouca mão-de-obra. Não é justo que as grandes empresas do digital, por exemplo, descontem para a segurança social em função do número de trabalhadores, pagando a mesma percentagem que uma mercearia de bairro.

A racionalidade desta mudança é óbvia. Mas a falta de coragem política para avançar neste sentido é igualmente inequívoca. A *Cimeira Social do Porto* nem sequer pensou nesta questão.

Tudo leva a crer que esta ‘Europa’ não vai mudar. As *regras de Maastricht* tiveram de ser suspensas porque, com elas no seu posto de combate, seria impossível lidar com a *crise pandémica*. No entanto, pouco depois do anúncio das medidas destinadas a ajudar a combater a pandemia e a recuperar a economia, um dos vice-presidentes da Comissão Europeia logo avisou que o Pacto de Estabilidade e Crescimento continua em vigor, foi apenas suspenso... Quer dizer: logo que termine o ‘exílio’ a que agora foram forçadas, as *regras do euro* vão *retomar o trabalho*, talvez empenhadas em recuperar o tempo perdido. Os exércitos neoliberais imporão o regresso à pureza das *regras de ouro do equilíbrio orçamental*, das *finanças sãs*, obrigando a cortar nas despesas sociais para evitar o défice das contas públicas e ‘libertar’ o dinheiro necessário para pagar os encargos da dívida (défice e dívida acrescentados por força da pandemia).

A ‘Europa’ de sempre (a “Europa dos banqueiros, dos tecnocratas e dos rentistas da política”, de que fala Étienne Balibar) não vai desistir de si própria. A *Europa do euro* (a *Europa das regras*, a *Europa sem política*, porque as regras substituem a política e ‘matam’ a democracia) não se reforma e não creio que seja reformável. O euro continuará a funcionar como instrumento de domínio alemão sobre a ‘Europa’ e os problemas agravar-se-ão, porque a *Europa de Vichy* cumpre o seu papel de sempre:

obedece à potência dominante. Nestas condições, os países mais débeis da Eurozona ver-se-ão tão apertados na camisa de forças que o *euro alemão* representa (mesmo para a França, para a Itália e para a Espanha) que a questão da permanência no clube do euro ou a saída dele pode colocar-se com grande premência e talvez até com enorme dramatismo.

As *regras alemãs* da Europa maastrichtiana não deixam lugar para as políticas keynesianas. Daí o meu receio de que este ‘regresso a Keynes’ possa vir a traduzir-se numa espécie de *keynesianismo militarizado*, tanto mais que as despesas com armamento (que cresceram exponencialmente com a *Guerra Fria*) não deixaram de crescer após a implosão do ‘inimigo comunista’ e têm continuado crescer mesmo durante a presente pandemia, ao contrário do que seria de esperar. Parece que a *economia armamentista* nunca decorreu das necessidades de defesa perante o perigo do *expansionismo soviético*, mas, ontem como hoje, dos interesses associados ao que Eisenhower chamou *complexo militar-industrial*, tanto nos EUA como em outros países imperialistas. Na presente conjuntura, os que vivem da guerra (os que trabalham para a morte e não para a vida) podem sentir-se tentados a substituir a ‘abertura de buracos’ ou a ‘construção de pirâmides’ (os dois exemplos dados por Keynes de despesas não produtivas mas com efeitos multiplicadores do rendimento) pela produção e venda de armamento e de material sofisticado de segurança. Na luta contra a China (o seu novo *inimigo estratégico*), os EUA (levando a ‘Europa’ pela trela) parecem apostar menos nos investimentos em investigação científica (que permitam ao chamado *Ocidente* recuperar o terreno perdido para a nova potência asiática e mundial) do que no recurso a novas tecnologias de guerra, à ameaça de guerra e à preparação da guerra, uma opção estúpida, que só pode conduzir a um suicídio colectivo.

26. – As palavras são como as cerejas, uma puxa a outra, e, por vezes, como acontece nos romances, elas ganham vida própria e impõem a sua vontade ao próprio autor. Ao falar da *Cimeira Social do Porto*, acabei por me desviar um pouco da problemática central deste texto, a problemática relacionada com o desenvolvimento científico e tecnológico. É tempo de regressar a ela, até porque talvez tenha sido neste domínio que a *Cimeira Social Europeia* falhou de modo mais clamoroso,

ignorando olímpicamente (irresponsavelmente) as questões centrais relacionadas com esta problemática.

Durante a *Cimeira*, repetiu-se vezes sem conta que a ‘Europa’ vivia um momento histórico e dispunha de uma oportunidade única para construir o seu futuro, apontando-se a chamada *transição digital* como uma das mais fortes prioridades das políticas europeias.

Mas foi completamente ignorada a problemática relacionada com a *redução do horário de trabalho*. Nenhuma reflexão sobre esta matéria. Nenhuma palavra sobre políticas que apontem neste sentido. Ora esta é – se não erro muito – uma das questões nucleares que os decisores políticos não podem continuar a ignorar: um pensamento claro sobre estas matérias é hoje indispensável para resolver os problemas que se colocam a vários níveis e não apenas no domínio do emprego.

A pandemia mostrou, dramaticamente, as consequências desastrosas da falta de antecipação da realidade futura e das atitudes e políticas adequadas para a enfrentar. O grande desafio que hoje se coloca à Humanidade é o de antecipar o futuro e começar já a construí-lo. A *Cimeira do Porto*, porém, em vez de olhar para o futuro, mostrou-se incapaz de entender as lições da História, preferindo tapar o sol com a peneira. Desistiu de construir o futuro, ‘ignorando’ que as leis de movimento das sociedades humanas estão a actuar e que *o capitalismo não é o fim da História*.

Como disse há pouco, neste tempo de contradições, o *desenvolvimento científico e tecnológico* permite-nos dispor hoje de mais *tempo livre*, para satisfazer as *necessidades do espírito*, para as actividades libertadoras do homem, em vez de o afectar a produzir cada vez mais bens para ganhar cada vez mais dinheiro para comprar cada vez mais bens. A passagem do *reino da necessidade* para o *reino da liberdade* só carece de novas relações sociais de produção, de um novo modo de organizar a economia e a sociedade, num quadro histórico em que o trabalho, não sendo ainda, “ele próprio, a primeira necessidade vital”, talvez comece a não ser somente “um meio de viver.” Talvez este objectivo comece a desenhar-se no horizonte.

**27.** – Bem sabemos que as mudanças necessárias não acontecem só porque nós acreditamos que é possível um mundo melhor: o

voluntarismo e as boas intenções nunca foram o ‘motor da história’. Essas mudanças hão-de verificar-se como resultado das leis de movimento das sociedades humanas. Mas acredito que os povos organizados podem acelerar o movimento da História e podem ajudar a ‘fazer’ a sua própria História, dispondo-se à luta para tornar o sonho realidade.

Penso que não devemos deixar cair o nosso *direito à utopia*, porque *ela ajuda a fazer o caminho*, como escreveu Eduardo Galeano. E temos razões para acreditar no poeta António Gedeão quando nos diz que *o sonho comanda a vida*. É conveniente, porém, não esquecer a lição do poeta (que também foi Professor de Física) quando nos lembra que o sonho “é tela, é cor, é pincel, base, fuste ou capitel, arco em ogiva, vitral, pináculo de catedral, contraponto, sinfonia, máscara grega, magia (...), florete de espadachim, bastidor, passo de dança, colombina e arlequim” – tudo criações do homem. Mas é também “retorta de alquimista, rosa dos ventos, infante, caravela quinhentista, é cabo da Boa Esperança (...), passarola voadora, pára-raios, locomotiva, barco de proa festiva, alto forno, geradora, cisão do átomo, radar, ultra-som, televisão, desembarque em foguetão na superfície lunar.”

Este é o *sonho que comanda a vida*, o *sonho alimentado pelo desenvolvimento científico e tecnológico*, porque sempre que sonhamos um sonho assim “o mundo pula e avança”, no sentido da libertação do homem. Creio que foi isto mesmo que Engels quis dizer quando, a concluir o Capítulo I da 2ª Parte do *Anti-Dühring*, escreveu o que segue:

“as colossais forças produtivas, engendradas pelo modo de produção capitalista e que este já não pode conter, esperam apenas a tomada de posse por uma sociedade organizada pela cooperação sistemática, a fim de garantir a todos os membros da sociedade, de forma cada vez mais ampla, os meios de vida e de livre desenvolvimento das suas faculdades. (...) Neste facto tangível, material, que se impõe mais ou menos claramente, mas com invencível necessidade no espírito dos proletários explorados, neste facto – e não nas ideias sobre o justo e o injusto deste ou daquele sábio de gabinete – reside a certeza da vitória do socialismo moderno.”

No desenvolvimento das forças produtivas, graças ao

desenvolvimento científico e tecnológico, *reside a certeza da vitória do socialismo moderno.*

## **BIBLIOGRAFIA UTILIZADA:**

Avelãs Nunes, António José – *A Constituição Europeia – A constitucionalização do neoliberalismo*, Coimbra, Coimbra Editora, e São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006;

– *Os Sistemas Económicos – Génese e Evolução do Capitalismo*, versão destinada aos alunos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, edição do Serviço de Textos dos SASUC, 2009;

– *A Revolução Francesa na História do Capitalismo*, Lisboa, Editora Página a Página, Janeiro/2017 (2ª edição em Abril/2017);

– *Os caminhos da social-democracia europeia*, Lisboa, Editora Página a Página, 2019;

– *Noção e Objecto da Economia Política*, 4ª edição revista, Coimbra, Almedina, 2020;

– *O estado capitalista e as suas máscaras*, Lisboa, Edições Avante, 4ª edição, 2021.

Chossudovsky, Michel – *A Globalização da Pobreza e a Nova Ordem Mundial*, trad. port., Lisboa, Editorial Caminho, 2003.

Dahrendorf, Ralf – *Ensaio sobre o liberalismo*, trad. port., Lisboa, Ed. Fragmentos, 1993.

Engels, Friedrich – *Anti-Dühring*, trad. port. (José Barata Moura), Lisboa, Edições Avante!, 2020.

Gorz, André – *Adieux au prolétariat*, Paris, Galilée, 1988.

Hobsbawm, Eric J. – *A Era dos Extremos. Breve História do Século XX: 1914-1991*, Lisboa, Ed. Presença, 1998.

Kalecki, Michael – “Political Aspects of Full Employment”, em E. K. Hunt and Jesse G. Schwartz, (Eds.), *A Critique of Economic Theory. Selected Readings*, Penguin Books, 1972, 420-430 (ensaio publicado originalmente em *Political Quarterly*, Vol. 14, 1943, 322-331).

Marx, Karl – *O Capital* (oito Volumes), trad. port. do original alemão, Lisboa, Edições Avante, 1990-2017;

– “Prefácio de *Para a Crítica da Economia Política*”, em *Obras Escolhidas de Marx e Engels*, Lisboa, Edições Avante!, Moscovo, Edições Progresso, Três Tomos, I, 1982.

Marx, Karl e Friedrich Engels – *Manifesto do Partido Comunista*, trad. port. Lisboa, Edições Avante!, 1997.

Rato, Joana Pereira – “A Revolução em curso nas Universidades”, em *Expresso*, 2.7.2021.

Sen, Amartya – *Desenvolvimento como liberdade*, trad. bras., São Paulo, Companhia das Letras, 2000;

– “Capitalism Beyond the Crisis”, em *The New York Review of Books*, V. 16, nº 5, Março/2009.

Stoffaës, Christian – *A Crise da Economia Mundial*, trad. port., Lisboa, Dom Quixote, 1991 (1ª ed. fr., 1987).

**PARTE I**  
**A IMPORTÂNCIA DO DIREITO ECONÔMICO**  
**EM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO**



## CAPÍTULO 2 O DIREITO ECONÔMICO E A SUA RESISTÊNCIA

*Giovani Clark*

### 1 INTRODUÇÃO

O artigo foi extraído da palestra<sup>1</sup> proferida na primeira mesa, do Seminário “Planejamento e Desenvolvimento: uma realidade possível”, promovido pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas e pelo Grupo de Estudos da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE), onde tive o prazer de organizar o evento e participar da referida mesa, juntamente com os Professores Gilberto Bercovici, Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer Feitosa e Ricardo Antônio Lucas Camargo. O evento virtual foi realizado entre os dias 19 e 21 de Agosto de 2021 e contou com várias palestras de pesquisadores do Direito Econômico e áreas afins de todo o Brasil, inclusive com as ilustres participações do Ministro Aposentado do Supremo Tribunal Federal (STF), Eros Roberto Grau, e do Professor lusitano da Universidade de Coimbra, António José Avelãs Nunes.

No evento, lançamos a - Rede de Professores e Pesquisadores de Direito Econômico - objetivando facilitar o contato, bem como ampliar a integração e a divulgação das investigações dos membros da Rede em prol do desenvolvimento da democracia e da defesa da Constituição

1 Agradeço a acadêmica da Faculdade de Direito da UFMG, Maria Cecília Parreiras Santos Henriques, monitora da Direito Econômico I, pela transcrição da minha palestra.

brasileira de 1988, sobretudo de seu texto originário.

Lembramos inicialmente, que o Direito Econômico é um ramo autônomo do Direito, marcado principalmente pela resistência, pois historicamente sempre enfrentou e ultrapassou preconceitos e barreiras no Brasil. A sua introdução e evolução comprovam tal afirmação.

O saudoso Prof. Washington Peluso Albino de Souza, como bem lembrou o Prof. Ricardo Antônio Lucas Camargo, em 1949, defendeu sua tese de Professor Titular na Faculdade de Direito na UFMG, e já naquela época preconizava a necessidade do ensino do Direito Econômico nas Escolas de Direito pelo Brasil. Por suas mãos, a disciplina foi introduzida na UFMG, sendo o pioneiro na nossa nação em 1972. E desde então, observamos oposições à disciplina, inicialmente motivadas pelos questionamentos quanto ao seu objeto e autonomia. A partir de 1972, apesar das residências no mundo jurídico, a disciplina foi implantada em diversas Faculdades de Direito nacionais por intermédio dos esforços dos Professores Washington Peluso Albino de Souza, Eros Roberto Grau, Ana Maria Ferraz Augusto, Fabio Konder Comparato, dentre outros.

Durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988, foi realizada uma cruzada, coordenada pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza pela inserção do Direito Econômico no texto constitucional, a ser produzido democraticamente, e a disciplina foi expressamente referida no art. 24, I da CR. Todavia, continuaram as resistências ao Direito Econômico, como relatou a Profa. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa (2020) em sua palestra anterior, começando pelos anos 90, do século passado, por intermédios dos defensores das políticas neoliberais reguladoras (SOUZA, 2017; CLARK, 2012), onde o Direito Econômico foi reduzido e mutilado, em muitos casos, limitando-se ao estudo da concorrência e do direito do consumidor (CLARK, 2012).

## **2 O DIREITO ECONÔMICO E SUA RESISTÊNCIA**

O Direito Econômico originariamente sempre foi uma disciplina de resistência, pois luta por políticas econômicas voltadas a efetivação do projeto transformador fixado pela Constituição brasileira de 1988 e, especialmente pela realização da justiça socioeconômica e ambiental,

como relatou o Prof. Gilberto Bercovici em sua palestra precedente. Ademais, o Direito Econômico, por intermédio de seus principais precursores no território nacional, sempre teve as suas raízes fincadas em um projeto nacional desenvolvimentista e não a uma “economia em bases colônias”, como afirmava o Prof. Washington Peluso Albino de Souza, secularmente defendida e executada pelas elites econômicas nacionais (que também são as elites políticas – em sua grande maioria), embaladas pela violência simbólica (SOUZA, 2015) de inúmeros “intelectuais” do mercado e pela mídia comercial.

Infelizmente, mesmo com o Direito Econômico (art. 24, I da CR) e a Constituição Econômica (arts. 170 à 192 da CR – núcleo central) presentes expressamente no texto constitucional de 1988, nós assistimos as pesquisas e as produções intelectuais, em sua maioria, submissos a glorificar, na atualidade, o “mercado” oligopolizado e contrariando a “ideologia constitucionalmente adotada” (SOUZA, 2017). Não querem versar sobre as normas jurídicas destinadas ao desenvolvimento endógeno, de forma planejada, com participação social e coordenação estatal, como são as experiências das nações desenvolvidas, pois possuem a “fe” que o “mercado”, através de sua lâmpada mágica, irá dar soluções “espetaculares” à pobreza e a concentração de renda<sup>2</sup>, ao desemprego<sup>3</sup>, a destruição ambiental, a produção tecnológica, etc.

Na realidade os ditos ‘mercados’ não passam de uma miragem ou de uma fantasia mercadológica, porque os atuais processos produtivos e distributivos de bens e serviços são oligopolizados, já que um pequeno número de empresas dominam parcelas significativas das atividades econômicas no Brasil e pelo mundo (AVELAS NUNES, 2012). Neste ponto, já temos a dimensão do “indispensável Direito Econômico” (COMPARATO, 1978), enquanto um ramo autônomo do direito

2 Segundo o Boletim de Conjuntura do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), n. 29, de junho/julho de 2021, a pobreza aumentou no território nacional e o número de bilionário brasileiros ampliou durante a pandemia. Site: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2021/boletimconjuntura29.html>. Acesso em 27/12/2021.

3 O desemprego no Brasil é de 12,6 %, no 3º trimestre de 2021, e a Inflação é de 10,74% (IPCA até novembro de 2021), segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Site: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 27/12/2021.

fadado à resistência. Logicamente, o papel dos estudiosos da disciplina não é de adesão ao poder econômico privado e suas teses/ações, mas sim de possuir um papel crítico, seja pelo viés jurídico, seja pelo viés socioeconômico, quanto às teorias e práticas neoliberais (reguladoras e de austeridade), sempre arraigadas ao fundamentalismo financista e privatista, difundido pelas escolas de análise econômica de direito, apoiadoras das “reformas constitucionais” no Brasil, que na realidade são contrarreformas, pois bloqueiam institucionalmente (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2020) os ditames da Constituição de 1988 e inviabilizam a justiça distributiva na nação.

Ademais, as reformas constitucionais devem ser para melhorar o texto constitucional, aprimorando e ampliando/efetivando direitos e o projeto constitucional de mudanças/transformações das seculares injustiças socioeconômicas, ambientais, tecnológicas, raciais nacionais, mas na realidade aquelas (no Brasil) são contrarreformas porque mutilam, retroagem, inviabilizam, bloqueiam a constituição brasileira de 1988, dilatando a nossa dependência econômica, destruindo a natureza e ampliando a concentração de renda. É importante ressaltar, as palavras do Prof. Gilberto Bercovici, ou seja, “nós não sabemos se essa Constituição vai poder ser colada posteriormente”, porém ela impõe o desenvolvimento socialmente justo e não o injusto crescimento modernizante (BERCOVICI, 2005).

O desenvolvimento ditado pela Constituição brasileira de 1988 é necessariamente por intermédio da planejada atuação estatal (CAMARGO 2014) de forma democrática e plural, mas infelizmente, e quase sempre, estamos diante do desplanejamento estatal (CLARK, COSTA, 2012). Mas o que é o desplanejamento estatal? É os poderes públicos planejarem favoravelmente ao poder econômico privado, desobedecendo aos ditames constitucionais e aos seus comandos socioeconômicos, ambientais, tecnológicos e culturais. Há décadas, temos o desplanejamento estatal, pois os “planejamentos nacionais”, em regra, reforçam um sistema capitalista dependente e ampliam as desigualdades nacionais.

Temos que nos colocar do lado oposto das ditas políticas econômicas neoliberais reguladoras e de austeridade, bloqueadoras da Constituição de 1988, pois fragilizam o papel do Estado e da sociedade na vida econômica e retiram direitos sociais. Devemos denunciar ainda

o arremedo do “mercado interno”, debilitado, dependente e incapaz de assegurar, no momento, um projeto nacional desenvolvimentista, ditado por nossa Lei Maior, objetivando, obviamente, a concretude dos direitos fundamentais, “sintetizados” na viabilização da dignidade humana a todos habitantes do território brasileiro.

Todavia, não basta aos estudiosos do Direito e de outras ciências, levantarem e defenderem as bandeiras dos direitos humanos, se não questionarem o sistema “produtivo” dependente brasileiro e a divisão internacional do trabalho, onde exportamos minério, petróleo, madeira, ouro, prata, bem como a produção de produtos do setor agropecuário para vender no exterior. Mas, por outro lado, continuamos a ser dependentes da tecnologia, a importar produtos industriais complexos e a absorver cultura e valores das nações centrais do capitalismo. Em síntese, a efetivação dos direitos fundamentais está vinculada ao término das políticas econômicas que perpetuam a “nossa economia em bases coloniais” e a eterna rapinagem das riquezas nacionais.

Quando a Constituição de 1988 fixa que o mercado interno é patrimônio nacional (art. 219 da CR), significa dizer que o desenvolvimento da nação deve ser endógeno, digo, voltado as necessidade e realidades nacionais, e logicamente baseado em nosso modelo produtivo constitucional plural (CLARK, CORREA, NASCIMENTO, 2020) com a coordenação estatal, objetivando as transformações fixadas pela Constitucional de 1988.

Ademais, os pesquisadores do Direito Econômico não podem ficar exprimidos nas “cordas” das interpretações jurídicas da escola da análise econômica do direito, e de outras afins, comprometidas com os oligopólios empresariais, a concentração de renda e a violação da ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, 2017; LELIS, 2017). Já passou do momento de sairmos da defensiva e sermos ousados, alcançando novos ou/e antigos vãos, a fim de defendermos a implementação de políticas econômicas desenvolvimentista, ou seja, destinadas ao “desequilíbrio positivo” (SOUZA, 2017), realizando assim: a ampliação qualitativa dos serviços públicos (saúde, educação, habitação, transporte); significativos aportes financeiros em ciência e tecnologia com raízes socioambientais; redução da jornada de trabalho e aumento da remuneração salarial; efetivação permanente da renda básica (LELIS,

CLARK, CORRÊA, 2020) para todos aqueles que estão fora do mercado de trabalho ou ainda, infelizmente, inseridos na miséria e na pobreza.

É impossível versar sobre o desenvolvimento e a democracia no Brasil, sem a revogação das contrarreformas recentes realizadas (trabalhista, previdenciária, teto de gastos, etc.). Temos que levantar nossas vozes contra os resultados perversos do neoliberalismo de regulação e de austeridade, cobrando a extinção das ditas políticas econômicas e a revogação das emendas constitucionais e leis correspondentes. Será que iremos eleger um próximo governo federal em 2022, comprometido com as teses desenvolvimentistas e de participação social, mas mantendo a nossa “economia em base colonial”? Iremos manter as privatizações, as contrarreformas, o teto de gastos e as políticas favoráveis aos rentistas?

Assim sendo, é fundamental colocarmos o Estado no centro das pesquisas. Para tanto não podemos ter receio de defendermos juridicamente (constitucionalidade), dentre outros pontos: a reestatização das empresas estatais (petróleo, água, energia, minério, etc.); a implantação e fortalecimento dos sistemas alternativos de vida e produção; os investimentos estatais nas cadeias industriais complexas; a importâncias das reformas urbana e agrária democratizando as ditas propriedades; o descabimento do libertarismo fiscal e a necessidade de uma reforma tributária distributiva; a essencialidade da intervenção direta estatal em atividades econômicas estratégicas, como aliás as nações desenvolvidas fazem, onde o Estado é o coordenador e centralizador das atividades econômicas.

Apenas para demonstrar a ganância do setor privado oligopolizado no Brasil, em tempo de Covid-19. Pergunta-se? Qual foi um dos setores que mais ganhou financeiramente? Foi justamente o setor bancário com sua eterna sucção de recursos públicos e privados, via juros<sup>4</sup>. Obviamente, em tempos pandêmicos, onde o vírus causou fortes influên-

4 Segundo o site Poder 360, os 04 maiores bancos brasileiros elevaram seus lucros em 32, 3% no terceiro trimestre de 2021, comparando-se com o mesmo período em 2020. Site: <https://www.poder360.com.br/economia/lucro-dos-4-maiores-bancos-do-pais-alcanca-r-23-bilhoes-no-3o-trimestre/#:~:text=Os%204%20maiores%20bancos%20brasileiros,no%203%C2%BA%20trimestre%20de%202021.&text=Cada%20um%20deles%20lucrou%20cerca,ao%203%C2%BA%20trimestre%20de%202021>. Acesso em 27/12/2021.

cias negativas nos setores social e produtivo, um Estado desfalcado de estrutura adequada, com empresas estatais sucateadas e sem servidores públicos suficientes no cumprimento de suas missões constitucionais, os entes estatais ficaram frágeis e mutilados na execução das políticas públicas de estruturação socioeconômica da nação (sanitária por exemplo) e no combate aos múltiplos abusos do poder econômico privado.

Um exemplo claro é do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE) que foi concebido de forma inicialmente provisória (Lei nº 13.999/20 de 18/05/2020), mas agora é um programa permanente (Lei nº 14.161, de 2/06/2021). O programa fixou recursos financeiros para “salvar” as pequenas empresas e microempresários brasileiros em plena pandemia, no início de 2020, mas foi “boicotado” por uma contra política econômica privada (praticamente apenas os bancos estatais executaram o programa), pois o dinheiro não chegou adequadamente aos seus destinatários.

Ademais, temos que aprofundar as nossas investigações sobre o pluralismo produtivo (CLARK, CORREA, NASCIMENTO, 2020), pois a “ideologia constitucional adotada” (SOUZA, 2017), da Constituição Econômica Brasileira de 1988, não admite somente o sistema capitalista, mas também outras formas de produção como dos indígenas (art. 231 da CR), quilombolas (art. 68 da ADCT), cooperativismo (art. 174, parágrafo 2º da CR), as atividades econômicas estatais (arts. 174, Caput e 175 da CR) e assim sucessivamente.

Mesmo dentro do capitalismo, temos que discutir qual de seus tipos foi possibilitado constitucionalmente, porque temos diferentes espécies de capitalismo e a constituição econômica de 1988 admitiu um deles com limitações e missões positivas socioeconômicas, tecnológicas, ambientais, sobretudo para o setor privado (CLARK, CORREA, NASCIMENTO, 2020). Será qual tipo de capitalismo que a constituição econômica brasileira fixou? O atual? ou seja, dependente, subalterno e concentrador de renda? Restrito a exportação de recursos agropecuários e naturais, e decadentes nos setores industriais e tecnológicos?

Portanto, reafirmo os Pesquisadores e Professores de Direito Econômico precisam continuar a luta em prol da constituição de 1988, do desenvolvimento, da democracia e combater o nefasto e atual neoliberalismo de austeridade com suas políticas econômicas desastrosas. É

justamente uma das funções dessa Rede que nós estamos construindo hoje.

Aliás, era um grande desejo do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, introdutor do Direito Econômico no Brasil, aglutinar os Professores e Pesquisadores de Direito Econômico do Brasil em prol de uma ordem jurídica democrática e desenvolvimentista.

Por fim, se a pandemia, de um lado, tirou vidas, empregos e convívios; por outro lado, possibilitou a realização virtual desse evento com palestrantes de quase todas as regiões do Brasil, descortinando a pluralidade de pensamentos jurídicos no Direito Econômico.

Ainda gostaria de lembrar que dentro das Escolas de Direito brasileiras precisamos ler ou retomar a leitura dos intérpretes do Brasil a fim de não deixarmos as interpretações jurídicas refém das teses americanas e europeias, ou seja, submetidas ao colonialismo jurídico e cultural. O Direito Econômico brasileiro é mais real e justo quando traz as contribuições dos históricos Caio Prado Junior (2005), Florestan Fernandes (1975), Paulo Freire (1999), Celso Furtado (1998), Octaviani Iani ((2019), etc, assim como de outras intelectuais brasileiros atuais, logicamente sem nos esquecer das lições jurídicas dos precursores da disciplina no Brasil, especialmente dos Professores Washington Peluso Albino de Souza (2002), Eros Roberto Grau (2008), Fábio Konder Comparato (1978), etc.

### **3 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

AVELÁS NUNES, António José. *A Crise Atual do Capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. O pioneirismo da Faculdade de Direito da UFMG:

a introdução do Econômico. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 40, p. 143-155, 2012

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

CLARK, Giovani. COSTA, Gustavo Vidigal. O Desplanejamento Estatal: o exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. XXI Encontro Nacional do Conpedi em Uberlândia, GT: Direito e Administração Pública, p. 01-23, 06 a 09/junho2012

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. In: COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaios e pareceres de direito empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p.453-472.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Homenagem ao centenário Celso Furtado, esse paraibano genial. *PRIM@FACIE*, v. 19, p. 13-22, 2020.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zaher, 1975.

FREIRE, Paulo. *Educação como Prática da Liberdade*. 23ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

IANNI, Octavio. *A Ditadura do Grande Capital*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Ideologia constitucional e políticas públicas: uma crítica ao Novo Regime Fiscal. *Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas - Redepp*, v. 1, n. 2, p. 143-153, 2017.

LELIS, Davi Augusto Santana de. CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. O Planejamento Estatal e a Renda Cidadã: em busca de um novo modelo *In*: BERCOVICI, Gilberto. SICSÚ, João. AGUIAR, Renan (Coord.). *Utopias para Reconstruir o Brasil*. São Paulo: Quartier-Latin, 2020, p. 391 a 410.

PRADO JUNIOR, Caio. A Revolução Brasileira. *In*: *Clássicos sobre a Revolução Brasileira*. FERNANDES, Florestan; PRADO JUNIOR, Caio. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SOUZA, Jessé. *A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6ªed. São Paulo: LTr, 2017.

### CAPÍTULO 3

# O ENSINO DO DIREITO ECONÔMICO NO BRASIL E SEUS DESAFIOS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI<sup>1</sup>

*Ricardo Antonio Lucas Camargo*

VAMOS DIZER QUE É UMA SITUAÇÃO BASTANTE DELICADA FALAR DEPOIS do professor Avelás Nunes e da professora Maria Luiza. E, certamente, diante do Giovani, meu querido irmão. E do professor Gilberto Bercovici, então, nem se fala. Mas vou levar a cabo a missão, com toda certeza. Porque todos me conhecem, sabem que quando eu recebo uma missão, missão dada é missão cumprida.

Quando eu estava a ouvir a palestra do professor Avelás Nunes, referindo justamente o papel que teve o desenvolvimento das ciências naturais, como instrumentais ao avanço da rapidez, da capacidade dos empresários capitalistas, obterem uma reposição mais substancial e pronta do seu custo e, ainda por cima, a remuneração mais elevada, e, por outro lado, conduzindo cada vez mais à redução da sua dependência da resposta da demanda no mercado. E, mesmo da força de trabalho. Basta recordar que a cada vez que surge um problema de produtividade, as aplicações financeiras estão ali à disposição, para cobrirem eventuais claros dos seus gastos.

Põe-se, efetivamente, por incrível que possa parecer, aquele desafio

---

1 Anotações da fala em evento sobre Planejamento e desenvolvimentismo – uma realidade possível, levado a cabo pela Fundação Brasileira de Direito Econômico nos dias 19 e 20 de agosto de 2021.

de saber até que ponto se acredita, mesmo, na máxima kantiana, do ser humano como fim em si mesmo e não como simples meio, em especial, quando não se lhe possa atribuir um papel nesta verdadeira situação denominada economia de mercado. Ou ele tem papel da economia de mercado ou ele não existe como ser humano.

É esta, hoje, a máxima com caráter de axioma, praticamente como um dogma religioso, que vem sendo proclamada pelo denominado establishment, e cuja negação tem sido tarjada implacavelmente de “ideológica”, não no sentido “forte”, de “falsa consciência”, nem no sentido “fraco”, de cosmovisão dominante, mas no sentido que eu costumo denominar da “mesa de botequim”, que identifica “ideologia” com a crença fanática. Máxima que, como bem disse o professor Eros Grau, chega a negar até mesmo as bases do liberalismo político, em nome de uma sacralização do mercado.

É interessante, com relação ao Direito Econômico, ver que em algumas escolas ele é obrigatório, caso da Universidade Federal de Minas Gerais, onde ele foi introduzido no Brasil, a partir dos esforços desenvolvidos pelo professor Washington Peluso Albino de Souza, já desde a sua tese de concurso, de cátedra, defendida em 1949, sob o título *Ensaio Sobre Conceituação Jurídica do Preço*.

Há outras em que a disciplina é optativa, caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Eu oferto a cada semestre a disciplina e tal, e para meu gaudio, tem havido uma grande afluência. Eu tenho ofertado uma média de 50 vagas, e aí eu sou obrigado a aumentar o número, justamente porque há um grande interesse na matéria. Isto é um sinal maravilhoso para a disciplina, evidentemente, independentemente de qualidades ou defeitos do professor.

E existem as escolas onde a disciplina não é sequer pensada, nem pensam no Direito Econômico. Tratam dos temas a ele concernentes, quando muito, numa perspectiva evidentemente reducionista, como se fosse a presença do Estado nas relações econômicas uma simples manifestação do poder de polícia estudado no âmbito do Direito Administrativo, ou o tema do “dirigismo contratual”, que comparece como um capítulo do Direito das Obrigações, no âmbito do Direito Civil.

E, curiosamente, mesmo com a inclusão no inciso 1º, do artigo 24, da Constituição, daquilo que o professor Washington chamava

de “certidão de batismo”, ao se falar na competência concorrente para legislar sobre matéria de Direito Econômico, da União, dos estados membros e do Distrito Federal, o dado é que, mesmo assim, a disciplina não foi incluída no currículo obrigatório das faculdades de direito, com todos os esforços que se fizeram.

Várias resistências tiveram que ser enfrentadas: uma primeira delas foi uma resistência de caráter ideológico. Por quê? Porque, na União Soviética, Pachukanis constituiu um curso de Direito Econômico, e aí então veio aquela objeção que, em um âmbito acadêmico sério, seria considerada desprovida de consistência. Entretanto, onde nós temos uma visão um tanto quanto primitiva das relações sociais, o pseudoargumento “é coisa de comunista” acaba produzindo algum efeito. Pois bem. Nesse sentido, até se tornou interessante que alguns nomes, ligados a uma visão francamente contrária a tudo que cheirasse a “vermelhismo”, tivessem se interessado pela disciplina. Então, com relação a isto, foi um caminho para se vencer o preconceito ideológico.

Também apareceu o preconceito metodológico, no sentido de se sustentar que em nome da tradição, todos os temas versados pelo Direito Econômico eram versados pelas disciplinas tradicionais. Bom, nós sabemos que o misonéismo é muito comum nas faculdades de direito: eu até digo em tom de brincadeira, muitas vezes, com um pseudo latim, que é o *blasphemari uidetur qui in iure sine auctoritate innouat*. Tradução: parece blasfemar quem sem autoridade inova no Direito.

Entretanto, não se trata propriamente daquela mania de inovar por inovar, simplesmente estamos diante de um dado que, como bem lembrou o professor Washington, foi imposto pela própria realidade e, qual realidade?

Primeiro, a de que o fato econômico jamais aparece divorciado de uma relação jurídica. A relação de fato com as coisas não é suficiente para dizer se alguém é proprietário, possuidor ou detentor dessas coisas. O que diz qual é a relação com essas coisas, é o Direito. E vejam que eu não estou aqui dizendo que a relação jurídica com as coisas, relação jurídica é entre sujeitos. Eu estou falando é do modo de ser recíproco com as coisas, isto sim. Definir relação como modo de ser recíproco, estou me reportando ao velho conhecido Francesco Carnelutti, que independentemente do seu papel durante o fascismo italiano, não se pode negar

o seu mérito extraordinário como jurista e, também como escritor.

Certos fatos econômicos são impensáveis sem o Direito. Tome-se, como exemplo, a circulação. A circulação pressupõe a transferência de propriedade. Sim, a circulação econômica, pressupõe a transferência de propriedade. Se a propriedade não existe na natureza, se ela é uma criatura do Direito, obviamente a circulação não poderia ser pensável fora do Direito. Já começa daí.

Outra: um mesmo fato social pode ser tratado de formas diferentes pelos ramos do Direito. E, um fato econômico não é diferente, ele vai sofrer tratamentos, dos mais diversos, conforme o ramo do Direito. Ele vai ser fato gerador de obrigação tributária, no âmbito do Direito Tributário; ele, eventualmente pode ser pressuposto da aplicação de uma pena no Direito Penal, pode ser tudo isso.

E no Direito Econômico? No Direito Econômico, ele vai ser tratado como objeto de política econômica, ou seja, vai se pretender atingir um determinado objetivo econômico, estimulando-se certas condutas, proibindo-se outras, permitindo-se, incentivando-se, tudo isto.

Então, todas as vezes em que nós vamos falar no tratamento jurídico da política econômica, contribuição do professor Washington e que foi sendo levada adiante, por quantos, somos seus devedores. Pelo professor Eros Grau, pelo professor Fábio Konder Comparato, pelo professor Bercovici, pelo professor Giovani, pela professora Maria Luiza, por mim, enfim. Por quantos são seus discípulos, seus eternos alunos, porque eu sempre disse que o professor Washington era daqueles professores que não tinha ex-alunos. Pois bem.

E o tratamento jurídico da política econômica é a colocação do poder econômico, justamente, dentro daqueles limites, fora dos quais ele deixa de ser um poder dentro do Direito e se converte em despotismo.

Quando se fala em poder econômico, não é só o poder econômico privado, também é um poder econômico público, um poder exercido pelo Estado, quando cria empresas estatais para levar adiante determinadas políticas, dentro elas, a de desenvolver setores que não dão retorno imediato, setores a que, se o particular fosse dedicar-se, seria um suicídio econômico. O Estado também tem poder econômico, não resta menor dúvida. Assim como o particular também o tem. E não é raro que o deste supere o do próprio Estado.

Aí vai dizer: “não, o mercado resolve tudo!” Ah, resolve? E quando tem um acordo de preços entre os concorrentes, que uniformizam o preço, foi o mercado que uniformizou? Ou pelo contrário, foi justamente um ajuste entre os particulares, que ao cabo, desequilibram, inclusive, o poder de resistência – expressão cara a Léon Walras – da parte da demanda?

Então todas essas questões precisam ser pensadas. E têm que ser pensadas, independentemente de se gostar ou não se gostar de o Estado ser mais presente ou menos presente nas relações econômicas. São dados que não dá para fingir que eles não existem. Nós temos que trabalhar com eles e temos que saber como conviver com eles.

E aí então, é que nós vamos começando a entender o quão irrelevante se torna perguntar a que partido pertence a autoridade que formula e executa às medidas de política econômica. E o quão relevante é nós olharmos para os diplomas que vão veiculá-la, porque é neles que se encontra a resposta às perguntas: “o que devo fazer?”, “o que não posso fazer?”, “o que posso fazer?”, “quem pode atuar sobre o meu fazer?” Não é nos discursos de campanha, não é nos programas partidários, não é nas chamadas “falas à Nação”, mas sim nos diplomas normativos, com suas determinações, proibições, permissões e autorizações.

Não esqueçamos, a emenda constitucional que suprimiu o tão polêmico parágrafo 3º, do artigo 192 da Constituição, que é aquele que falava do tabelamento dos juros, não foi obra do Fernando Henrique, não foi obra do Collor, não foi obra do Temer e não foi obra do Bolsonaro, foi obra do Lula. A modificação na lei de falências, que pôs os créditos bancários na frente dos créditos fiscais, ocorreu no primeiro Governo Lula. É bom a gente lembrar dessas coisas.

Vão dizer: “então está fazendo discurso antipetista?” Não estou, não, não estou, mesmo, não é nem antipetista, nem pró-petista. Eu estou apenas trazendo um fato, um fato que pode ser incômodo para alguns, pode ser auspicioso para outros, mas é um fato, pura e simplesmente. Que está aí, nós não podemos fazer de conta que ele não existe. O pressuposto metodológico weberiano – na realidade, espinosiano – acerca da irrelevância de um fato ser confortável ou desconfortável para o expositor, para os efeitos de ele ser ou não ser verdadeiro é que tem lugar, neste momento. Então tenhamos isso assim, muito, muito presente.

Quando nós vamos pensar na movimentação em torno da própria modificação da visão constitucional, quando vemos, inclusive, integrantes do poder judiciário encarregados de fazer viver o texto constitucional, em todos os seus segmentos, e a constituição econômica dentre eles, dizendo que o texto se tornaria irrelevante, pelo fato de ele ter sido aprovado antes da queda do muro de Berlim e, portanto, estaria defasado, de acordo com o rumo normal das coisas, quando nós vemos um julgador pretender arvorar-se em instância revisora da obra do poder constituinte originário, que é de onde, curiosamente, tragicamente ele deriva a sua função. Nós temos realmente que ver o quanto fez falta um estudo de Direito Econômico a sério.

Devo dizer mais, quando eu utilizei a palavra “trágico” propositalmente e, por quê? Porque, qual é a grande característica do herói trágico? É justamente o cometimento da transgressão arrogante que destrói o cosmos e introduz ali, o elemento de caos. Para vingar-se de um marido infiel, Medeia mata os próprios filhos amados: uma autoafirmação que não deixa de ser uma autonegação, curiosamente. A despeito da autoridade provir da Constituição, aquele investido nela destrói o fundamento dessa mesma autoridade

E esta reflexão se torna sumamente necessária, principalmente, quando se pretende a ilusão de que um fundamentalismo de mercado, que não é posto em prática em nenhum dos países de capitalismo mais avançado, seria a fórmula mágica para se chegar ao desenvolvimento, ilusão para a qual o conhecimento do Direito Comparado oferece uma vacina eficaz.

Dizer-se: “temos que enfraquecer os sindicatos, porque com isto nós vamos fazer com que se derrubem as amarras do desenvolvimento!” Ai quando eu olho para os sindicatos da República Federal da Alemanha, que conseguiram inclusive a participação do trabalhador na gestão da empresa, o mínimo que eu devo dizer é que há um *non sequitur*, a consequência não decorre da causa alegada.

Então todas essas questões que eu estou trazendo aqui, para reflexão, também vão se colocar para entendermos o porquê do avanço nos estudos da disciplina, no avanço com seriedade, examinando, em particular as contribuições que foram trazidas ao longo, principalmente do século passado, no âmbito doutrinário, o quão essencial é isto.

Para se evitar que surjam algumas pérolas, como a que consta na exposição de motivos da lei que o querido professor Bercovici chama jocosamente de Lei da Libertinagem Econômica, que à leitura fica parecendo que antes de 2019 nós não vivíamos no Brasil, mas sim na União Soviética. E que não havia nenhum empresariado pujante no Brasil, capaz inclusive de dobrar os joelhos de autoridades, inclusive no exercício de poderes políticos.

Então, essas, basicamente, são as minhas observações, que eu vou encerrando agora, para permitir a vocês que, possam fruir das observações, tanto do professor Giovani, quanto do professor Gilberto. Muito obrigado.

# CAPÍTULO 4

## DESMONTE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO. COMO RECUPERAR UM PAÍS VULNERÁVEL?

*Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa*

### 1 INTRODUÇÃO

Do *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff e consequente investidura de Michel Temer no cargo de presidente da República, fatos ocorridos em 2016, até o presente momento, as alterações implantadas no quadro normativo constitucional e infraconstitucional brasileiro revelam profunda mudança do perfil do Estado. Esse processo provocou enorme prejuízo para a sociedade e para a garantia de direitos sociais, como saúde, educação, moradia, trabalho e emprego, alimentação adequada, entre outros.

As primeiras ações do governo Temer, como que pagando a conta do apoio recebido para o golpe, foi abrir caminho para um tipo de neoliberalismo financeiro (ou financismo neoliberal, como preferam), no qual o Estado mitiga ou mesmo anula sua presença em setores-chaves da economia, especialmente as plataformas de garantias de financiamento social. Foi assim com a aprovação a toque de caixa da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, com seus gravíssimos impactos sobre o desenvolvimento nacional e sobre as pautas dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, ao limitar, por vinte anos, o teto do investimento público em educação, saúde, seguridade e outros itens, com base na despesa primária paga no ano anterior,

reajustada apenas pelos números da inflação.

Essa medida foi aprovada em 16 de dezembro de 2016, três meses após a posse de Michel Temer, governo de transição e ilegítimo, que tinha como principal encargo implantar as contrarreformas legais que garantiriam perfil austero e retroliberal ao Estado brasileiro. Na época, a reação social à ausência de diálogo e à narrativa falaciosa da necessidade de adoção de “novo regime fiscal”, por meio da limitação de gastos e investimentos públicos, especialmente nos serviços de natureza social, não foi suficiente para impedir a aprovação dessa Emenda, que bombardeou o Estado desenvolvimentista.

A partir da vigência da EC 95 (e de seus complexos desdobramentos), no cenário de agravamento da crise econômica internacional iniciada em 2008 e de agudização da crise política interna, a feição constitucional desenvolvimentista o Estado foi sendo gravemente mutilada e tudo piorou diante da crise sanitária representada pela pandemia da COVID-19, iniciada em março de 2020. Diante do texto constitucional seguidamente corrompido, considerados os impactos da reversão do Estado de Bem-Estar sobre as políticas econômicas, sobre a democracia e sobre os direitos, cabe aos estudiosos do Direito Econômico problematizar e debater os destinos do Brasil, nos diversos setores da política econômica, para propor uma agenda de recuperação do país da condição de vulnerabilidade, em caso de mudança de governo nas eleições presidenciais deste ano de 2022.

## **QUESTÃO 1. A SOBERANIA ECONÔMICA NACIONAL AINDA ESTÁ NO TEXTO CONSTITUCIONAL**

A situação do Brasil é muito atroz porque, além de tudo, houve comprometimento da base do crescimento econômico, suporte material para o desenvolvimento socioeconômico, afetando, principalmente e de maneira quase irreversível, os direitos sociais, conquistas duramente alcançadas pela sociedade brasileira, ao longo de anos de reivindicações. Pelo disposto no artigo 170, I, da Constituição Federal de 1988, a soberania econômica nacional deve viabilizar o objetivo maior de garantir desenvolvimento nacional (artigo 3º, II, CF) e de superar a condição de subdesenvolvimento, integrando, no mesmo sentido, o mercado interno ao patrimônio nacional (artigo 219, CF), como corolário dessa

soberania. Esse enquadramento constitucional encontra-se em pleno vigor e representa a endogeneização do processo de desenvolvimento tecnológico nacional, assim como a internalização dos centros de decisão econômica.

Desse modo, pela Constituição vigente, compete ao Estado incrementar medidas de estímulo à aceleração do crescimento econômico e à consequente geração das receitas necessárias para o atendimento de políticas públicas representativas de direitos. As áreas prioritárias são os direitos sociais e econômicos, como educação, saúde, alimentação e moradia, meio ambiente, trabalho e emprego, tributação, energia, água e saneamento, entre outros, devendo, ainda, o Estado atuar para reduzir o elevado índice de desemprego, concebido em face da capacidade produtiva ociosa, para garantir desenvolvimento humano. Atente-se, pois, para a conjugação entre aspectos econômicos, sociais e humanos das políticas de desenvolvimento estabelecidas e vigorantes em sede constitucional.

No entanto, nos últimos anos, com destaque especial para o período posterior ao golpe que apeou Dilma Rousseff da presidência, diante de fatores externos, como o avanço mundial do neoliberalismo e a crise de financiamento dos Estados, a pressão dos países centrais empurrou nossa política econômica (constitucionalmente autônoma e soberana) à condição de servilidade diante do capital estrangeiro. A nova ordem mundial da globalização neoliberal, a partir do chamado “Consenso de Washington” (que, em suma, abrangeu privatizações, desregulação dos mercados e liberalização do fluxo de bens e capitais), pressionou a América Latina para reverter sua estratégia de desenvolvimento interno, fato que impactou profundamente a receita furtadiana de industrialização por substituição de importações, substituída para um tipo de crescimento baseado na primarização (ou reprimarização) dos produtos, no objetivo de ampliar a exportação de produtos, principalmente agrícolas e minerais.

## **QUESTÃO 2. COMO ESSE PROCESSO COMEÇOU E VOLUME DO DESMONTE DO ESTADO ENTRE OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

A partir dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), a

privatização entrou na ordem do dia e passou a ser considerada opção livre e legítima do governante de plantão, sem debate popular eficaz e sob os aplausos dos grandes meios de comunicação de massa. Assim, o que começou pela anuência institucional à ideia de privatização, processo complexo de constitucionalidade questionável, visto que nele o governo age de maneira semelhante à expropriação de um bem privado, com a diferença de alienar a propriedade pública, se desdobrou na fragmentação da estatalidade de infraestrutura (privatização de empresas de energia, água, mineração, comunicação etc.) e na substituição do monopólio estatal por monopólios ou oligopólios privados em setores geopolíticos de ponta, rompendo com a ideia de planejamento estratégico, essencial ao processo de desenvolvimento, previsto e vigente na Constituição Federal<sup>1</sup>.

Desse modo, o Estado brasileiro, em projeção flagrantemente inconstitucional, começou a renunciar à sua soberania em matéria econômica. Seguindo movimento internacional, entrou na pauta a adoção das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e a implementação das medidas de redução do papel do Estado na economia e de atração de investimentos estrangeiros, para tanto, seria preciso aprovar no parlamento reformas para “constitucionalizar” a globalização econômica, sob os mantras clássicos da “segurança jurídica” e do “respeito aos contratos”. Nesse processo, ocorreu um fenômeno que Bercovici denominou de “blindagem da constituição financeira”, que privilegiava os interesses econômicos privados sobre a ordem constitucional econômica e as políticas coletivas distributivas e desenvolvimentistas (BERCOVICI, 2021).

Entre 2003 e 2016, no contexto dos governos populares de Lula e Dilma Rousseff, esse processo, embora não interrompido, contemporizou, em paralelo, contrapartidas sociais. No entanto, a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff e da posse de Michel Temer, o processo foi retomado com força total e inédita rapidez. Para agradar aos mercados, os governos que sucederam ao golpe de 2016 adotaram política austera de garantia do pagamento do serviço da dívida pública, em detrimento

1 Em permuta, as empresas privatizadas seriam monitoradas por órgãos reguladores (Agências Reguladoras) supostamente independentes, que substituiriam a “incapacidade” estatal de acompanhar eficientemente os setores econômicos, desde que garantissem liberdade de concorrência e defesa dos direitos dos consumidores.

de qualquer gasto público (investimento, na verdade), implantando agressiva política de desnacionalização. Outro exemplo foi a imediata retirada da Petrobrás da condição de operadora única do regime do pré-sal (pela Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016), quando os ativos dessa empresa estatal passaram a ser sumariamente vendidos, sem licitação, fato que contraria a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, do Plano Nacional de Desestatização, e o artigo 29 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

No contexto geral, em rápidas pinceladas, podem ser selecionadas algumas alterações legislativas importantes de 2016 para cá. São elas: (i) a reforma trabalhista, Lei 13.467/2017, que, sem revogar diretamente a Constituição Federal, decompôs a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), fragilizando severamente a proteção dos trabalhadores; (ii) a lei da liberdade econômica – Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019 – que instituiu garantias de livre mercado, revogando as normativas administrativas, tudo mediante os decretos nº. 10.139/2019, 10.178/2019, 10.229/2020 e 10.411/2020, representando um tipo de “manifesto ideológico” que se pretende superior à própria Constituição; (iii) a Emenda Constitucional (EC) nº 103, de novembro de 2019, que modificou as regras para os segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), a chamada Nova Previdência, proposta pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes; (iv) a Emenda Constitucional 109, que agudiza a EC 95 e obriga o Brasil a desistir do próprio futuro, ao aderir à mais radical austeridade e esterilizar a capacidade produtiva do país, desobrigando o desenvolvimento e impondo limites ao governo para injetar recursos na economia (controla até o ato de planejar); (v) a reforma administrativa, pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20, aprovada no dia 23 de setembro de 2021, na comissão especial da Câmara dos Deputados, ainda não aprovada em plenário; (vi) a nova lei de saneamento básico, Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que facilita (e praticamente impõe) a privatização dos serviços de água e esgoto aos Estados e estes aos municípios; (vii) o Projeto de Lei 2963, aprovado no Senado em dezembro de 2020, que legaliza ações ilegais de compra de terras por estrangeiros (o chamado “*land grabbing*”), mediante controle estrangeiro sobre a terra, estranhamente apoiado pela bancada ruralista. E não para por aí.

Quanto à política industrial, a adesão ao GPA (*“Agreement on Government Procurement”* – Acordo de Compras Governamentais), patrocinado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), anunciada por Guedes, em janeiro de 2020, é outro passo rumo à completa destruição da capacidade de atuação econômica do Estado brasileiro. Em qualquer economia do mundo, o Estado é o maior comprador e as compras públicas induzem e estimulam setores, da indústria têxtil à indústria de defesa ou de alta tecnologia.

Nesse cenário, ainda em 2019, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, encaminhou ao Congresso Nacional a PEC Nº 186, que institui controle mais rigoroso sobre o “gasto público”, através do chamado Plano Mais Brasil, desdobrado em duas novas PECs – do Pacto Federativo e a PEC dos Fundos Públicos – que criam mecanismos para coibir o endividamento público com despesas correntes, como salários do funcionalismo público, benefícios de aposentadoria, contas de energia e outros custeios.<sup>2</sup> Desse modo, no pacote das alterações, foi igualmente encaminhado ao Congresso, em julho de 2020, o Projeto de Lei 3.887/2020, primeira parte da reforma tributária, a ser complementada com as PECs nº 45/2019, da Câmara dos Deputados, e nº 110/2019, do Senado Federal e outras.

Por sua vez, a política de liberalização financeira vem sendo implementada com sucesso desde Temer. Bolsonaro conseguiu aprovar, em fevereiro de 2021, a chamada autonomia do Banco Central, medida tentada desde Fernando Henrique Cardoso, mas aprovada somente agora. Por ela, o presidente e a diretoria do Banco Central passam a ter mandatos fixos e não coincidentes com o mandato do Presidente da República, que perde o poder de nomear e de demitir os ocupantes dessas funções, significando a criação de uma autarquia inexplicavelmente não subordinada ao presidente ou a qualquer Ministério, ou seja, sem vínculos e sem controles.

Note-se que nesse período, entre os governos Temer e Bolsonaro, a pauta da suposta “austeridade fiscal” e da redução do papel do Estado na economia dominou o cenário político-econômico. Ocorre que,

---

2 Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/05/bolsonaro-congresso-reformas-economicas.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 18 de jul./2020.

constitucionalmente, o papel do Estado brasileiro continua sendo de planejamento, normatização, incentivo e fiscalização (art. 175), além da prestação de serviços públicos (art. 175) e da criação de riquezas (art. 173).

Foi nesse cenário de encolhimento econômico e de desconsideração constitucional que chegou o flagelo da pandemia pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), a Covid-19, encontrando o Brasil no limiar do descarte de direitos econômicos e sociais, com impactos nos direitos humanos fundamentais, pelo abandono dos parâmetros constitucionais. O país entrou no olho de uma “tempestade perfeita”, ante a conjugação das crises econômica, política, social e sanitária, potencializando a explosão de questões sociais, como o índice de desemprego (em torno de 12,6%, no terceiro trimestre de 2021, segundo dados do IBGE<sup>3</sup>).

A reação do governo Bolsonaro à crise múltipla não poderia ser pior. Enquanto, por exemplo, diante da pandemia, a Europa investiu 2.255 bilhões de dólares na economia, a Coreia do Sul lançou o Green New Deal, para investir 144 bilhões de dólares, os EUA aplicaram 1 bilhão e 900 milhões de dólares, a China destinou 500 bilhões e o Japão 708 bilhões de dólares (isto representa proporcionalmente o primeiro lugar do mundo, 21% do PIB)<sup>4</sup>, o Brasil patinou em medidas forçadas pela atuação do Congresso Nacional, como o auxílio emergencial intermitente e variável. Assim, depois de muitas pressões, governo e parlamento acabaram avançando sobre a lei do Orçamento de 2022, que incluiu o valor da chamada PEC dos Precatórios (em torno de R\$ 120 bilhões) para permitir ao governo Bolsonaro pagar o Auxílio Brasil, substituto de menor alcance do Bolsa Família, no valor de R\$ 400,00.

Na verdade, o valor do Orçamento prevê igualmente aumento do Fundo Eleitoral, hoje em R\$ 2 bilhões, que passa para R\$ 5,1 bilhões, e aumento salarial expressivo para categorias da base de apoio do presidente, como policiais federais e outras. Significa também que, para obter recursos de financiar o Auxílio Brasil, mantendo privilégios,

3 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php> Acesso em: 10 de jan./2022.

4 BBC News. Coronavírus: os 10 países que mais gastaram para enfrentar a pandemia de covid-19. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52721417> Acesso em: 10 de jan./2022.

governo e Congresso deram um tiro no teto do gasto e isso seria motivo bastante para novo impeachment, não fosse este um processo preponderantemente político.

Ainda assim, mesmo diante da contestável “austeridade guediana”, os indicadores econômicos brasileiros continuam de mal a pior. O Índice de Atividade Econômica (IBC-Br), divulgado pelo Banco Central “independente”, no dia 15 de dezembro de 2021<sup>5</sup>, considerado um tipo de “prévia” do Produto Interno Bruto (PIB), caiu 0,40% em outubro sobre setembro, ou seja, o pior desempenho para o mês em sete anos. A inflação está, segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado de janeiro de 2021 a janeiro de 2022, em 10,06%<sup>6</sup>. Tem-se, em suma, um país marcado pela recessão, em ritmo de desemprego crescente, escalada inflacionária de grande impacto no preço dos alimentos, política equivocada de explosão de preço dos combustíveis e gás de cozinha, descaso com saúde e educação, e mais de 14 milhões de famílias vivendo em situação extrema de pobreza.

Registre-se, por oportuno, a falácia de austeridade diante das alterações constitucionais implantadas a três meses das eleições presidenciais de 2022. De longe, o ano de 2022 é o que presenciou o maior quantitativo de alterações no texto constitucional – desde medidas regulares e socialmente reivindicadas, como a aplicação de recursos do fundo partidário para promoção e ampliação da participação política das mulheres (EC 117/2022), a elevação do piso salarial para a Enfermagem (EC 124/2022), a ampliação do piso salarial para os agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (EC 120/2022), além do restabelecimento de benefícios tributários a empresas de tecnologia da informação e comunicação (EC 121/2022), até medidas legal e eticamente reprováveis, como aquela que libera templos de qualquer culto, mesmo os alugados, do pagamento de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) ou aquela EC que determina a impossibilidade de responsabilização de Estados, Distrito Federal e Municípios e

5 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17590/nota> Acesso em: 08 de jan./2022.

6 IBGE. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ibge-inflacao-medida-pelo-ipca-fecha-2021-com-alta-de-1006> Acesso em: 11 de jan./2022.

seus agentes públicos por não cumprirem os mínimos de investimento em Educação em 2020 e 2021, considerada a pandemia, exceção que pode gerar uma espiral de ilegalidades.

Nesse pacote de transformações constitucionais inconstitucionais, passou também a redução da idade máxima para a escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, de 75 para 70 anos, fixando o teto para aposentadoria de ministros de todos os tribunais superiores e do Tribunal de Contas de União em 70 anos. Essa medida revoga, em contrapartida e agora que não mais interessa, a EC 88, de 07 de maio de 2015, a chamada PEC da Bengala, que fixou a aposentadoria dos ministros do STF em 75 anos para evitar outras nomeações pela Presidente Dilma Rousseff, ao tempo em que permite a nomeação, pelo próximo mandatário federal, de maior quantidade de ministros. Tudo escancaradamente casuístico.

Entretanto, o caso mais escandaloso, do ponto de vista dos princípios que regem a Constituição Federal e o Estado Democrático de Direito, é o da EC 123, de 14 de julho de 2022, que, a menos de três meses das eleições, permitiu explodir o teto de gasto público, revelando a dimensão falsa do discurso de austeridade fiscal. Essa Emenda incluiu o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer um suposto e inexistente “estado de emergência” decorrente da elevação imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados, por causa da guerra na Ucrânia, ao tempo em que permitiu ao governo de Jair Bolsonaro devolver auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgassem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado, limitando a tributação de combustíveis e derivados em 17 ou 18%, fato que afeta o investimento estadual em saúde e educação, por exemplo. A mesma EC expandiu o valor do auxílio do vales-gás, criou um voucher de mil reais para caminhoneiros autônomos e expandiu o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, com aumento das parcelas para 600 reais, entre outros benefícios. Tudo valerá somente até dezembro de 2022.

Há grande burburinho social como reação à inconstitucionalidade dessa EC, tendo sido impetradas Ações Diretas de Inconstitucionalidade

(ADI), entre as quais se separam aqui os argumentos apresentados nas ADIs 7212 e 7213, interpostas, respectivamente, pelo Partido Novo e pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI). No primeiro caso, o partido sustenta que as hipóteses de estado de exceção previstas na Constituição são taxativas para casos de estado de sítio e estado de defesa e que o texto, ao criar modalidade nova por meio de Emenda, afronta os direitos e garantias fundamentais, além do próprio federalismo. No segundo caso, a ABI sublinha a ocorrência de desvio de finalidade, posto que, sob o argumento de enfrentar a crise gerada pela alta dos preços dos combustíveis, as medidas propostas revelam, na verdade, o propósito de interferir ilegalmente no processo eleitoral.

Esse autodenominado “estado de emergência” viabiliza gastos (não mais investimentos) no valor de R\$ 41,25 bilhões até o final do ano para assegurar o pagamento dos benefícios sociais mencionados, além da criação de novos auxílios para categorias de apoiadores do presidente Bolsonaro, como taxistas e caminhoneiros. Em suma, a Emenda Constitucional 123 impacta diretamente a liberdade do voto, o regime fiscal e o regime federalista, ao tempo em que desconstrói as bases do regime democrático, rompendo importante freio de segurança jurídica do ano eleitoral, que seria a anualidade dos benefícios. Está-se, pois, diante da maior agressão perpetrada contra a Constituição de que se tem notícia – é conhecida como a Emenda da compra de votos, pelo aspecto eleitoral, e Emenda Kamikaze, pela colisão sobre o tesouro.

## **2 CONCLUSÃO. COMO RECUPERAR UM PAÍS VULNERABILIZADO?**

Este é o panorama de um país destroçado. Diante da submissão de nossa soberania política e econômica, que, pela condição de Estado periférico, enfrenta severas restrições externas e internas, a questão é o que seria possível fazer (caso o atual governo não se reeleja nas eleições presidenciais de 2022) para recuperar o país e garantir níveis aceitáveis de dignidade humana?

Para nós, pesquisadores da ciência social aplicada, defensores da constitucionalidade do desenvolvimento, é fundamental levar a soberania popular decorrente do voto às últimas consequências no intento de superar a barreira do subdesenvolvimento humano e social. Assim, para

reconstruir o Brasil depois da devastação causada pelos governos neoliberais de Michel Temer e Jair Bolsonaro, impõe-se como necessária a reestatização e a renacionalização dos serviços em setores estratégicos, caso de petróleo, energia, água e recursos minerais, por sua vez, nos campos político e social, será preciso rever (e reverter) Emendas Constitucionais como a EC do teto do gasto público, a reforma trabalhista e aspectos da reforma da previdência, entre outras matérias. Significa que é preciso abrir grande diálogo nacional para repactuar esse mínimo existencial e aguentar a rebordosa do grande mercado e da grande mídia. O Brasil não tem outra saída.

Estamos diante do fato de que, em 2021, apesar de enorme alarido e das bravatas do presidente Bolsonaro, não houve avanço nas privatizações, que estão paradas no Congresso, por variados motivos. As reformas administrativa e tributária idem. Quanto ao emprego, o aumento exponencial de postos de baixa qualidade (com remunerações e benefícios piores do que antes da crise) mostra a necessidade de se revisar o salário médio do brasileiro, nesse cenário, será preciso repaugar a regulamentação da informalidade e o trabalho por aplicativos, que cresceram exponencialmente durante a pandemia. O desamparo da saúde e da educação, de igual modo, precisa sair das intenções governamentais, que deve respeitar ditames e princípios constitucionais; fome e o desemprego precisam ser controlados porque as pessoas estão em completa necessidade. Enfim, há um campo expressivo de atuação do Direito Econômico que se faz urgente divulgar e debater, diante da necessária recomposição da força produtiva, com respeito aos direitos, de modo a colaborar com um possível novo governo.

Resta a lição de que a falta de planejamento e de direcionamento, no contexto da pandemia, tem significado crescente desperdício de vidas humanas, em volume equivalente a um genocídio, além de representar doloroso desarrimo das estruturas de proteção social do bem-estar. Cabe-nos, como pesquisadores sociais, colaborar para essa análise de modo a apontar soluções, visto que, para os neoliberais e seus apoiadores, as reformas que tiram direitos jamais serão suficientes – enquanto houver trabalho a ser explorado, lá estarão para defender austeridade e aprofundar os padrões de desigualdade e de miséria.

### 3 REFERÊNCIAS

BAXI, Upendra. The development of the right to development. In: *Human rights: new dimensions and challenges: UNESCO manual on human rights*. Janusz Symonides (ed.), UNESCO, 1998, p. 99-116

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. Dois anos de desgoverno – o desmonte do Estado. 2021. Disponível em: [https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-o-desmonte-do-estado/?doing\\_wp\\_cron=1641906790.1217379570007324218750](https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-o-desmonte-do-estado/?doing_wp_cron=1641906790.1217379570007324218750)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e Competição*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

\_\_\_\_\_. Teoria Novo-desenvolvimentista: uma síntese. In: *Cadernos do Desenvolvimento*. Vol. 12, n. 19, jul-dez\2016, p. 145-165.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; PEREIRA, M. M. F. *Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento - ensaios interdisciplinares*. São Paulo/Florianópolis: Conceito, 2012.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; FRANCO, F. C. O.; PETERKE, S.; VENTURA, V. A. M. F. *Direitos Humanos de Solidariedade. Avanços e Impasses*. Curitiba: Appris, 2013.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar M. Feitosa; CITTADINO, G. LIZIERO, Leonam. *Lawfare: o calvário da democracia brasileira*. Andradina: Meraki/Amazon, 2020. 363 p.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e

Terra, 1974.

RAJAGOPAL, B. Counter-Hegemonic International Law: Rethinking Human Rights and Development as a Third World strategy. *Third World Quarterly*, issue 5, 2006. pp 148-169.

ROLAND, Manoela Carneiro. Etalli. *Direitos Humanose Empresas—o estado da arte do direito brasileiro*. 2018. Homa, Centro de Direitos Humanose Empesas. Disponível em: <http://homacdhe.com/index.php/2016/10/23/direitos-humanos-e-empresas-o-estado-da-arte-do-direito-brasileiro/>

SENGUPTA, Arjun. *Realizing the right to development*. Development and change, vol. 31, pp 553-578. Institute of Social Studies. Oxford, 2000a. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/119033675/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0> . Acesso em 16 fev. /2010.

## CAPÍTULO 5

# A IMPORTÂNCIA DO DIREITO ECONÔMICO

*Gilberto Bercovici*

Devemos destacar a importância e a relevância de se estudar o Direito Econômico, mesmo em circunstâncias tão adversas como as que nós vivemos na atualidade. Washington Peluso Albino de Souza, o pai da nossa disciplina, aquele que trouxe o Direito Econômico para o Brasil, abriu os primeiros caminhos do Direito Econômico<sup>1</sup>, enfrentando uma série de adversidades, em conjunto com outros grandes juristas, como Fábio Konder Comparato e Eros Roberto Grau. Devemos nos recordar dessa “fase heroica” do Direito Econômico, consolidada na “Carta do Caraça”, firmada em 21 de maio de 1977<sup>2</sup>.

Em 1965, Fábio Konder Comparato escreveu o texto clássico “O Indispensável Direito Econômico”<sup>3</sup>. Esse texto continua relevante e atual, como expus em outra ocasião, o Direito Econômico continua ainda indispensável<sup>4</sup>, inclusive em virtude da crise em que vivemos com o

- 1 Vide Gilberto BERCOVICI, “As Origens do Direito Econômico: Homenagem a Washington Peluso Albino de Souza”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais - Número Especial Em Memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza*, 2013, pp. 253-264.
- 2 O texto da “Carta do Caraça” está publicado na *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, vol. 18, 1977, pp. 415-418.
- 3 Fábio Konder COMPARATO, «O Indispensável Direito Econômico», *Revista dos Tribunais* n° 353, março de 1965, pp. 14-26.
- 4 Gilberto BERCOVICI, “O Ainda Indispensável Direito Econômico” in Maria

desmonte da Constituição de 1988, algo que já vem desde a década de 1990, com os governos neoliberais de Fernando Henrique Cardoso, mas que se acelerou a partir do Golpe de 2016 e os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro<sup>5</sup>.

Na atualidade, vivemos em uma fase em que a Constituição vem sendo destruída, desmontada e desfigurada com imensa rapidez<sup>6</sup>, então parece que perdemos um pouco a noção da realidade. Temos que compreender que, embora o texto da ordem econômica constitucional, a estrutura constitucional econômica, seja importante, extremamente relevante, não é apenas o texto da Constituição que define o Direito Econômico. A Constituição pode estabelecer os fundamentos, princípios ou diretrizes gerais, mas o Direito Econômico, como objeto do conhecimento, independe de sua previsão constitucional<sup>7</sup>.

O Direito Econômico ultrapassa as limitações de um texto constitucional porque o Direito Econômico é o direito da organização do processo econômico, é o direito da organização da vida econômica<sup>8</sup>. Não apenas o Direito Econômico organiza o processo econômico, mas ele é dotado de uma característica específica: o Direito Econômico se diferencia das demais disciplinas jurídicas por tratar da apropriação do

---

Victoria de Mesquita BENEVIDES; Gilberto BERCOVICI & Claudineu de MELO (orgs.), *Direitos Humanos, Democracia e República: Estudos em Homenagem a Fábio Konder Comparato*, São Paulo, Quartier Latin, 2009, pp. 503-519.

- 5 Gilberto BERCOVICI, “La Souveraineté Économique et le Démantèlement de l’État au Brésil”, *Alternatives Sud*, vol. 28 (2021/2), pp. 111-125.
- 6 Sobre a crise da Constituição de 1988, vide especialmente Gilberto BERCOVICI, “A Constituição na Encruzilhada”, *Margem Esquerda*, vol. 31, 2018, pp. 48-53 e Enzo BELLO; Gilberto BERCOVICI & Martonio Mont’Alverne Barreto LIMA, “O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988?”, *Revista Direito e Práxis*, vol. 10, n. 3, 2019, pp. 1769-1811.
- 7 Vide Dimitri DIMOULIS, “Fundamentação Constitucional dos Processos Econômicos: Reflexões sobre o Papel Econômico do Direito” in Ana Lucia SABADELL; Dimitri DIMOULIS & Laurindo Dias MINHOTO, *Direito Social, Regulação Econômica e Crise do Estado*, Rio de Janeiro, Revan, 2006, pp. 119-120.
- 8 Hans GOLDSCHMIDT, *Reichswirtschaftsrecht*, Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1923, pp. 6-12.

excedente<sup>9</sup>.

Os economistas liberais, neoclássicos e os seus seguidores jurídicos, dentre várias mistificações, gostam de dizer que o fundamento da economia é a escassez, que a economia é a ciência das escolhas de bens escassos suscetíveis de usos alternativos. Isso não corresponde à realidade, pois o fundamento da organização econômica não é a escassez, mas sim a geração de excedente. Se a sociedade, na sua reprodução material, não gera excedente, ela não sobrevive, ela não subsiste, ela não existe. O fundamento da organização social econômica é, portanto, a produção e a geração de excedente e não a escassez. E, ao gerar o excedente, a questão principal da organização social é, justamente, como esse excedente vai ser distribuído. Será necessário decidir quem vai ter e quem não vai ter, quem tem hoje, quem vai ter amanhã e quem não vai ter nunca. Essa disputa sobre o excedente, a organização do processo de geração, de distribuição e apropriação do excedente é, fundamentalmente, objeto do Direito Econômico<sup>10</sup>.

O Direito Econômico tem uma perspectiva macro jurídica<sup>11</sup>. O Direito Econômico não está preocupado com a relação subjetiva, entre indivíduos. Esta é a perspectiva do Direito Civil ou do Direito Comercial. A perspectiva do Direito Econômico é a dos grandes agregados econômicos, é a perspectiva da organização do processo econômico e, particularmente, de como se produz, se estrutura e se redistribui o excedente na sociedade humana, particularmente sob o capitalismo, que é o modo de produção ou, como prefere Avelás Nunes, é o sistema econômico sob o qual vivemos<sup>12</sup>. O Direito Econômico tem relevância

- 9 Gilberto BERCOVICI & Luís Fernando MASSONETTO, “Limites da Regulação: Esboço para uma Crítica Metodológica do ‘Novo Direito Público da Economia’”, *Revista de Direito Público da Economia*, vol. 25, pp. 137-147.
- 10 Gilberto BERCOVICI & Luís Fernando MASSONETTO, “Limites da Regulação: Esboço para uma Crítica Metodológica do ‘Novo Direito Público da Economia’” *cit.*, pp. 143-146 e Gilberto BERCOVICI, *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*, São Paulo, Quartier Latin, 2011, pp. 298-309.
- 11 Eros Roberto GRAU, *Elementos de Direito Econômico*, São Paulo, RT, 1981, p. 27 e Washington Peluso Albino de SOUZA, *Direito Econômico*, São Paulo, Saraiva, 1980, pp. 13-28.
- 12 António José Avelás NUNES, *Os Sistemas Económicos*, reimpr., Coimbra, Coimbra

e importância justamente porque, independentemente das previsões expressas no texto da Constituição, o Direito Econômico vai continuar organizando o processo econômico.

A presença na constituição de uma série de diretrizes, princípios progressistas, normas que buscam a transformação social é importante. O próprio Direito Econômico, inclusive, tem essa perspectiva transformadora, porque ele surge no contexto da Constituição do México de 1917 e com o debate alemão da República de Weimar, ou seja, o Direito Econômico é parte integrante da primeira tentativa de incorporação das massas trabalhadoras no processo jurídico e político, com a crise do liberalismo tradicional e a reorganização da sociedade industrial<sup>13</sup>.

O Direito Econômico é um direito eminentemente democrático porque ele surge justamente da disputa sobre a apropriação do excedente e que tem a sua máxima expressão, e não é por acaso que ele vai surgir no México e na Alemanha de Weimar, com a democracia de massas. É a ascensão das massas na política, a ascensão das massas no sistema político jurídico, que faz com que os juristas sejam obrigados a ter que lidar com uma série de questões novas: questões de distribuição de renda, de direitos sociais, de infraestrutura, de serviços públicos, de organização das cidades, de educação, saúde e assim por diante<sup>14</sup>.

O Direito Econômico, como disciplina jurídica da organização do processo econômico, possui as mais variadas dimensões. Existe a dimensão espacial do Direito Econômico, a dimensão das políticas de desenvolvimento territorial, desenvolvimento regional, desenvolvimento urbano. Há a dimensão da produção, a dimensão da inovação, a dimensão da circulação, a dimensão do trabalho, a dimensão da distribuição, e, talvez a mais importante, a dimensão da libertação nacional.

O Direito Econômico é o direito da libertação nacional, afinal é o Direito Econômico que estrutura o Estado, no sentido de organização do processo econômico e da soberania econômica, ou seja, do controle

---

Ed., 1994.

- 13 Gilberto BERCOVICI, “O Debate de Weimar e as Origens do Direito Econômico” in Gilberto BERCOVICI (coord.), *Cem Anos da Constituição de Weimar (1919-2019)*, São Paulo, Quartier Latin, 2019, pp. 457-470.
- 14 Gilberto BERCOVICI, *Soberania e Constituição: Para uma Crítica do Constitucionalismo*, 3ª ed., São Paulo, Quartier Latin, 2020, pp. 290-344

do Estado e, portanto, do povo, sobre os seus próprios recursos, suas próprias riquezas, sobre que caminho quer escolher para o seu futuro.

Atualmente, estamos regredindo para antes da Revolução de 1930, para antes do processo transformador que Getúlio Vargas liderou no Brasil. Talvez seja interessante retomar um dos autores que foi uma das principais influências do movimento revolucionário que desembocou em 1930 e na construção do Estado Nacional Brasileiro. Este autor é Alberto Torres, que foi governador do Estado do Rio de Janeiro, ministro do Supremo Tribunal Federal e depois se dedicou a fazer uma análise crítica do regime oligárquico da Primeira República e do que seria um projeto para o país, uma alternativa para o Brasil criar um verdadeiro Estado Nacional.

Alberto Torres escreveu uma reflexão muito interessante, que sintetiza bem qual é a importância do Direito Econômico em tempos como os nossos: *“A independência de um povo funda-se, antes mais, sobre a sua economia e sobre as suas finanças. Edificar sobre a nossa autonomia econômica, alimentada pela iniciativa, pela energia e pela tenacidade, que já provamos possuir; e sobre a mais severa exação nas nossas finanças, - um pensamento nacional a respeito das cousas da vida humana, e um juízo nosso, sobre os nossos problemas e os nossos destinos: aqui está o guia do nosso esforço patriótico. E esta obra não é uma obra de educação: é uma obra de direcção política”*<sup>15</sup>.

O Direito Econômico é a disciplina jurídica que dá essa dimensão política do desenvolvimento, da reconstrução do Estado, da construção de uma sociedade fundada no trabalho, fundada na igualdade e fundada em um processo que seja mais inclusivo e que seja mais justo para com a maioria da nossa população. Portanto, o Direito Econômico, como já afirmou Fábio Konder Comparato, não só é indispensável, ele foi e continuará sendo instrumento essencial para o processo de reestruturação e de reconstrução do país depois desse período lamentável que vivemos de destruição das nossas riquezas e da nossa soberania.

---

15 Alberto TORRES, *O Problema Nacional Brasileiro: Introdução a um Programma de Organização Nacional*, 3ª ed., São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1938, p. 224.



**PARTE II**  
**O PAPEL ESTRATÉGICO DAS EMPRESAS**  
**ESTATAIS PARA A RECUPERAÇÃO DO BRASIL**



# CAPÍTULO 6

## EMPRESAS ESTATAIS: REALIDADE MUNDIAL, POTENCIAIS BRASILEIROS<sup>1</sup>

*Alessandro Octaviani*

### **1 A ATUAÇÃO EMPRESÁRIA DO ESTADO NO MUNDO: REALIDADE JURÍDICA, PARA ALÉM DA RETÓRICA**

A ação empresarial estatal é um dado incontornável do funcionamento dos Estados capitalistas contemporâneos, especialmente dos mais relevantes na competição econômica interestatal mundial e dos mais capazes de defender a qualidade de vida de suas populações.<sup>2</sup>

- 1 O presente texto baseia-se em notas para a intervenção realizada no painel “O papel estratégico das empresas estatais para a recuperação do Brasil”, no seminário “Planejamento e desenvolvimentismo: uma realidade possível”, proferida em 20 de agosto de 2021, conjugadas com o texto OCTAVIANI, Alessandro. *Estado, mercado, estatais e concorrência: “modos de fazer”*. In: *Conjur*, outubro de 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-out-04/defesa-concorrenca-estado-mercado-estatais-concorrenca-modos>. Acesso em 3.04.2022.
- 2 Para uma introdução, dentre os inúmeros trabalhos sobre o tema, sugerem-se: OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; espécies; setores estratégicos; funções do estado*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019; WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). *The Developmental State*. New York: Cornell University Press, 1990; EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995; CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Trad. Luiz

Na região que hoje é o centro gravitacional da economia mundial, apresentando as mais elevadas taxas de crescimento, a Coreia do Sul possui 36 empresas estatais<sup>3</sup>, o Vietnã cerca de 2.800<sup>4</sup>, e a China, país com a maior quantidade de empresas estatais no mundo, por volta de 150.000, das quais 55.000 subordinadas ao governo central.<sup>5</sup>

Na América do Norte, o Canadá possui 47 estatais federais (*Crown Corporations*) e cerca de 100 estatais provinciais.<sup>6</sup> Os Estados Unidos, país forjador do discurso (para consumo externo) contra a ação empresarial do Estado, possuem aproximadamente 7.000 empresas estatais, incluindo as estatais estaduais.<sup>7</sup>

A importância da ação empresarial do Estado é visível também no Oriente Médio: na Arábia Saudita, país que controla a maior companhia petrolífera do planeta (a estatal Saudi Aramco), há 26 empresas estatais sob direção do Fundo Público de Investimento. No Catar, há

---

Araújo. São Paulo: Unesp, 2004; AMSDEN, Alice. *A Ascensão do “Resto”*: Os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. Trad. Roger Santos. São Paulo: Unesp, 2009; MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking public x private sector myths*. London/New York: Anthem Press, 2014.

- 3 PARK, J., J., Kim; C. J., Kim. *Is the Management Evaluation System of State-Owned Enterprises in the Republic of Korea a Good Tool for Better Performance?* ADBI Working Paper 1055. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2019. Disponível em: <https://www.adb.org/publications/management-evaluation-system-state-owned-enterprises-korea>. Acesso em 30.03.2022.
- 4 KIM, K.; TRU, N. A. *Reform of State-Owned Enterprises in Vietnam to Increase Performance and Profit*. ADBI Working Paper 999. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2019. Disponível em: <https://www.adb.org/publications/reform-state-owned-enterprises-vietnam-increase-performance-and-profit>. Acesso em 30.03.2022.
- 5 UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. *China Country Commercial Guide*. Disponível em: [www.export.gov/article?id=China-State-Owned-Enterprises](http://www.export.gov/article?id=China-State-Owned-Enterprises). Acesso em: 30.03.2022.
- 6 CANADA. Office of Superintendent of Financial Institutions. *Government Business Enterprise (GBE)*. Disponível em: [www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/fi-if/rtn-rlv/fr-rl/dti-id/Pages/GBE.aspx](http://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/fi-if/rtn-rlv/fr-rl/dti-id/Pages/GBE.aspx). Acesso em: 30.03.2022.
- 7 PARGENDLER, Mariana. *Evolução do Direito Societário*: Lições do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 236.

cerca de 56 estatais; no Egito, há 260.<sup>8</sup> Na Índia, encontram-se cerca de 340 empresas estatais.<sup>9</sup> Na África, encontram-se exemplos como o de Angola (86 estatais<sup>10</sup>) e da África do Sul (cerca de 700 estatais, considerando-se as subsidiárias<sup>11</sup>).

Na Europa, os exemplos também são abundantes. Na Suécia, o governo declara a existência de 45 empresas estatais, que empregam cerca de 135.000 pessoas.<sup>12</sup> Em nível subnacional, as dimensões são ainda mais impressionantes – em 2020, havia 1.839 empresas controladas por municipalidades suecas.<sup>13</sup> Na França, o *Institut National de la Statistique*

- 8 OECD. *Corporate Governance in MENA: Building a Framework for Competitiveness and Growth*. 2019. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/corporate-governance-in-mena\\_2a6992c2-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/corporate-governance-in-mena_2a6992c2-en). Acesso em 29.03.2022. CATAR. *State Audit Bureau: Entities subject to Audit*. Disponível em: <https://www.sab.gov.qa/en/auditing-and-risk/entities-subject-to-audit>. Acesso em: 30.03.2022. WORLD BANK. *Governance Reforms of State-Owned Enterprises: Lessons from Four Case Studies (Egypt, Iraq, Morocco, and Tunisia)*. Washington, DC. 2015. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22749>. Acesso em: 30/03/22.
- 9 INDIA. Department of Public Enterprises. *Annual Report*. Government of India: Ministry of Heavy Industries and Public Enterprises, 2018-2019. Disponível em: <https://dpe.gov.in/publication/annual-reports>. Acesso em: 30/03/22.
- 10 ANGOLA. Ministério das Finanças. Relatório Agregado do Sector Empresarial Público. 2019. Disponível em: <https://igape.minfin.gov.ao/PortalIGAPE/#!/sector-empresarial-publico/relatorios-do-sep>. Acesso em: 30/03/22.
- 11 BALBUENA, Sara Sultan. *State-owned Enterprises in Southern Africa: A Stocktaking of Reforms and Challenges*. OECD Corporate Governance Working Papers 13, OECD Publishing, 2014.
- 12 SWEDEN. Government Offices of Sweden. *State-owned enterprises*. Disponível em: <https://www.government.se/government-policy/state-owned-enterprises/#:-:text=The%20State%20is%20a%20significant,two%20business%20foundations%20are%20administered>. Acesso em 29.03.2022.
- 13 SWEDEN. Official Statistics of Sweden. *Enterprises owned by municipalities 2020 – some economic facts*. Disponível em: <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/public-finance/local-government-finance/publicly-owned-enterprises/pong/tables-and-graphs/enterprises-owned-by-municipalities-2020-some-economic-facts/>. Acesso em 29.03.2022.

et des Études Économiques (Insee) contabilizou, ao final de 2015, 89 sociedades ou grupos econômicos controlados pelo Estado, que, somados às suas subsidiárias, totalizavam 1.625 empresas e 791.000 funcionários.<sup>14</sup> Na Itália, o *Instituto Nazionale di Statistica* (Istat) aponta que, em 2018, o número de empresas sob controle estatal alcançava 3.585, para as quais trabalhavam 587.000 empregados. Agregadas as sociedades não controladas pelo Estado italiano, mas nas quais possui participação, os números mostram mais de 8.500 empresas e 924.068 funcionários.<sup>15</sup> Na Alemanha, de onde emanam nos últimos anos os mais impositivos discursos de austeridade fiscal para a periferia europeia, foram contabilizadas 18.566 estatais em 2018, das quais a maior parte é controlada localmente, por entes federados municipais.<sup>16</sup> Países como Alemanha e França, de resto, são emblemas da recente onda de reestatizações de serviços públicos, como o saneamento básico, por exemplo, que, após um período de privatizações iniciado nos anos 1990, voltaram a ser operados por municípios: em 2013, a cidade de Berlim delegou à *Berliner Wasserbetriebe* os serviços de abastecimento de água da capital, enquanto na França houve mais de uma centena de remunicipalizações no setor, entre 2000 e 2017.<sup>17</sup>

- 14 INSEE. *Insee Références*. 2018. Disponível em: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3303570?sommaire=3353488>. Acesso em 29.03.2022.
- 15 ISTAT. *Le Partecipate Pubbliche in Italia*. 2018. Disponível em: <https://www.istat.it/it/files/2020/12/Partecipate-pubbliche-in-Italia-2018.pdf>. Acesso em 29.03.2022.
- 16 UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. *2021 Investment Climate Statements: Germany*. Disponível em: <https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/germany/>. Acesso em: 03.04.2022.
- 17 NEHER, Clarissa. “Após onda de privatizações, Berlim remunicipaliza serviços”. In: *Deutsche Welle*, abril de 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ap%C3%B3s-onda-de-privatiza%C3%A7%C3%B5es-berlim-remunicipaliza-servi%C3%A7os-b%C3%A1sicos/a-48281349>. Acesso em 29.03.2022. PIRES, Fernanda. “Na contramão de muitos países, França amplia reestatização do serviço de água”. In: *Valor Econômico*, janeiro de 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2018/01/25/na-contramaode-muitos-paises-franca-amplia-reestatizacao-do-servico-de-agua.ghtml>. Acesso em 29.03.2022. “Antes da remunicipalização, a gestão da água em Paris era dividida em três etapas. A produção da água era feita por uma empresa de economia mista; a distribuição tinha duas concessões,

## 2 ESTADO, MERCADO, ESTATAIS E CONCORRÊNCIA: “MODOS DE FAZER”

Os mercados não são meros espaços nos quais decisões lógicas são tomadas por agentes racionais, sendo tais interações entre demanda e oferta passíveis de tradução em gráficos, tal qual a caricatura da economia neoclássica e suas variações incutem rotineiramente no debate público.

Mercados são instituições sociais, determinadas por cultura enraizada e variável, distintas detenções de poder e por específica e dinâmica disciplina jurídica. A percepção de que “o mercado é uma instituição jurídica” ou de que “o capitalismo é um modo de produção jurídico” são muito mais próximas à realidade do que a caricatura dos agentes racionais buscando suas vantagens no fantástico mundo *ceteris paribus*.

Por isso, a escolha de como organizar empresas estatais em uma economia como a nossa, em que sempre foi evidente (i) a ausência de apetite do capital privado nacional e estrangeiro pela assunção do grande risco tecnológico e, (ii) pelo contrário, sua grande predileção pelo investimento de baixo risco e alto rendimento expressado pelos serviços públicos cobertos por regime jurídico protetivo, é estratégica.

Essa escolha termina por impactar, simultaneamente, o incentivo (i) ao aumento de escala e escopo dos investimentos em tecnologia e (ii) à democratização de utilidades básicas, diretamente vinculadas à dignidade humana e aos objetivos da República insculpidos no art. 3º. da Constituição Federal.

---

uma a cargo da Suez e outra da Veolia, cada qual em uma margem do rio Sena; e, finalmente, um laboratório público que fazia os controles de qualidade. As concessões da Veolia e da Suez iam de 1985 até 2010. Dois anos antes de terminarem, as auditorias foram feitas e o governo municipal decidiu não renovar ou manter o serviço privado. A empresa de economia mista foi dissolvida, com as ações dos sócios privados compradas por um banco de financiamento público. Outra conclusão das auditorias é que esse sistema tinha um excedente anual de € 30 milhões que não eram reinvestidos na rede”. Para uma leitura contextualizada da remunicipalização parisiense, cf., por exemplo, BARRAQUÉ, Bernard. Return of drinking water supply in Paris to public control. *Water Policy* 14 (2012) 903–914. A “remunicipalização” de 2010 não fez reverter uma situação de privatização, mas, apenas, deslocar para o âmbito exclusivamente público um serviço que era compartilhado entre a cidade e companhias privadas.

## 2.1 AS ESTATAIS COMO “INIMIGAS DA CONCORRÊNCIA”: O DISCURSO DA OCDE

No 17º *Global Forum on Competition* da OCDE, realizado em 2018, o *think tank* exportador de soluções institucionais apontou que o comportamento de empresas estatais deveria ser objeto da disciplina jurídica da concorrência a partir da incidência do regime de “neutralidade competitiva”<sup>18</sup>, segundo o qual nenhuma empresa deveria beneficiar-se de vantagens decorrentes de sua nacionalidade ou de seu regime de propriedade.<sup>19</sup>

Aparentemente ecoando tal visão, o Tratado de Funcionamento da União Europeia, em seu art. 107º, 1, afirma que “(...) *são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções*”. O Regulamento de Concentrações da União Europeia (nº 139/2004) determina que o regime de controle de concentrações “*deverá respeitar (...) o princípio da igualdade de tratamento entre os sectores público e privado*” (item 22). Dispõe também que, no caso do setor público, “*para calcular o volume de negócios de uma empresa que participe na concentração, é necessário ter em conta as empresas que constituem um grupo económico dotado de poder de decisão autónomo, independentemente de quem detém o respectivo capital ou das regras de tutela administrativa que lhe são aplicáveis*”.

Nessa perspectiva, estatais seriam “inimigas da concorrência” e aparentemente haveria, nas recomendações da OCDE em parte positivadas pela Europa, a percepção de que suas estatais deveriam ser limitadas, inclusive em seus regimes de taxa de lucro, para que sinais distorcidos não viessem a ser enviados ao mercado.

18 OECD. 2018 *Global Forum on Competition*. Disponível em: <https://www.oecd.org/competition/globalforum/competition-law-and-state-owned-enterprises.htm>. Acesso em 03.04.2022.

19 A definição de “neutralidade competitiva” dos exportadores de modelos institucionais pode ser encontrada em: OECD. *Competitive neutrality in competition policy*. Disponível em: <https://www.oecd.org/competition/competitive-neutrality.htm>. Acesso em 03.04.2022.

Entretanto, essa imagem é mais ideológica e estática do que real e dinâmica, por algumas razões, dentre as quais (i) os diversos arranjos cooperativos entre empresas estatais europeias em setores de alto risco tecnológico (como defesa), que buscam explicitamente desviar-se de tais prescrições, (ii) as “operações tartaruga” que os Estados-nacionais realizam para internalizar tais diretrizes em seus ordenamentos, como apontado pela própria OCDE em relação às duas principais economias da Europa, a Alemanha e a França (nas quais se percebe a ausência de institucionalidade para a concretização da adequação das taxas de retorno de empresas estatais às experimentadas pelo setor privado, um dos pilares da propalada “neutralidade competitiva” da OCDE<sup>20</sup>); e (iii) a recente percepção de que, no polo mais dinâmico da economia mundial, a China, estatais não são contra a concorrência: *estatais são os concorrentes que os chineses preparam para tomar os mercados mundiais*.

## II.B. AS ESTATAIS COMO CRIAÇÃO DE CONCORRENTES PARA GANHAR O MERCADO MUNDIAL: O CASO DA CHINA

As estatais chinesas operam como verdadeiros instrumentos de criação do poder econômico chinês, não havendo espaço para a “neutralidade competitiva” ou qualquer coisa parecida com o ideológico discurso da OCDE.

A estatais sujeitam-se ao *State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council* (SASAC), órgão vinculado ao Conselho de Estado, que possui também ramificações locais para supervisionar estatais subnacionais. Durante o 13º Plano Quinquenal (2016-2020), uma das responsabilidades do SASAC foi controlar o processo de conglomeração de estatais<sup>21</sup>, sendo tal etapa do planejamento chinês claríssima quanto à intenção de fortalecê-las como instrumento da competitividade chinesa: “*We will remain firmly committed to ensuring that **state-owned enterprises (SOEs) grow stronger, better, and***

20 Os dados são da própria OCDE, levantados em 2014. OECD. *Database on National Practices and Regulations with Respect to State Enterprises*. Disponível em: <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=8F22EF7D-B780-4570-A4B1-7E0CB3AD7E04>. Acesso em 03.04.2022.

21 OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene. *Estatais*, op. cit., p. 26.

*bigger and work to see that a number of such enterprises develop their capacity for innovation and become **internationally competitive**, thereby injecting greater life into the state-owned sector, helping it exercise a greater level of influence and control over the economy, increasing its resilience against risk, and enabling it to contribute more effectively to accomplishing **national strategic objectives***".<sup>22</sup>

O Decreto nº 378, de 27 de maio de 2003, que regulamenta a supervisão e a gestão de ativos estatais de empresas na China, dispõe que uma das principais obrigações da autoridade de supervisão e gestão de tais ativos é manter e aprimorar os poderes de controle e a competitividade da economia estatal em áreas consideradas essenciais para a economia nacional e para a segurança do Estado, além de aperfeiçoar a qualidade da economia estatal (art. 14, 2). A “Lei de Investimentos Estrangeiros”, em vigor desde 2020, em seu art. 4º., estrutura um tratamento jurídico mais restritivo às empresas estrangeiras que constarem na temida “Lista negativa”, emitida pelo Conselho de Estado. Investimentos que desrespeitarem as limitações setoriais advindas da Lista estarão sujeitos às devidas sanções legais (art. 36). Assim, dado esse estrutural e explícito regime desigual em favor das estatais chinesas, buscando torná-las concorrentes internacionais, elas se afastam por completo do pacote ideológico da OCDE: em vez de o Estado, como acionista das companhias estatais, reivindicar taxas de retorno “equivalentes” às propiciadas por “investimentos privados”, as perdas financeiras de suas empresas triplicaram entre 2008 e 2017 e dois quintos de todas as estatais chinesas nos últimos anos não foram capazes de recuperar o custo do capital investido.<sup>23</sup> Ou seja, as estatais foram expressamente autorizadas a experimentar prejuízo. Na outra ponta, assiste-se à presença de 50 estatais chinesas entre as 500 maiores empresas do mundo.

22 CHINA. Compilation and Translation Bureau. *The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016-2020)*. Disponível em: <https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/P020210527785800103339.pdf>. Acesso em 03.04.2022.

23 LARDY, Nicholas. Achieving Competitive Neutrality in China. In: KAI, G.; SCHIPKE, A. (eds). *Opening Up and Competitive Neutrality: The International Experience and Insights for China*. People's Bank of China and International Monetary Fund Seventh Joint Conference, 2019.

O paradoxo é apenas aparente: não há “neutralidade concorrencial” na gestão das estatais chinesas, mas sim os objetivos simultâneos de aumento de complexidade econômica e conglomeração, por um lado, e oferta de serviços essenciais à população, por outro, ambos perpassando, por dentro, o funcionamento dos conglomerados estatais, que, assim, são instrumentos da política do Estado chinês, do PCC e do engrandecimento nacional. A OCDE e seus modelos de exportação de instituições não encontram eco na economia mais dinâmica do planeta.

### **2.3 O ESTADO CRIANDO MERCADOS E CONCORRÊNCIA: O PLANO DE METAS E AS ESTATAIS BRASILEIRAS**

Na grande experiência de desenvolvimento brasileiro capitaneada por Juscelino Kubitschek a partir do Plano de Metas, diversos mercados foram, como ressalta Antônio Barros de Castro, criados muitas vezes *ex nihilo*: “(...) os próprios mercados eram, em maior ou medida, formatados e dimensionados mediante políticas”.<sup>24</sup> Essa criação de mercados internos foi levada a cabo por um complexo de Direito Econômico composto, entre outros elementos, por uma disciplina jurídica funcional (i) à *atração* de capital produtivo, (ii) à *indução* e *coordenação* do comportamento de tal capital e (iii) ao *controle estatal* sobre decisões e setores estratégicos.

A *atração* do capital produtivo foi modelada por uma série de diplomas, como o Decreto 34.893 de 05/01/1954, promulgado ainda durante o governo Vargas, pelo qual vários setores (além dos de energia, transporte e comunicações) foram qualificados a receber “tratamento cambial diferenciado”, o que depois, durante o curto governo Café Filho foi expandido pela Instrução SUMOC 113/55, que incluiu na lista inúmeros setores industriais. Com a fortíssima depreciação dos preços internacionais do café, uma economia com baixa diversidade produtiva, pouca capacidade de realizar grandes investimentos e uma crise política constantemente ameaçando as instituições democráticas, o governo JK promulgou a Lei 3.244/57, cujo objetivo era, operando o “câmbio múltiplo”, acelerar a substituição de bens de capital por produção doméstica.

24 CASTRO. Antônio Barros de. *Do desenvolvimento renegado ao desafio sino-cêntrico*. Rio de Janeiro: Campos, 2012, p. 118.

Como complemento a essa malha jurídica funcional à atração do capital produtivo, havia um outro conjunto de Direito Econômico voltado à *indução* e *coordenação* do capital produtivo atraído, que pode ser exemplificado com (i) as leis que organizam o crédito para o BNDE, o principal ente aglutinador e emanador das decisões globais de investir (Lei 2.973/56, que prorroga o adicional do IR por dez anos, “à conta do BNDE”; Lei 2.975/56, que prevê 16% do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes para o BNDE e RFFSA; Lei 3.381/58, que cria o Fundo da Marinha Mercante; e Lei 3.421/58, que cria o Fundo Portuário Nacional)<sup>25</sup>; (ii) a disciplina jurídico-administrativa dos “Índices de Nacionalização”, que buscava *incentivar o capital atraído a produzir em território nacional em articulação com o capital nacional*, a partir de compromissos contratuais assumidos com o BNDE (a “Meta 27 do Plano de Metas”, por exemplo, determinava a produção de 100.000 veículos automotores no ano de 1960, contando com 95% da chamada “nacionalização em peso”; na data aprazada, a meta havia sido superada em mais de 30%, dado que foram produzidos 133.041 veículos, com “índice de nacionalização” de 87% “em valor” e 93% “em peso”); e (iii) a Lei 3.470/58 e Portaria MF nº 436/58, que estabeleceram coeficientes percentuais máximos para a dedução de *Royalties* pela exploração de marcas e patentes, de assistência técnica, científica, administrativa ou semelhante, segundo o “grau de essencialidade”, buscando limitar a remessa de lucro para fora, fazendo o dinheiro ficar no Brasil e direcionado ao reinvestimento em atividade produtiva, incentivando as parcerias com o capital nacional.

O terceiro elemento dessa criação de mercados foram justamente as empresas estatais, responsáveis por criar capacidades econômicas, prover bens e ajustar preços em setores encadeados nos quais (i) o capital privado nacional era muito frágil, (ii) o capital estrangeiro desinteressante ou prejudicial e (iii) o capital estatal a variável política chave, dadas sua escala e possibilidade de expressão jurídico-normativa de escolhas valorativas coletivas. Por isso, existe uma disciplina jurídica funcional ao *controle estatal sobre setores estratégicos* no Plano de Metas, que pode ser exemplificada (i) pela manutenção da Petrobras e a Lei 2.004/53,

25 Cf., por todos: VIDIGAL, Lea. *BNDES: um estudo de Direito Econômico*. São Paulo: Liberars, 2019.

em contrariedade à forte pressão norte-americana para a extinção ou sabotagem da empresa e de seu regime jurídico, em prol das petroleiras norte-americanas, (ii) o conjunto sistêmico das Leis 2.975/56 e 3.115/57, que cria a estatal Rêde Ferroviária Federal Sociedade Anônima – R. F.F.S.A. e garante seu financiamento com parte dos 16% do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes (a indústria automobilística financiando o transporte ferroviário, sob planejamento estatal, ao contrário do “mito da opção preferencial pela rodovia”); e (iii) a Política Nacional de Energia Nuclear, exarada em 31 de agosto de 1956 pelo Conselho de Segurança Nacional.

Nesse modelo (que experimentou um enorme sucesso e, inclusive, inspirou experiências de emparelhamento como as do próprio leste asiático), as estatais são parte essencial da criação de mercados e de concorrentes. As estatais não são inimigas e não estão submetidas a “neutralidade concorrencial”. São parte da solução dos mercados competitivos, porque há mercados na economia periférica em que a competição é sistemicamente anticoncorrencial, prejudicial ao desempenho da economia como um todo.

O discurso que atualmente visa a esmagar nossas estatais, com fundamento na aceitação acrítica da imagem da OCDE, não é só contrário aos expressos termos de nossa Ordem Econômica Constitucional. É também obscurantista quanto às escolhas da economia mais dinâmica do mundo hoje, a China, e a mais dinâmica do mundo ao tempo do Plano de Metas, a do Brasil. De uma só tacada, obnubila o direito positivo e o passado e presente das alternativas institucionais.

### **3 A DISCIPLINA JURÍDICA DAS ESTATAIS BRASILEIRAS: O DIREITO ECONÔMICO E O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

#### **3.1 A DISCIPLINA JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO: O PLANEJAMENTO DO MERCADO INTERNO, NA CONJUGAÇÃO DOS ARTIGOS 219 E 174**

Se, na dicção do art. 219 da Constituição Federal, “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população

e a autonomia tecnológica do País”, tais magnas tarefas, a fim de serem alcançadas, devem ser ativamente buscadas, submetendo-se a uma organização racional, coagulada na ideia de planejamento, nos termos do art. 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º. A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.” As estatais brasileiras, são, assim, na disciplina constitucional brasileira, instrumentos do planejamento do mercado interno.

### **3.2 OS CINCO CONGLOMERADOS ECONÔMICOS ESTATAIS FEDERAIS BRASILEIROS: INSTRUMENTOS PARA O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E DO MERCADO INTERNO**

No Brasil, segundo dados de 2020, existem 197 sociedades empresárias estatais federais, dentre as quais 46 sob controle direto da União e as demais sob controle indireto.<sup>26</sup> É possível afirmar também a existência de aproximadamente 340 empresas estatais estaduais.<sup>27</sup> Tais números, entretanto, devem ser reordenados a partir da realidade do “conglomerado” ou “grupo econômico”, ao invés da ilusória lente da “sociedade empresária”.<sup>28</sup>

Em nível federal, encontram-se somente cinco grupos econômicos relevantes – Petrobras, Eletrobras, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES –, que congregam a quase totalidade das aproximadamente 200 sociedades empresárias federais.

Naturalmente, empresas como a Embrapa e a Hemobrás cumprem

---

26 BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. *Boletim das Empresas Estatais Federais*. v. 14. Brasília: SEST/ME, 2020, p. 5.

27 De modo geral, este tema é tratado por OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*, op. cit., p. 55.

28 Nos termos do art. 2º, inciso V do Decreto nº 8.945/16, conglomerado estatal é o “conjunto de empresas estatais formado por uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista e as suas respectivas subsidiárias”.

funções importantes, mas não se comparam em impacto direto aos cinco grupos acima mencionados, que disputam o mercado de juros com os bancos privados ou o mercado de energia com os fundos e empresas estrangeiras, sendo objeto de cerrado ataque por parte de seus concorrentes não estatais ou estrangeiros (privados ou estatais de outras nacionalidades).<sup>29</sup>

Quanto mais ausentes da economia os grupos estatais brasileiros, mais espaço há para o lucro dos bancos privados e para a lucratividade de agentes econômicos estrangeiros capazes de estabelecer o preço do petróleo e da energia em nosso mercado interno, com todas as consequências inflacionárias advindas desse fato. As estatais brasileiras cumprem, assim, uma função central em nosso ordenamento constitucional: capacitam-nos para a soberania econômica, através da internalização dos centros decisórios (evitando que bancos e fundos estrangeiros determinem os preços do crédito e da energia no mercado nacional) e, simultaneamente, para a homogeneização social, permitindo que a riqueza produzida no Brasil se espraie, por uma série de decisões estratégicas, planejadas e politicamente coordenadas.<sup>30</sup> As estatais são *garantias institucionais* para a concretização do art. 219 da Constituição de 1988.<sup>31</sup>

---

29 Para uma visão geral sobre tais conglomerados econômicos estatais brasileiros: BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*, op. cit.; VIDIGAL, Lea Medeiros. *BNDES: um estudo de Direito Econômico*. São Paulo: LiberArs, 2019. COSTA, Fernando Nogueira. *Brasil dos Bancos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. ECCARD, Frederico Pinto et. al. *Monografias Premiadas: Eletrobras 50 anos*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Eletrobras, 2012. COSTA, Juliana Camargo et. al. *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa: Trabalhos premiados*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado para o Desenvolvimento/Caixa Econômica Federal, 2011.

30 A internalização dos centros decisórios e a homogeneização social são tarefas prementes do desenvolvimento. Nesse sentido, cf. BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. “Direito e Subdesenvolvimento”. In OCTAVIANI, Alessandro. *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*. São Paulo: Singular, 2014.

31 OCTAVIANI, Alessandro. “A benção de Hamilton na semi-periferia: Ordem

### 3.3. AS ESTATAIS BRASILEIRAS E O DESENVOLVIMENTO: EXPRESSÃO DA CRIATIVIDADE BRASILEIRA

A crise sanitária causada pela pandemia do Covid-19 mostrou que o SUS tem um papel indispensável na coesão social brasileira, mas que pode – e precisa – ir além, transformando-se em um mecanismo de criação de novos mercados e inovações tecnológicas. Para isso, seria necessário, no seio da disciplina jurídica que submete o BNDES, que suas opções de modelagem de juros venham a ser mais convenientes aos projetos mais arriscados, justamente os grandes responsáveis pela viabilização do progresso técnico.

O Banco do Brasil, essencial aos pequenos produtores rurais, pode servir, articulado aos Correios (outra importante e histórica estatal brasileira), para romper o circuito de distribuição monopolizado ou oligopolizado atualmente pelas grandes cadeias de supermercado, aumentando a produção econômica e ambientalmente sustentável, levando produtos de qualidade aos consumidores, com a Embrapa numa terceira ponta, articulando-se estruturalmente ao Banco do Brasil e aos Correios, para mostrar que o pequeno produtor rural também pode se beneficiar da pesquisa tecnológica e contar com suporte logístico de primeira grandeza.

A concretização de tal imaginação institucional e planejamento sobre os mercados internos poderia viabilizar (i) melhor saúde, (ii) melhor alimentação, (iii) mais empregos e (iv) mais inovação tecnológica.

Da mesma maneira, a Petrobras (cuja origem e papel em nosso desenvolvimento se confunde com a atuação dos dois grandes estadistas brasileiros do século XX, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, na resistência à enorme pressão norte-americana pelo domínio sobre o petróleo brasileiro<sup>32</sup>) deve operar como instrumento de blindagem do mercado interno em relação a decisões externas sobre quais variáveis de preços devem imperar sobre a nossa economia. O custo do petróleo e de seus derivados deve ser definido nacionalmente, porque é indispensável a um projeto de industrialização que faça o Brasil escapar da armadilha

---

Econômico-Social e os juros da Dívida Pública Interna”. In: OCTAVIANI, Alessandro. *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*, op. cit., p. 105.

32 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

do subdesenvolvimento. A Petrobras, concretizando a Ordem Econômica Constitucional, deve (i) adensar a cadeia tecnológica brasileira e (ii) regular os preços do petróleo, afastando pressões inflacionárias desnecessárias. No núcleo de tais tarefas constitucionais encontra-se a criatividade da engenharia brasileira, que obteve sucessos espantosos quando adequadamente nutrida, como dá prova a própria descoberta do petróleo na camada do pré-sal.

Durante o Plano de Metas do período Kubitschek, o então ministro da cultura francês, André Malraux, observou, espantado, a construção singular e genial de Brasília, admirando a obra de Lucio Costa e Oscar Niemeyer, afirmando que o Brasil havia entregue à civilização humana algo novo, que a engrandecia, dando à cidade a alcunha de “Capital da Esperança”.<sup>33</sup> Além do gênio político do Presidente e de seus artistas colaboradores, a construção de Brasília é devida também à existência de duas empresas estatais: (i) o BNDE, centro financiador do Plano de Metas, e (ii) a NOVACAP, companhia urbanizadora da capital. Ambas foram alimentadas por construções de Direito Econômico advindas de San Tiago Dantas.

Por esse pequeno enredo, percebe-se o passado e o potencial de futuro das estatais brasileiras e de nosso Direito Econômico: servir como instrumento para que os mais altos talentos brasileiros construam alternativas capazes de solucionar os dilemas de nossa condição subdesenvolvida. Servir como expressão de uma economia que nos capacite a realizar o que, sabiamente, Darcy Ribeiro definiu como “o refazimento consciente de nós mesmos”.

---

33 KUBITSCHKEK, Juscelino. *Por que construí Brasília*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000, p. 242.

# CAPÍTULO 7

## ASPECTOS GERAIS DO “NOVO” MARCO DO SANEAMENTO: DIREITOS SOCIAIS AMEAÇADOS?

*José Iivaldo Alves O. Silva*

### **1 INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal brasileira é taxada de garantista por seu perfil pautado nos direitos fundamentais do cidadão. Porém, é preciso compreender que esse adjetivo, muitas vezes encarado como pejorativo, está na órbita de proteção do cidadão frente ao mercado, que precisa de limites.

É importante dizer que essa mesma constituição estabelecer no art. 170 a ordem econômica possível no Brasil. Dessa forma, a Carta Política balizou a atuação do Estado na economia, a livre iniciativa e o fornecimento de serviços público, por exemplo. Tudo isso em um contexto de respeito aos valores humanos do trabalho e aos direitos do consumidor.

É nesse âmbito que em 2020, em pleno ápice pandêmico, que foi editada a lei n. 14.026, mais conhecida como “novo marco do saneamento básico”, que trouxe reformas substanciais ao complexo e essencial setor do saneamento. Trata-se de uma norma de provocou mudanças em diversas outras normas importantes para o planejamento urbano.

Assim, o presente capítulo pretende enfrentar o seguinte problema: é possível compreender que esse novo marco do saneamento possa representar algum risco aos direitos sociais? O objetivo central é promover a

maior discussão sobre os impactos desse marco legal em face do direito humano/fundamental ao saneamento.

Para isso, dividiu-se o capítulo em 6 seções, começando pela apresentação da definição de direitos sociais, depois o conceito de saneamento, passando pelos problemas estruturantes do saneamento no Brasil, demonstrando as responsabilidades, bem como os gargalos existentes. Daí, tem-se uma seção sobre o novo marco e outra abordando o processo de reestatização que ocorre em algumas regiões do planeta.

## 2 O QUE SÃO DIREITOS SOCIAIS?

Quando se fala de vida, liberdade, propriedade, acesso à água e ao saneamento está-se adentrando numa esfera essencial da vida humana. Sem alguns desses bens, não há possibilidade de vida. Na linguagem de Amartya Sen (2000) sem o acesso a bens essenciais não haveria liberdade, por mais que fosse abordado acerca da importância do voto, mas se esse não resultasse na garantia de interesses fundamentais da população ter-se-ia um grande problema aí.

Ferrajoli (2010) sabiamente pontua que se depara em face de bens patrimoniais e não patrimoniais, e que há bens, portanto, que devem ser subtraídos da força ou influência do mercado. Não seria demais apontar que a água estaria, certamente, nesse contexto. É seminal a compreensão que Ferrajoli (2010, p. 35) esboça acerca dos bens patrimoniais e fundamentais:

Podemos chamar de *bens patrimoniais* os bens disponíveis no mercado através de atos de disposição ou de troca, a par dos direitos patrimoniais dos quais são o objeto, a cujos titulares é, portanto reservado o seu uso e gozo. Chamarei por outro lado de *bens fundamentais* os bens cuja acessibilidade é garantida a todos e a cada um porque objeto de outros tantos direitos fundamentais e que por isso, da mesma forma que estes, são subtraídos à lógica do mercado: o ar, a água e outros bens do patrimônio ecológico da humanidade e, ainda, os órgãos do corpo humano, os fármacos considerados “essenciais” ou “salvavidas” e similares.

Portanto, há um núcleo de bens que devem ser objeto de uma proteção maior do ordenamento jurídico, considerando a sua essencialidade para a vida. No caso da água e do saneamento é importante apenas lembrar que o acesso a esse bem e serviços essenciais foi considerado direito humano em 2010 pela ONU, através da Resolução n. 64/292. Entretanto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 enaltece os direitos econômicos, sociais e culturais como sendo fundamentais para concretização da dignidade humana.

Segundo Ribeiro (2015), os direitos ditos sociais, que interessam aqui nesse capítulo, estariam inseridos dentre os direitos classificados como humanos, sendo uma posição majoritária da doutrina nacional. Para dar maior concretude aos direitos civis e políticos, bem como os econômicos, sociais e culturais dois pactos regulamentaram esses interesses. O primeiro imputou os direitos civis e políticos como sendo de aplicação imediata, e o segundo pacto considerou os direitos econômicos, sociais e culturais de implementação progressiva pelos Estados (RIBEIRO, 2015). Assim, esse pacto menciona no art. 2º, item I, o seguinte:

Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Portanto, os direitos sociais são produzidos pelo Estado, através de políticas públicas que engendram estratégias bem delineadas para atingimento dos objetivos e diretrizes propostos. Portanto, os direitos sociais se caracterizam pelo seguinte:

- 1) São direitos humanos de segunda geração;
- 2) A preocupação com o ser humano em sua plenitude;
- 3) A preocupação com o ser humano em sua essência;

4) A preocupação com o exercício pleno da liberdade pelos seres humanos.

Para reforçar esse argumento, Comparato (2010, p. 77) assevera que os direitos sociais “se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente”. Os direitos sociais são aqueles:

que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado na implementação da igualdade social dos hipossuficientes. São, por esse exato motivo, conhecidos também como direitos a prestação, ou direitos prestacionais (TAVARES, 2012, p. 837)

Os direitos sociais tem relação direta com o dever do Estado em prestar determinado serviço. Segundo Tavares (2012, p. 837), os direitos sociais são aqueles que: “exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado na implementação da igualdade social dos hipossuficientes. São, por esse exato motivo, conhecidos também como direitos a prestação, ou direitos prestacionais”. Portanto, são prestações positivas, que no entendimento de Bulos (2011, p. 789):

revelam um fazer por parte dos órgãos do Estado, que têm a incumbência de realizar serviços para concretizar os direitos sociais”, e acrescenta que sua finalidade “é beneficiar os hipossuficientes, assegurando-lhes situação de vantagem, direta ou indireta, a partir da realização da igualdade real

### **3 O QUE É O SANEAMENTO?**

O saneamento fora do Brasil é restrito aos serviços de coleta e tratamento de esgoto. Entretanto no Brasil desde 2007 que o saneamento tem um conceito jurídico amplo que inclui acesso à água potável, coleta de esgoto, tratamento de esgoto, disposição final adequada de resíduos,

limpeza urbana e drenagem urbana. Ribeiro (2015, p. 235) amplia esse conceito de saneamento básico para algo mais amplo e que inclui a saúde como resultado.

Em termos técnicos, saneamento básico refere-se às condições ambientais que preservam e promovem a saúde humana, obtidas mediante a prestação adequada dos serviços públicos de (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) manejo de resíduos sólidos urbanos; (iv) limpeza pública; (v) manejo de águas pluviais urbanas, bem como pela efetivação de (vi) **ações de saúde pública no combate e controle de vetores e reservatórios de doenças.** [GRIFO NOSSO]

Isso corrobora com a compreensão que se tem a partir da análise dos dispositivos constitucionais quando no art. 200 menciona-se que é tarefa do Sistema Único de Saúde “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;(...)” Portanto, não se pode desvincular juridicamente, e nem socialmente, o saneamento de uma concepção relacionada à qualidade da saúde e tão pouco do meio ambiente. Quanto a este último é muito utilizada a expressão saneamento ambiental quando se refere à qualidade ambiental como um todo, incluindo o ar, o nível de poluição, entre outros. Assim, o Ministério da Saúde compreende o saneamento ambiental (MS, 2004, p. 14):

É o conjunto de ações socioeconômicas que tem por objetivo alcançar salubridade ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural.

Desse modo, saneamento está intrinsecamente ligado ao que é vital para a sobrevivência humana e da natureza, não se trata de serviços que possam ser reduzidos ao processo de mercantilização, mas que devem ser incluídos numa proposta de desenvolvimento de nação. O art. 3º da lei n. 14.026/2020, estabelece como sendo saneamento:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes;

O conceito legal da nova lei apresenta um tecnicismo mais apurado, talvez em virtude da demanda do mercado que apresenta a necessidade de uma segurança jurídica maior, isso não significa dizer que por isso os serviços serão melhor prestados à população.

#### 4 PROBLEMAS ESTRUTURANTES REFERENTES AO SANEAMENTO NO BRASIL

O saneamento é composto por diversos serviços, à luz da legislação brasileira, como já supra referido, que torna o setor peculiar e estratégico por concentrar ações que estão intrinsecamente relacionadas com o bem-estar humano, à qualidade ambiental e, portanto, resguarda uma relação direta com a saúde. Entretanto, o contexto brasileiro não permite que se trate essa questão como algo já resolvido, muito pelo contrário. A tabela 1 demonstra claramente as lacunas que existem nesse sistema e que precisam ser tratadas.

Tabela 1 – Diagnóstico geral do sistema de abastecimento de água e coleta/tratamento de esgotos.

Macrorregião	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
	IN055	IN023	IN056	IN024	IN046	IN016
Norte	57,5	70,4	12,3	15,8	22,0	82,8
Nordeste	73,9	88,2	28,3	36,7	33,7	82,7
Sudeste	91,1	95,9	79,5	83,7	55,5	73,4
Sul	90,5	98,7	46,3	53,1	47,0	94,6
Centro-Oeste	89,7	97,6	57,7	63,6	56,8	93,2
<b>Brasil</b>	<b>83,7</b>	<b>92,9</b>	<b>54,1</b>	<b>61,9</b>	<b>49,1</b>	<b>78,5</b>

Fonte: BRASIL, 2020

Em mais da metade das regiões brasileiras tem-se um problema profundo, especialmente na questão da coleta e tratamento de esgotos. Isso resulta numa baixa qualidade de vida, repercute nos indicadores de saúde e na qualidade ambiental de forma geral. De forma geral, os prejuízos são diversos, dentre eles os principais e mais visíveis são esses:

- 1) Adoecimento;
- 2) Qualidade do meio ambiente: poluição, qualidade do solo, aquíferos, lençóis freáticos;
- 3) Inundações;

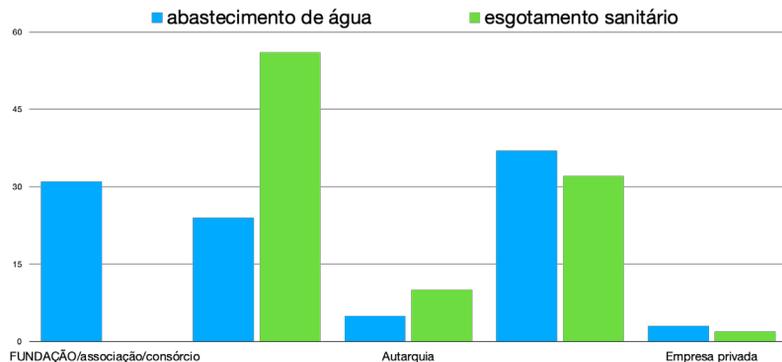
#### 4) Prejuízos às bacias hidrográficas.

Isso resulta em descumprimento ao princípio da dignidade humana, mesmo considerando que seja um direito social de implementação progressiva, tendo em vista que é preciso assegurar a essa altura em pleno século XXI o acesso ao saneamento a todos.

No modelo brasileiro, baseado em uma matriz descentralizada, à União cabe o estabelecimento de diretrizes, o que fora realizado através da lei n. 11.445/2007, que estabeleceu a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Da execução participam diretamente os Estados da federação e os municípios. Da década de 1960, especificamente a partir de 1967, adota-se o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) que teve como base auxiliar os Estado a implementarem os seus sistemas, capitaneados por companhias estaduais de saneamento (TRINDADE JÚNIOR, 2021).

A Lei n. 9.433/1997 foi elaborada em um contexto de mudanças de paradigmas econômicos nacional, numa transição ao neoliberalismo e que, portanto, teve impactos no setor com a abertura às empresas privadas. Porém, desde então a participação do setor privado sempre foi tímido nesse âmbito. O gráfico 1 ilustra isso muito bem.

Gráfico 1 – Participação do setor público x privado no saneamento



Fonte: IBGE (2010)

A PNSB foi gerada em outro contexto, sob outra matriz

governamental, mas que tentou achar uma solução de meio termo para a pressão que os atores privados faziam para uma maior abertura do setor, uma vez que havia e, ainda há, o domínio das companhias estaduais. No governo de Fernando Henrique Cardoso as pressões eram muitas no sentido de abrir o setor de saneamento, entretanto, tal intento encontrou obstáculos na oposição.

A luta maior foi entre os grupos defensores das companhias estaduais e os municipalistas, pois a dominância do setor pelos primeiros resultou em uma preponderância na escolha do conteúdo da lei de 2007, contrariando a intenção municipalista do governo central à época (SOUZA e COSTA, 2016). Para a aprovação da lei em 2007 que passaria a regulamentar o saneamento no Brasil, diversos setores participaram da discussão, sendo ampla a participação desde a apresentação da primeira versão da lei, em 2004, até a aprovação da lei, em 2007 (HELLER, 2007). Segundo Sousa e Costa (2016, p. 631):

(...) é fundamental destacar que inovações importantes conseguiram ser aprovadas, como uma visão mais integrada dos serviços de saneamento, novos instrumentos de gestão e planejamento e a subordinação dos prestadores a agências reguladoras, no modelo já praticado no Brasil. O somatório geral, no entanto, não deixa dúvidas quanto ao fato de que a estrutura institucional montada pelo Planasa manteve-se virtualmente inalterada, consolidando a posição de dominância das empresas estaduais sobre a prestação dos serviços de saneamento no Brasil até os dias de hoje.

Uma questão muito importante que precisa ser levada em consideração nas análises referentes à evolução da política de saneamento brasileira é justamente a constituição de um Ministério das Cidades a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva que concentrou toda a estratégia referente a uma política urbana nacional, o que incluía o saneamento em suas mais diversas dimensões (HELLER, 2007; SOUSA e COSTA, 2016).

## 5 O NOVO MARCO DO SANEAMENTO

Nesse diapasão, as pressões sempre continuaram no sentido de maior abertura do setor de saneamento, especialmente abastecimento de água e coleta/tratamento de esgoto, para o capital privado. Para que isso ocorresse seria necessário fomentar a abertura de capital das empresas estaduais, uma vez que há dominância dessas no referido setor, assim como promover a privatização.

Diferentemente das articulações empreendidas para a aprovação do marco regulatório de 2007, verifica-se, com a mudança do governo em 2016, a pressão dos grupos privados se intensificarem na direção de flexibilizar o setor, abrindo para o capital privado. Alves (2022) é pontual acerca da presença de entidades representantes dos interesses das empresas privadas no processo legislativo.

Essa presença se intensificou com a criação e consolidação da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) a partir de 1996, e que se viu com muita clareza com as articulações para o novo marco do saneamento, a lei 14.026/2020 (COLONEZE, 2022; ALVES, 2022). A missão dessa associação é explicitamente prover a universalização do saneamento mediante o setor privado.

Em 2016 começa uma atuação mais estratégica para abertura do setor de forma mais incisiva aos investidores privados, principalmente através das MPs 844/2018 e 868/2018, que caducaram sem apreciação do Congresso Nacional, tendo sofrido oposição sistemática da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE) e da Federação Nacional dos Urbanitários (FNU).

A partir do governo atual, a ABCON e outras entidades com um viés em prol da iniciativa privada passam a ter protagonismo sobre a agenda do saneamento. Além disso, o desenho do setor ganha um novo escopo, uma vez que o Ministério das Cidades (MC) foi extinto, e toda a pasta relacionada com o saneamento foi transferida para o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), inclusive a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). É importante pontuar que o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) participou ativamente no desenho, ou modelagem, de projetos para os estados de modo

que as microrregiões de saneamento criadas se tornem interessantes para o mercado. Todo o processo de viabilização de um novo marco foi articulado pelos setores interessados na privatização, com o apoio governamental, passando pelos obstáculos da oposição e restrição das discussões ao máximo possível.

Desse modo, com a mudança do desenho da política pública de saneamento nacional e a pressão e consolidação das entidades em defesa dos interesses das empresas privadas, pode-se apontar as seguintes mudanças principais para o setor a partir da lei n. 14.026/2020:

1) Diminuição do protagonismo das empresas estatais de saneamento no setor;

2) Maior abertura ao capital privado, diante do fim dos contratos de programa e do subsídio cruzado nos estados;

3) Regionalização voltada ao agrupamento de cidades lucrativas e não lucrativas.

O novo marco do saneamento cuida, principalmente, em desconstruir os pilares do PLANASA, que tinha como centro as companhias estaduais, ajustando claramente as responsabilidades para os municípios em relação ao saneamento básico. Ocorre que agora esses municípios poderão se agrupar de diversas formas de modo a viabilizar a concorrência licitatória para contratação do provedor dos serviços de saneamento, mesmo que depois disso haja um monopólio natural que não privilegia a concorrência.

Todo esse processo vai de encontro a um movimento de reestatização existente no mundo em centenas de cidades, relatado pela Transnational Institute (TNI) em relatório de Kishimoto e Petit Jean (2017), no qual se destacam os motivos principais para retroceder do privado para público:

1) empresas privadas têm mais interesse em fornecer os serviços para os locais mais lucrativos;

2) o serviço privado diminuiu a transparência e a responsividade no sistema;

3) há a necessidade de democratizar os serviços públicos, por meio da participação de trabalhadores e usuários e de um maior controle por funcionários e cidadãos eleitos, o que foi diminuído com as empresas privadas;

4) a preocupação com as mudanças climáticas e transformações ambientais, que tem ocorrido com mais constância, não faz parte da agenda dessas corporações.

Segundo Lobina (2019) a governança da água após a privatização de 1989 no Reino Unido, por exemplo, tem favorecido a extração de valor econômico com o objetivo de garantir a financiabilidade de curto prazo e a remuneração dos acionistas. Essa ênfase tem prejudicado a capacidade de financiamento de longo prazo e outras áreas de sustentabilidade. A experiência inglesa com a privatização da água é caracterizada pelo forte bloqueio da eficiência produtiva (interna) e da ineficiência distributiva, junto com resultados altamente regressivos e transferência de custos para as gerações futuras.

Este forte aprisionamento pode ser explicado pelo alinhamento dos incentivos de alta potência dos operadores privados para extrair ganhos líquidos, sua capacidade de perseguir objetivos comerciais em seu ambiente institucional e a convergência de interesses entre pessoas que pensam da mesma forma e poderosas. Conseqüentemente, a rigidez com que os acionistas e interesses financeiros são protegidos às custas dos interesses sociais e ambientais torna a privatização inimiga do desenvolvimento sustentável da água. Cruxên (2022) alerta justamente para isso, o modelo inglês é um *case* de insucesso que pode servir de “sinal amarelo” para o Brasil que, parece, não ter sido levado em consideração pela atual gestão federal. O Reino Unido, berço do liberalismo, parece que não comprova esse paradigma a partir do saneamento, pois os serviços pioraram ao invés de melhorarem, o acesso não avançou, enquanto a distribuição de dividendos aos acionistas das empresas do setor aumentou.

A experiência internacional com a privatização da água e uma variedade de Parcerias Público-Privadas (PPPs) sugere que, como as táticas de busca de interesse implementadas pelo setor privado variam em função do cenário institucional local, os problemas de governança discutidos que são, em última instância, devido à insustentabilidade dos interesses do setor privado, na medida em que a direcionalidade da agência coletiva resultante da governança dos serviços privados de água e esgoto vai de encontro às expectativas coletivas de desenvolvimento (LOBINA, 2019). Isso já pode ser sentido no Brasil com os sucessivos aumentos

de tarifas em municípios em que o serviço já é privado, principalmente nos primeiros 4 anos do empreendimento (SANTOS, 2020).

## **6 AS DÚVIDAS ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 14.026**

Ante a sua confecção conturbada, após a vigência da Lei n. 14.026/2020, conhecida como “novo” marco do saneamento, ainda pairam dúvidas acerca da constitucionalidade de vários de seus artigos. Fato é que foram ajuizadas quatro Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade (ADIs), questionando a validade constitucional de diversos artigos da referida lei. Atualmente, tramitam em conjunto no Supremo Tribunal Federal, com julgamento agendado para o dia 9 de novembro próximo, as seguintes ADIs:

- 1) ADI n. 6492 interposta pelo PDT;
- 2) ADI n. 6536 interposta pelo PT, PSOL, PSB e PC do B;
- 3) ADI n. 6882 interposta pela Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE);
- 4) ADI n. 6583 interposta pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE).

O quadro 1 apresenta uma síntese dos argumentos das ações que se extraíram a partir da leitura das petições iniciais.

Quadro 1 - Síntese dos argumentos acerca da inconstitucionalidade da lei n. 14.026

Ação	Principais argumentos
ADI n. 6492	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ampliação das competências da ANA contrariando as competências municipais;</li> <li>-quebra do pacto federativo - violação à autonomia federativa;</li> <li>-desequilíbrio nos benefícios às empresas privadas em detrimento das empresas públicas;</li> <li>-a extinção do subsídio cruzado vai de encontro ao pressuposto constitucional de um serviço público com finalidade de fornecimento de serviços à coletividade, ou seja, os mais vulneráveis ficaram descobertos;</li> <li>-o resultado do modelo induz a uma competição por municípios superavitários, deixando os demais a cargo do poder público;</li> <li>-riscos à modicidade tarifária;</li> <li>-inexistência de um regime de transição para as empresas estatais, que poderão ver investimentos frustrados e patrimônio depreciado;</li> <li>- instituiu-se uma espécie de “chantagem federativa”, só receberá recursos quem cumprir obrigações inconstitucionais.</li> <li>-a lei criou nova despesa com a autorização de novos cargos no âmbito da ANA, sem apontar o impacto e a origem dos recursos.</li> </ul>

<p>ADI n. 6536</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-diante da essencialidade do saneamento como serviço público, a lucratividade não pode ser um objetivo em si desse serviço de natureza coletiva;</li> <li>-risco ao princípio da modicidade tarifária;</li> <li>-quebra do pacto federativo - violação da autonomia municipal;</li> <li>-não se pode afastar a participação municipal na ou para a gestão regional;</li> <li>-não cabe à ANA gerenciar serviços de saneamento básico, que são municipais em sua essência;</li> <li>-a lei não pode subordinar servidor público a um conjunto de atribuições diferentes daqueles quando de sua contratação;</li> <li>-prevalência da força financeira de um ente federativo sobre o outro ("chantagem" federativa);</li> <li>-a regulação da ANA sobre serviços municipais pode gerar novas despesas aos municípios sem a indicação de fontes de recursos;</li> <li>-uma lei infraconstitucional não pode usurpar as prerrogativas legislativas das Constituição Federal de 1988;</li> <li>-a lei nova extrapola suas possibilidades em termos de processo legislativo, regulamentando dispositivo quando a Constituição não requer regulamentação, como está no art. 3º, inc. XIV da lei n. 11.445/2007 - não há obrigatoriedade constitucional das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões terem que, obrigatoriamente, comparar&amp;lhar, no todo ou em parte, instalações operacionais;</li> <li>-o modelo de regionalização estabelecido pelo novo marco não deriva da constituição e sim de um modelo suplementar criado infraconstitucionalmente, suprimindo as atribuições municipais;</li> <li>-no art. 8º, §1º, incs. I e II da lei 11.445/2007 estabelece-se responsabilidades aos municípios em formato de consórcios que não cabe à lei ordinária fazê-lo;</li> <li>-no art. 8º, §4º, passa para o executivo dos entes federados prerrogativa que cabe a lei elaborada no âmbito do legislativo de cada um deles;</li> <li>-o fim dos subsídios cruzados promove mais injustiças do que soluções, subvertendo o sentido de Estado social inserido na constituição.</li> </ul>
--------------------	--

ADI n. 6882	<ul style="list-style-type: none"> <li>-lesão à titularidade municipal, à sua autonomia;</li> <li>-o novo marco interferiu, violou, o pacto federativo;</li> <li>-os contratos de programa e o subsídio cruzado proporcionam a manutenção dos serviços em pequenos municípios, essencialmente vulneráveis;</li> <li>-a constituição não proíbe o contrato de programa no 241, não podendo lei ordinária fazê-lo, sob pena de uma lei infraconstitucional está revogando, mesmo que parcialmente, texto constitucional;</li> <li>-a inconstitucionalidade dos dispositivos do art. 8º da lei n. 11.445/2007 diante de modificação de dispositivo constitucional por meio de lei ordinária;</li> </ul>
ADI n. 6583	<ul style="list-style-type: none"> <li>-extrapolação da competência da União;</li> <li>-esvaziamento da competência municipal;</li> <li>-abuso do poder dominante da União;</li> <li>-intervenção federal que elimina autonomia municipal;</li> <li>-violação ao pacto federativo.</li> </ul>

É possível concluir a partir do disposto no quadro 1 que se sobressai, em todas as ações, a ideia de violação ao pacto federativo como sendo o mais patente dos problemas. Isso se apresenta principalmente pelas competências atribuídas à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e restrições impostas à autonomia municipal para a gestão e prestação dos serviços. No caso da ANA, isso se deve essencialmente às suas novas atribuições, de elaboração de Normas de Referência, uma vez que esta competência está fora do escopo da competência constitucional da União, que deve delinear somente diretrizes sobre a referida matéria, sem interferência no campo de atribuições municipais.

Cabe destacar que os questionamentos giram na órbita das competências do Município, pois os serviços de saneamento compreendem atribuições inerentes ao interesse local. Indica-se que diversos dispositivos do Novo Marco Legal do Saneamento ofendem o modelo republicano e federativo adotado no Brasil (art. 1º), ou seja, atingem frontalmente a autonomia dos poderes (art. 2º), a autonomia dos entes federativos (art. 18), especificamente em relação aos Municípios; a competência da União para instituir somente diretrizes para o saneamento básico

(art. 21, XX); as normas gerais de licitação e contratação, editadas pela União (art. 22, XXVII); a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em matéria de saneamento básico (art. 23, IX) e para legislar sobre procedimentos em matéria processual e proteção e defesa da saúde (art. 24, XI e XII); e competência dos Estados-membros para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º), a autonomia municipal e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, *caput* e XII).

A ADI n.º 6492 argumenta, também, que houve violação à autonomia federativa já que a União reforça exaustivamente, na lei 14.026, um caráter regulatório que não tem, de maneira que os entes federativos não conseguem se adequar observando suas peculiaridades regionais e locais, especialmente porque se trata de assunto afeto ao local, portanto ao Município. Sendo assim, haveria violação do pacto federativo, não só por causa do aumento nas prerrogativas da ANA, mas também no estabelecimento de dispositivos que restringem a atuação dos municípios na instituição de movimentos associativos no sentido de fornecer os serviços de saneamento básico. Cabe lembrar que o STF já decidiu pela titularidade de tais serviços pelos Municípios, sem a possibilidade de ingerência de outros entes federativos, consoante os julgados na ADI 2.340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, na ADI 1.842/RJ Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes e ADI 2077/BA Rel. Min. Alexandre de Moraes.

Quanto à violação ao art. 241 da CR/1988, a ADI n.º 6492 alega que a Lei 14.026/2020, em seus arts. 13, 14 e 18, encerra a possibilidade de contratos de programa serem firmados para prestação de serviço de saneamento básico, instituindo o contrato de concessão como único possível, e decorrente de procedimento licitatório. A vedação do uso dos contratos de programa, convênios, termo de parceria limita, dessa forma, a autonomia municipal. Isso, segundo a ADI n.º 6583, leva ao esvaziamento do Art. 241/CF e da imposição do modelo único de concessão aos Municípios.

De forma geral, as ADIs, especificamente aquelas de autoria dos

partidos políticos, apontam que o novo marco do saneamento conduz a restrições ao exercício do direito fundamental à saúde e ao acesso à água, além de apontar para a violação aos preceitos de redução da pobreza e desigualdades regionais, considerando os riscos de violação ao princípio da universalização dos serviços e à modicidade das tarifas, bem como a inviabilização da atuação das companhias estaduais, o que constrói um cenário bastante negativo para as comunidades mais vulneráveis que podem ter problemas com uma sobretarifação, ou mesmo o não atendimento pelos serviços por fazer parte de áreas que não são lucrativas. Isso se encontra presente principalmente nas primeira e segunda ADI do quadro 1. Dessa forma, não é exagero estabelecer que este argumento deve ser apreciado à luz dos direitos humanos já que está diretamente relacionado com a fundamentalidade desses direitos. Sendo assim, as normas constitucionais que estariam sendo violadas seriam o art. 3º, III e IV, o qual estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa (tais como a erradicação da pobreza, a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais), e o art. 170, VII, que é fundamento da ordem econômica em reduzir as desigualdades regionais e sociais.

A ADI nº 6492 levanta a questão da água como direito fundamental, arguindo que, caso não seja garantido o amplo acesso aos serviços pelos usuários em razão dos elevados valores da tarifa (inobservância do princípio da modicidade das tarifas), o Estado não pode delegar a prestação de serviço, sob pena de desvio de finalidade, e num cenário de ampla privatização do sistema, não estaríamos distantes dessa realidade. Já ADI nº 6583 pontua que é através dos contratos de programa que as empresas estaduais podem ofertar tarifas sociais, sendo um mecanismo para facilitar o acesso de pessoas socioeconomicamente vulneráveis a serviços básicos de abastecimento d'água e esgotamento sanitário. Assim, a cobrança é subsidiada pelos demais consumidores e o consumidor de baixa renda paga um valor menor, observando a acessibilidade econômica inerente ao direito humano à água.

Segundo a ADI nº 6492, a nova legislação editada enfraquecerá as empresas estaduais de saneamento, na medida em que extingue o sistema de subsídio cruzado, em que os municípios superavitários compensam os deficitários. Não bastasse o problema do financiamento dos

serviços, a ADI nº 6492 alega, ainda, que a Lei 14.026/2020, ao impossibilitar a renovação dos contratos de programa vigentes, retira as condições econômicas de sobrevivência das companhias de saneamento. Outro argumento levantado quanto ao acesso aos serviços é o risco de a legislação criar um monopólio do setor privado nos serviços essenciais de acesso à água e ao esgotamento sanitário – não contribuindo para a universalização do acesso aos serviços.

Nesse contexto, a ADI nº 6492 requer, nos pedidos da inicial, que o art. 22, IV, da Lei nº 14.026/2020 deva receber interpretação conforme a Constituição, para que as tarifas sejam reajustadas de acordo com o salário mínimo, com o intuito de que a universalização do serviço de saneamento básico não repouse apenas na seara retórica, de modo a garantir que os cidadãos não sejam onerados com a intensificação da venda de água. Embora esse seja um argumento frágil, diante da inexistência de dispositivo constitucional que o suporte, mesmo diante da sua razoabilidade.

Essas violações, segundo a ADI nº 6536, encontram-se na possibilidade prevista em lei dos serviços deixarem de ser prestados por companhias estaduais e passarem a ser prestados por delegação ao particular, pois transfere o serviço para o campo das atividades econômicas. A premissa tomada na citada ADI é a de que o objetivo prestacional do saneamento básico não pode ser o lucro dos particulares, mas a satisfação do interesse público. Os diversos incentivos criados pela Lei para que ocorra a delegação dos serviços ao setor privado provavelmente afetarão a universalidade da prestação do serviço público, violando a igualdade dos usuários consumidores e a modicidade tarifária, ampliando massivamente a possibilidade de privatização se compara com a lei n. 11.445/2007. Em síntese, a violação da modicidade da tarifa e a não universalidade do serviço poderão resultar na violação de direitos fundamentais dos usuários.

Também existe a ofensa às normas de finanças públicas, pois a lei gera despesas aos entes federativos sem indicar a fonte de custeio próprio ou estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Nesse caso, as normas constitucionais violadas seriam: a 165, § 7º, que delimita o dever da legislação orçamentária de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional; art. 167, II, que veda a realização

de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; bem como o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (“ADCT”), segundo o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A ADI nº 6492, por sua vez, alegou que o art. 5º cria onerações vultosas sem as devidas estimativas de impacto fiscal e financeiro, haja vista que amplia as atribuições da ANA, que necessitaria de largo quadro de pessoal, estimado em 239 cargos de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico.

A ADI nº 6583 aduziu ainda o abuso de posição dominante pela União e a coerção dos Municípios, uma vez que entidades reguladoras e fiscalizadoras devem adotar as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico; caso contrário resta inviável o acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos do art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Também é possível enxergar a violação de normas de gestão pública, tais como a legalidade, a regra do concurso público, as normas gerais de licitações e contratos administrativos e a responsabilidade civil do Estado, atribuída exclusivamente ao Município. De acordo com as ADIs nº 6492 e 6536, o novo marco legal do saneamento também violou o art. 37, *caput*, incisos II e XXI e § 6º, que tratam daqueles princípios e que determina a responsabilidade civil objetiva do Estado e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos pelos danos causados a usuários e terceiros usuários de serviços públicos.

A regra do concurso público foi violada, segundo a ADI nº 6536, pelo desvio de finalidade dos servidores titulares do cargo público de Especialista em Regulação de Recursos Hídricos na estrutura originária da ANA, pois a lei ordinária não pode subordinar o servidor de cargo efetivo ao exercício de novas atribuições inexistentes no momento de sua investidura, e, atualmente, há vedação legal à realização de concurso público até 31 de dezembro de 2021 (art. 8º, inciso V, Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020).

## 6.1 O JULGAMENTO

Os argumentos das ADIs já são bastante familiares, uma vez que já foram dissecados em outra análise aqui publicada. Dessa forma, é importante destacar o que fora objeto dos votos apresentados nos dias de julgamento dessas ações. Ao fazer a leitura geral dos votos e pronunciamentos, percebem-se alguns argumentos centrais integrantes dos votos favoráveis ao não acatamento das ações:

1. o sistema de saneamento nacional é deficitário e, portanto, necessita de uma mudança em virtude de uma grave crise de acesso e de serviços de qualidade muito baixa;

2. o Poder Público não teria condições orçamentárias de aportar recursos para universalizar o saneamento, ou seja, dar acesso a todos aos serviços, sendo a iniciativa privada a única alternativa possível;

3. tratou-se de uma escolha política do parlamento;

4. a autodeterminação, ou autonomia, municipal é inócua diante da ausência de recursos para resolver o problema;

5. a Constituição já estabelece o modelo de concessão pública por meio de licitação;

6. para a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, podem ser criadas outras formas de integração federativa, para além das previstas no art. 25, §3 da Constituição, sendo que sua interpretação não deve ser restritiva;

7. a privatização é autorizada pela Constituição;

8. não há paridade de “armas” entre setor público e privado no saneamento, visto que o primeiro teria privilégios que o segundo não tem, sendo o novo marco uma solução razoável para abrir mais espaço para o setor privado igualando as oportunidades;

9. o saneamento não se trata de uma questão ideológica;

10. o contrato de programa teria sido ineficiente para resolver a grave crise de acesso ao saneamento básico;

11. a fragmentação regulatória prejudica o ambiente de negócios relacionados ao saneamento;

12. a obrigatoriedade de os municípios seguirem as novas regras possibilita que a União não repasse recursos orçamentários facultativos.

Os três ministros que votaram parcialmente contra a

constitucionalidade da Lei basearam-se nos argumentos seguintes:

1. a extinção do contrato de programa viola o art. 241 da Constituição;
2. a privatização por si só não garante a prestação de serviços;
3. estou aos municípios apenas a possibilidade de acatar as normas federais;

4. a exclusão dos municípios não passa no teste de razoabilidade, reduzindo o poder decisório dos mesmos;

5. não está na Constituição a imposição da iniciativa privada como única forma de fornecimento dos serviços;

6. Inconstitucionais os Arts. 7 da Lei 14.026 quanto à alteração do art 8, parágrafo 1, art. 9, inc. I e II, e art. 10, caput da lei 11.445/2007, e também inconstitucional o art. 9 da lei 14.026, no que altera o art. 13, parágrafo 8 da lei 11.107, e art. 13 da lei 14.026;

7. violação aos art. 1, 18, 30, I, II e V, da CF, ao se estabelecer a exigência compulsória de observância das regras da ANA e a imposição de migração para o regime de concessão para que municípios estejam aptos a receber recursos federais;

8. haveria uma espécie de “chantagem institucional”, ao se exigir dos municípios o seguimento de regras da União, não os permitindo exercer plenamente sua autonomia (voto do Ministro Fachin).

O voto do relator Ministro Fux restou como prevalente, sendo acompanhado pelos ministros Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

Em sua análise, Fux concluiu que a lei nº 14.026 tem o intuito de alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico no território do país. Passou então a refutar os argumentos de que as questões de saneamento básico são apenas de interesse local e de competência dos municípios.

O ministro considerou que o disciplinamento da matéria é mais fluido que se compatibiliza com os traços multissetoriais do saneamento básico, de acordo com a competência compartilhada prevista no art. 23, IX da Constituição Federal, e também com o art. 200, IV que trata do Sistema único de saúde - SUS. Trazendo que as opções políticas resguardadas por esses artigos dizem respeito às políticas de saneamento, podendo a participação dos Estado ou da União condicionar o

cronograma de projetos para determinar a ordem dessas políticas correlatas. Porém, aduziu que tais participações não retiram a força da interpretação do STF para atribuir a titularidade para a execução dos serviços aos municípios e ao Distrito Federal, invocando o precedente da paradigmática ADI 1842.

Passou-se então ao ponto mais controvertido do julgamento, que trata sobre a transferência de execução dos serviços de um ente federativo para outro através dos Contratos de Programa. Fux assentou que a alteração legislativa não fere a autonomia dos entes federativos e que a norma trouxe margem para a adaptação dos contratos de programa vigentes. Quanto a esse ponto, o ministro concluiu que a adesão da entidade federativa ao arranjo de consórcio/convênio é uma faculdade. O aceite do município concretiza a máxima expressão do seu poder-dever de execução do serviço público, porquanto define a moldura de suas características e responsabilidades com a organização e prestação daquele serviço definindo como e por quais meios, conforme o art. 30, V.

Em oposição, o ministro Edson Fachin discordou ao entender que há violação ao pacto federativo com a nova lei, pois os municípios ficarão restritos a assinarem consórcios de interesse. O ministro também colocou que os contratos de programa vigente não poderiam ser alterados com as novas metas instituídas, uma vez que as regras foram pactuadas antes da modificação legal.

Fachin votou a favor da possibilidade de acesso aos recursos federais pela não observância da regulação da ANA, em razão da ofensa à autonomia dos entes federados. Indo de oposição ao voto ministro Fux, que entendeu que a regulação do serviço pela Agência Nacional de Águas (ANA), não feriria a autonomia dos municípios. Os ministros Rosa Weber e Ricardo Lewandowski acompanharam o voto de Fachin. Apresentados os argumentos centrais e gerais acerca das ADIs, o que se viu na votação da Suprema Corte brasileira foi uma tendência muito forte em responsabilizar o modelo anterior como o causador da falta de acesso ao saneamento, alegando a prevalência histórica de mecanismos inadequados. Diante disso, tornou-se majoritário, na análise dos julgadores, a tese de que a prestação pública dos serviços falhou e de que também a regulação dos serviços tem falhado. Para se chegar a essa conclusão, não se fez uma análise aprofundada em estudos jurídicos,

sendo muito mais algo seletivo que apontou para uma tendência muito clara em declarar a ineficiência estatal, principalmente de municípios, na provisão de serviços básicos.

Então, o julgamento apontou que o legislativo fez uma escolha que versou em torno de uma mudança do sistema com base na ineficiência de serviços providos apenas pelo Estado. Estritamente, não se proibiu que o Estado preste o serviço diretamente por meio das companhias estaduais de saneamento básicos (CESBs), porém na prática extinguiu a possibilidade de contratação direta pelos municípios de serviços das empresas estatais, bem como há a necessidade de adequação dos contratos de programa vigentes ao novo marco. Esses últimos precisam comprovar capacidade econômico-financeira e o estabelecimento de metas para universalização do saneamento. Também não se entendeu por obrigatória a adesão dos Municípios aos blocos regionalizados, contudo se legitimou o não repasse de recursos voluntários caso não o fizessem.

O STF, como já era esperado, não adentrou no campo da eficiência acerca do modelo implementado pela nova lei, cuidou apenas de apontar os problemas do atual modelo sem verificar que em outros países a situação não mudou, não melhorou e os ganhos esperados não vieram. Sendo certo inclusive que, internacionalmente, podemos notar um crescente movimento de remunicipalização desses serviços, tradicionalmente exercidos por prestadores privados.

Ao que parece, o caminho adotado pelo STF foi o da austeridade fiscal, aduzindo que o Estado não tem capacidade econômico-financeira para engendrar mudanças mais substanciais e que se faz necessário fomentar a concorrência para o mercado. Foi então colocado que as disparidades de abastecimento, decorrentes de fatores sócio econômicos são prejudiciais ao acesso universal. Salientou-se ainda que os atributos econômicos da execução do saneamento revelam um contexto de fácil convergência dos agentes envolvidos ao monopólio natural. Entretanto, quando o tribunal legitima a exigência da obrigatoriedade de licitação, teremos, por outro lado, um verdadeiro monopólio privado, uma vez que os contratos após homologados têm uma duração de 30 a 35 anos, período onde irá se estabelecer uma prestação privada sem concorrência alguma.

O compromisso de universalização do serviço não vem com a

garantia de bons resultados, a exemplo do que aconteceu na cidade de Manaus e no estado de Tocantins. Em outros fóruns é possível perceber que os lucros e dividendos das empresas têm aumentado enquanto os investimentos têm diminuído, seguindo a lógica do mercado privado. Portanto, a ideia das empresas privadas é obter um lucro cada vez maior, ficando os investimentos em segundo plano. Sem eles, não será possível atender a tão almejada universalização.

Porém, se defendermos aqui a necessidade do tribunal avaliar mais profundamente a questão do saneamento, os juristas de plantão vão, certamente, afirmar que não seria o caso, pois o que estava em jogo era avaliar formalmente a constitucionalidade da lei. Contudo, podemos perceber algumas manobras jurídicas que subsidiaram juízos de opinião, restringindo a interpretação de alguns dispositivos constitucionais somente para o setor de saneamento. Não se observa uma relação entre melhor serviço e serviço privatizado, ao contrário do que foi adotado como premissa no julgamento. Do lado oposto, o supremo distanciou-se do fato social em si, uma vez que, por exemplo, coloca a agência reguladora como detentora da capacidade real de fiscalizar e resolver os problemas que aparecerem.

Pelo ministro Fux, foi colocado que “especialistas entendem que esse é um momento histórico para o Brasil, diante dessa ineficiência que nós assistimos em relação ao saneamento no país”. É algo intolerável que o brasileiro não tenha água potável e esgoto tratado”, afirmou. Mas que especialistas? Todavia, a entrega do setor ao capital privado não nos oferece nenhuma garantia de que a tão sonhada universalização será de fato entregue dentro da meta estabelecida de 2033.

Apesar de se enfatizar a necessidade de um debate não ideológico, o que nos parece é que o julgamento do STF não seguiu esse *script*, uma vez que a autonomia municipal ficou maculada com o atual marco, adentrando-se na defesa de que o sistema anterior foi falho sem detalhar os porquês e as causas, apontando-se como único caminho o fortalecimento do setor privado do saneamento em detrimento do setor público, e que aqui não se deseja dizer que o segundo não mereça reparos, como em qualquer setor. Na verdade, o debate, nas entrelinhas, foi ideológico no sentido de que havia preferências sendo defendidas, sem sequer considerar as experiências mal sucedidas espalhadas pelo mundo.

## 7 CONSIDERAÇÕES

O presente capítulo foi fruto de palestra no seminário nacional “PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTISMO: uma realidade possível”. Sendo assim, não há dúvidas em relação à importância do saneamento para que haja condições objetivas para o desenvolvimento de uma nação. A questão que se coloca é: de que modo far-se-á esse processo.

O saneamento brasileiro, certamente, constitui-se como grande “fio-lão” para o investimento do mercado privado, que vê aí uma grande possibilidade de expansão. A dúvida que permanece é se haverá, de fato, uma universalização, e a que preço, haja vista que cada vez mais, a depender do viés governamental, os investimentos em saneamento ficarão dependentes do setor privado. Esse último dependente do dinheiro público para financiar sua expansão, como está se constatando com os leilões da CEDAE, no Rio de Janeiro, e em Alagoas. O BNDES está disponibilizando crédito de alta monta para financiar esses projetos privatizantes.

É possível perceber nos argumentos e trajetórias históricas aqui colacionadas, que pairam dúvidas acerca da universalização efetiva dos serviços de saneamento, uma vez que isso ficará a cargo de empresas privadas, cujas experiências em outras partes mundo tem sido revertida em virtude do não atingimento das metas em face das quais se comprometeram. O caso inglês é pródigo em experiências que poderiam evitar erros aqui em terras “tupiniquins”. Sem falar no valor da tarifa que, certamente, será objeto de sucessivos aumentos para poder custear o investimento feito pelas empresas.

Para além disso, o novo marco, da forma como foi conduzido, não propiciou a ampla participação e representatividade da população, que sofrerá seus impactos. Pelo contrário, os Estados aprovaram suas leis de regionalização com pouca ou nenhuma participação da população, nem dos municípios que receberam grande ônus por parte dessa nova lei. Ademais, o momento escolhido para a aprovação de tão importante legislação foi ímpar, justamente no ápice da pandemia, em que os “olhares” estavam voltados para questões imediatas de saúde, passando despercebido pela maioria da população essa mudança que atinge seu cotidiano.

Tem-se aqui sinais dos tempos vivenciados por todos, não se conseguindo barrar essa ampla reforma do marco do saneamento, nem no legislativo e nem no judiciário. É preciso reconhecer a importância de se pensar que muitas decisões que são vitais para a sociedade têm conteúdo político, e não eminentemente técnico, e que essas são tomadas nem sempre em favor da coletividade. Dessa forma, aguardem-se os efeitos dessa opção exclusivamente governamental em solidariedade com o legislativo federal e dos estados

## 7 REFERÊNCIAS

ALVES, E. M. Como empresas privadas de saneamento influenciam políticas, leis e normas técnicas no Brasil: o relatório anual das atividades da ABCON/SINDCON em 2021. Privaqua. 2022. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/como-empresas-privadas-de-saneamento-influenciam-politicas-leis-e-normas-tecnicas/>

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019. Brasília: SNS/MDR, 2020.

BULOS, U. L. Curso de Direito Constitucional. 6ª ed., rev. E atual. De acordo com a Emenda Constitucional n. 66/2010. – São Paulo: Saraiva, 2011.

COLONEZE, Y. F. Como ocorreu a atuação da ABCON para alimentar de vez a maior participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de saneamento? Privaqua. 2022. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/atuacao-da-abcon-para-alimentar-participacao-da-iniciativa-privada/>.

CRUXÊN, I. Para inglês ver? Revisitando a experiência do Reino Unido com a provisão privada de saneamento. Privaqua, 2022. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/revisitando-a-experiencia-do-reino-unido-com-a-provisao-privada-de-saneamento/>.

COMPARATO, F. K. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 7ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2010.

FERRAJOLI, L. Por uma carta dos bens fundamentais. Seqüência, no 60, p. 29-73, jul. 2010.

HELLER, L. (2007). Basic Sanitation in Brazil: Lessons from the Past, Opportunities from the Present, Challenges for the Future. *Journal of Comparative Social Welfare*, 23(2), 2007, 141–153. doi:10.1080/17486830701494640

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LOBINA, E. Strong and Weak Lock-in of Water Governance Outcomes in England. In PORCHER, S.; SAUSSIÉ, S. Facing the challenges of water governance. Paris: Palgrave, 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Fundação Nacional de Saúde. Manual de Saneamento. Brasília: FNS, 2004.

RIBEIRO, W. A. O saneamento básico como um direito social. *R. de Dir. Público da Economia – RDPE* | Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015.

SANTOS, A. D. dos. Private means better? What happens when a Brazilian municipality changes to a private water and sanitation operator. Dissertação de Mestrado Profissional em Finanças e Economia. Fundação Getúlio Vargas, 2020.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUSA, A. C. A. de; COSTA, N. do R.. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. *História, Ciências, Saúde*

– Manguinhos, Rio de Janeiro, v.23, n.3, jul.-set. 2016, p.615-634.

TAVARES, A. R. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. Rev. E atual.  
– São Paulo: Saraiva, 2012.

TRINDADE JUNIOR, A. P. Contextos da Política de Águas e Novas Abordagens pela Perspectiva das Reformas Administrativas no Brasil. *Administração Pública E Gestão Social*, 13(1), 2021. <https://doi.org/10.21118/apgs.v13i1.10187>.

**PARTE III**  
**A ANÁLISE CRÍTICA DAS REFORMAS**  
**NEOLIBERAIS E O NECESSÁRIO RETORNO**  
**ÀS POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS**



## CAPÍTULO 8

# PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTISMO: UMA REALIDADE POSSÍVEL

*Suzy Cavalcante Koury*

### 1 INTRODUÇÃO

É um prazer imenso estar aqui. Rever a Maria Jocélia Lima e o Giovani Clark, ainda que desta maneira, conhecer tantos colegas que já conhecia pelos escritos.

Tenho certeza de uma coisa: se o Professor Washington Albino estivesse aqui conosco, vocês estariam fazendo exatamente o que o Giovani fez hoje, porque o Professor Washington delegava, trabalhava com os alunos, então os alunos faziam tudo, guiados e inspirados pelo grande mestre, que tinha mais energia e empolgação que todos os alunos somados.

O Professor Washington está orgulhoso de vocês, da Fundação Brasileira de Direito Econômico, da qual já fui Diretora de Pesquisa e Traduções, isso nos anos 80. O Professor Washington foi meu mestre, meu orientador, meu padrinho de casamento, estou emocionada e feliz de estar aqui.

Giovani Clark, você é o filho acadêmico do Professor Washington Albino, você e o Ricardo Lucas Camargo, vocês não deixam o Direito Econômico ser esquecido. Esta ideia da rede, do manifesto, essa possibilidade de nos encontrarmos virtualmente, que seria quase impossível fazer pessoalmente, isso foi muito importante e eu agradeço muitíssimo.

Decidi dividir minha fala sobre “Análise Crítica das Reformas

Neoliberais e o Necessário Retorno às Políticas Socioeconômicas” em três partes: primeiro, enfrentarei o neoliberalismo rapidamente, vez que o tema já foi brilhantemente debatido pelos colegas que me antecederam. Depois, analisarei algumas reformas e o sentido delas e, ao final, defenderei a refundação do Estado Social no Brasil.

## 2 O NEOLIBERALISMO E AS CRISES

Começo lembrando uma frase de Bercovici, no livro “Constituição Econômica e Desenvolvimento” (2005, p. 57); ele diz assim: “O Estado brasileiro constituído após a Revolução de 30 é, portanto, um estado estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar”. Ele disse essa frase há pouco menos de 20 anos e essa é uma realidade que continua se revelando a todos nós.

O neoliberalismo, a financeirização, essa versão atual do capitalismo, que é a mais antissocial, sem dúvida alguma, caracteriza-se, muito claramente, desde os finais dos anos 70/80, por crises permanentes; crises financeiras, cortes de gastos e redução de direitos, que interessam ao capital.

Isso porque o objetivo dos capitalistas é fazer com que essa crise seja perene, pois ela legitima a concentração de riqueza, legitima a desigualdade social, boicota medidas para conter a crise ecológica, a comodificação da natureza, ela justifica o corte das políticas sociais (SANTOS, 2020).

Na verdade, o capitalismo é muito interessante, pois ele demoniza o Estado, mas ele precisa e se utiliza do Estado exatamente para fazer valer suas normas constitutivas, quer a intervenção em favor do grande capital, “*too big to fail*”, como se viu, em 2008, nos Estados Unidos da América (EUA). Isso é, claramente, uma contradição do capitalismo, o Estado não deve intervir a não ser para fazer aquilo que é conveniente ao mercado.

Essa falácia da ideologia neoliberal está muito presente no Brasil e no mundo. Como destacou o Professor Antônio Carlos Castro, nesse Seminário: “No Brasil, tudo é tardio”. O capitalismo brasileiro foi tardio e o neoliberalismo também chega aqui de uma forma “tardia”; estamos tentando fazer aquilo que outros países fizeram e que se revelou muito danoso. Então, essa falácia de que o Estado tem que estar “fora

da economia” significa, simplesmente, que a intervenção tem que ser só a favor do capital, a intermediação tem que ser com o mercado e, quando ela não está funcionando, aparecem as crises.

Veja essa tentativa , não vou fazer juízo de valor, de alterar algumas regras do Imposto de Renda e de se tributar mais o mercado financeiro, os bancos, etc.. Essa possibilidade criou, simplesmente, uma revolta generalizada. Você pega todas as revistas semanais do país dizendo que isso é um absurdo, que haverá fuga de capital, que isso fará o Brasil retroagir anos e anos. Contudo, nos EUA, maior país capitalista do mundo, Joe Biden fez alguma coisa nesse sentido, mas, no Brasil, provavelmente, não passará. Apenas passará o aumento da tributação para as pessoas físicas, com certeza.

Então, esse capitalismo neoliberal acabou por tomar conta de toda a humanidade, de tudo aquilo que é mais caro para os seres humanos, de todos os departamentos da vida humana, os assuntos humanos mais importantes estão sendo entregues ao mercado.

Exemplo disso é o subfinanciamento da saúde pública para poder demonizar o Estado. Ora, qual era a ideia do Paulo Guedes– não o chamo de *Chicago boy*, e sim de *Chicago old man*, como acredito ser mais apropriado – dizer que o SUS não prestava. O SUS apenas se salvou pela COVID-19, um absurdo, mas foi verdade. Estava em uma escalada tal a campanha para a sua destruição que foi a COVID que salvou o SUS. Não sei se por muito tempo, nem se essa inflexão foi apenas passageira.

O Professor Danilo Tavares da Silva falou sobre a “demonização” dos serviços públicos. O Estado burocrático, o Estado que não sabe fazer nada, o Estado faz tudo ser mais caro, o Estado é atrasado, só no Brasil tem corrupção, enfim, tudo isto faz com que o Estado, nas áreas mais importantes, fique exatamente com a parte residual. Os professores usaram como exemplo o saneamento básico, apenas querem pegar as companhias que geram lucros, as demais – que possuem uma demanda ruim, que atendem a pessoas de baixa renda, cidades que não tenham grandes rendas - não interessam à iniciativa privada; nesses casos, o Estado deve atuar.

A privatização também é uma das características marcantes. Já se falou muito sobre a privatização dos Correios . O pior de tudo é que

já fizemos isso no passado e vimos os resultados, praticamente “demos” de presente para a iniciativa privada a Vale do Rio Doce, pois que o que foi pago pela Vale do Rio Doce foi irrisório, podendo-se afirmar que, praticamente, o Brasil pagou para a Vale se privatizar.

Temo que aconteça o mesmo com a ECT- Empresa de Correios e Telégrafos, que tem uma capilaridade imensa, um patrimônio imenso e que é cobiçadíssima, mas todo mundo se diz “quem vai quer correios? Eles são ineficientes”, não vão? Claro que sim e vão comprar por um preço baixo em razão da “demonização” do estado.

O Estado não tem mais interesse, capacidade ou poder para combater essa crise humanitária. Individualismo, subfinanciamento, destruição da natureza pelo capitalismo, saneamento básico, a comodificação da água, as privatizações. Tudo isso acaba por dar azo para que as respostas sejam austeridade, redução dos direitos trabalhistas, maior degradação dos serviços públicos, crescimento da extrema direita e da direita hiper liberal, como defende o *Chicago old boy*.

É certo que, com a pandemia da COVID-19 houve uma certa inflexão, mas será que foi permanente, duradoura? Foi necessário valorizar o sistema público de saúde, as redes de proteção social. Por isso me pergunto, será que essa inflexão é duradoura ou passageira? Pelas declarações do Ministro Guedes, é passageira; depois voltará às políticas de austeridades. E as grandes revistas semanais também falam que é necessário voltar.

Na sexta-feira passada, durante minha aula de Direito Econômico na graduação, um aluno me perguntou: “professora, aqui no Brasil está tendo uma bolha financeira? em razão do pagamento do Auxílio Emergencial para todas essas pessoas,”. É isso que passa às pessoas. Esse meu aluno, o Bruno, acabou me ajudando, pois, com o questionamento, pude mostrar que a coisa vai muito longe disso.

### **3 AS REFORMAS NEOLIBERAIS TRABALHISTAS**

Deve-se referir que o discurso neoliberal e a reação do capital são iguais em todos os países do mundo, a saber, pregam por mais liberdade e menos Estado, o que implica menos tutela dos trabalhadores, em razão de ser necessária a valorização das suas vontades, defendendo-se que podem e devem negociar as suas condições de trabalho como bem

entenderem, vez que são livres e suficientemente iguais aos patrões. Em resumo, seus adeptos concluem que a interferência estatal só traz atraso e é a razão dos grandes problemas econômicos do país.

Cabe referir que todas as crises anteriores à da COVID-19, que se iniciou em 2020, foram enfrentadas com mais políticas de austeridade, maior redução dos direitos trabalhistas, maior degradação dos serviços públicos e pelo crescimento da extrema direita e da direita hiperliberal.

É falsa a premissa de que o contrato de trabalho é livre e que as relações entre empregado e empregador são iguais, na medida em que os empregados não têm alternativas, não estão livres para nada, a não ser para venderem o seu trabalho, sob pena de morrerem de fome.

Foi neste contexto que a Lei n. 13.467, de 13.07.2017, com vigência a partir de 11.11.2017, após cumprido *vacatio legis*, alterou a CLT e as Leis ns. 6.019/1974, 8.036/1990 e 8.212/1991, com o declarado propósito de adequar a legislação às novas relações de trabalho.

Um dos argumentos listados pelo governo foi a necessidade de se assegurar um ambiente institucional favorável para o capital produtivo, com a redução de custos com os trabalhadores o que se aliará às demais reformas em implementação, como a da previdência, e às já implementadas, como a do congelamento dos gastos públicos por 20 anos, introduzida pela Emenda Constitucional n. 95/2019 (BRASIL, 2016).

Trata-se de uma clara estratégia de desmonte dos direitos sociais e da legislação trabalhista, que é recorrente, mas é desmentida pelos fatos, pois, mesmo com a CLT em pleno vigor, houve, nos anos 2000, crescimento econômico, com a geração de empregos formais e a melhora da renda do trabalhador.

Assegurar o que se chama de ambiente institucional favorável à atração de investimentos não pode implicar em inobservância do modelo econômico de bem-estar, eleito pelo constituinte de 1988, como mencionado acima, sob pena de inconstitucionalidade. Usando as palavras de Grau, quando se referiu às propostas neoliberais durante os Governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso: “A substituição do modelo de economia do bem-estar, consagrado na Constituição de 1988, por outro, neoliberal, não poderá ser efetivada sem a prévia alteração dos conceitos contidos nos seus arts. 1º, 3º e 170.”<sup>4</sup>

Desse modo, passar a pensar o trabalhador e o trabalho com base

no livre contratualismo do Direito Civil ou relegar os hipossuficientes, como se fez na época da Revolução Industrial, à assistência por meio da tutela, da filantropia e da beneficência privadas, encontra claro óbice constitucional.

Todavia, o neoliberalismo está instalado em todos os países, que promovem, igualmente, reformas neoliberais. Com essas reformas, quem mais sofre são os trabalhadores. Sou Desembargadora desde 2002 do TRT da 8ª Região e, realmente, é quase que “terra arrasada” o que está acontecendo com a legislação de proteção social, com a legislação trabalhista. Tudo fundamentado em uma premissa que é falsa, qual seja: o trabalho é um contrato livre, o trabalhador não é um coitadinho, está em igualdade de condições para firmar contratos e discutir cláusulas contratuais com os trabalhadores de igual para igual.

Isso é uma falácia. Na verdade, a relação é entre partes absolutamente desiguais e, portanto, não há como se dizer que o trabalhador aceita aquilo se quiser, ele aceita porque, a liberdade para vender o trabalho sacrifica outras liberdades; eles dão o tempo deles, as suas outras liberdades todas ficam na mão do empregador. Então, o trabalhador não tem alternativa, nem o assalariado.

Essa situação dos assalariados que tinham direitos trabalhistas e que, na verdade, tinham uma regulação salarial e atuação dos Sindicatos, isso simplesmente acabou. Os Sindicatos foram completamente manietados. Eles, desde o início, foram atrelados ao estado, mas os poucos que ainda conseguiam lutar pelos direitos dos trabalhadores não têm mais condições de obter nada, a Justiça do Trabalho perdeu seu poder normativo. Atualmente, sequer consegue garantir nas negociações coletivas a reposição da inflação.

Então, essas mudanças a uberização está trazendo a ideia do “empendedor de si mesmo”, a ideia de meritocracia, eu sou o meu empregador, se eu trabalhar, eu vou conseguir. Essa ideia criou uma verdadeira nova escravidão, são escravos de ganho. Alguns escravos, antigamente, não ficavam trabalhando para os senhores, em tese, iam vender produtos na rua, iam fazer serviços e, no final do dia, eles tinham que passar o dinheiro para os seus senhores. Os “uberizados” são verdadeiros escravos de ganho.

O pior é que, no que se refere a esta questão das plataformas, a

tendência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) é não reconhecer que esses motoristas são empregados. E, dado interessante, que muito me choca, se a UBER observa que o processo está com um Juiz que sempre reconhece a existência do vínculo de emprego com os motoristas, a UBER faz acordo, sem vínculo, para que, assim, não se crie jurisprudência contrária. Existe uma jurimetria, tem todo um sistema trabalhando para que essas plataformas consigam dissolver as relações de trabalho.

Vejam, estou falando de reforma, a Medida Provisória nº 1045, de 2021 que apenas visava renovar o programa de redução e supressão de salário e jornadas e, simplesmente, apareceram vários “jabutis”, e, atualmente, ela está fazendo uma reforma tamanha, aumentando o limite de jornada para os mineiros, dando mais força para o acordo individual – que não há a menor possibilidade do acordo ser realmente um acordo, é uma imposição –, criando incentivo ao primeiro emprego – que, na verdade, não é um emprego, é um primeiro desemprego. Em resumo, destrói mais ainda todo o arcabouço, criado desde Getúlio, em defesa dos trabalhadores.

Também as Reformas Previdenciárias deixam muito claro o relaxamento da solidariedade social, solidariedade que a Constituição Federal de 1988 consagrou e que se revela, por exemplo, por meio do SUS, por meio da própria previdência para quem trabalhou e para quem não trabalhou. E esse relaxamento foi feito no Chile e os reflexos foram tamanhos que houve uma mini revolução para que seja refundada a Constituição chilena. No Brasil, refuta-se o estado de bem-estar pretendido pela CF/88, que sequer conseguimos instituir. O Chile fez essa reforma e o sistema de proteção individual não funcionou e, agora, está voltando atrás.

Tentar fazer crer que o excesso de demandas trabalhistas se deve ao grande número de direitos assegurados aos trabalhadores é uma falácia, desmentida, como deve ser, por dados empíricos.

#### **4 PELO RETORNO ÀS POLÍTICAS SOCIAIS**

O Beveridge Report (1942) que lançou as bases do Welfare State inglês visava a contribuir com o combate ao que se chamava de “cinco gigantes malditos”: a necessidade física, a doença, a ignorância, a miséria e

o ócio, abolindo a necessidade pelo mínimo nacional sobre o qual se pudesse desenvolver a prosperidade (FAGNANI, 2020, p. 273).

O Brasil de antes da pandemia do COVID-19 implementava, a passos largos, uma agenda de reformas baseada na redução do papel do Estado na economia, nas privatizações e na implantação de medidas de austeridade, cenário que sofreu uma inflexão com a pandemia, mas que, após, dois anos, começa a ser retomado, sendo parte da agenda de candidatos à presidência da República nas eleições do final de 2022.

Já é possível afirmar que “a vingança de Keynes”, como a denomina Carvalho (2020, p. 121), marcou a volta das medidas intervencionistas em todos os países do mundo, não veio para ficar, havendo um forte movimento no sentido de retorno à austeridade.

O chamado Teto de Gastos implantou, no Brasil, de forma subreptícia, sem um debate democrático e contrariando preceitos fundamentais da CF/88, uma política de diminuição de gastos públicos com saúde e educação, vendendo às pessoas a ideia de que o orçamento público é igual ao doméstico, não se podendo gastar mais do que se ganha, quando, na verdade, trata-se de uma peça política e que deve ser utilizada para alcançar os objetivos fundamentais da República (art. 3º), dentre os quais relevam, para este estudo, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Nós temos que refundar o Estado Social, superar essa ideia de estado mínimo. O estímulo à demanda por meio de gastos públicos é altamente multiplicador, é preciso retirar o investimento do teto de gasto, dar mais dinheiro, provisão à saúde e à educação, universais mesmo, e a instituição de uma Renda Básica universal que significará a libertação dos trabalhadores.

Para fechar, o Professor Avelás começou com Keynes sua magnífica fala neste evento. Também termino minha fala com Keynes que, em um de seus ensaios, que denominou “*Economic Possibilities for our grandchildren*” (1963), escrito em 1930, dedicou-se a discutir as possibilidades econômicas para os seus netos, por ocasião da análise sobre o desemprego tecnológico, causado pelas Primeira e Segunda Revoluções Industriais. Em resposta, afirmou que chegaria um tempo em que os homens não teriam mais que se preocupar com a garantia do crescimento econômico e de sua sobrevivência, podendo trabalhar menos

e se dedicar àquilo que efetivamente lhes interessasse, em virtude da remoção dos problemas econômicos ligados à necessidade e à impossibilidade de criação de empregos no mesmo ritmo de sua destruição.

## 5 REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em 30.01.2018 às 16:49.

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. **Sub-humanos; o capitalismo e a metamorfose da escravidão**. São Paulo: Boitempo, 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FAGNANI, Eduardo. O Estado do Bem-estar social para o Século XXI. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. **Economia Pós-Pandemia; desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, pp. 272-287.

FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica**. Trad. Nathalie Bressiani. São Paulo: Boitempo, 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

KEYNES, John Maynard. **Essays in Persuasion**. New York: W. W. Norton & Co., 1963

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante; REYMÃO, Ana Elizabeth; OLIVEIRA, Felipe Guimarães de. **Direito ao Desenvolvimento no Estado Neoliberal: a Renda Básica Universal e Incondicional Como Alternativa à Redução da Desigualdade Social no Brasil**. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5411>

QUEIROZ, Tatiana; PEREIRA, Rômulo Dornelas. Jurimetria no Direito do Trabalho; uma análise empírica-quantitativa dos efeitos da Lei 13.467/2017 no mundo do trabalho. Jun.2020. Disponível em: <https://repositorio.unp.br/index.php/juris/article/view/2146>. Acesso em 14.02.2022)

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

## **CAPÍTULO 9**

# **É POSSÍVEL CONCRETIZAR DIREITOS SEM DINHEIRO? PENSANDO O NOVO REGIME FISCAL**

*Davi Augusto Santana de Lelis*

Segundo Amartya Sen, Nobel de Economia, é possível dividir a economia entre duas vertentes, a primeira seria a economia de engenharia, nessa economia nós teríamos uma cisão entre o que é econômico e o que é social, ou seja, a preocupação seria meramente com os aspectos financeiros, o que se identifica também como neoliberalismo. A outra vertente seria a economia da ética, a economia que se preocupa com os aspectos sociais com a vida das pessoas, com a concretização de direitos, com os aspectos mais humanos da economia política. A questão que eu quero propor, partindo dessa distinção das ciências econômicas, é se a atual estrutura constitucional, em especial após o Novo Regime Fiscal, é suficiente para a concretização de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição de 1988. Para responder à pergunta vamos analisar o arranjo democrático pós-Segunda Guerra Mundial, a mecânica de gastos públicos com direitos sociais e as implicações do Novo Regime Fiscal para com os direitos sociais no Brasil.

Segundo o sociólogo Wolfgang Streeck, no pós-Segunda Guerra Mundial, a democracia teve que se rearranjar entre dois focos: de um lado a concretização de direitos, do outro os interesses financeiros. O Estado, nesse arranjo, se posiciona entre um e outro, tentando se equilibrar, ora preocupado em concretizar direitos, ora preocupado em

atender aos interesses financeiros. Segundo Wolfgang Streeck, se o Estado atende demais aos interesses financeiros, pode haver crise política, revoltas populares reclamando perda e desejando a ampliação de direitos. Por outro lado, se o Estado atende demais às concretizações de direitos, os interesses financeiros deixados de lado vão sair para procurar lucros em outros mercados.

No Brasil nós também podemos identificar essa polarização do Estado equilibrista entre a concretização de direitos e a realização de interesses financeiros. Essa polarização não se iniciou agora, com o governo Bolsonaro. Já no governo Dilma 2 houve um ajuste fiscal, com o ministro da economia Joaquim Levi, para favorecer a interesses financeiros em detrimento de atendimento a concretização de direitos. Mas, esse arranjo, de atender a interesses financeiros, não foi suficiente em 2015 para sossegar o mercado. O mercado quis mais, então, a saída da Dilma, no discurso financista, significaria a volta da confiança para os investidores. Para a volta da confiança, Temer chega com a Ponte Para o Futuro: promessa de que novos investimentos privados aconteceriam para fomentar a economia. Mas, para que esses investimentos privados se materializassem seria necessário flexibilizar leis trabalhistas, acabar com o fim da obrigação de gastos com saúde e educação, desindexar benefícios previdenciários do salário-mínimo. Entretanto, nem essa ponte para o futuro foi suficiente para que os interesses financeiros sossegassem, então, Temer teve que fazer algo muito mais radical, que é o produto último do embate entre os interesses financeiros e a concretização de direitos: o Novo Regime Fiscal.

O Novo Regime Fiscal foi implementado em 2016 impondo, desde então, um teto aos gastos públicos que visavam concretizar direitos. Podemos dizer que hoje, em 2021, nos atravessamos a ponte do Temer e esse é o futuro que ele prometeu: há muito interesse financeiro sendo protegido e poucos direitos sendo concretizados. Para piorar estamos sob um governo ultra neoliberal. Como diz a professora Suzy Cury, com o Chicago-old-man Paulo Guedes ocupando o cargo de Ministro da Economia. Trata-se de um ultraliberal da escola de Chicago que se vale da vertente neoliberal para pensar a economia. Esse é o cenário em que nós estamos colocados: os direitos estão sendo reduzidos e os interesses financeiros sendo realizados

Passo ao segundo momento, para questionar se é possível concretizar direitos sem dinheiro. A emenda constitucional que impôs o novo regime fiscal veio considerar que os direitos que estavam previsto na constituição eram custosos demais e não poderiam ser mantidos como estavam. Dizendo assim, parece até que a constituição brasileira era a única a constitucionalizar previdência, saúde e educação. O que não é verdade. Adam Chilton e Mila Versteeg, economistas, analisaram as constituições de 182 países e constataram que 82% têm constitucionalizados os direitos de educação e 72% O Direito à saúde. A constituição brasileira, portanto, não é a única no mundo a constitucionalizar direitos fundamentais como saúde e educação, que estão limitados pelo teto dos gastos públicos. Pois bem, se vários países constitucionalizam direitos, será que isso gera maior gasto para o Estado? A resposta dada por Adam Chilton e Mila Versteeg é: não. Os países que constitucionalizaram direitos tiveram que investir menos dinheiro nestes direitos do que os países que não constitucionalizaram direitos. A razão é simples: ter uma previsão orçamentária faz com que os países gastem menos com direitos sociais. Além disso, o investimento constante mantém bons indicadores sociais evitando dispêndios volumosos ao longo do tempo.

Entretanto, para o neoliberalismo, que tenciona o Estado para a concretização de ideais financeiros, a previsão constitucional de direitos impede que o administrador público planeje e desloque recursos da concretização de direitos para os interesses financeiros, eis o problema do embate descrito por Wolfgang Streeck. Sem o Novo Regime Fiscal, o arranjo democrático da Constituição de 1988 é de um Estado de bem-estar, com diversos mecanismos de planejamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual obrigando o administrador público a realizar o investimento em direitos sociais.

Porém, esse arranjo constitucional de um Estado de bem-estar social jamais chegou a ser implementado de uma maneira efetiva. Em 1994, com a emenda constitucional de revisão, tem-se início as desvinculações de receitas da União (DRU), que retira receitas vinculadas para a concretização de direitos sociais para permitir o investimento em outras áreas. Com esse mecanismo de favorecimento ao ideário financista, é possível questionar: as políticas sociais são mesmo deficitárias?

Tomando 2016 como ano base, encontramos déficit de R\$ 268 bilhões para com as políticas sociais. Porém, se desconsiderarmos a desvinculação de receita nós teríamos uma política social superavitária com o superávit de R\$ 1 bilhão. Não é nem necessário que houvesse um superavit, já que o Estado não se confunde com uma empresa. Trata-se apenas de se demonstrar que a desvinculação de receita, além de inviabilizar a materialização de direitos por parte do Estado, reforça o argumento neoliberal de que se deve transferir a responsabilidade pela materialização de direitos para o mercado, que o fará como serviços para clientes e não como direitos para cidadãos.

Vamos investigar um pouco mais o gasto com os direitos sociais: o gasto brasileiro, que seria superavitário sem as DRU, é elevado se comparado com outros países? Analisemos a saúde como exemplo. Comparando com o PIB, o Brasil, considerando todos os entes federativos, gasta cerca de 3,8% de seu PIB com saúde. Para a concretização dos direitos à saúde, a França gasta 9%, a Itália 7%, Portugal 6,2%. Valores significativamente mais elevados que os praticados no Brasil.

Tirando a porcentagem do PIB e trazendo para um valor nominal podemos comparar a saúde com países que tem sistemas universais de saúde, como o Sistema único de Saúde brasileiro, o SUS. Em 2020, o Brasil gastou, por pessoa, U\$ 334; a Argentina U\$ 713; a França U\$ 3.178; Canadá U\$ 3.315 e; Espanha U\$ 1.672. Portanto, comparativamente, o Brasil gasta pouco com suas políticas sociais, seja pelo PIB, seja nominalmente. Não há gasto elevado.

Aliás, pensando em arrecadação e gasto, os engenheiros do novo regime fiscal tiveram uma análise equivocada da economia quando propuseram os limites fiscais. A crise brasileira não é uma crise de gastos, é uma crise de arrecadação e, ao se identificar erroneamente qual é o problema, certamente, o remédio ministrado também será equivocado. O Novo Regime Fiscal visa impedir que o valor com o gasto social se eleve com o tempo. De 2016 para 2019, por exemplo, por conta do mecanismo do Novo Regime Fiscal, deixou-se de investir R\$ 20 bilhões na saúde. Mas para além do aspecto financeiro da perda, a ausência de investimento em saúde significa diminuição da cidadania, diminuição do bem estar, diminuição da segurança diminuição da nossa percepção de condição de

cidadão. Trata-se da implementação de um modelo de Estado que não vai acolher nem permitir que possamos concretizar nossos projetos de vida boa.

Sejamos justos, sequer utilizar a palavra “gastos” é o correto. Quando o estado coloca dinheiro em políticas sociais ocorre o chamado efeito multiplicador. O IPEA afirma que toda vez que o Estado investe 1% em política social, 1,3% volta em acréscimo no PIB. Comparativamente com gastos financeiros, o acréscimo de gasto do Estado é de apenas 0,7% no PIB. O investimento público em educação gera um efeito multiplicador de 1,85% no PIB. Mais do que isso, o investimento público em educação gera um efeito multiplicador na renda das famílias de 1,65%. Por último, o investimento público em saúde gera um efeito multiplicador de 1,7% no PIB e de 1,44% de renda nas famílias. Portanto, o gasto não é elevado. Ele, na verdade, é investimento. Um investimento que, comparativamente com outros países, ainda é baixo. Um investimento que está se tornando ainda mais ínfimo por conta do mecanismo do Novo Regime Fiscal.

Chegamos ao último bloco para questionar: o Novo Regime Fiscal, para além dos argumentos econômicos que acabei de apresentar, é constitucional? Tenho pra mim que não. O Novo Regime Fiscal não é constitucional. Estamos diante de uma modificação na constituição que é inconstitucional e vou apresentar quatro argumentos para justificar a minha posição.

Primeiro: o período de 20 anos do Novo Regime Fiscal não é transitório. Não há, dentro das normas do direito financeiro brasileiro, nenhuma transitoriedade superior a dois anos ou dois exercícios financeiros. 20 anos é impedir que gerações de brasileiros tenham acesso à saúde e educação. Outros países que adotaram um sistema de contenção dos gastos públicos não optaram por um prazo tão longo: a Suécia o fez por 1 ano; Holanda e Finlândia por 4 anos, e os Estados Unidos por 10 anos. O prazo estadunidense é o mais longo, salvo o do Brasil; porém, os Estados Unidos deixaram de fora os gastos sociais. Portanto, esse prazo de 20 anos limitando a concretização de direitos desvirtua o texto constitucional, impondo a ideologia neoliberal no texto constitucional.

Segundo argumento: o Novo Regime Fiscal limita despesa de pessoal inviabilizando a materialização de direitos por parte do Estado.

Já existem regras para tratar da despesa de pessoal no ordenamento jurídico brasileiro sem inviabilizar a materialização de direitos: o artigo 169 da Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Comparativamente, o Brasil não tem o maior volume de empresas estatais, não tem sequer o maior volume de agentes públicos, comparados com outros países e se a justificativa do Novo Regime Fiscal era controlar os gastos com pessoal, seria desnecessária a proposta de reforma administrativa feita pelo governo Bolsonaro com vistas à controlar gastos com pessoal.

Terceira razão para a inconstitucionalidade: o Novo Regime Fiscal viola os direitos constitucionais à saúde e à educação. O direito à saúde e à educação são direitos subjetivos indisponíveis. Significa dizer que é dever do estado assegurá-los, e contra esses direitos, aquela teoria da reserva do possível sequer pode ser invocada. Esses direitos estão assim garantidos pelo artigo 5º, parágrafo primeiro da Constituição de 1988. O direito à saúde e à educação têm natureza processual. Se o estado não garante saúde e educação para o cidadão, tem-se o direito de ir a juízo pleitear a concretização constitucional. Mais uma vez o arranjo democrático do pós-Segunda Guerra Mundial, entre concretização de direitos e interesses financeiros, agora apresentado como o keynesianismo invertido: o Estado não-mais concretiza direitos por meio da dívida pública, ele deixa que o cidadão se endivide para ter esse direito concretizado por si próprio. Em vez de o Estado materializar saúde e educação nós, os cidadãos, que paguemos as escolas, as universidades, os planos de saúde e os médicos particulares, uma vez que nós não teremos orçamento para concretizar direitos. Inverte-se, portanto, a lógica keynesiana de Estado interventor.

Quarta justificativa: o Novo Regime Fiscal viola a separação de poderes, pois o Poder Executivo impõe limites a outros entes e órgão autônomos. Pela mesma razão, o artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal foi declarado inconstitucional na ADI 2238-5. Se o 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal é inconstitucional por impor limites, o Novo Regime Fiscal também deveria ser. Se nós temos um orçamento pré-definido, será que podemos dizer que há democracia? Será que a democracia não passa por dizer como deve ser o orçamento? A democracia passa por se poder, em argumentação pública, preferir concretizar saúde e educação, estabelecer direitos trabalhistas, renda universal a manter todo o

orçamento voltado para os interesses financeiros. Debater e disputar o orçamento é essencial em uma democracia. Se o orçamento está pronto e entregue ao exercício financeiro não podemos dizer que vivemos em uma democracia. Por essa razão também é possível dizer que o novo regime fiscal é inconstitucional.

Chega o momento de responder à pergunta proposta: A atual estrutura constitucional, em especial com as alterações do Novo Regime Fiscal, é suficiente para concretizar direitos e garantias previstos na Constituição? Por todo o dito, a resposta é não. O viés financeiro da economia dominou todas as ações estatais inviabilizando qualquer exercício de Estado social. Porém, lembremos de Wolfgang Streeck, ele disse, talvez como um caminho de esperança, que se os Estados favorecem demais os aspectos financeiros haverá uma tensão política que cobrará a volta de concretização de direitos. Espero que Wolfgang Streeck esteja certo.

## CAPÍTULO 10

# DIREITO ECONÔMICO E O DISCURSO ULTRALIBERAL

*José Maria Arruda de Andrade*

O DIREITO ECONÔMICO ACADÊMICO, OU SEJA, O EXERCÍCIO DE REFLEXÃO jurídica sobre um conjunto de técnicas e instrumentos (normas jurídicas) interventivas que organizam, regulam, induzem e planejam a vida econômica, é recente.

Pode-se localizar o seu surgimento no início do século XX, a partir de esforços teóricos de compreensão de fatos jurídicos e econômico frutos de um contexto histórico que podemos denominar, didaticamente, de as grandes transformações do capitalismo do final do século XIX até a primeira guerra mundial, com a marca de um intervencionismo estatal forte, notadamente se contraposta à ideia de época mais liberal.

Por capitalismo liberal, podemos mencionar a designação (reducionista, para fins didáticos) da fase econômica vivenciada por alguns países ocidentais, no período que vai do final do século XVIII ao final do século XIX, que estavam envolvidos no processo de industrialização.

Como definição abstrata, o sistema econômico poderia ser descrito, a partir de Claudio Napoleoni, como o tipo de economia que possui (i) separação entre o trabalho e a propriedade privada dos meios de produção; (ii) propriedade privada dos meios de produção; e (iii) liberdade jurídica e formal.

Do ponto de vista esquemático, historicamente, a fase liberal e concorrencial do capitalismo poderia reunir as seguintes características:

(i) existência de um grande número de pequenas empresas, possuindo, os empresários, liberdade absoluta de iniciativa para a obtenção do máximo lucro;

(ii) nenhuma delas podendo exercer influência sensível sobre a oferta ou realizar acordos com outras empresas (controle de preços e do mercado), pressupondo a transparência e informação no mercado;

(iii) condições de concorrência, fazendo com que os consumidores orientem a produção; e

(iv) funcionamento da economia por si, segundo as suas próprias leis, à margem da política.

É conhecida de todos a abordagem filosófica da economia política clássica, em que o desenvolvimento individual visando ao interesse econômico próprio conduz ao benefício e ao bem-estar coletivo (em Smith, por exemplo, a partir do acúmulo de capital, da divisão técnica do trabalho e do aumento da riqueza).

E será nesse sentido que a livre iniciativa e a concorrência livre, como fundamentos de uma ordem econômica (não necessariamente, aqui, no sentido de constituição econômica), permitirão uma racional organização da sociedade e do mercado, devendo, o Estado, nesse processo, apenas garantir as funções mínimas de segurança interna (contratos e propriedade), externa e de obras públicas de infraestrutura.

A importância da descrição histórica do capitalismo concorrencial liberal, a despeito de sua curtíssima duração histórica e de sua muito restrita distribuição geográfica, é que ela acabou por influenciar o debate jurídico.

Essa pouca intervenção econômica, contudo, aconteceu mais nas propostas políticas e nos textos econômicos do que na prática, sobretudo se o assunto for o livre cambismo internacional. Nesse sentido, pode-se criticar, interna e externamente, a ideia de Estado liberal no capitalismo concorrencial.

Do ponto de vista *interno*, porque o Estado não se absteve de legislar em assuntos trabalhistas (o que foi fundamental para a consolidação das indústrias inglesas, por exemplo). Há exemplos como: (i) ampliação da jornada de trabalho, (ii) fixação de valor máximo do salário e (iii) proibição de sindicato de operários.

Do ponto de vista *externo*, no sentido de que os Estados levaram

adiante suas políticas coloniais para desenvolver suas indústrias, aplicando medidas protecionistas (quando necessárias para desenvolver sua própria indústria – Alemanha e Estados Unidos, por exemplo) ou impondo o livre cambismo favorável às suas indústrias (quando já bem desenvolvidas, como na Inglaterra).

Curiosa a situação mencionada acima, pois, se o capitalismo liberal é marcado pela autonomia da vontade jurídica e pela livre iniciativa, o que, do ponto de vista econômico, é representado pela livre fixação dos preços de acordo com as leis de oferta e procura, a determinação (legislação penal) de um valor máximo para o salário demonstra bem como o intervencionismo estatal pode ser muitas vezes condenado apenas quando possui natureza social.

O importante, aqui, é, contudo, registrar que, após algumas décadas de existência e em alguns lugares, os tipos de economia denominados como de capitalismo concorrencial sofreram profunda transformação a partir das últimas décadas do século XIX (nos Estados Unidos e na Europa), sobretudo em função da concentração econômica das empresas (outrora descritas como “pequenas e laboriosas abelhas”).

Avelãs Nunes apontará as cinco principais razões para isso, mencionando (i) a concentração decorrente da eficiência de determinados agentes ou a pura concentração entre eles; (ii) o progresso técnico característico da Segunda Revolução Industrial; (iii) as crises cíclicas, que estimularam a cartelização; (iv) a necessidade crescente da utilização de capital financeiro (instituições de centralização de capital); e (v) a própria industrialização tardia em Estados como Alemanha, Japão e EUA).

Nesse sentido, as indústrias, no contexto de um capitalismo transformado, têm seu mercado configurado de forma oligopolista, consolidando uma estrutura produtiva em que “os diferenciais de custos e de taxas de lucro entre os diversos ramos da produção tendem a se perpetuar”, gerando barreiras técnicas e financeiras de entrada.

Tudo isso faz com que, mais uma vez, o Estado seja chamado a proteger o seu mercado, desta vez a partir de um cenário bem mais complexo, claro. Como sempre, os graus e as formas de intervenção serão variados, e uma parte considerável desse capítulo demonstra isso, ou, ao menos, de como as teorias econômicas descreveram esse processo e de como sugeriram formas para tal. O fato é que houve maior intervenção

estatal, o que sempre caracteriza um processo também jurídico.

A pressão por (ou contra a) participação do Estado na virada daquele século não será somente na qualidade de regulador, mas também como agente produtor e, sobretudo, como contratante.

Do final do século XIX e, sobretudo, durante as Grandes Guerras Mundiais do século passado, grande será o trabalho de redefinição do papel do Estado (e as teorizações sobre Estado Intervencionista e de Bem-estar Social), o que determinará o surgimento de um direito econômico acadêmico, assim como de variantes, subdivisões ou novos ramos, como o direito do consumidor, o direito tributário, direito previdenciário, direito do controle da atividade publicitária, para ficar em alguns exemplos.

O advento do direito econômico científico e o seu reconhecimento não foram unânimes em sua época e, ainda hoje, não são muitas as faculdades que possuem em sua grade curricular obrigatória essa disciplina, a despeito da tradição de ordens econômicas constitucionalizadas no Brasil desde a Constituição de 1934.

Entre suas características importantes, e porque não afirmar, desafios, está a relação íntima com a economia. O direito econômico é a disciplina da organização dos mercados, na feliz expressão de Geraldo Vidigal. Nele, estudamos as intervenções sobre o domínio econômico, que permitem e instrumentalizam a participação estatal como agente de mercado e como regular de sua atividade.

A elaboração de constituições nacionais de caráter cada vez mais social, a prescrever, ao lado das regras de atribuição de competência e de garantias individuais de bloqueio, verdadeiros objetivos a serem perseguidos pelo Estado, é marca da transformação do direito e da necessidade de estudar, juridicamente, os instrumentos e as técnicas dessa atuação. Provoca, ou reforça, ainda, uma compreensão pela funcionalização do direito – ou de juízos teleológicos<sup>z</sup>, algo que marcou o debate na teoria do direito (jurisprudência dos interesses e desdobramentos posteriores); no direito constitucional que buscou compreender e garantir a viabilidade da Constituição de Weimar em 1919; no direito tributário (consideração econômica da norma tributária no surgimento do primeiro Código Tributário alemão, em 1919) e nos debates sobre regulação de setores da economia e o debate sobre a

conveniência de firme atuação estatal a garantir a neutralidade das escolhas pessoais (marca do pensamento alemão ordoliberal, que antecipará a base teórica do Tratado de Roma e da União Europeia).

Voltando ao Brasil, alguns dos objetivos da ordem econômica brasileira são marcantes, como o dever do Estado de buscar o pleno emprego, característica do intervencionismo econômico teorizado por Keynes e das conquistas dos movimentos sociais. Ao lado desse, não se pode esquecer da preocupação do texto constitucional com a redução das desigualdades regionais e sociais, marca do esforço furtadiano e cepalino de reflexão do papel de nosso país no contexto econômico mundial. Por fim, deve-se mencionar a positivação da difícil relação entre capital e trabalho, importantes categorias da economia política, presentes no *caput* do art. 170 da nossa Constituição.

Diante desse quadro, é normal que estudiosos e professores de direito econômico, por se dedicarem a compreender a ordem econômica brasileira, que prescreve objetivos transformadores da República, aceitem com naturalidade o dever do Estado de intervir no processo econômico. Parte-se do texto posto para compreensão dos desafios de nossa nação. Marca da formação em direito econômico, ainda, a conjugação da perspectiva epistemológica da formação do direito econômico, com as condições histórico-políticas de sua evolução e o desejo de compreensão dos instrumentos concretos de intervenção estatal presentes na ordem econômica.

Por óbvio, o estudo do direito econômico não pressupõe uma homogeneidade ideológica em seus pesquisadores. Visões liberais podem ser elaboradas, ao lado ou em oposição a visões, por assim dizer, mais desenvolvimentistas ou que aceitam com maior naturalidade o papel do Estado para a garantia e preservação do mercado nacional, patrimônio coletivo, nos termos do art. 219 da CF/1988. Ademais, há uma política econômica textual, positivada constitucionalmente, que serve como lastro e ponto de partida a uma compreensão concretizante desse plano (*telos*) da ordem econômica.

Preocupa-nos, contudo, o descolamento entre pontos de partida textuais na constituição e interpretações que busquem defender um grau de liberdade individual que extrapola em muito as garantias individuais, virando, ao contrário, verdadeiro manifesto de uma ultraliberdade.

Deve-se considerar, é verdade, que apenas texto constitucional como potência de norma a ser aplicada (norma-decisão) não impõe, por si, transformações sociais. Textos precisam ser aplicados (concretizados), o que demanda vontade política, notadamente de iniciativa, quando cabível, e de execução, com ênfase no papel do Executivo e do Legislativo nesse processo.

Ainda assim, se as palavras não vinculam e obrigam tão fortemente quanto grilhões, a lembrar a visão hartiana, tampouco autorizam a mera desconsideração ou desobediência. Não se trata de questionar validade e vinculação de textos de normas, mas de realçar a dimensão pragmática da realização do plano constitucional. O reducionismo, a ingenuidade (ou malandragem) e a falta de parâmetros com que certo anarco-ultraliberalismo busca se impor como doutrina, política e ato de fé parece buscar impor sua visão *a despeito* de normas jurídicas.

A defesa de uma pauta mais liberal é passível de ser imaginada, até mesmo pela constatação histórica de alternância de poder em regimes democráticos, mas as boas práticas liberais capitalistas de forma alguma dispensam a participação ativa do Estado o processo econômico. A ideia de um estado mínimo para além das utopias é de pouca aderência fática. Poucas nações desenvolvidas, e por pouco tempo, podem ser descritas como liberais em algum momento pretérito. E, ainda assim, com uma generosidade semântica enorme ao se afirmar que a atuação estatal seria mínima.

Quando muito, a abstenção de atuação estatal, quando historicamente lastreada, demonstrará, antes, a intervenção em áreas da regulação jurídico-econômica em que a proteção estatal é bem aceita pelos defensores do ideário. Dito de forma mais sucinta, o incômodo com a intervenção é seletivo e teorizado como abstenção generalizada. Em nações centrais, isso se caracteriza tanto no âmbito interno, quanto nas políticas externas de seus interesses comerciais, como afirmado acima.

Nações organizadas e desenvolvidas não são liberais. Mire-se nos exemplos constantes de atuação dos Estados Unidos da América e até mesmo as nações líderes europeias. Não há nada em suas estratégias que se assemelhe ao discurso apaixonado de liberdade econômica que se propõe entre nós.

Reforma-se a legislação do imposto de renda para tentar barrar a

erosão das bases tributárias e fuga de sede de empresas de capital local. Veda-se a alienação de empresas estratégicas ou até mesmo alianças de transferência de tecnologia, o que caracteriza forte intervencionismo. Protege-se as próprias *commodities*, estabelecem-se alianças, quando não guerras, para permitir acesso a recursos naturais. Tudo isso nunca deixa de se fazer presente nas estratégias de países centrais, independente de implementação ou mitigação de pautas mais sociais e redistributivas, que se alternam em processo eleitoral pendular.

Entre nós, contudo, a visão anárquica e tresloucada busca desvalorizar empresas estatais para o seu sucateamento ou venda, o que não se recomenda sequer como exercício comercial básico de não se depreciar o que se pretende alienar. O horror ao Estado, esse inimigo de todos, descrito de forma delirante como a fonte de todas as corrupções, abre espaço para a entrega de setores estratégicos de nossa economia, que nos permitiriam, ao menos, ter elementos concretos de sonho e imaginação de um país melhor.

A importância do estudo do direito econômico (e da economia política) entre nós reside nesse contexto civilizatório, de busca de informação, sem necessidade de homogeneização discursiva em torno do desenvolvimentismo, mas ao menos descrevendo, criticamente, as engrenagens de poder e de regulação econômica.

A liberdade econômica como fim em si mesmo, a ânsia em transformar mortes em austeridade na gestão da seguridade social, de oferecer corpos e tragédia familiar em política sanitária, em reduzir pela metade benefícios tributários sem qualquer avaliação de resultados e de impacto, em tratar a constituição orçamentária como se fosse medida provisória e o sucateamento do investimento público são a dimensão acadêmico-jurídica das *fake news*.

A ausência de empatia e a falta de vontade de, ao menos, copiar as nações capitalistas centrais deveriam chocar. Não é que se propõem a fazer igual aos modelos exitosos, querem fazer pior, como nos lembra a música.

A discussão sobre reforma tributária ilustra bem esse ponto: busca-se a importação do que seria padrão OCDE de tributação sobre o consumo, mas, novamente, a importação é pela metade, pois se pretende uma alíquota que será a maior do mundo, afóra as inúmeras

contribuições de intervenção do domínio econômico que acabam funcionando, praticamente, como tributos sobre o consumo (telecomunicações, por exemplo).

Em relação aos empregadores, não foi melhor o projeto de reforma da tributação da renda. Visões limitadas, imediatismo fiscal e tendência de fortes repercussão nas decisões das empresas (por exemplo, distribuição extraordinária de lucros e desinvestimento) são marcas do projeto apresentado. A proposta já surge prometendo mais um contencioso, ao ter a ânsia de alcançar lucros já gerados anteriormente nas distribuições de lucro posteriores.

Não há na mesa nenhuma discussão de alteração efetiva de nossa matriz tributária, de mudança do perfil econômico da tributação concentrada no consumo, que foi marca das decisões econômicas da década de 60 do século passado.

O direito econômico ajuda-nos a compreender a organização econômica das nações e a relação entre poder e técnicas jurídicas de política econômica e pode auxiliar na compreensão histórica de como as nações mais desenvolvidas se organizaram e de quais são os desafios e particularidades do caso brasileiro. Trata-se de complemento indispensável à formação jurídica, bem como reforço vacinal relevante contra os negacionismos de toda sorte.

# **CAPÍTULO 11**

## **DO NEOLIBERALISMO DA MISÉRIA À MISÉRIA DO NEOLIBERALISMO: UM DEBATE SOBRE AS CONDIÇÕES CONJUNTURAS DA EFETIVAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE**

*Fábio Sampaio Mascarenhas  
Rodrigo Oliveira Salgado*

### **1 INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como objeto a avaliação da maneira pela qual a Constituição Dirigente de 1988 foi inviabilizada pela conjuntura de ascensão neoliberal, especialmente protagonizada na década de 1990 no Brasil, e de como a derrocada do modelo neoliberal, primordialmente a partir da Crise Econômica de 2008, tanto representa-se como um cenário apropriado, como evidencia a necessidade da concretização da Constituição Dirigente.

De modo a avaliar esse objeto, o artigo se inicia delineando o debate epistemológico em torno da Constituição Dirigente, contextualizando a constituição brasileira nesse debate. Para tanto, traça-se um panorama histórico-teórico que parte do conceito originário de Peter Lerche, passando àquele que primordialmente foi aplicado no Brasil de José Joaquim Gomes Canotilho, alcançando o debate da doutrina brasileira que, majoritariamente, insere a constituição brasileira como exemplo desse formato.

Em seguida, traça-se uma análise da inserção da política econômica brasileira da década de 1990 no receituário neoliberal programado pelo Consenso de Washington, que desvirtua o debate proposto pelo texto

constitucional, esvaziando, em grande medida, o dirigismo proposto pela Constituição Federal de 1988. Além disso, demonstra-se a continuação da adequação a esse receituário pelos governos das duas primeiras décadas do século XXI, especialmente por meio da manutenção do chamado tripé macroeconômico.

No mais, avalia-se a derrocada desse modelo econômico a partir sobretudo da Crise Econômica de 2008, confrontando, especialmente por meio da análise de Branko Milanovic, os países que adotaram um formato econômico pautado na intervenção estatal, com estímulo à industrialização, em linha, portanto, com o modelo econômico proposto pela Constituição de 1988, aos países que adotaram uma agenda ortodoxa em adequação ao proposto pelo Consenso de Washington, como, por exemplo, o Brasil.

Essa sequência tem como objetivo demonstrar três questões fundamentais: (i) como o neoliberalismo, que se formula a partir de elementos que preceituam a desestatização, inviabilizou a constituição econômica que tem por base o dirigismo, devendo funcionar, portanto, por meio da intervenção estatal; (ii) como o cenário econômico mundial, especialmente a partir da Crise Econômica de 2008, demonstrou equivocada essa ruptura; e (iii) por que a solução para o cenário econômico existente se encontra na norma existente.

## 2 A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE DE 1988

O debate acerca de nossa Constituição Federal instruir um determinado programa para o desenvolvimento não é novo. Desde sua promulgação, há um número considerável de constitucionalistas que apontam nossa Constituição como sendo, nos moldes apontados por José Joaquim Gomes Canotilho, uma constituição dirigente.

Não obstante, também é farta a discussão sobre a validade das premissas da constituição dirigente. Revisitada pelo próprio formulador, a tese de que a força diretiva desta espécie constitucional seria calçada em um projeto transformador foi questionada por Canotilho, que reviu algumas vezes suas posições<sup>1</sup> ou mesmo aprofundou-as. Mesmo

---

1 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pgs. XXIX-XX.

sob críticas<sup>2</sup>, é grande o número de autores que preserva a ideia de que nosso texto constitucional é um texto dirigente. Dentre os inúmeros fatores que serão analisados à frente, talvez o principal indício de que o Brasil esteja de fato sob a égide de uma Constituição dirigente seja a lógica intrínseca de um texto que “define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população.”<sup>3</sup>

O desenvolvimento econômico é processo fundado na premissa de que um Estado deve sair de determinada situação econômico-social e chegar à outra, necessariamente melhor que a anterior. Nas palavras de François Perroux, o desenvolvimento pode ser definido como “*la combinaison des changements mentaux et sociaux d’une population qui la rendent apte a faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global*”<sup>4</sup>.

É a partir desta premissa que surge a necessidade dos apontamentos sobre o dirigismo constitucional. Lastreada nos escritos de Canotilho, a ideia de constituição dirigente está calcada na noção de que a constituição de determinado país contém dispositivos que não são apenas “garantias do existente, mas também um programa para o futuro”. Logo, a tese do constitucionalismo dirigente perpassa a ideia central da “mudança social pelo direito.”<sup>6</sup>

A transformação social que o texto dirigente presume possui várias faces. Do ponto de vista econômico, é possível afirmar que a

2 Como as de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais de direito constitucional*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 31.

3 Cf. BERCOVICI, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*. In. Revista de Informação Legislativa, nº 142, abr./jun. 199, p. 36.

4 A combinação de mudanças mentais e sociais de uma população que a tornam adequada para crescer, cumulativamente e de forma permanente, seu produto real global. In PERROUX, François. *L’économie du XX<sup>e</sup> Siècle*, 2ª edição, Presses Universitaires de France, Paris, 1965, p. 155.

5 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.35.

6 *Idem ibidem*.

transformação defendida no referido texto é sintetizável pela ideia de *desenvolvimento*. Por isso, ao nos depararmos com o estudo de um artigo que compõe um determinado modelo de desenvolvimento, faz-se necessário entender em que contexto constitucional tal dispositivo está inserido.

O surgimento do termo “constituição dirigente” não pertence, de fato, a José Joaquim Gomes Canotilho. Idealizado originalmente por Peter Lerche, o conceito original era mais limitado, tanto em seu substrato teórico quanto à sua esfera de aplicação. A *dirigierende Verfassung* de Lerche em muito se diferenciava do que fora proposto pelo jurista português. Conforme aponta Bercovici,

ao utilizar a expressão “Constituição Dirigente, Peter Lerche estava acrescentando um novo domínio aos setores tradicionais existentes nas Constituições. Em sua opinião, todas elas apresentavam quatro partes: as linhas de direção constitucional, os dispositivos determinadores de fins, os direitos, garantias e repartição de competências estatais e as normas de princípio <sup>7</sup>

É o que aponta também Canotilho. Para Lerche, as diretivas constitucionais (*Verfassungsdirektiven*) estariam divididas em três categorias: as normas programáticas (*Programmasätze*); as ordens constitucionais (*Verfassungsbefehle*) e as imposições constitucionais (*Verfassungsaufträge*). As primeiras prescreveriam ao legislador uma determinada orientação no sentido de este desenvolver uma atividade de aproximação dos fins materiais por ela prescrito, ou na expressão de Canotilho, se configurariam como “pontapés de saída” que permitiriam ao legislador espaço para conformação dos “bens constitucionais” previstos.

Já as ordens constitucionais seriam os dispositivos que comprometeriam o legislador a realizar determinada tarefa. Conforme ressalta Canotilho, Lerche apontava as ordens constitucionais como sendo os dispositivos que elencam determinadas tarefas, como, por exemplo, a tarefa de regulamentação legislativa em face do dispositivo constitucional.

Entretanto, é a terceira categoria de dispositivo constitucional em

---

7 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Op. cit. p. 34.

que Lerche identifica o conteúdo dirigente de uma constituição. São os dispositivos de imposição constitucional que permeiam a conceituação topográfica de uma constituição dirigente. Dividindo as diretivas constitucionais elencadas como imposições constitucionais entre *imposições que se dirigem à realização-complementação da constituição* e *regras diretivas formais de caráter contínuo*, o autor alemão preceitua à essa segunda espécie de imposições constitucionais a categoria de constituição dirigente.<sup>8</sup>

Desta feita, vê-se que para Lerche, a constituição dirigente é na verdade um segmento do texto constitucional. É, por assim dizer, aquele conjunto de normas e princípios que juntos constituem um conjunto de diretivas formais de caráter contínuo, onde não há espaço para atuação diversa do legislador se não cumprir o que está textualmente previsto na constituição. Em que pese a desconexão entre as proposições de Lerche e Canotilho, ambos terminam por “desconfiar” do legislador na medida em que procuram imbricar a regulamentação infraconstitucional a um determinado programa.

Se para o constitucionalista alemão o texto dirigente de determinada constituição se resumiria a partes da lei maior de determinada nação, para o jurista português a noção de texto dirigente será bastante diferente. Para este, a constituição dirigente é antes de tudo o elemento vinculante ao legislador para o cumprimento dos fins e objetivos nela previstos. Assim, o autor diferencia de plano a ideia de Constituição Aberta, da Constituição Dirigente. Para Canotilho, trata-se de diferenciar as ideias: “a constituição não é só uma ‘abertura para o futuro’, mas uma tarefa normativo material, um projeto material vinculativo, cuja concretização se ‘confia’ aos órgãos constitucionalmente mandatados para o efeito.”<sup>9</sup> Em outras palavras, o autor aponta que a ideia fundante de uma constituição, sob o estigma de sua teoria, estaria comprometida em atuar transformando a realidade. De fato, já no início de sua obra, o autor se preocupa em, ao diferenciar a tese dirigente das teses de “constituição da liberdade” ou a constituição como “instrumento

8 CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 1ª edição, 1982, p. 310.

9 CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, 1ª edição. *Op. cit.* p. 307

de governo”, determinar que não se trata “de um mero retorno a uma concepção ontológico-metafísica ou operar uma simples transferência da problematização da conformação da metafísica ontológica para a subjetividade transcendental<sup>10</sup>”.

É a noção de que para um texto constitucionalmente dirigente, a realidade é a tarefa a ser realizada. Perpassa-se, através da concretização vinculada de suas normas, de um estágio de coisas a outro. As ações do Estado, não só dentro do Poder Executivo, mas principalmente dentro da esfera Legislativa, devem traduzir em realidade as previsões inseridas na constituição<sup>11</sup>. As próprias palavras do autor apontam para este sentido. Logo ao início de sua tese, o autor prima em conceituar o debate sobre “o que deve (e pode) uma constituição ordenar aos órgãos legiferantes e o que deve (como e quando deve) fazer o legislador para cumprir, de forma regular, adequada e oportuna, as imposições constitucionais”<sup>12</sup>.

Tudo porque a operacionalização do sistema jurídico-constitucional de uma nação é muito mais complexa do que se vê à primeira vista. A própria manutenção da hierarquia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico nacional é, como lembra Canotilho, inserida em um complexo problemático muito mais vasto. Tal complexidade, aponta, reside basicamente em dois planos: o plano teórico-constitucional e o plano teórico-político. Deveria a constituição ser concebida apenas como “estatuto organizatório” do Estado, como expõe Canotilho? Deve a constituição de um país se conformar enquanto instrumento governamental, definindo competências e regulando processos? Ou, pelo contrário, deve a carta constitucional se embrenhar dentro de discussão mais ampla, aspirando se transformar “num plano normativo-material global que determina tarefas, estabelece programas e define fins?”<sup>13</sup>

10 CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *Op. cit.* p. 71.

11 No trabalho apresentado por Canotilho e que aqui será exaustivamente citado, a preocupação do autor se foca não apenas em apontar o sentido de uma constituição dirigente. Sua tese se preocupa também em inserir a vinculação do legislador à norma constitucional. O presente artigo, pelo contrário, só se debruçará sobre a primeira problematização apresentada.

12 CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p. 11

13 *Idem ibidem*, p. 12.

Trata-se de discutir se uma constituição é apenas uma lei do Estado e só do Estado ou é “um ‘estatuto jurídico do político’, um ‘plano global normativo’ do Estado e da sociedade?”<sup>14</sup> A tese de Canotilho sobre o dirigismo constitucional evita o reducionismo simplista de ter-se um objeto de estudo como texto estático, descolado do real. É com o objetivo de impedir a simples “juridicização da sociedade constitucional” que está sustentada a tese dirigente. Tenta com isso prevenir a abstração de problemas fundamentais de ordem teórico-políticas, tais como a questão da *legitimação e domínio* de tal sociedade, procurando integrar direito e política.

Ainda, Canotilho assinala que a ideia de constituição dirigente se imbrica na senda da constituição-programa, sendo considerada como introversão no modelo “constituição-garantia”. Melhor dizendo, a discussão sobre uma agenda política para a constituição pode ser considerada como uma afronta ao que se pode chamar de uma “primeira geração constitucional”, resultante da aplicação dos ideais iluministas, cuja expressão mais influente no novo mundo talvez seja a Constituição dos Estados Unidos da América.<sup>15</sup>

As constituições do século XVIII fundaram-se na instituição do Estado de Direito, destituindo o poder monárquico e estabelecendo, principalmente, limites à atuação do Estado e um mínimo de garantias aos cidadãos de determinado país. As chamadas “constituições-garantias” visavam muito mais solidificar, sob o ideário liberal dos séculos XVIII e XIX, um Estado de Direito do que qualquer outra coisa. Como aduz Canotilho, eram as constituições que se organizavam em torno da lógica de “garantir as regras do jogo”. Não deveriam (como até hoje não devem) suceder nenhuma outra espécie de “intromissão” na ordem jurídico-política da nação que não seja a imposição de limites à atuação do Estado em todas as suas formas como também instituir um rol de direitos e garantias do cidadão, seja em face do próprio Estado, seja em face de um cidadão em relação à sua coletividade. Trata-se, portanto, de importante passo político para os povos, que viu no individualismo liberal um ponto de partida para outra proposta de organização social.

Do outro lado, apontam-se as chamadas constituições-programa.

---

<sup>14</sup> Idem ibidem, p. 12

<sup>15</sup> Idem ibidem, p. 12.

Se o final do século XVIII e o início do século XIX marcaram o surgimento de textos constitucionais que são apontados pela doutrina como as chamadas constituições-garantia, a partir do segundo quartel do século XIX, vê-se a proliferação de um número bastante razoável das chamadas constituições sociais. Frutos do alargamento dos direitos políticos e sociais vistos ao longo do século XIX por toda a Europa, tais constituições, são “consideradas parte do novo ‘constitucionalismo social’ que se estabelece em boa parte dos Estados europeus e em alguns americanos.”<sup>16</sup>

É dentro do universo das constituições sociais que se encontram as chamadas constituições-programa. Com a expansão do rol de direitos previstos em tais cartas, que passam agora a contar com os chamados direitos sociais, começam a surgir pressões sociais para a implementação de tais direitos. Em maior ou menor medida, a efetivação das novas garantias sociais irá perpassar pela atuação direta do Estado. Ou seja, a efetivação dos direitos políticos, econômicos e sociais que começam a ser abarcados nas novas cartas constitucionais conformarão a necessidade de ação estatal, visando colocar em prática aquele conjunto de novos direitos. Ao processo de implementação, conformar-se-á um programa de ação para todos os entes públicos. Daí o termo *constituição-programa*. Talvez um dos melhores exemplos deste segundo modelo seja a Constituição de Weimar, de 1919. Conforme aponta Bercovici, o texto de Weimar é “frequentemente denominado como ‘compromisso constitucional’ (*Verfassungskompromiss*), ou ‘constituição programática’”<sup>17</sup>.

A importância desta discussão está obviamente ligada ao entendimento do que é a Constituição-programa e sua importância para a conceituação de uma constituição dirigente. Desta forma, observa-se que a noção de um dirigismo constitucional se funda na lógica de um texto programático, que estabeleça conteúdo de direcionamento político ao Estado, saindo de uma simples constatação inerte da existência de obrigações, direitos e garantias para outro estágio, que conforma regras de atuação para o poder público.

16 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.11.

17 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção permanente: atualidade de Weimar*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004, p.27.

A constituição de 1988 é uma constituição dirigente. Nessa visão, conforme José Afonso da Silva, tem-se já no prefácio de sua obra que:

*A função garantia* não só foi preservada como até ampliada na Constituição, não como mera garantia do existente ou como simples garantia das liberdades negativas ou liberdades-limites. Assumiu ela a característica de constituição-dirigente, enquanto define fins e programa de ação futura, menos no sentido socialista do que no de uma orientação social democrática, im-perfeita, reconheça-se.<sup>18</sup>

Seguindo esta linha, em defesa da Constituição de 1988 como sendo instrumento dirigente, Eros Grau aponta que: “se tomarmos a Constituição dirigente como aquela oposta à *Constituição estatutária* ou *orgânica*, teremos que a atual Constituição Brasileira permanece dirigente”.<sup>19</sup> Gilberto Bercovici, por sua vez, compreende que: “[A] Constituição de 1988 é uma Constituição dirigente, pois define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população”<sup>20</sup>. A lista dos constitucionalistas brasileiros que mesmo indiretamente defendem a tese de que a Carta Constitucional de 1988 é um texto de matriz eminentemente dirigente é bastante extensa. Entretanto, resta demonstrar de fato quais seriam os dispositivos programáticos que incluiriam a constituição brasileira atualmente vigente dentro do rol das ditas constituições dirigentes.

Na análise da constituição brasileira, é visível a quantidade de dispositivos programáticos contidos em seu texto. Logo ao início, no título I, dos princípios fundamentais, depara-se com o artigo 3º, que elenca os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Além de

18 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 19ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 6.

19 GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 12ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 364.

20 BERCOVICI, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*. *Op. Cit.*, p. 36.

contar em seu *caput* o termo “*objetivos fundamentais*”, que já permite a inferência óbvia de se tratar de normas-objetivo, ou normas programáticas, a visualização de uma Constituição que enumera tarefas para o Estado brasileiro segue também nos incisos do artigo 3º. A construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, o objetivo de erradicar a pobreza e de reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem comum sem preconceitos de origem, etnia, gênero ou afins são claras demonstrações das típicas normas-objetivo, enunciadas desde Lerche até Canotilho.

Ainda, é possível observar o conteúdo programático de diversos dispositivos, tais como o artigo 170, que traça como objetivo da ordem econômica brasileira “assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social”. No mesmo dispositivo, é possível ainda observar outros objetivos a serem perseguidos pelo Estado brasileiro, como o pleno emprego e a defesa do meio ambiente, por exemplo.

No mais, o conteúdo programático também é muito visível no parágrafo único do artigo 4º, que informa o objetivo da República Federativa do Brasil em construir uma comunidade latino-americana de nações. Há, ainda, o disposto no artigo 219 que caracteriza o mercado interno como patrimônio nacional, devendo ser incentivado para promover o desenvolvimento econômico e social.

A observação da análise do texto constitucional brasileiro indica que não apenas se trata de uma Constituição dirigente como sua matriz programática acena para um projeto nacional de desenvolvimento econômico-social com nuances claramente desenvolvimentistas.

De fato, há dentro da constituição econômica formal brasileira uma série de dispositivos que, se analisados em conjunto com o texto constitucional como um todo, permitem inferir que a maior tarefa que a Constituição de 1988 legou ao Estado brasileiro foi a superação do subdesenvolvimento sistêmico que o país carrega ao longo de sua história. Assim, a direção que aponta o conjunto de normas-programa analisados dentro do escopo da chamada *constituição econômica* indica um projeto de Estado de bem-estar social, propugnando que a redução das desigualdades sociais e regionais é, além de objetivo fundamental da República, um modelo de gestão do Estado.

Entretanto, a promulgação da Constituição de 1988 se dá em

momento político absolutamente diverso do que parece prescrever seu texto original. A década de 1990 inaugura no país uma nova quadra histórica. Sintetizada como a década neoliberal, ela será marcada como um momento de retirada da participação estatal da atividade econômica e da derrocada das políticas industriais do país.

Tendo como marco fundamental o Consenso de Washington, os países latino-americanos experimentarão, em maior ou menor medida, privatizações, mudanças na política fiscal, desregulação, uma abrupta abertura comercial e um aumento sensível da participação do capital estrangeiro no mercado interno. Como se verá abaixo, tais mudanças não ocorreriam sem sensíveis alterações no próprio texto constitucional.

### **3 A ASCENSÃO E A DERROCADA NEOLIBERAL: A INVIABILIZAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE E O RETORNO DA CONJUNTURA PARA SUA EFETIVAÇÃO.**

Um ano após a promulgação da Constituição, em novembro de 1989, estabelece-se o chamado Consenso de Washington. Nas palavras de David Harvey, tal consenso representa o momento em que o mundo capitalista mergulhou de maneira articulada à nova ortodoxia neoliberal, que surgiu após uma série de experimentos caóticos<sup>21</sup>. Foi ele marcado pela reunião de diversos governos conservadores, diretores executivos, representantes de instituições financeiras internacionais, ministros da Fazenda, além de presidentes de bancos centrais e uma série de representantes dos governos de países em desenvolvimento, na cidade de Washington, com a finalidade de avaliarem a economia dos países tomadores de empréstimos, que apresentavam resultados tidos por eles como insuficientes.

Durante o encontro, chegaram os seus integrantes à conclusão de que seriam necessárias reformas estruturais, um plano de estabilização econômica, assim como a ratificação do ideário neoliberal como condição para o fornecimento de novos empréstimos aos países periféricos no sistema capitalista. Dessa reunião surge então o documento que ficou conhecido como Consenso de Washington, que trazia um modelo de reforma que seria aplicado pelos governos nacionais devedores de

21 HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008, pp.22-23.

organismos financeiros e grandes credores internacionais nas décadas seguintes<sup>22</sup>.

No que se refere à América Latina, foi diagnosticada uma vulnerabilidade dos países às crises como impedimento ao crescimento econômico. Desse modo, seriam necessárias naquele momento o que chamaram de reformas de primeira geração, que focariam esforços nas reformas do Estado, da previdência, fiscal, na privatização de empresas estatais, na redução orçamentária de gastos públicos nacionais, no controle da inflação, na facilitação da competitividade externa, na desregulamentação, ou uma nova regulamentação sob o paradigma privado, na estabilidade de instituições financeiras, na obtenção de superávit primário, na liberalização do fluxo dos capitais, na política de incentivo do setor privado e flexibilização dos contratos de trabalho<sup>23</sup>.

A inserção de um modelo neoliberal no país já possuía seus adeptos desde o fim da década de 1980. Ao final do governo de José Sarney, frequentes eram as discussões sobre a pouca eficiência estatal. A construção desenvolvimentista, inclusive em setores estratégicos, era vista de forma negativa. A nova proposta era de uma iniciativa privada que, supostamente, tendia ao dinamismo e eficiência<sup>24</sup>. No início da década de 1990, já com certa influência do Consenso de Washington, tal discurso encontrou ambiente propício para se propagar. Maximiliano Martín Vicente dizia, nesse sentido, que as ideais neoliberais encontravam uma razão de existir e um contexto para serem arraigadas, contexto esse marcado pelo avanço do capitalismo na disputa com o bloco socialista, ao final da guerra fria<sup>25</sup>.

### 3.1 O NEOLIBERALISMO DA MISÉRIA

No ambiente político interno, tomou posse Fernando Collor, o primeiro

22 SILVA, Maria Abádia. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. *Linhas Críticas (UnB)*, Brasília, v. 11, n. 21, 2005, p. 255.

23 SILVA, Maria Abádia. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. *Linhas Críticas (UnB)*, Brasília, v. 11, n. 21, 2005, p. 256.

24 COSTA, Gloria Maria Moraes da. O BNDES nos Anos 1987-1990. *Memórias do Desenvolvimento*, ano 5, n. 5, pp. 61-106, 2016, p. 74.

25 VICENTE, Maximiliano Martín. *História e comunicação na ordem internacional*. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 127.

presidente eleito desde 1960, a inflação superava os 80% ao mês e a economia encontrava-se estagnada. O discurso de Collor foi pautado na denúncia à corrupção, no atendimento às camadas desfavorecidas da sociedade e na promoção de reformas estruturais. Tais reformas romperam com o modelo brasileiro baseado em elevada intervenção estatal e proteção tarifária. A política industrial do governo Collor, que restou fracassada, foi sempre subordinada ao combate inflacionário. Os planos econômicos Collor I e II não somente fracassaram em eliminar a inflação, como, também, resultaram em recessão e perda de credibilidade das instituições de poupança. Esse “processo de reformas”, iniciado no governo Collor, teve continuidade no governo Itamar Franco. Neste mandato surgiram, também, as bases do programa de estabilização que marcou o governo Fernando Henrique Cardoso<sup>26</sup>.

José Luís Fiori explica bem esse processo ao afirmar que a década de 1990 foi marcada pela discussão em torno da origem, natureza e objetivos dos ajustes e reformas implementadas pelos três governos eleitos no período. No centro desse debate estava a discussão sobre o alinhamento ou não do governo brasileiro com o Consenso de Washington e com as políticas de corte neoliberal<sup>27</sup>.

26 CASTRO, Lavínia Barros. Privatização, Abertura e Desindexação: A primeira metade dos anos 90. Em: *Economia Brasileira Contemporânea* (1995-2014). Editora Campos Elsevier. 2005, pp.139-142. O período denotou uma mudança do modelo de desenvolvimento que se inicia sobretudo na década de 1970. Momento em que houve um declínio da força do Estado para implementar suas decisões, que ganhou contornos dramáticos diante da chamada “globalização econômica” e da sua intensa mobilidade responsável por promover a força do capital internacional. TAVARES, André Ramos, “Facções privadas e política econômica não-democrática da ditadura brasileira”, *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, Belo Horizonte, ano 9, nº 32, maio/agosto 2015, pp. 1047-1066). Dentre as décadas de 1950 e 1980 a taxa média de crescimento brasileira foi de 7,4% ao ano, esse crescimento era balizado, sobretudo, por uma política de substituição de importações, mas também em episódios de indução às exportações, como no chamado “Milagre” ocorrido entre 1968 e 1973. CASTRO, Lavínia Barros. Privatização, Abertura e Desindexação: A primeira metade dos anos 90. Em: *Economia Brasileira Contemporânea* (1995-2014). Editora Campos Elsevier. 2005, p. 143.

27 FIORI, José Luís. O Cosmopolitismo de Cócoras. *Educ. Soc.* Campinas, v. 22, n.

Celso Furtado, por sua vez, critica a estratégia de estabilização que o governo brasileiro utilizou a partir de 1994, que, segundo ele, ignorou a instabilidade que enfrentava a conjuntura econômica nacional<sup>28</sup>. O

---

77, pp. 11-27, dez. 2001.

- 28 A citada crítica ao governo fica mais evidente quando aduz Furtado que: “O primeiro passo da nova política implantada há cinco anos consistiu em tirar proveito do aumento conjuntural de liquidez internacional. Deu-se, assim, mais elasticidade à oferta interna de bens de consumo, mas se inverteu a posição do balanço comercial que, de positivo, passou a ser fortemente negativo. Isso favoreceu a massa de consumidores, o que produziu dividendos políticos consideráveis. Como era de prever, logo se manifestou o desequilíbrio na balança de pagamentos. À diferença do ocorrido no passado, quando se enfrentava esse tipo de desequilíbrio manipulando o câmbio, dessa vez privilegiou-se a estabilidade de preços, facilitando o endividamento externo de curto prazo e elevando de forma exorbitante as taxas de juros. Essa política de juros altos provocou uma redução dos investimentos produtivos e uma hipertrofia dos investimentos improdutivos. O país começou a projetar a imagem de uma economia distorcida que se endivida no exterior para financiar o crescimento do consumo e investimentos especulativos, alienando o patrimônio nacional mediante um programa de privatizações. A recessão tornou-se inevitável”. FURTADO, Celso. *A Reconstrução do Brasil. Folha de São Paulo*, domingo, 13 de junho de 1999. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/f13069914.htm>. Acesso em 28/10/2021. José Luiz Fiori (pp. 11-27) aduz que o ponto central para a inversão do quadro de exclusão da crise dos anos de 1980 foi o plano real, mas ressalta: “O fato decisivo para o sucesso do programa de estabilização posterior foi o retorno do país ao mercado internacional de capitais, a partir de 1991, viabilizado pela renegociação da dívida e pela liberalização no controle dos fluxos de capital externo. Foi assim que o Brasil chegou à segunda metade dos anos 90 sob a égide de um pensamento e uma política de corte neoliberal, cuja aposta fundamental era no acesso a mais um ciclo de inserção financeira internacional e crescimento acelerado. Hoje sabemos que dessa vez a velha história não se repetiu e várias diferenças podem ser reunidas para tentar entender esse momento, bem como as possibilidades que nos esperam no futuro próximo. Passada uma década, generaliza-se a convicção de que o recente ciclo de integração econômico-financeira das elites cosmopolitas parece ter destruído, quase integralmente, a idéia de um desenvolvimento mais autônomo ou nacional”. FIORI, José Luís. *O Cosmopolitismo de Cócoras. Educ. Soc. Campinas*, v. 22, n. 77, pp. 11-27, dez. 2001.

autor assevera que o novo plano de estabilização que recomendava uma política compensatória fiscal e elevaria compulsoriamente a poupança foi concebida nos Estados Unidos com a ajuda de técnicos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Para Furtado, essa nova política não levou em conta as peculiaridades do processo legislativo brasileiro que não possui nível de racionalidade perseguido pelos tecnocratas.<sup>29</sup>

29 Furtado faz uma explanação sobre a estratégia do FMI, que segundo ele se baseava em um planejamento da recessão e que visava a dolarização, conforme expõe “Assim, fez-se evidente que a economia brasileira se autocondenara a ter de apelar para uma ruínosa moratória cujo impacto internacional seria necessariamente considerável. Foi o temor a essa repercussão que abriu espaço para uma ação preventiva de apoio ao Brasil comandada pelas nações mais ricas e articulada pelo FMI. Mais uma vez evidenciou-se que as instituições internacionais são incapazes de mobilizar os recursos requeridos para evitar rupturas de pagamentos de grande vulto. Os poucos recursos que intermedeiam são aplicados a taxas de juros que pouco alívio trazem aos devedores. Não obstante a excepcionalidade do caso, os recursos postos à disposição do Brasil aprofundaram o endividamento do país, particularmente se se tem em conta que as condicionalidades do FMI agravam seriamente a recessão. A estratégia desse órgão baseia-se em um planejamento da recessão, cujo objetivo parece ser forçar a adoção de um sistema de “currency board”, ou seja, a dolarização progressiva, à semelhança do ocorrido na Argentina. Isto implica que o Brasil, superendividado, deve compartilhar com o sistema financeiro internacional o governo do país. Diante dessa perspectiva teríamos de reconhecer que o recurso à moratória seria um mal menor em comparação com a abdicação da responsabilidade de autogovernar-se a que seríamos levados pela dolarização. O essencial é que o entendimento com os credores seja adequadamente programado no plano externo como no interno. Os aliados potenciais internos são os grupos industriais esmagados pelas taxas de juros exorbitantes e a classe trabalhadora, vítima do desemprego generalizado. Caberia inspirar-se no capítulo 11 do Código de Bancarrota dos Estados Unidos, conforme recomenda a Unctad. No plano externo, cabe lutar por uma reestruturação do sistema financeiro internacional, no sentido de reduzir a volatilidade dos fluxos de capital a curto prazo. Em síntese, voltar ao processo de endividamento externo ao sabor das vagas de liquidez do mercado financeiro internacional é aceitar o risco de uma moratória catastrófica, que parece ser o objetivo dos que se empenham em liquidar o que resta do patrimônio público (leia-se Petrobrás) e em ceder a instituições supranacionais o comando do sistema monetário

No dia 01 de janeiro de 1995, empossava-se como presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso que, logo ao assumir, já tomava como discurso o tema da estabilização, sobretudo por meio do Plano Real, surgido no governo de Itamar Franco. O argumento de FHC era no sentido de que nos governos anteriores, em menos de dez anos, cinco planos com esse viés foram frustrados: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991)<sup>30</sup>. De acordo com Cláudio Couto e Fernando Abrucio, o primeiro mandato FHC teve como focos principais duas agendas: a estabilização monetária e as reformas constitucionais. As demais iniciativas governamentais teriam para eles se articulado e entrelaçado a essas duas, como as privatizações, a reforma do sistema financeiro e o acordo da dívida dos estados. A estabilização foi buscada por meio do já mencionado Plano Real, já as reformas constitucionais foram consubstanciadas por dezesseis emendas

---

brasileiro (leia-se dolarização). Se privatizarmos o atual sistema bancário controlado pelo governo (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), estaremos em realidade submetendo a interesses privados os instrumentos da política econômica, o que significa tornar sem função o Banco Central. De toda forma, isso ocorrerá se mergulharmos numa progressiva dolarização, na conformidade dos compromissos assumidos com os credores externos sob a orientação do FMI”. FURTADO, Celso. A Reconstrução do Brasil. *Folha de São Paulo*, domingo, 13 de junho de 1999. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/f13069914.htm>. Acesso em 28/10/2021.

- 30 ALMEIDA, Júlio Gomes de. BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *Depois da Queda: A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp.362-364. Conforme Leda Paulani (2006, p.8) tais planos representam, do ponto de vista formal, o início do estado de emergência econômico no Brasil: “De um ponto de vista puramente formal, pode-se colocar o início da história do estado de emergência econômico no Brasil nos planos de estabilização monetária, que se iniciaram com o Plano Cruzado, em 1986. E isto por duas razões fundamentais: porque desponta aí a necessidade de salvar o país da anomia econômica que uma hiperinflação inevitavelmente produziria, e porque esses planos, por sua própria natureza, não eram passíveis de serem aprovados publicamente pelo Congresso, sob pena de comprometerem completamente os resultados pretendidos.” PAULANI, Leda Maria. Não há saída sem a reversão da financeirização. *Estud. av.*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 29-35, abril 2017, pp.30-31.

constitucionais aprovadas pelo governo, com foco sobretudo à desregulamentação do mercado.<sup>31</sup>

Havia um descomprometimento *público do governo em relação à economia, consubstanciado com o que se chamou de “Reforma do Estado”, engendrada por meio dessas emendas constitucionais e pela criação de novas entidades da administração pública, que*, baseadas na estrutura norte-americana, passaram a se chamar agências e seriam independentes quando relacionadas à política governamental. Nesse novo formato econômico, conforme pontua Gilberto Bercovici, a regulação virou o “tema da moda”, defendendo-se um “novo direito público da economia” mais adequado a esse novo formato em detrimento do “antiquado dirigismo da Constituição de 1988”<sup>32</sup>. Cambia-se o foco da atuação da administração pública dos controles de procedimentos ao controle de resultados, focando-se em um ideal de eficiência por meio de maior autonomia ao

---

31 “As cinco primeiras emendas do período FHC eram todas referentes à desregulamentação dos mercados, à desestatização e à abertura econômica. Entre elas, a mais controversa era a que acabava com o monopólio estatal na exploração do petróleo, mesmo assim foi possível sancioná-las já no primeiro ano de mandato, graças à lua-de-mel do presidente com o país e à sua ampla base de apoio congressional. O ano seguinte foi ainda mais pródigo: seis emendas foram aprovadas. Dessas, quatro merecem destaque: duas dando alívio fiscal ao governo – o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF); outras duas promovendo a desestatização do setor de seguros e criando o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Fundef). Já em 1997 o ritmo diminuiu um pouco, embora tenha sido aprovada uma das mais controversas emendas: a que permitia a reeleição presidencial, além da renovação do FEF. Finalmente, no último ano do primeiro mandato aprovaram-se duas grandes emendas, concernentes às reformas administrativa e previdenciária, além de uma que – abarcando esses dois campos – alterava o regime constitucional dos militares”. COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003., pp.275-276.

32 BERCOVICI, Gilberto. A Atuação do Estado Brasileiro no Domínio Econômico. Em: *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*. Volume 3. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2010, p.486.

administrador público e da criação de órgãos independentes.<sup>33</sup>

O período é marcado pelo avanço de um padrão sistêmico que é avesso à Constituição Dirigente: a financeirização. De acordo com César Simoni Santos e Daniel Sanfelici: “a financeirização consiste em um padrão de acumulação caracterizado pela preponderância de uma lógica financeira sobre a reprodução econômica da sociedade”. Sublinha nesse sentido os autores que em tempos recentes pode-se verificar profundas mudanças nas formas de gestão do capital produtivo que respondem a demandas próprias dos ritmos e exigências do capital financeiro<sup>34</sup>. Na visão de François Chesnais, no mundo contemporâneo essa lógica se apresenta sob uma forma específica do capitalismo no qual o capital que é portador dos juros localiza-se no centro das relações econômicas e sociais. Nesse sentido, as formas de organização capitalistas mais facilmente identificáveis permanecem sendo os grupos industriais transnacionais, que possuem como encargo a organização da produção de bens e serviços, a captação de valor e a organização de maneira direta da dominação política e social do capital em face dos assalariados. Ao lado dessas indústrias transnacionais encontram-se menos visíveis e menos atentamente analisadas as instituições financeiras bancárias e não bancárias que possuem um capital de traços particulares, que buscam fazer dinheiro sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posses de ações e de lucros nascidos de especulações bem-sucedidas<sup>35</sup>. Leda Paulani em seu recente texto ‘Não há saída sem a reversão da financeirização’, aduz que o Brasil se encontra desde o último quartel do século XX sob uma face rentista em que os imperativos do capital como propriedade se sobreporiam aos do capital como elemento fundante da produção de bens e serviços. Diante disso, a financeirização se configuraria como o

33 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. reimpr. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 2002, pp. 109-126.

34 SANTOS, C.R.S; SANFELICI, Daniel. Caminhos da produção financeirizada do espaço urbano: a versão brasileira como contraponto a um modelo. *Cidades* (Presidente Prudente), v. 12, 2016, p. 7.

35 CHESNAIS, François. *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo, Boitempo, 2005, pp.35-36.

ponto mais discutido desse momento. Tal processo para a autora possui, na história brasileira, dois momentos destacáveis:

inicialmente de forma passiva, quando foi vítima da chamada “crise da dívida externa” nos anos 1980, depois de forma ativa, quando tomou as providências, a partir de meados dos anos 1990, para seu ingresso na era da financeirização como “potência financeira emergente” ou, nos nossos termos, como “plataforma internacional de valorização financeira”<sup>36</sup>.

Essa ‘forma ativa’ instaurada nos anos de 1990 é responsável pela criação do arcabouço institucional que hoje emoldura todo o funcionamento do capitalismo nacional e que se construiu com a finalidade de: “atender com presteza e precisão os interesses da riqueza financeira, em particular dos credores e investidores externos”. Tal fato é demonstrado pela grande abertura financeira, sem quaisquer controles sobre os fluxos internacionais de capital, pela internacionalização do mercado brasileiro de bônus, pelas concessões tributárias a proprietários de ações, pelos ganhos financeiros de não residentes, pelas alterações legais que geraram maiores garantias aos credores do setor privado, como a reforma da Lei de Falências e as alterações nos regime geral e próprio de previdência social, bem como pela: “adoção de um receituário macroeconômico agressivamente voltado para o benefício da riqueza financeira, baseado na austeridade fiscal e em taxas reais de juros absurdamente elevadas, frequentemente as campeãs do mundo”<sup>37</sup>. Esse cenário brasileiro reflete a lógica de ‘padrão sistêmico’ cunhado por José Carlos Braga, na medida em que toda a estrutura social vai se direcionando à finalidade de atender à riqueza financeira, formando uma dinâmica estrutural submetida aos princípios de uma lógica financeira geral<sup>38</sup>. Essa lógica finan-

36 PAULANI, Leda Maria. Não há saída sem a reversão da financeirização. *Estud. av.* São Paulo, v. 31, n. 89, abril 2017, pp. 30-31.

37 PAULANI, Leda Maria. Não há saída sem a reversão da financeirização. *Estud. av.* São Paulo, v. 31, n. 89, abril 2017, p.32.

38 BRAGA, José Carlos de S. “Financeirização Global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo”. In: TAVARES e FIORI (Orgs.). *Poder e Dinheiro:*

ceira tem como uma de suas manifestações: “a crescente participação dos ganhos de origem financeira na composição dos lucros de alguns grupos empresariais”<sup>39</sup>.

Em 2003, ao assumir o governo, Lula se encontrava em uma conjuntura decorrente, de acordo com Eduardo Fagnani, de dois movimentos estruturais opostos: o primeiro que ganhou impulso na luta pela redemocratização do Brasil e desaguou na Constituição de 1988 que apontava o rumo da estruturação de políticas inspiradas no Estado de bem-estar; o segundo, dentre 1990 e 2002, apontava no sentido da desestruturação de tais conquistas<sup>40</sup>. Sua ascensão ao poder parecia representar a ascensão da esquerda ao poder, foi bruscamente seguida de processo de moderação, que o aproximou do centro político e abandonou bandeiras que historicamente apoiou, como a moratória da dívida externa<sup>41</sup>.

Embora seja verdade a proposição de Perry Anderson, ao versar sobre o governo de Lula, de que “ser mais popular no final do que no início de um prolongado período no poder é raro”<sup>42</sup>, a popularidade de Lula só se consolida em decorrência de um plano de contradições, que o estabelece como um populista do agrado das massas e das elites. Para além do juízo que se faz do personagem, esse plano de contradições, de acordo com Alexandre de Freitas Barbosa, representa-se pela contraposição entre a retomada do crescimento econômico e o agravamento dos problemas de infraestrutura; dos avanços sociais em termos de redução da desigualdade de renda e ampliação de algumas políticas públicas; de um maior protagonismo do país em âmbito internacional, designando ao presidente o codinome internacional de “pai dos pobres”; de um

---

uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. pp. 195-242

39 KRIPPNER, G. *The financialization of the American economy*. *Socio-economic Review*, 3, pp. 173-208, 2005.

40 FAGNANI, Eduardo. *A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica*. o. IE/UNICAMP, Campinas, n. 192, jun. 2011, p. 2.

41 GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: *Economia Brasileira Contemporânea (1995-2004)*. Editora Campos Elsevier. 2005, pp.197-198

42 ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 91, p. 23-52, nov. 2011, p.23.

enrijecimento do debate político por meio de uma aliança entre a direita e a esquerda, passando por todos os matizes intermediários; de um operário que cede aos apelos da bancada ruralista e que usa um boné do MST; de uma maior cooptação dos movimentos sociais concomitantemente às transformações de suas bandeiras em políticas concretas; de um slogan “país rico é país sem pobreza”, que muito agradava a alta finança; da ofensiva midiática que atacava o presidente operário e limitava seu raio de ação; e, por último, das manifestações que revelam o abismo entre as conquistas do governo e as desigualdades estruturais em termos de acesso às políticas sociais e aos direitos de cidadania.<sup>43</sup>

Esse cenário, conforme Leda Paulani, representa a transformação em regra de um estado de emergência econômico, que teve início na década de 1980, particularmente após a queda do estado de exceção jurídico da ditadura militar e que se manteve nos governos democráticos

---

43 BARBOSA, Alexandre de Freitas. “Era Lula”, “Desenvolvimentismo” e as desigualdades estruturais. *Rev. Inst. Estud. Bras.*, São Paulo, n. 58, p. 135-136, junho de 2014. As opiniões contraditórias, também são ressaltadas pela análise de Pedro Cezar Dutra Fonseca, André Moreira Cunha, Julimar da Silva Bichara, que afirmam: “Atualmente se registra uma controvérsia sobre o desempenho da economia brasileira a partir do Governo Lula (2003-2010). De um lado, vários economistas, e o próprio discurso oficial, enfatizam o que consideram ser altas taxas de crescimento, principalmente se forem levados como padrão de comparação os oito anos anteriores, do Governo Fernando Henrique Cardoso, e, mais recentemente, a crise financeira global que se apresentou de forma mais nítida a partir de 2008. Em decorrência, vários autores têm sugerido a interpretação de que estaria de volta o desenvolvimentismo brasileiro, ressaltando mudanças na condução da economia com relação aos governos das décadas de 1980 e 1990. (...) Outros, concordando com a guinada de rumo, mas de forma crítica ao lamentar o abandono da ortodoxia pelos ímpetus redistributivistas que o governo manifestaria, como se mostrará adiante, admitem as tendências desenvolvimentistas do governo Lula e as interpretam como uma forma de populismo, lembrando a antiga relação, tradicional nas análises sobre economia latino-americana, desenvolvimentismo, substituição de importações e populismo”. Cf. FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. *O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?* *Nova econ.*, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 403-428, agosto de 2013.

que assumiram o poder<sup>44</sup>. Essa transformação em regra se dá: “quando Lula assume e abraça com determinação inimaginável o receituário ortodoxo de política econômica”<sup>45</sup>. Essa adequação ao receituário ortodoxo se demonstra sobretudo pela elevação do superávit primário em

44 PAULANI, Leda Maria. *Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento*. In: I Colóquio da Sociedade Latino Americana de Economia Política e Pensamento Crítico, 2006, Santiago, 2006, p. 7

45 PAULANI, Leda Maria. *Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento*. In: I Colóquio da Sociedade Latino Americana de Economia Política e Pensamento Crítico, 2006, Santiago, 2006, pp. 16-17. Antes de assumir essa postura ‘inimaginável’ o partido havia divulgado um primeiro documento com o debate programático que seria instituído pelo seu governo. O documento que data de 2001 era denominado “Um outro Brasil é possível”. Dentre suas principais propostas, constavam-se a: “Renegociação da dívida externa, limitação, na forma de um percentual-teto das receitas, da disponibilidade de recursos destinados ao pagamento de juros da dívida pública”. Além disso, deve-se destacar o programa batizado de “A ruptura necessária”, que foi aprovado pela máxima instância deliberativa do partido, em um encontro nacional em Olinda, no ano de 2001. Dentre as consequências desse programa, surgiu o documento que instituiu o projeto “Fome Zero”, que dentre suas proposições previa a concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores do meio urbano que contribuíam ao INSS. A estimativa era um aumento da ordem de 2% do PIB na despesa de benefícios, decorrente da inclusão da massa de indivíduos na previdência. Essas medidas tenderiam a gerar um aumento no gasto público, assistencial e previdenciário, o que representaria, somando-se a outras propostas, uma variação na ordem dos 5% no PIB, tendo-se em consideração a situação à época. Essa constatação é relevante para o entendimento do mercado financeiro em 2002, e o “alívio”, resultante do abandono dessa postura em 2003. Esse abandono de postura, que pode ser chamado de uma ruptura da ruptura, é evidenciado por Lea Vidigal Medeiros, a qual relembra que a opção do governo foi a preservação dos pilares macroeconômicos do governo de Fernando Henrique Cardoso, pautado em: “priorizar o controle da inflação pela manutenção de elevadas taxas de juros, câmbio apreciado e contração fiscal”. MEDEIROS, Lea Vidigal. *Direito econômico e superação do subdesenvolvimento: BNDES e planejamento*. Dissertação (Dissertação em direito) – Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2016, p.246.

4,25%, acima dos 3,75% exigidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI); pelo aumento em 26,5% da taxa básica de juros que já era de 22%, o que é extremamente elevada; e por um brutal corte de liquidez, por meio de aumento compulsório dos bancos que tirou de circulação sem aviso prévio 10% dos meios de pagamento<sup>46</sup>. A autora aduz que tais medidas foram justificadas pelo PT ativando o discurso do descontrole monetário e do *default* externo. Sem essa escusa, para Paulani, não seria possível ao governo PT que foi eleito com a finalidade de mudar essa política, justificar tais medidas. Para fazê-las adotou-se o discurso de que seria algo passageiro e, quando fosse ultrapassada a emergência, adotar-se-ia finalmente um programa antineoliberal. Esse programa antineoliberal não chegou, ao invés disso o que se viu foi uma constante justificativa de que a permanência desse regime de emergência era necessária. No entanto, os custos de tal permanência foram altos<sup>47</sup>.

Bresser-Pereira foca a sua análise do período em verificar a herança macroeconômica que Lula assumiu ao manter o tripé estabelecido por FHC em 1999, assim, seu governo: “não logrou baixar substancialmente a taxa de juros, e, principalmente, não logrou neutralizar a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio que existe no

46 PAULANI, Leda Maria. *Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento*. In: I Colóquio da Sociedade Latino-Americana de Economia Política e Pensamento Crítico, 2006, Santiago, 2006, p. 17.

47 Dentre eles Paulani pontua: a manutenção das taxas reais de juros mais elevadas do mundo; o pagamento de um serviço da dívida que chegava a 8% do PIB, a realização de um superavit primário que beirava os 5% do PIB; a transformação do sistema previdenciário brasileiro, acabando com o solidarismo intergeracional; a aprovação de uma lei de falência que coloca os interesses dos credores do sistema financeiro à frente dos interesses dos trabalhadores e dos interesses do Estado no gerenciamento das massas falidas; e a defesa despudorada da independência de direito do Banco Central. PAULANI, Leda Maria. *Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento*. In: I Colóquio da Sociedade Latino-Americana de Economia Política e Pensamento Crítico, 2006, Santiago, 2006., p. 16; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 95, p. 5-15, março. 2013. pp. 6-7.

Brasil.”<sup>48</sup>. Em que pese esse cenário de manutenção, conforme Bresser-Pereira, o petista pode ser considerado como um presidente bem-sucedido, diante dos seus: “altos índices de popularidade alcançados e a neutralização das críticas da direita conservadora”. Essas popularidade e neutralização só se afirmam, pois, Lula: (i) quase dobrou a taxa de crescimento; (ii) diminuiu a desigualdade, o que melhorou o padrão de vida de milhões de brasileiros; e (iii) alcançou grande prestígio internacional<sup>49</sup>.

Ao ser eleita, Dilma Rousseff, após ter sido apoiada de forma crucial na campanha eleitoral pelo presidente Lula, gerou na população uma expectativa de continuação, o que era endossada pela própria presidente. Na esfera macroeconômica, Bresser-Pereira faz reflexões sobre os dois primeiros anos de Dilma. Para tal, ele inicia ressaltando a pesada herança recebida pela presidente: “uma taxa de juros elevada, e uma taxa de câmbio altamente sobreapreciada. E no início de seu governo, em janeiro de 2011, o país já não podia mais contar com aumento dos preços das commodities exportadas que haviam tanto beneficiado seu antecessor”. O panorama internacional também não era favorável, em 2011 a economia americana não se recuperava de forma satisfatória à crise de 2008 e o velho continente passava pela crise do euro, consequentemente, os países desenvolvidos ou apresentavam diminutas taxas

48 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 95, pp. 5-15, Mar. 2013, pp. 5-6.

49 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 95, pp. 5-15, Mar. 2013, pp. 6-7. O autor atribui à conjuntura internacional e ao aumento do mercado interno proporcionado pela elevação dos salários reais e à ampliação do crédito ao consumidor, o crescimento econômico registrado após 2006. Em geral, o presidente se deixou dominar pelo objetivo de controlar a inflação, recorrendo para tal, da apreciação cambial. Entretanto, ele ressalta que em dois específicos momentos de seu governo, Lula demonstrou independência: (i) quando o ministro Guido Mantega estabeleceu um imposto sobre as entradas de capital, rompendo com a ortodoxia que condenava qualquer controle de capital; e (ii) quando, diante da crise financeira global de 2008, realizou uma política contracíclica competente baixando impostos e ampliando substancialmente o crédito dos bancos públicos.

de crescimento, ou até mesmo negativas, diminuindo, assim, a demanda pelos produtos brasileiros. Dilma Rousseff desde o início de seu governo propôs rever a política do tripé macroeconômico.

Em discurso realizado em abril de 2012, a presidente afirmou que para se desenvolver o Brasil necessitaria: “equacionar as três amarras do país: taxa de juros alta, câmbio e impostos altos”. Bresser-Pereira aponta um momento relevante para as propostas desenvolvimentistas da presidente quando Alexandre Tombini assumiu a presidência do Banco Central, pois o banco voltou a se identificar com os interesses nacionais e deixou de haver um conflito permanente com o Ministério da Fazenda, que se tornara desenvolvimentista desde que Guido Mantega passou a dirigi-lo em 2006. Em consequência a essa congruência de interesses, a presidente logrou reduzir substancialmente a taxa de juros em termos nominais e reais, a qual caiu para cerca de 3% ao ano, além da taxa de câmbio que se depreciou de R\$ 1,65 para cerca de R\$ 2,05 por dólar. Entretanto, o autor afirma que essas mudanças, sobretudo as relativas à taxa de câmbio, são insuficientes, prova disso é a manutenção da crise permanente e da desindustrialização<sup>50</sup>

50 O autor tenta explicar os porquês dessa condição permanente de crise e desindustrialização, para isso ele reflete, sobretudo, sobre a falta de apoio por parte da sociedade civil e o peso da herança da direita liberal: “Por quê? Essencialmente porque não tem o apoio na sociedade civil brasileira necessário para realizar essa mudança - no qual o peso de uma direita liberal e dependente é muito grande. O que se conseguiu, depois de dez anos de crítica<sup>6</sup>, foi o apoio da sociedade para a redução das absurdas taxas de juros defendidas pela ortodoxia econômica. Já em relação à taxa de câmbio, o que se logrou foi colocar o problema na agenda nacional. Mas não foi possível persuadir a sociedade quanto à necessidade e possibilidade de se adotar uma política de taxa de câmbio que faça com que o real flutue não mais em torno do equilíbrio corrente, mas do equilíbrio industrial, dado que os cidadãos têm dificuldade em compreender o papel da taxa de câmbio no desenvolvimento econômico, e porque a hegemonia da ortodoxia liberal é ainda muito grande, apesar da desmoralização causada pela crise financeira global de 2008. A ortodoxia naturalmente rejeita o diagnóstico novo-desenvolvimentista para o baixo crescimento do país, que o explica pela alta taxa de juros e a taxa de câmbio sobreapreciada. Em seu lugar continua afirmando que o problema do Brasil seria a baixa poupança, e, naturalmente, a falta das reformas institucionais liberalizantes “mágicas” que

Ainda no que se refere aos dois primeiros anos do governo Dilma, na órbita macroeconômica, de acordo com os economistas Rafael Fagundes Cagnin, Daniela Magalhães Prates, Maria Cristina de Freitas e Luís Fernando Novais, podem ser identificados três períodos distintos na orientação da política da presidente. Os autores resumizam o que chamam de primeiro período o primeiro semestre de 2011, afirmando que as políticas monetária e fiscal foram restritivas, buscando arrefecer a atividade econômica e conter a aceleração inflacionária. A diretriz da política do novo governo alinhou-se às iniciativas adotadas no final do governo Lula, assim como as medidas macroprudenciais no mercado de crédito que procuravam reduzir os riscos associados à forte expansão dos empréstimos com recursos livres às famílias, mas que também contribuíram para a desaceleração da demanda. Nesse período, novas medidas macroprudenciais no mercado de câmbio e controles de capitais foram adotados no sentido de conter a tendência de apreciação do real, resultante do maior diferencial entre os juros internos e externos<sup>51</sup>.

Os economistas continuam sua análise versando sobre o que eles chamam de segundo período, que se inicia em agosto de 2011 e vai até

---

permitiriam tornar os mercados mais livres e todo o sistema econômico mais eficiente. Não perderei tempo em relação a esta segunda tolice. Quanto ao nível de poupança, no Brasil, de fato, ele é baixo, mas, de acordo com a lógica keynesiana, para que ele aumente é preciso que antes aumente o investimento,<sup>7</sup> o que depende de duas providências: primeiro, que a taxa de juros seja moderada e a taxa de câmbio seja tornada competitiva, localizada no nível do equilíbrio industrial, porque as empresas só investem quando há oportunidades de investimentos lucrativos para os empresários - algo que se reduz à medida que se aprecia a taxa de câmbio e sobem os juros; segundo, que o Estado realize uma poupança pública positiva, em vez de apenas alcançar um superávit primário. Ora, não obstante o avanço realizado nos primeiros dois anos do governo Dilma, a taxa de juros real ainda continua alta quando comparada com a dos demais países. E a taxa de câmbio continua substancialmente sobreapreciada, muito distante do equilíbrio industrial de R\$ 2,75". BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 95, pp. 5-15, Mar. 2013, pp. 5-15.

51 CAGNIN, Rafael Fagundes *et al.* A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 97, pp. 169-185, nov. 2013.

junho de 2012. Nesse período, destacam, sobretudo, o aprofundamento da crise do euro, pois, em decorrência desse aprofundamento, houve desaceleração econômica e o governo adotou medidas anticíclicas. Dentre essas medidas estão a: (i) redução da taxa básica de juros; e os (ii) estímulos creditícios e desoneração tributária<sup>52</sup>.

Essa deterioração do cenário externo e a desaceleração da inflação, de acordo com eles, abriram caminho para a reorientação dos objetivos da política econômica para priorizar a diminuição do diferencial entre a taxa básica de juros brasileira (Selic) e as taxas de juros internacionais. Porém, contribuíram para a garantia da estabilidade monetária por meio de taxas de juros mais baixas e taxa de câmbio competitiva para o setor industrial. Além disso, houve uma contenção adicional de gastos e ampliação dos controles de capitais diante do receio de novo aporte de capitais externos após a expansão de liquidez pelo Banco Central Europeu<sup>53</sup>.

O terceiro período destacado pelos economistas refere-se ao segundo semestre de 2012, momento de aprofundamento da desaceleração econômica, reduzindo a meta da taxa básica SELIC e, assim como em 2008 e 2009, com ação anticíclica pelos bancos públicos: “mitigando o efeito negativo sobre a oferta de crédito da perda de ritmo do crédito concedido pelos bancos privados e assegurando que as reduções da taxa básica de juros atingissem os tomadores finais”<sup>54</sup>.

Em números, o IBGE faz um levantamento, utilizando-se de fatores como o PIB, o consumo das famílias, o consumo do governo, a formação bruta de capital fixo e as exportações líquidas, de 1999 a 2014:

---

52 CAGNIN, Rafael Fagundes *et al.* A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos estud.* - CEBRAP, São Paulo, n. 97, pp. 169-185, nov. 2013.

53 CAGNIN, Rafael Fagundes *et al.* A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos estud.* - CEBRAP, São Paulo, n. 97, pp. 169-185, nov. 2013.

54 CAGNIN, Rafael Fagundes *et al.* A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos estud.* - CEBRAP, São Paulo, n. 97, pp. 169-185, nov. 2013.

**Tabela 1: Taxas de crescimento médias anuais do PIB real (1999-2014 – em percentual)**

Ano	PIB	Consumo da Famílias	Consumo do Governo	Formação Bruta de Capital Fixo	Exportações Líquidas*
1999-2002	2.1	1.7	2.2	-2.1	13.2
2003-2006	3.5	3.2	2.5	4.3	0.6
2007-2010	4.6	5.8	3.9	10.0	-12.8
2011-2014	2.1	3.1	2.2	1.8	-2.5
199-2014	3.1	3.4	2.6	3.1	-0.1

**Fonte:** IBGE, Contas Trimestrais, Série encadeada a preços constantes de 1995.

André Nassif em seu artigo sobre ‘as armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira’ ao tentar estabelecer pressupostos para responder se, no futuro, o tripé macroeconômico trará algum resultado, elabora uma análise do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, verificando se esses números representariam uma “herança maldita” para seus sucessores. Para tal, ele contesta o porquê de um crescimento tão abaixo do governo Lula, utilizando-se como parâmetro a tabela acima do IBGE. Ele inicia essa análise afirmando que as políticas anticíclicas implementadas pelo Brasil, tanto fiscais, quanto monetárias, tornaram a recessão brasileira em 2009 “relativamente suave”. Utiliza como dado nesse sentido o pequeno declínio do PIB naquele ano, 0,2%. Além disso, ressalta ele o elevado crescimento no ano de 2010, 7,6%, último ano do segundo mandato do governo Lula. Diante disso, a questão inicial seria verificar o porquê de o crescimento de 4,6% entre 2007 e 2010 não ter se sustentado entre 2011 e 2014, momento que o PIB real brasileiro apresentou uma taxa de crescimento média anual de apenas 2,1%? Neste ponto, ele afirma que a resposta oficial, antes do período eleitoral, era que ainda havia um ressentimento brasileiro

da crise mundial, pois os países desenvolvidos ainda mostravam baixo crescimento em 2014, passados seis anos após a eclosão da crise global. Entretanto, o autor problematiza esse tipo de argumento, pois: os países em desenvolvimento e emergentes em geral exibiram taxas de crescimento médias anuais do PIB real próximas a 5% a partir de 2012, e os países em desenvolvimento de baixa renda cresceram a taxas próximas a 6% em igual período. Sendo assim, ainda que o contexto de incerteza internacional persistisse, caberia argumentar que os principais entraves à retomada do crescimento econômico brasileiro de forma sustentada estariam relacionados predominantemente a fatores de natureza doméstica. Para os anos seguintes, no que se refere ao Tripé Macroeconômico, André Nassif analisou, à guisa de conclusões, que as primeiras medidas lançadas pela equipe econômica sinalizaram que o tripé macroeconômico estava sendo revigorado sobre bases extremamente conservadoras. Dentre as medidas avaliadas, ele destaca:

i) As metas de superávits fiscais primários da ordem de 1,2% do PIB para 2015 e 2% do PIB para 2016 e 2017;

ii) A continuidade da política de aumento da taxa de juros básica (SELIC) que, desde maio de 2013, evoluíram de 8% para 12,75% em março de 2015. Embora o Conselho de Política Monetária (COPOM) tenha anunciado o último aumento da taxa básica “sem viés”, este indicador já conferia ao Brasil, mais uma vez, o *status* de país com a maior taxa de juros real do mundo (cerca de 5,8%)<sup>55</sup>.

Diante de tais medidas e dos problemas conjunturais do país, como, por exemplo, (i) problemas de corrupção na Petrobras, que implicaram a interrupção temporária dos investimentos que haviam sido programados para o setor; e (ii) problemas de oferta de energia elétrica, estaríamos diante de uma “tempestade perfeita” rumo à recessão econômica.<sup>56</sup>

O impeachment de Dilma Rousseff em 2016 tem em suas raízes questões que variam de interesses de classe à condução da política econômica. Com seu eixo central colocado nas consequências políticas da

---

55 NASSIF, André. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 35, n. 3, pp. 426-443, setembro. 2015.

56 NASSIF, André. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 35, n. 3, pp. 426-443, setembro. 2015.

Operação Lava Jato, há de se ter em mente que o modelo adotado pelo Governo Federal pós-2008 estava exaurido. A queda dos preços relativos de *commodities* como a carne bovina, o minério de ferro, soja e petróleo, somada à explosão das dívidas privadas e à sensível queda de arrecadação da União face os incentivos tributários, forneceu ao setor privado as questões materiais necessárias para apoiar um golpe parlamentar.

Este quadro abrirá espaço para uma radicalização da agenda liberal. Com o consentimento e a apatia de setores importantes da sociedade, dá-se início a um processo que por um lado visava reduzir os custos de oferta, tais como os direitos trabalhistas. Por outro, buscava reorganizar sob o prisma ortodoxo a condução dos gastos públicos. A epítome deste segundo ponto residiu na aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 32/2019, impondo o chamado Teto de Gastos, que retirou por completo o poder de investimento público, e, juntamente com ele, o interesse do setor privado.

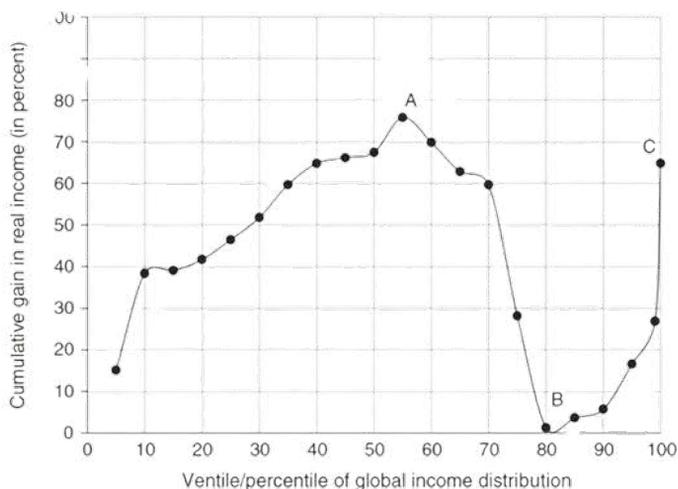
## 2.2. A MISÉRIA DO NEOLIBERALISMO

Em estudo seminal sobre a desigualdade global, Branko Milanovic aponta para aquilo que chamou de vencedores e perdedores no processo de globalização. Através das análises combinadas e moduladas de dados estatísticos do Banco Mundial e do método estabelecido por Thomas Piketty, Lakner e Milanovic constroem o gráfico que ficará conhecido como “o gráfico da tromba do elefante”.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> LAKNER, Christoph; MILANOVIC, Branko. 2013. *Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. Policy Research Working Paper; n.º. 6719. World Bank, Washington, DC.*

**Gráfico 1: Ganho relativo em rendimentos reais *per capita* por nível de rendimentos mundiais, 1988-2008**



**Fonte:** Lakner & Milanovic, 2013

Do que interessa aqui, cumpre ressaltar que os três percentis indicados no gráfico apontam para quais centis da população tiveram os melhores e os piores ganhos relativos de rendimento *per capita* entre 1988 (ano da queda do muro de Berlim) e 2008, ano da explosão da bolha especulativa imobiliária norte-americana e data de início da grande recessão da primeira década do século XXI.

No ponto **A** indica-se o 55º percentil, que seria algo próximo da chamada “nova classe C”. Neste ponto, verificamos um aumento de quase 80% da renda nestas duas décadas. Aqui, os autores lembram que 9 entre 10 pessoas deste percentil estão em países como China, Índia, Vietnã e Indonésia.

O ponto **B** diz respeito às classes médias. Este bloco percebeu um aumento de praticamente 0% nestes 20 anos. Não só, 3/4 desse ponto representam pessoas dos países da OCDE (menos Europa Oriental e Chile), além de EUA e Japão.

Já o ponto **C** trata do 1% mais rico do mundo. Neste nível, verifica-se um aumento de praticamente 70% dos rendimentos dos ultra ricos

no período. Os EUA representam metade deste centil, que também é majoritariamente formado pela Europa Ocidental, Japão e Oceania. Brasil, Rússia e África do Sul detinham cada, em média, 1% do 1% mais rico do mundo.

Assim, é possível verificar que o processo de globalização, quando analisados durante os vinte anos que marcaram a ascensão do neoliberalismo no ocidente garantiram uma concentração de renda sem precedentes. Desde o fim da hegemonia do Estado de bem-estar ocidental, viu-se um crescimento de 80% da renda dos setores médios do oriente, enquanto as classes médias do ocidente desenvolvido (incluindo aqui o Japão) ficaram praticamente estagnadas. Já o topo da pirâmide dos rendimentos *per capita* dos países ricos, amealhou cerca de 70% de aumento em suas rendas.

Não é coincidência que este quadro seja coincidente com as políticas de financeirização e desindustrialização que tornaram os setores médios de países como os Estados Unidos, Inglaterra, França e Brasil verdadeira terra arrasada. O *offshoring* industrial destas nações teve basicamente como destino países como China, Índia, Indonésia e Tailândia.

Não só, é fato notório que a China foi a maior vencedora no processo de globalização. Explorando seu excedente de mão-de-obra e com um planejamento industrial muito bem definido, o país se tornará rapidamente o novo pátio industrial do planeta.

Yi Wen aponta que entre as medidas decisivas para garantir a rápida industrialização chinesa está a negação ao Consenso de Washington. Ao negar a necessidade de ação política para a formação de mercados, o modelo neoliberal peca por definir uma agenda de liberalização econômica que nega a essência da construção do modelo capitalista.<sup>58</sup>

É exatamente o que afirma Isabella Weber, ao indicar as razões que garantiram que a China escapasse da terapia de choque<sup>59</sup>. Para a autora,

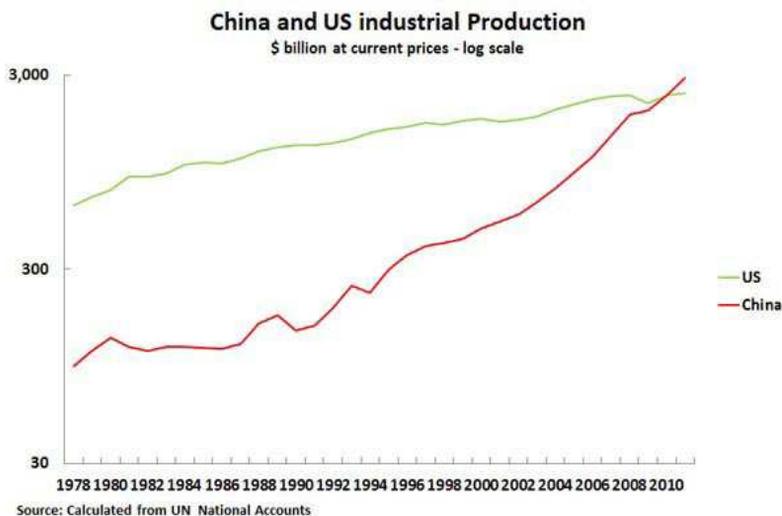
58 WEN, Yi. *The making of an economic superpower : unlocking China's secret of rapid industrialization*. New Jersey : World Scientific, 2016, p. 148 e ss.

59 O termo “terapia de choque” deriva do conceito de “doutrina de choque”, que foi utilizado por Naomi Klein para designar o modelo de implementação das políticas de radicalização dos mercados. Conforme indica a autora, o modelo teria sérias restrições para aplicação nas democracias maduras. Assim, o laboratório do neoliberalismo teria sido o Chile de Pinochet e não a Inglaterra de Thatcher. KLEIN,

a compreensão smithiniana sobre a revolução industrial foi distorcida pelo debate ideológico, ao ponto de o Consenso de Washington ter advogado aos países emergentes, especialmente da América Latina, uma privatização em massa dos serviços e da infraestrutura pública, além de um método *big bang* para a precificação de produtos e serviços. Ao contrário do receituário de choque proposto em Washington, a China optou por um sistema dual de preços, que garantiu a estabilidade econômica enquanto seguia sua toada industrializante.<sup>60</sup>

O modelo chinês não é imune a críticas. Não só, não temos o interesse em defender o simples transplante de estrangeirismos – teóricos ou empíricos – para o Brasil. Aqui, é interessante dizer que mesmo depois da crise de 2008/09, a China seguiu ampliando fortemente sua política industrial, aceitando de maneira pragmática uma maior ou menor presença da iniciativa privada em seus mercados.

**Gráfico 2: PRODUÇÃO INDUSTRIAL CHINESA E NORTE-AMERICANA (1977-2011)**



**Fonte:** Governo chinês a partir dos dados das Nações Unidas

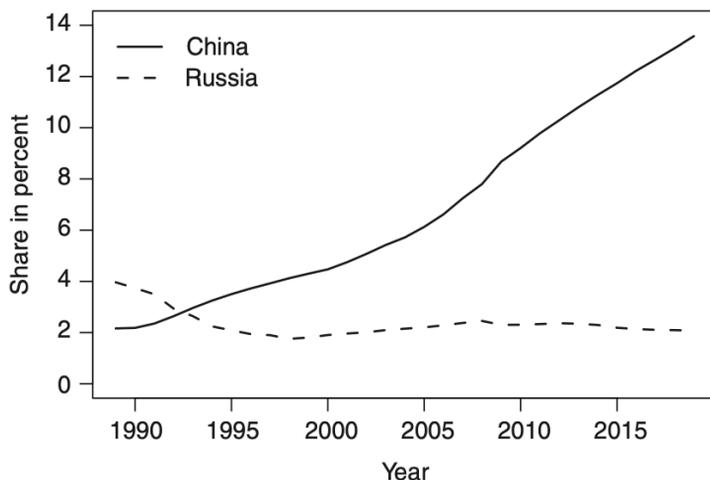
Naomi. *The Shock Doctrine: the rise of disaster capitalism*. Nova York: Metropolitan Books, 2007, p. 64 e ss.

60 WEBER, Isabella M. *How China Escaped Shock Therapy: The Market Reform Debate*. Nova York: Routledge, 2021, p. 7.

O gráfico acima dá uma dimensão da evolução da produção industrial chinesa. Em dólares de 2011, verifica-se que entre 2008 e 2011, o país asiático ultrapassa a produção industrial dos Estados Unidos, encostando nos US\$ 3 trilhões de produto industrial.

Quando comparada com a Rússia, a participação chinesa no PIB global fica ainda mais evidente. Enquanto a queda da URSS viabilizou um verdadeiro choque de capitalismo à economia russa, a China, que também atravessou problemas inflacionários na década de 1980, manteve-se distante do modelo neoliberal implementado em países como o Brasil. Mais uma vez, Isabella Weber demonstra que os caminhos trilhados pelo modelo chinês preveniram uma derrocada do seu desenvolvimento econômico via industrialização<sup>61</sup>.

**Gráfico 3: PARTICIPAÇÃO CHINESA E RUSSA NO PIB GLOBAL, 1990-2017**



**Fonte:** Isabella M. Weber a partir de dados do Banco Mundial.

Enquanto a Rússia cai de 4% para 2% na participação do produto planetário, a China salta de cerca de 2% do PIB global em 1990 para 14% em 2017. Como visto, parte importante destes valores estão

61 Idem ibidem, p.

atrelados à indústria de transformação. Não só, os dados do produto total *per capita* chinês também são impressionantes: enquanto em 1989 o país possuía um PIB *per capita* de US\$ 406,53, o resultado de 2021 aponta para US\$ 11.891,20<sup>62</sup>.

Se por um lado a China colhe os frutos de suas políticas industriais e de infraestrutura, países como Brasil e Estados Unidos correm em direção contrária. No caso brasileiro, Wilson Cano já apontava em 2012 que um câmbio sobrevalorizado, a abertura comercial desregrada que o país viveu nas décadas de 1980 e 1990, a taxa de juros do sistema financeiro e a insuficiência do investimento direto estrangeiro estão entre as principais causas do processo<sup>63</sup>.

Ao longo da segunda década do século XXI, os modelos ambivalentes se cristalizaram: enquanto os Estados Unidos expandiam sua atividade econômica através da emissão monetária, criava “novos instrumentos financeiros” e o Brasil tornava-se cada vez mais um exportador de *commodities* como ferro, carne bovina e soja, a China absorvia ambos para dar sequência em seu projeto de industrialização.

Não por menos a eleição de Joe Biden em 2021 confirmou a tendência demonstrada na eleição de Donald Trump, onde a pauta de melhores empregos e a retomada da indústria norte-americana dominou o processo eleitoral.

Ainda, qualquer análise detida sobre o processo de transferência industrial para o leste global indica que os países que diminuíram suas desigualdades sociais, viabilizaram seus mercados internos, promoveram a inovação em escala e alcançam bons índices de desenvolvimento econômico não apenas renegaram o choque doutrinário de Washington como foram na direção oposta. Mesmo os países que, como a China, aumentaram significativamente suas exportações, a fizeram a partir de ganhos essenciais ao mercado interno, com aumento do PIB *per capita* e um violento processo de industrialização. Tudo dentro do prescrito pela Constituição de 1988.

62 *Gross domestic product (GDP) per capita in current prices in China from 1985 to 2020 with forecasts until 2026*. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/263775/gross-domestic-product-gdp-per-capita-in-china/>. Acesso em: 05 de abril de 2022.

63 CANO, Wilson. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012, pp. 834v e 835.

#### 4 CONCLUSÕES

Após vinte e um anos de ditadura, nosso processo constituinte, com todas as suas naturais limitações, instituiu um marco constitucional com um projeto de desenvolvimento suficientemente definido. Classificada como uma constituição dirigente, a Constituição de 1988 apontou tarefas políticas para o Estado nacional, estipulando metas e tarefas para o Executivo federal e o legislador.

Entretanto, sua promulgação deu-se em um momento de alteração do quadro geopolítico e econômico. A queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética formam o marco para a configuração de um mundo unipolar, onde os Estados Unidos da América despontará como a única potência hegemônica do planeta. Somada à crise do Estado de bem-estar das décadas de 1970 e 1980, surge como a única saída para as economias globais a adoção de um regime de mercado agressivo, com retirada de direitos sociais, participação do Estado na atividade econômica e a privatização da infraestrutura. Sob a defesa de uma hígidez fiscal permanente e todo o arquétipo de uma democracia de mercado calcado no Consenso de Washington, a conjuntura econômica norte-americana – e por consequência as nações sob sua influência – adotou aquilo que seria chamado posteriormente de neoliberalismo.

É neste sentido que utilizamos neste artigo a expressão de Jarbas Passarinho. No caso em análise, nossa Constituição foi feita olhando pelo retrovisor de um Estado de bem-estar e desenvolvimentista que já não seria tolerado pelos Estados Unidos e a Europa ocidental.

Porém, as décadas de neoliberalismo não apenas levaram aquelas nações que apostaram na fórmula neoliberal à crise de 2008/09. Ao longo das duas primeiras décadas do século XXI ficou claro que o leste asiático, liderado pela China, negou parcial ou completamente o receituário de Washington. Apostando em um processo de industrialização e de criação de mercados liderados pelo Estado, estas nações foram nominadas como as “vencedoras” da globalização.

Por coincidência ou não, boa parte da “cartilha asiática” apostou em um planejamento ativo do Estado, focado na industrialização. Não só, mesmo durante a expansão da exportação, países como a China induziram ativamente a industrialização de suas economias, buscando fugir do modelo ricardiano da defesa intrínseca de suas vantagens

comparativas. Esse modelo industrializante, em grande parte, representa o modelo de desenvolvimento descrito pela Constituição Brasileira de 1988. Ao analisarmos artigos como o 3º, 170 e 219, existem comandos para a busca do desenvolvimento econômico nacional, redução das desigualdades sociais e regionais, a necessidade e planejamento estatal, busca pelo pleno emprego e a defesa do mercado interno para a garantia do desenvolvimento econômico, social e tecnológico.

Por isso, se o fim da década de 1980 impôs uma conjuntura político-econômica que dificultava a implementação do projeto de desenvolvimento constitucional, há de se perceber que hoje a saída para os problemas causados pelas décadas neoliberais repousa na mesma agenda inviabilizada há quase 40 anos atrás. Em bons termos, para escaparmos das armadilhas causadas pelo proselitismo ideológico daquele momento, não há alternativa.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, Júlio Gomes de. BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *Depois da Queda: A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp.362-364.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 91, p. 23-52, nov. 2011, p.23.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. “Era Lula”, “Desenvolvimentismo” e as desigualdades estruturais. *Rev. Inst. Estud. Bras.*, São Paulo, n. 58, p. 135-136, junho de 2014.

BERCOVICI, Gilberto. A Atuação do Estado Brasileiro no Domínio Econômico. Em: *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*. Volume 3. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2010, p.486.

BERCOVICI, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*. In. Revista de Informação Legislativa, nº 142, abr./jun. 199, p. 36.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.35.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção permanente: atualidade de Weimar*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004, p.27.

BRAGA, José Carlos de S. “Financeirização Global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo”. In: TAVARES e FIORI (Orgs.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. pp. 195-242.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 95, p. 5-15, março. 2013. pp. 6-7.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. reimpr. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 2002, pp. 109-126.

CAGNIN, Rafael Fagundes *et al.* A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 97, pp. 169-185, nov. 2013.

CANO, Wilson. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012, pp. 834v e 835.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 1ª edição, 1982, p. 310.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pgs. XXIX-XX.

CASTRO, Lavínia Barros. Privatização, Abertura e Desindexação: A primeira metade dos anos 90. Em: *Economia Brasileira Contemporânea*

(1995-2014). Editora Campos Elsevier. 2005, pp.139-142.

CHESNAIS, François. *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo, Boitempo, 2005, pp.35-36.

COSTA, Gloria Maria Moraes da. O BNDES nos Anos 1987-1990. *Memórias do Desenvolvimento*, ano 5, n. 5, pp. 61-106, 2016, p. 74.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, nov. 2003., pp.275-276.

FAGNANI, Eduardo. *A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica*. o. IE/UNICAMP, Campinas, n. 192, jun. 2011, p. 2.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais de direito constitucional*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 31.

FIORI, José Luís. O Cosmopolitismo de Cócoras. *Educ. Soc.* Campinas, v. 22, n. 77, pp. 11-27, dez. 2001.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARRA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? *Nova econ.*, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 403-428, agosto de 2013.

FURTADO, Celso. A Reconstrução do Brasil. *Folha de São Paulo*, domingo, 13 de junho de 1999. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi13069914.htm>. Acesso em 28/10/2021.

GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: *Economia Brasileira Contemporânea (1995-2004)*. Editora Campos Elsevier. 2005, pp.197-198

GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 12ª edição.

São Paulo: Malheiros, 2007, p. 364.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008, pp.22-23.

KLEIN, Naomi. *The Shock Doctrine: the rise of disaster capitalism*. Nova York: Metropolitan Books, 2007, p. 64 e ss.

KRIPPNER, G. *The financialization of the American economy*. Socio-economic Review, 3, pp. 173-208, 2005.

LAKNER, Christoph; MILANOVIC, Branko.. *Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. Policy Research Working Paper; n.º. 6719. World Bank, Washington, DC, 2013.*

MASCARENHAS, Fábio Sampaio. MENEZES, Daniel Francisco Nagao. Financeirização, acumulação por espoliação e desigualdades sociais e regionais: a concentração de investimentos do BNDES no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). *Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 14, pp. 455-484, 2020.

MEDEIROS, Lea Vidigal. *Direito econômico e superação do subdesenvolvimento: BNDES e planejamento*. Dissertação (Dissertação em direito) – Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2016, p.246.

NASSIF, André. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 35, n. 3, pp. 426-443, setembro. 2015.

PAULANI, Leda Maria. *Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento*. In: I Colóquio da Sociedade Latino Americana de Economia Política e Pensamento Crítico, 2006, Santiago, 2006, p. 7.

PAULANI, Leda Maria. Não há saída sem a reversão da financeirização. *Estud. av.*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 29-35, abril 2017, pp.30-31.

PERROUX, François. *L'économie du XX<sup>e</sup> Siècle*, 2<sup>a</sup> edição, Presses Universitaires de France, Paris, 1965, p. 155.

SALGADO, Rodrigo Oliveira. *Constituição e desenvolvimento: o mercado interno na Constituição de 1988*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTOS, C.R.S; SANFELICI, Daniel. Caminhos da produção financeirizada do espaço urbano: a versão brasileira como contraponto a um modelo. *Cidades* (Presidente Prudente), v. 12, 2016, p. 7.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 19<sup>a</sup> edição. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 6.

SILVA, Maria Abádia. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. *Linhas Críticas (UnB)*, Brasília, v. 11, n.21, 2005, p. 255.

TAVARES, André Ramos, “Facções privadas e política econômica não-democrática da ditadura brasileira”, *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, Belo Horizonte, ano 9, n<sup>o</sup> 32, maio/agosto 2015, pp. 1047-1066.

VICENTE, Maximiliano Martin. *História e comunicação na ordem internacional*. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 127.

WEBER, Isabella M. *How China Escaped Shock Therapy: The Market Reform Debate*. Nova York: Routledge, 2021, p. 7.

WEN, Yi. *The making of an economic superpower : unlocking China's secret of rapid industrialization*. New Jersey : World Scientific, 2016, p. 148 e ss.

**PARTE IV**  
**O PLANEJAMENTO ESTATAL E A RETOMADA**  
**DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL**



# CAPÍTULO 12

## PLANEJAMENTO ECONÔMICO E HIERARQUIAS ESPACIAIS OU O DIREITO ECONÔMICO PRECISA DE ESPAÇO

*Luís Fernando Massonetto*

### 1 COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

O objetivo do presente texto é apresentar um breve resumo da proposta de pesquisa do grupo “Direito Econômico e Produção do Espaço: território, lugar, escalas e redes”. A investigação é resultado de uma antiga reflexão, desenvolvida ainda no doutorado (Massonetto, 2006), que propunha tratar o Direito Econômico como sistema normativo voltado à ordenação do espaço político-econômico da acumulação. Sem desprezar a esfera nacional como a instância de maior relevância na regulação do capitalismo, imaginava uma articulação da dinâmica de acumulação global com a organização do espaço econômico situado nos limites do nosso território. Posteriormente, a partir da docência na graduação, especialmente no curso de Direito Urbanístico, passei a refletir, a partir da economia política da urbanização e da produção do espaço urbano, o jogo de escalas envolvido na acumulação do capital imobiliário e de infraestrutura, na estruturação da rede urbana, na metropolização das cidades brasileiras e no impasse mal equacionado entre a ordenação do território nacional e a regulação das atividades de uso e ocupação do solo urbano. Neste sentido, passei a incorporar, ainda de modo *indisciplinar*, a reflexão sobre conceitos como território, lugar, escalas e redes, estranhando o transbordamento semântico e a

livre apropriação de noções mais como metáforas do que como conceitos em sentido próprio. Avesso a qualquer ideia de autenticidade ou reivindicação original de sentido, busquei entender a intersecção crítica entre o direito, as finanças públicas, o urbanismo, o planejamento urbano e regional. De certo modo, tentei retomar a consciência espacial presente em importantes reflexões do Direito Econômico, mas que, por alguma razão, deixou de figurar como um aspecto central do direito voltado à efetivação da política econômica estatal.

De modo particular, a apresentação da proposta de pesquisa nesta obra coletiva segue a comunicação realizada no Seminário “Planejamento e Desenvolvimentismo”, organizado pela Rede de Professores e Pesquisadores de Direito Econômico e pelo Grupo de Estudos da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE). Na ocasião, chamei atenção para a necessidade de o direito econômico recuperar o espaço como elemento fundamental para as reflexões sobre o planejamento e o desenvolvimento. Retomando a leitura de Celso Furtado (FURTADO, 2000), que analisava o desenvolvimento a partir de três planos analíticos – acumulação, estratificação e dominação, tentei sublinhar a dimensão espacial presente nestes três planos e o modo como a produção do espaço desdobra, na materialidade do território, as hierarquias do processo de acumulação de capital.

## **2 PRESSUPOSTOS**

Karl Polanyi, em texto seminal sobre o conceito substantivo de economia, chama atenção para o processo pelo qual a interação entre o homem e seu meio produz um fluxo contínuo de bens para satisfazer necessidades materiais coletivas, que acaba por instituir a economia dentro da organização social. No âmbito deste processo, Polanyi destaca dois movimentos elementares: as mudanças de localização e os movimentos de apropriação dos bens. Nas palavras do autor, “em conjunto, podemos dizer que esses dois tipos de movimentos esgotam as possibilidades abarcadas no processo econômico como um fenômeno natural e social” (POLANYI, 2012). Os movimentos de localização, como a produção e o transporte, são marcados pelo deslocamento dos objetos. Já os movimentos de apropriação são marcados pela circulação, a partir das transações, ou pela disposição dos bens, a partir de manifestações

unilaterais de poder. Para o autor, a economia como processo instituído é, portanto, inseparável da dimensão espacial, posto que constituída por movimentos de localização e apropriação espacialmente determinados. Em outras palavras, a economia não só se manifesta no espaço como é responsável pela produção do próprio espaço.

A vinculação entre economia e espaço não é nova, muito menos moderna, e a antropologia é pródiga em relatos que a confirmam. A própria etimologia da palavra economia ou da acepção moderna de economia política reitera tal proximidade. A primeira, pela referência à domesticidade que caracterizava a satisfação das necessidades dentro da vida privada das sociedades pré-modernas (*oikos*). A segunda, pela referência à ordem social que marca o trabalho e a circulação dos bens na modernidade (*oikos, polis*). De onde se percebe que a dimensão substantiva da economia, voltada não à racionalidade formal da escolha individual em contexto de escassez, mas à organização social estruturada para a satisfação das necessidades coletivas e repartição do excedente, não pode prescindir da compreensão dos elementos espaciais que a definem.

A cognoscibilidade do direito, por sua vez, também se assenta em categorias espaciais, qualquer que seja o ponto de apreensão do direito como fenômeno posto ou pressuposto. A compreensão do direito moderno não pode ignorar a dimensão espacial da soberania, nem a gramatização territorial do poder. Qualquer que seja a escala analisada, a qualificação de um problema como jurídico pressupõe o seu reconhecimento dentro de uma ordem espacializada.

Carl Schmitt, por exemplo, descreve o direito como unidade de ordenação (*Ordnung*) e localização (*Ortung*), postulando a retomada do sentido original da palavra *nomos*, ainda que reconheça que já na Antiguidade ela tenha decaído em uma designação genérica e desprovida de substância.

“*Nomos* (...) advém de *nemein*, palavra que significa tanto “dividir” quando “apascentar”. O *nomos* é, portanto, a forma imediata na qual a ordem política e social de um povo se torna espacialmente visível, a primeira medição e divisão das pastagens, ou seja, a tomada da terra e a ordem concreta que nela reside e que dela decorre” (SCHMITT, 2013)

Max Weber, em original trabalho sobre a História Agrária Romana

e sobre o processo de racionalização da forma jurídica, descreve como os distintos sistemas de medição da terra implicavam relações jurídicas singulares, indicando a existência de uma relação entre o tipo de medição e as condições do direito público nos territórios e a importância do procedimento de divisão espacial na situação social, econômica e jurídica. O processo de contínua racionalização do direito decorreria da evolução das técnicas de agrimensura. (WEBER, 1994)

A própria palavra território tem sua etimologia vinculada tanto a palavra terra quanto à palavra *terror*, no sentido de aterrotizar, remontando, de acordo com Elden, aos comentários de Bartolo de Saxaferrato ao Direito Romano, que explicitamente vinculam o *territorium* ao espaço sobre o qual o *civitas* exerce força militar, ou “o poder de punir ou fixar os limites das leis sobre o espaço aterrotizado (HAESBAERT, 2017).

Tais concepções, exemplificativas da leitura do território como elemento constitutivo da ideia de Estado, traduzem a *dimensão espacial do direito*. No entanto, a partir do século XIX, a personalização jurídica do Estado e a separação do Estado da figura do soberano, acabou operando uma mudança no conceito de território, que de elemento constitutivo da estatalidade passou a ser lido como objeto de incidência contingente das disposições estatais, expressando agora somente a *dimensão jurídica do espaço*.

Ainda que o Estado participe de uma ordenação contingente do espaço a partir de uma ação *ex-post*, o que chamamos aqui de dimensão jurídica do espaço, é inegável a existência de uma dimensão espacial que é gemelar ao fenômeno jurídico - que denominamos aqui dimensão espacial do direito. O protagonismo da ciência do direito no que diz respeito à primeira é evidente. Em relação à segunda, ainda que haja um revestimento jurídico formal, parece-me evidente tratar-se de campo de reconhecimento próprio das ciências que lidam com o espaço e que por isso tem mais condições de identificar os fenômenos espaciais pressupostos à produção do direito.

A partir desta distinção, que opõe a dimensão jurídica do espaço à dimensão espacial do direito, proponho, como questão chave da pesquisa em desenvolvimento, discutir, de modo instrumental, algumas possibilidades de interpretação do texto constitucional, especialmente

no que se refere à leitura dos fenômenos espaciais na Constituição.

### **3 HIPÓTESES DE TRABALHO**

O Direito Econômico, subsistema normativo voltado à ordenação e regulação da atividade econômica, é um direito que tem na sua essência a função de organizar o espaço político-econômico da acumulação em escala nacional. Em outras palavras, é o direito que dispõe sobre os movimentos de localização e apropriação dos bens no território, disciplinando a produção e o transporte, como políticas de localização, e a circulação e as disposições unilaterais de poder, como políticas de apropriação. A política econômica do Estado, com suas técnicas de repartição, intervenção em rendas e salários, gestão da moeda e do crédito, governança fiscal, administração do mercado de divisas é uma expressão destes elementares movimentos de localização e apropriação e, portanto, possui uma dimensão espacial concreta.

Neste sentido, é preciso reconhecer a dimensão espacial das políticas econômicas e o modo como geram assimetrias, desigualdades, hierarquias. Historicamente, as desigualdades regionais brasileiras foram reconhecidas como situações-problema e o desafio de superá-las virou mandamento constitucional. No entanto, com o passar do tempo, o assunto acabou sendo tratado, pelo menos pelo direito, como um passivo espacial a ser solucionado por políticas públicas e não como o resultado de uma produção espacial desigual e combinada e que tem na política econômica um fator de promoção. A própria ideia de ordenação territorial, estruturadora da soberania nacional sobre o espaço político-econômico da acumulação, ficou no escaninho das omissões legislativas, substituída pela frágil acepção regulatória que, sem o referencial da política nacional, gira em falso em torno da ideologia localista e da ilusão (ou desejo) de uma articulação global-local sem escala nacional.

Logo, o primeiro passo da pesquisa foi reconhecer a necessidade de recuperar a dimensão espacial oculta da política econômica estatal e a centralidade do direito econômico na definição das relações entre soberania, território e recursos naturais. E neste sentido, ainda que o neoliberalismo sugira uma vinculação inequívoca entre o global e o local, é inescapável que entre a racionalidade global do capitalismo mundializado e os efeitos concretos na produção dos lugares, devemos

reconhecer a escala nacional da ordenação dos fatores de produção, da regulação das atividades econômicas e o domínio eminente projetado sobre todos os bens e recursos dispostos no espaço nacional.

O segundo passo foi distinguir, a partir da racionalidade do planejamento, a dimensão oculta da política econômica do Estado em relação às políticas de cunho eminentemente espacial, como as políticas urbanas e regionais. Tal distinção é fundamental para escapar das simplificações normativas, tão presentes no Direito Urbanístico, que dissociam a produção do espaço local das variáveis exógenas que na maior parte dos casos são mais importantes para a compreensão da dinâmica do espaço produzido do que o subsistema da política urbana local centrada no plano diretor e nas leis de uso e ocupação do solo.

O terceiro passo foi reconhecer a dificuldade de vincular a produção do espaço exclusivamente às determinações das políticas espaciais, especialmente das políticas estatais. Para tanto, aproximei-me da abordagem estratégica-relacional, como aplicada por Jessop e Brenner, e da necessidade de compreensão das relações socioespaciais a partir de uma dialética dependente da trajetória (*path dependent*) e produtora da trajetória (*path shaping*). E, neste contexto, busquei construir, a partir de Brenner, hipóteses de trabalho que explorassem o território por si mesmo, como princípio estruturante e como campo estruturado (BRENNER, 2018).

#### 4 SÍNTESE

A estruturação de tais hipóteses de trabalho, no contexto do grupo de pesquisa e da minha trajetória docente, permite algumas afirmações sintéticas e que vem sendo desenvolvidas nas diversas pesquisas sob minha orientação:

1. Do mesmo modo que a geografia distingue território e espaço, enfatizando as relações de poder constitutivas do primeiro, o direito não pode tratar indistintamente as noções de ordenação e regulação. A ordenação refere-se à soberania estatal, à esfera constitutiva do estado, à dimensão espacial do direito. A regulação, por sua vez, é uma manifestação da política espacial do estado sobre as atividades econômicas e expressão da dimensão jurídica do espaço. Em outras palavras, a

regulação espacial é um desdobramento contingente e subordinado da ordenação do território.

2. O acoplamento necessário da ordem econômica e da ordem social na Constituição, a conexão difícil entre economia e sociedade, não se resolve sem o resgate da dimensão espacial perdida. A superação do subdesenvolvimento, a reversão das hierarquias históricas, o enfrentamento das desigualdades sociais e regionais são desdobramentos de políticas sobre a produção desigual e combinada do espaço.

3. O capitalismo contemporâneo introduz no circuito da acumulação elementos transnacionais cujas dinâmicas nem sempre são permeáveis à regulação estatal dos países, especialmente daqueles que historicamente situam-se em uma posição de subordinação no sistema mundial. No entanto, apesar da miragem globalizante, que reluz o vínculo global – local e produz o mito das cidades globais, não é possível desprezar a escala nacional como escala determinante das políticas de superação da dependência e do subdesenvolvimento.

4. As cidades são estruturas espaciais fundamentais do processo nacional de superação da dependência e do subdesenvolvimento. São elementos fundamentais da ordenação territorial e da política de integração da economia nacional e não se confundem com os municípios, elementos-chave da ordem política. O municipalismo é a reivindicação de uma ordem política baseada na maior autonomia do poder local e não uma política de desenvolvimento econômico e social.

5. O direito econômico não pode prescindir do conceito político e jurídico de território e das determinantes espaciais do processo de acumulação. A ordenação do território, a política urbana, a política agrária e de reforma agrária são conformadoras da ordem econômica e da ordem social e, portanto, são parte constitutivas da política econômica estatal (apesar das leituras restritivas sobre o assunto e que são majoritárias entre os economistas).

## 5 REFERÊNCIAS

BRENNER, Neil. Espaços da Urbanização – o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letras Capital, 2018

FURTADO, Celso. Introdução ao desenvolvimento – enfoque histórico-estrutural. São Paulo: Editora Paz e Terra, 3ª edição, 2000

HAESBAERT, Rogério. “Questões conceituais para entender a des-territorialização no espaço urbano e o exemplo dos muros” in FRIDMAN, Fania (org.). Espaço urbano latino-americano: ensaios sobre história e política territorial. Rio de Janeiro: Garamond, 2017

MASSONETTO, Luís Fernando. O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo. Tese de doutorado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, 2006

POLANYI, Karl. “A economia como processo instituído” in POLANYI, Kari (org.). A subsistência do homem e ensaios correlatos. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2012

SCHMITT, Carl. O nomos da Terra no direito das gentes do jus publicum europaeum. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2013

WEBER, Max. A história agrária romana. São Paulo: Martins Fontes, 1994

## CAPÍTULO 13

# EMPRESA, ESTADO E INOVAÇÃO: NOTAS SOBRE PLANEJAMENTO E INCENTIVOS

*Mário André Machado Cabral*

### II

QUANDO O ESTADO PLANEJA E EXECUTA POLÍTICAS DE INCENTIVO À inovação, esse fomento, de forma mediata, dirige-se à concretização dos objetivos constitucionais – não só aqueles que podem ser extraídos dos artigos 218 e 219 da Constituição, como o bem público, a solução dos problemas brasileiros, o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional, o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, mas também os mais amplos objetivos constantes do art. 3º, como o desenvolvimento nacional. Imediatamente, os entes que se valem de forma direta desses incentivos – a exemplo das empresas – também se beneficiam.

Ao ter em conta que podem ter ganhos com o planejamento estatal referente às políticas de incentivo à inovação, empresas de diferentes portes podem não apenas dar sua contribuição ao desenvolvimento nacional, mas lograr vantagens econômicas que podem permitir lucratividade e novos investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Uma empresa de maior porte, que preenche os requisitos para se valer dos incentivos fiscais da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 (“Lei do Bem”), contribui ao País ao encarar os riscos econômicos e tecnológicos das atividades de pesquisa e desenvolvimento e, ao mesmo tempo, pode proceder a deduções tributárias que fazem frente aos custos dessas

atividades. O mesmo vale para empresas de menor porte que se valem dos diversos tipos de incentivo da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (“Lei de Inovação”). Esse duplo racional deveria informar o processo decisório de empresas em relação a aderir às políticas de incentivo à inovação.

Na clássica definição de Eros Roberto Grau, o Estado atua *no* (por participação ou absorção) e *sobre* (por indução ou direção) o domínio econômico (2007, p. 148-149). Isso sem mencionar outros meios de ação do direito econômico voltados à concretização dos fins constitucionais, como a prestação de serviços públicos e o planejamento. As políticas de fomento à inovação são mais facilmente visualizáveis como atuação do Estado sobre o domínio por indução, uma vez que não há poder estatal coercitivo que obrigue empresas a serem inovadoras. Isto é, o Estado, em circunstâncias ordinárias, não pode obrigar uma empresa a ter um perfil inovador, investindo em pesquisa e desenvolvimento. Se a empresa cumpre suas obrigações, como as trabalhistas, tributárias e previdenciárias, o que a empresa lícitamente faz com seus lucros não é objeto de restrição estatal. O que pode o Estado fazer é tentar induzir o comportamento inovador mediante políticas de incentivo, tentando atrair empresas através de benefícios ofertados.

As políticas de incentivo à inovação, nesse sentido, compõem também o planejamento estatal. Planejamento é a expressão da coordenação, pelo Estado, das suas ações, conferindo unidade e direção política às distintas manifestações da atuação estatal e garantindo que o sentido dessas ações seja a busca da concretização dos objetivos constitucionais. As políticas de inovação são, assim, um relevante instrumento de ação estatal: ao passo que podem gerar ganhos diretos às empresas que atuam se valendo dos benefícios, cumprem papel na busca de transformações nas estruturas socioeconômicas.

## II

Conforme a lição de Fábio Konder Comparato (1978), o direito econômico é o conjunto de técnicas jurídicas utilizadas pelo Estado para implementar sua política econômica. O objetivo é a consecução do estado de coisas constante da Constituição, que pode ser sintetizado na superação do subdesenvolvimento (BERCOVICI; OCTAVIANI, 2014,

p. 65-84). O planejamento, desse modo, é inerente à ideia de direito econômico. Dentro desse conjunto de técnicas jurídicas, destaque-se o complexo normativo voltado ao impulso à inovação tecnológica. Inovação, assim como ciência e tecnologia, é objetivo imediato de disposições constitucionais substanciais, como as constantes do Capítulo IV do Título VIII. Inovação deve ser também meio ou instrumento para se buscar os objetivos da Constituição: como acima pontuado, não apenas aqueles que são lidos no referido capítulo – como o bem público (art. 218, § 1º), o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País (art. 219) –, mas, igualmente, o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a dignidade humana (artigos 1º, III, e 170, *caput*) e a justiça social (art. 170, *caput*).

Mirando tais objetivos, devem-se criar instrumentos institucionais e legais de sorte a promover a inovação tecnológica. Trata-se de compromisso consignado na Constituição, sinalizando um dever do Estado de concretizar. O pressuposto é o de que inovação tecnológica – embora não seja suficiente, muito menos sinônimo, de desenvolvimento – contribui de forma central ao desenvolvimento. Não há país hoje desenvolvido que não tenha lido na inovação tecnológica (e no seu estímulo, de distintas formas, pelo Estado) uma estratégia fundamental de desenvolvimento (CHANG, 2002). O desenvolvimento na civilização industrial resulta da formulação e implementação de soluções novas das quais se extrai o excedente. Sua dinâmica se apoia na “inovação técnica” (FURTADO, 2008, p. 83), a serviço de um sistema de dominação social do qual se beneficiam, sobretudo, as grandes empresas. Assinala-se o que representa a inovação para o desenvolvimento, mas se atenta também para a tendência de que seus benefícios não sirvam a todos. Daí o papel do Estado: desenhar e executar uma política de inovação que, de fato, induza comportamentos empresariais inovadores e mire os objetivos civilizatórios da Constituição que podem ser sintetizados na ideia de superação do subdesenvolvimento.

No caso brasileiro, o Estado, que já passara por grandes transformações a partir de 1930 com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, foi responsável pela criação em 1951, também com Vargas como presidente, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de

Pessoal de Nível Superior (CAPES), instituições voltadas ao amparo de atividades científicas e da formação de quadros científicos qualificados, notadamente no âmbito acadêmico. O BNDES, criado em 1952, a partir dos anos 1960 passou a contar com o Funtec, fundo especificamente desenhado ao fomento de atividades tecnológicas. A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), instituída em 1967, passou a ser secretaria executiva do Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDTC) em 1971, conferindo mais fôlego financeiro de apoio a atividades de inovação. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), cuja criação foi autorizada em fins de 1972, tornou-se um *locus* de execução de atividades científicas e tecnológicas que pudessem conferir aos setores agrícolas e pecuários mais eficiência e competitividade.

Cada uma dessas instituições foi concebida sob o manto de um instrumento normativo. Ou seja, o direito serviu à concepção de uma paisagem institucional na qual o Estado, primordialmente, encarregasse do fomento de atividades fundamentais ao desenvolvimento econômico do País – as atividades de inovação, que contribuem para os objetivos nacionais mais amplos, mas podem igualmente trazer ganhos econômicos para as empresas.

Sob a ordem constitucional de 1988, ao estabelecer um diploma normativo a exemplo da Lei de Inovação, regulamentando os artigos 218 e 219 da Constituição, forjaram-se mecanismos de compartilhamento – do Estado com empresas inovadoras – de recursos físicos, humanos e financeiros para incentivar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no mercado interno brasileiro (CABRAL, 2020b, p. 221-225; CABRAL, 2020c, p. 250-254). Tem-se um reconhecimento de que empresas que estão dispostas a inovar merecem ser incentivadas, pois isso é instrumental aos objetivos nacionais. O Estado tenta constituir uma técnica jurídica para dar concretude a uma política pública, a política de inovação, que pode ensejar ganhos econômicos individuais para as empresas envolvidas, mas não se restringe a isso: pode também proporcionar a redução da dependência tecnológica do País e, conseqüentemente, a reafirmação da soberania econômica nacional, conforme o art. 170, I, da Constituição, contribuindo, pois, ao desafio-síntese do desenvolvimento. Ao mesmo

tempo, a partir do racional empresarial, esse conjunto de incentivos também deve fazer sentido econômico para as empresas, que devem ser induzidas ao comportamento empresarial inovador a partir do desenho e da implementação da política de inovação inserida no planejamento.

### III

O quadro institucional e normativo é, de fato, alvissareiro, mas a concretização demanda vontade política. Estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) (KOELLER, 2000, p. 5-8) aponta que a tendência de queda dos dispêndios federais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) sobre o Produto Interno Bruto não é de hoje; começa em 2015, início da segunda gestão de Dilma Rousseff, quando foi escolhido como ministro da Fazenda Joaquim Levy. Com Jair Bolsonaro como Presidente da República, a situação se deteriorou substancialmente antes mesmo da pandemia. Em 2019, primeiro ano de Bolsonaro, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) já tinha o menor orçamento em 14 anos, tendo ainda sido objeto de contingenciamento de 42% (ANGELO, 2019). São graves os alertas da comunidade científica com relação aos sucessivos cortes processados pelo governo federal, sinalizando não enxergar o quão estratégicos são os investimentos públicos em P&D no enfrentamento da presente crise.

A situação brasileira contrasta com a visão que vem prevalecendo no novo governo estadunidense. Três pontos não exaustivos ilustram a prioridade que tem sido conferida por Joe Biden à inovação tecnológica. Primeiro, trouxe o *Office of Science and Technology* – antes uma pasta de menor escalão – para o gabinete presidencial, submetendo o diretor indicado a confirmação do Senado e estabelecendo uma interlocução direta entre o escritório e o Presidente da República, algo inédito. Segundo, nomeou Lina Khan, uma acadêmica crítica às *big techs*, para a presidência da *Federal Trade Commission*. Terceiro, inseriu no *American Jobs Plan*, de março de 2021, um capítulo exclusivamente dedicado ao financiamento público de P&D, com clareza de diagnóstico e objetivos, bem como dotação de meios efetivos (US\$ 325 bilhões) para a busca desses objetivos.

No Brasil, a Câmara de Inovação (presidida pela Casa Civil e tendo como secretaria executiva o MCTI) publicou em julho de 2021 a

“Estratégia Nacional de Inovação” (Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021). De acordo com análise do Ipea, trata-se de documento que traz diagnóstico inconsistente sobre o problema de CTI no Brasil, objetivos generalistas, desarticulação com a ciência e timidez orçamentária (R\$ 4.9 bilhões) (DE NEGRI et al, 2021). Sem racionalidade na discussão sobre política de inovação, é difícil pensar em atração e indução empresarial e muito menos em inovação tecnológica como instrumento do desenvolvimento do País.

#### IV

Se, como ensina Comparato (1982, p. 277-278), o acúmulo de capital e território não é mais tão relevante quanto o acúmulo de saber e tecnologia, então a promoção e o incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação são tarefas cruciais do Estado, podendo gerar benefícios também ao setor privado inovador. Nesse sentido, não apenas munir o Estado de instrumentos legais e institucionais de incentivo é relevante, mas também desenvolver mecanismos de fomento à inovação que tenham a potencialidade de atrair empresas capazes e dispostas a enfrentar os riscos econômicos e tecnológicos da inovação. Portanto, pode-se dizer que esse racional que inclui as empresas como parte da missão da política de inovação é fundamental para dar concretude ao plano de desenvolvimento, bem-estar e autonomia tecnológica, conforme a Constituição.

### REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. A CF/88 e as Políticas de Incentivo à CT&I Brasileiras. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada**. Brasília: Ipea, 2009, v.1, p. 213-248. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro\\_ConstituicaoBrasileira1988\\_Vol1.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_ConstituicaoBrasileira1988_Vol1.pdf). Acesso em: 2 abr. 2022.

ANGELO, Claudio. Brazil's government freezes nearly half of its science spending. **Nature**, 8 abr. 2019. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-01079-9>. Acesso em: 2 abr. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, Planejamento e Direito Público. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos (Org.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: IPEA, 2015, p. 19-36.

BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. **Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico**. São Paulo: Singular, 2014, p. 65-84.

BRAGA, Marco Aurelio Cezarino. Ciência e Tecnologia para a Superação do Subdesenvolvimento. In: SAMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. (Org.). **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, 2015, p. 117-122.

CABRAL, Mário André Machado. **A Construção do Antitruste no Brasil**: 1930-1964. São Paulo: Singular, 2020a.

CABRAL, Mário André Machado. Lei de Inovação. In: SIQUEIRA NETO, José Francisco; MENEZES, Daniel Francisco Nagao (Org.). **Dicionário de Inovação Tecnológica**. Belo Horizonte: Arraes, 2020b, p. 221-225.

CABRAL, Mário André Machado. Novo Marco da Inovação. In: SIQUEIRA NETO, José Francisco; MENEZES, Daniel Francisco Nagao (Org.). **Dicionário de Inovação Tecnológica**. Belo Horizonte: Arraes, 2020c, p. 250-254.

CHANG, Ha-Joon. **Kicking Away the Ladder**: Development strategy in historical perspective. Londres: Anthem, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. A Transferência Empresarial de

Tecnologia para Países Subdesenvolvidos: um caso típico de inadequação dos meios aos fins. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, v. 77, 1982, p. 277-291. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66956>. Acesso em: 2 abr. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico (1965). In: COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 453-472.

DE NEGRI, Fernanda et al. **Análise da nova “Estratégia Nacional de Inovação”**. Nota Técnica. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/278-analise-da-nova-estrategia-nacional-de-inovacao>. Acesso em: 2 abr. 2022.

ESCOBAR, Herton. Orçamento 2021 condena ciência brasileira a “estado vegetativo”. **Jornal da USP**, 29 jan. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/orcamento-2021-colo-ca-ciencia-brasileira-em-estado-vegetativo/>. Acesso em: 2 abr. 2022.

FURTADO, Celso. **Criatividade e Dependência na Civilização Industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GELCER, Daniel Monteiro. **Teoria Furtadiana de Desenvolvimento Econômico e a Ordem Econômica Constitucional Brasileira**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-27082013-135141/publico/USP\\_Mestrado\\_DanielMonteiroGelcer\\_PDF.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-27082013-135141/publico/USP_Mestrado_DanielMonteiroGelcer_PDF.pdf). Acesso em: 2 abr. 2022.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e Serviço Público. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. (Org.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo:

Malheiros, 2000, p. 249-267.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

KOELLER, Priscila. **Investimentos Federais em Pesquisa e Desenvolvimento**: estimativas para o período 2000-2020. Nota Técnica n. 56. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/202189\\_nt\\_investimento%20federais.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/202189_nt_investimento%20federais.pdf). Acesso em: 2 abr. 2022.

PORTELA, Bruno Monteiro et al (Org.). **Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil**. Salvador: JusPodivm, 2020.

SHEPARDSON, David et al. Big Tech critic Khan become U.S. FTC chair. **Reuters**, 15 jun. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/legal/litigation/us-senate-confirms-big-tech-critic-lina-khan-ftc-2021-06-15/>. Acesso em: 2 abr. 2022.

THE WHITE HOUSE. Fact Sheet: The American Jobs Plan, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>. Acesso em: 2 abr. 2022.

UNGER, Roberto Mangabeira. **A Economia do Conhecimento**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

U.S. SENATE COMMITTEE ON COMMERCE, SCIENCE, & TRANSPORTATION. Committee approves Office of Science and Technology Policy Nomination. **Press Releases**, 20 mai. 2021. Disponível em: <https://www.commerce.senate.gov/2021/5/committee-approves-office-of-science-and-technology-policy-nomination>. Acesso em: 2 abr. 2022.

VIDIGAL, Lea. **BNDES**: um estudo de direito econômico. São Paulo: LiberArs, 2019.

WESTIN, Ricardo. Corte de verbas da ciência prejudica reação à pandemia e desenvolvimento do país. **Agência Senado**, 25 set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/09/corte-de-verbas-da-ciencia-prejudica-reacao-a-pandemia-e-desenvolvimento-do-pais>. Acesso em: 2 abr. 2022.

**PARTE V**  
**O PAPEL DO DIREITO ECONÔMICO**  
**EM TEMPO DE PANDEMIA**



## CAPÍTULO 14

# PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTISMO: UMA REALIDADE POSSÍVEL

*Leonardo Alves Corrêa*

A CRIAÇÃO DE UMA REDE DE PESQUISADORES E ESTUDIOSOS DO DIREITO Econômico no Brasil é um sonho antigo para os pesquisadores, professores e estudiosos da matéria. É um evento que, sem dúvidas, deve ser amplamente comemorado por todos aqueles que entendem que o Direito tem um papel importante na organização do processo econômico, bem como na definição de instrumentos jurídicos estratégicos de promoção do desenvolvimento econômico.

Como sabemos, o desenvolvimento é um processo histórico que depende de uma articulação estratégica entre agentes econômicos privados, burocracia estatal qualificada, classe trabalhadora e a universidade. Nesse contexto, o papel do Direito Econômico consiste, entre outros temas, em (I) estabelecer a instrumentalização da forma jurídica da política econômica; (II) arquitetura legal visando a organização do mercado; (III) formatação dos arranjos de interações, obrigações, atribuições, competências e responsabilidade entre os agentes que executam a política econômica.

A publicação da presente obra em 2022 representa um simbolismo importante para nossa disciplina. Em primeiro lugar, há 70 anos, no longínquo ano de 1942, o Prof. Washington Peluso Albino de Souza era aprovado no concurso para a cátedra de Economia Política na Universidade Federal de Minas Gerais. Trata-se de um marco importante na

trajetória profissional do pioneiro da disciplina no Brasil.

O ano de 2022 é também simbólico em razão da comemoração de 45 anos da Carta do Caraça. Em 1977, como uma das comemorações do cinquentenário da UFMG, o Prof Washington Albino de Souza foi o anfitrião do *I Seminário de Professores de Direito Econômico*. O evento contou com a participação de Afonso Insuela Pereira, Alberto Venâncio Filho, Ana Maria Ferraz Augusto, Antônio Angarita Silva, Eros Roberto Grau, Esteban Cottely, Fábio Nusdeo, Geraldo Camargo Vidigal, José Alfredo de Oliveira Baracho, Maurício Lourenço da Costa, Modelos Carvalhosa, além do Prof. Washington Albino de Souza.

O evento foi estruturado a partir de debates temáticos e resultou na Carta do Caraça, um documento de 15 princípios sobre a importância e o posicionamento da disciplina na formação jurídica nos cursos de graduação e pós-graduação.

Os debates transcritos do *I Seminário de Professores de Direito Econômico* e a Carta do Caraça abordam temas que me parecem ser absolutamente atuais e que deve ser objeto de discussão na formação de nossa rede.

Em primeiro lugar, a reafirmação que não é possível a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento nacional desprovida de forma jurídica da política econômica do desenvolvimento. Esse é o ponto 01 da carta. Ou seja, o Direito Econômico é a única disciplina que tem condições de estabelecer um debate sobre o processo de acumulação capitalista, os arranjos entre Estado e mercado, as formas de repartição da riqueza. Então, eu creio que esse ponto continua absolutamente atual.

Os debates transcritos do *I Seminário de Professores de Direito Econômico* também são relevantes na medida em que discutem a questão epistemológica do Direito Econômico no campo jurídico. Ao longo do Seminário, os professores discutiram os elementos de composição da disciplina, categorias e metodologias, formas de organização de temas, a relevância da pesquisa e as estratégias de inserção da disciplina na graduação e na pós-graduação.

Sobre a questão epistemológica, parece-me que neste tema existe, ainda, um amplo espaço de reflexão. Salvo melhor juízo, creio que a questão epistemológica do Direito Econômico é um dos temas mais sensíveis de nossa área. É preciso sim reafirmar a indispensabilidade do

Direito Econômico nos cursos de graduação, em razão de sua capacidade de construção de uma visão consistente acerca da forma jurídica da política econômica. Eu sempre digo, que o Direito Econômico – por realizar o tratamento jurídico da política econômica de todo o processo econômico – tem uma natureza totalizante, no sentido que regulará a ordem econômica em seu sentido amplo.

Por outro lado, ao longo das últimas 3 décadas vivenciamos uma radicalização no processo de especialização do conhecimento prático e acadêmico do Direito. Temas anteriormente tratados dentro da lógica interna do Direito Econômico e seus institutos – a produção, a circulação, a repartição e o consumo – foram organizados nas Faculdades – e no próprio sistema de justiça – como disciplinas autônomas.

Percebe-se, assim, uma tensão entre a perspectiva holística, sistemática e totalizante do Direito Econômico e a tendência de uma hiper-especialização de diversos temas que se relacionam com a organização do processo econômico e estruturação da ordem econômica. Creio que devemos reafirmar a natureza sistemática do Direito Econômico – afinal, trata-se da juridicização do sistema econômico capitalista – mas ao mesmo tempo criar canais de interação, diálogo e intercâmbio de reflexos com os colegas de outros campos do saber jurídico (Direito do Consumidor, Infraestrutura, Proteção de Dados, etc).

O fato é que para enfrentar os desafios e obstáculos que relatamos acima, nada mais estimulante do que promover o debate e a reflexão em uma rede viva e pulsante de professores, pesquisadores e estudantes do Direito Econômico.

# CAPÍTULO 15

## DIREITO ECONÔMICO E RESPOSTAS À CRISE ALIMENTAR<sup>1</sup>

*Lea Vidigal*

### 1 DIREITO ECONÔMICO E SOBERANIA ALIMENTAR

Direito Econômico e soberania alimentar são temas inteiramente entrelaçados e de relevância crescente no último par de anos, tanto em razão dos desmontes do sistema de políticas públicas ligadas a essa questão – decorrente da má governança pública voltada à resolução dos problemas do Brasil recente –, como por consequência da pandemia da Covid-19, que agravou drasticamente as dificuldades e gargalos já existentes.

O Brasil, que no ano de 2014 havia saído do mapa mundial da fome, quando a estimativa do percentual de brasileiros em situação de subnutrição chegou a menos de 5%<sup>2</sup>, já em 2018 retornou a esse mapa, com 84,8 milhões de brasileiros experimentando algum grau de insegurança

- 1 O presente texto baseia-se em palestra realizada no seminário “Planejamento e desenvolvimentismo: uma realidade possível”, no dia 21 de agosto de 2021, e em trechos da minha tese de doutorado “Direito Econômico e Soberania Alimentar”, defendida na Faculdade de Direito da USP em novembro de 2021.
- 2 FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO); INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT; UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND; WORLD FOOD PROGRAM; WORLD HEALTH ORGANIZATION. The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Roma, 2019, p. 95; e FAO et. al.. The State of Food Insecurity in the World 2014. Roma, 2014, p. 23-26.

alimentar. O relatório que resultou de inquérito feito em dezembro de 2020 pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) em 2180 domicílios de todo o país mostra que a disseminação do coronavírus agravou drasticamente o quadro da insegurança alimentar da população brasileira. Segundo o estudo, em um universo de 211,7 milhões de brasileiros, 116,8 milhões conviviam com algum grau de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave). Destas, 43,4 milhões não contavam com alimentos em quantidade suficiente para atender suas necessidades (insegurança alimentar moderada ou grave), e 19 milhões de brasileiros enfrentaram a fome na pandemia: o maior nível de insegurança alimentar grave desde 2004<sup>3</sup>.

Para jogar luz sobre essa temática de tamanha urgência social, é preciso retomar certas premissas indispensáveis para a compreensão do Direito Econômico, como a sua natureza de técnica jurídica que instrumentaliza a implementação da política econômica, tal como essencialmente define o Prof. Fábio Konder Comparato em seu texto clássico sobre o assunto<sup>4</sup>. O Direito Econômico é a disciplina jurídica capacitada para lidar com (i) a dimensão temporal, (ii) as dimensões de escala e (iii) as dimensões de complexidade dos problemas do Estado nacional e do conjunto da sociedade<sup>5</sup>.

No caso brasileiro, em especial, o Direito Econômico tem como objeto o desafio do subdesenvolvimento, visto que os maiores problemas políticos, econômicos e sociais que afetam o país são justamente a dependência tecnológica, a vulnerabilidade externa e a desigualdade – em todos os seus níveis –, historicamente dispostos à medida que a evolução das nossas relações com a ordem econômica internacional conduziu – e tende a reproduzir – à conformação da ordem econômica

3 REDE PENSSAN. VigiSAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro, 2021, p. 35.

4 COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. In: COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio e pareceres de direito empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 462.

5 OCTAVIANI, Alessandro. O Direito Econômico e a Pandemia: a disciplina jurídica com dimensão de tempo, escala e escopo para resolver situações de complexidade sistêmica. In: WARDE, Walfrido; VALIM, Rafael (coords.). As Consequências da COVID-19 no Direito Brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2020, pp. 219-237.

interna de modo reflexo, como teorizado por Celso Furtado<sup>6</sup>.

A estruturação da ordem econômica do país nos quadrantes do subdesenvolvimento torna o Estado brasileiro necessariamente vinculado à complexa tarefa de superar essa condição, para o que dispõe de instrumentos de atuação em relação à economia nacional, manejáveis por meio das técnicas jurídicas conferidas pelo Direito Econômico brasileiro. Em síntese, o objeto do Direito Econômico consiste em instrumentalizar juridicamente a organização, a produção, a apropriação e a destinação do excedente econômico com vistas a livrar o país da armadilha do subdesenvolvimento<sup>7</sup>.

## **2 REAÇÕES GOVERNAMENTAIS À PANDEMIA: EUA, EUROPA, CHINA E BRASIL**

Não é de se espantar que a crise causada pela pandemia – imediatamente de natureza sanitária, mas cujos efeitos econômicos se alastraram rapidamente – tenha agravado os históricos obstáculos ao desenvolvimento, gerando a desmobilização de diversos setores produtivos e de serviços, e ocasionando um forte choque econômico cujo enfrentamento impôs ao Estado a necessidade de reagir prontamente para preservar renda e manter fluxos fundamentais de coesão social. Ao mesmo tempo, ramos industriais como o hospitalar, o complexo da saúde e a indústria da vacina exigiram rápida e intensa mobilização de recursos para evitar sua desativação econômica e alavancar sua utilidade social. Em situações dessa natureza, os instrumentos do Direito Econômico precisam estar à disposição do Estado, refinados o bastante para a promoção da resposta político-econômica adequada.

Essa cadeia de engajamentos responsivos ficou evidente, por exemplo, no caso norte-americano, emblemático de como o capitalismo contemporâneo lança mão de tais ferramentas. Nos Estados Unidos, em 18 de março de 2020 – início da pandemia –, foi proclamada emergência

6 FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

7 Sobre o Direito Econômico como disciplina jurídica do excedente, Cf. BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico. São Paulo: Singular, 2014, pp. 65-85.

nacional e baixada uma ordem executiva atribuindo poderes inscritos no Título I do *Defense Production Act* (“Lei de Defesa da Produção”) de 1950 ao Secretário de Saúde para priorizar e alocar todos os recursos médicos e sanitários necessários ao combate à pandemia. Possibilitou-se, assim, uma reação de grande mobilização de recursos para que o Estado tomasse medidas concretas frente à urgência que se colocava<sup>8</sup>.

Outras ordens executivas foram baixadas para evitar o açambarcamento de produtos hospitalares pelo setor privado e evitar a especulação dos preços num cenário de alta da demanda em que não se poderia permitir que o poder econômico privado se beneficiasse da crise sanitária e de seus graves impactos sociais. À época, o presidente Donald Trump requisitou plantas industriais e aviões para fretar equipamentos em diversos momentos<sup>9</sup>.

No Brasil, uma imensidão de problemas obstruiu a reação do Estado. Além da lentidão para se aprovar uma renda emergencial e do ínfimo auxílio aprovado, incapaz de pagar, atualmente, um quarto do valor de uma cesta básica<sup>10</sup>, os instrumentos de mobilização da produção para o enfrentamento da crise foram absolutamente insuficientes. O que se viu, na realidade, foi uma desmobilização produtiva e a revogação de diversos e relevantes instrumentos jurídicos de organização econômica.

Atente-se, por exemplo, ao setor produtivo agrícola, que não escapou ao cenário de retração de 4% do PIB em 2020<sup>11</sup>. Prioritariamente,

8 FEDERAL Register (The Daily Journal of the United States Government). Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of COVID-19. 2020. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/23/2020-06161/prioritizing-and-allocating-health-and-medical-resources-to-respond-to-the-spread-of-covid-19>. Acesso em: 01 abr. 2022.

9 FEDERAL Register (The Daily Journal of the United States Government). 2020 Donald Trump Executive Orders. 2020. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/donald-trump/2020>. Acesso em 01 abr. 2022.

10 ANDRETTA, Filipe. Com inflação e cortes, auxílio que comprava cesta básica hoje compra só 23%. UOL, 24 set. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/09/24/auxilio-emergencial-valor-inflacao-desvalorizacao-cesta-basica-botijao-gas.htm>. Acesso em 01 abr. 2022

11 CARNEIRO, Lucianne. PIB de 2020 é revisado para queda de 3,9% mostra IBGE.

é a agricultura de base familiar que fornece alimentos no país, contribuindo expressivamente para a produção dos gêneros essenciais da dieta básica do brasileiro, além de ter papel preponderante na geração de trabalho rural no Brasil, enquanto a grande agricultura é focada na exportação<sup>12</sup>. O desarranjo logístico e organizacional causado pela pandemia afetou gravemente os mercados acessados pela agricultura familiar, com o fechamento de feiras e pequenos mercados e a interrupção de fluxos de produtos frescos e saudáveis<sup>13</sup>.

A retração da demanda por alimentos em decorrência da redução da renda dos consumidores, do aumento do desemprego e da suspensão e fechamento de mercados tiveram impactos significativos sobre esse grupo de produtores que, em geral, depende de cadeias curtas e mercados locais de abastecimento para comercializar sua produção<sup>14</sup>. Não houve, no auge da pandemia, apoio à agricultura familiar para garantia da produção e do abastecimento alimentar. O Projeto de Lei de socorro aos pequenos agricultores (PL 735/2020), transformado na Lei nº 14.048 de

---

Valor Econômico, 02 dez. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/12/02/pib-de-2020-foi-revisado-para-queda-de-39percent-mostra-ibge.ghtml>. Acesso em: 01 abr. 2022.

- 12 HEBERLÊ, Antônio Luiz Oliveira et. al.. Agricultura familiar e pesquisa agropecuária: contribuições para uma agenda de futuro. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017, pp. 131-149. A agricultura familiar fornece 48% do valor da produção de café e banana no país, 80% do valor de produção da mandioca, 69% do de abacaxi e 42% da produção do feijão, conforme o Censo Agropecuário de 2017, divulgado pelo IBGE.
- 13 NASCIMENTO, Warley Marcos. Comercialização e consumo de hortaliças durante a pandemia do novo coronavírus. EMBRAPA, mai. 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/52561599/artigo---comercializacao-e-consumo-de-hortalicas-durante-a-pandemia-do-novo-coronavirus>. Acesso em: 01 abr. 2022.
- 14 FAVARETO, Arilson; CAVALCANTE FILHO, Pedro. Sete efeitos da pandemia sobre a agricultura e o Brasil rural e interiorano. Novos Estudos, São Paulo, 29 jun. 2020. Disponível em: <http://novosestudios.uol.com.br/category/especial-pandemia>. Acesso em: 01 abr. 2022.

2020 – Lei Assis Carvalho, entre outras medidas, continha a extensão do auxílio emergencial a pescadores artesanais e agricultores familiares, bem como a extensão e renegociação dos contratos de crédito rural e suspensão de cobranças e execuções judiciais, mas teve a maioria dos seus artigos vetados pelo Presidente<sup>15</sup>. Por outro lado, grandes redes de supermercado, com muito maior capacidade logística, financeira e operacional, que comercializam primordialmente alimentos industrializados e processados, foram capazes de permanecer abertas e saíram fortalecidas nesse processo<sup>16</sup>.

As respostas dos EUA à pandemia no campo da agricultura e da alimentação não encontram paralelo no Brasil. O Estado americano, que já pratica subsídios brutais na agricultura todos os anos – foram 424,4 bilhões de dólares entre 1995 e 2020<sup>17</sup> –, só em 2020, destinou ao setor 22 bilhões de dólares, que saltaram para a cifra recorde de US\$ 46,5 bilhões em 2021, distribuídos no âmbito da *Supplemental and ad hoc Disaster Assistance*, da qual fazem parte, entre outros, os programas *Coronavirus Food Assistance*, *Consolidated Appropriations Act* e *Paycheck Protection Program* (PPP)<sup>18</sup>. Em conjunto, esses programas passaram a representar 39% da renda líquida dos agricultores norte-americanos, prejudicada pelos efeitos econômicos da pandemia<sup>19</sup>.

Não foi diferente na União Europeia, onde os subsídios pagos pela

- 
- 15 SCHNEIDER, Sergio et. al. Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agonegócio e a alimentação. Estudos Avançados, São Paulo, v. 34, n. 100, 2020, p. 167-188.
  - 16 PODER 360. Faturamento das 120 maiores varejistas do Brasil cresce 20% na pandemia. Poder 360, 28 jul. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/faturamento-das-120-maiores-varejistas-do-brasil-cresce-20-na-pandemia/>. Acesso em: 01 abr. 2022.
  - 17 ENVIRONMENTAL WORKING GROUP. Farm subsidy database. Disponível em: <https://farm.ewg.org/index.php>. Acesso em: 27 mar. 2022.
  - 18 UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). Government payments by program. Disponível em: <https://data.ers.usda.gov/reports.aspx?ID=17833>. Acesso em: 23 mar. 2022.
  - 19 USDA. Farm Sector Income Forecasts. Disponível em: <https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-sector-income-finances/farm-sector-income-foreca.st>. Acesso em: 27 mar. 2022.

Política Agrícola Comum (PAC) chegarão a 387 bilhões de euros entre 2021 e 2027<sup>20</sup>. Em 2020, a Comissão Europeia lançou a *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (CRII+), um pacote de medidas de flexibilização e simplificação na utilização de fundos como o *European Structural Investment Funds* (ESIF) e o *European Agricultural Fund for Rural Development* (EAFRD) com medidas de ampliação dos pagamentos diretos aos produtores, por meio de adiantamentos dos pagamentos previstos na PAC, a flexibilização do uso de subsídios nacionais pelos Estados-membros para a criação de estoques e outras medidas. Outras ações visam aumentar preços afetados pela queda acentuada na demanda, como é o caso (i) do incentivo ao armazenamento privado de lácteos e carnes (bovina, ovina e caprina), pelo qual os produtores são remunerados pela retirada de produtos do mercado; (ii) a derrogação da legislação concorrencial, para que produtores de batatas e flores sejam autorizados a retirar os produtos do mercado sem que isso seja considerado ilícito (açambarcamento ou qualquer tipo legal análogo), e (iii) o planejamento da produção de leite com o objetivo de regular a oferta<sup>21</sup>.

A autoridade nacional que administra as reservas nacionais estratégicas de alimentos na China afirma que aquele país possui atualmente estoques nacionais de grãos que ultrapassam 650 milhões de toneladas, suficientes para sustentar por mais de um ano a gigantesca população do país. Para lidar com situações emergenciais, foi construída uma rede de abastecimento de alimentos que, até o momento, possui 5.448 empresas de processamento de grãos e petróleo, 2.777 centros de distribuição, 3.741 empresas de armazenamento e transporte e 43.573 redes de abastecimento que formaram uma rede alimentar estatal de emergência<sup>22</sup>. A estratégia nacional de segurança alimentar, incluída no

20 COMISSÃO EUROPEIA. The new common agricultural policy: 2023-27. Bruxelas, 2020. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27\\_en#strongbudget](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27_en#strongbudget). Acesso em: 02 abr. 2022.

21 COMISSÃO EUROPEIA. Supporting the agriculture and food sectors amid Coronavirus. Bruxelas, 2020. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/coronavirus-response\\_en#guidelines](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/coronavirus-response_en#guidelines). Acesso em: 25 mar. 2022.

22 GLOBAL TIMES. China's grain reserves stable, sufficient: Government official. Global Times, Pequim, 02 abr. 2021. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/>

Plano Quinquenal de 2021 a 2025, busca ampliar as reservas de grãos, e reconstruir os rebanhos de suínos que foram afetados pela gripe suína africana em 2020, bem como diversificar os fornecedores internacionais de alimentos<sup>23</sup>.

### **3 FRAGILIDADES DO ATUAL REGIME JURÍDICO DO ABASTECIMENTO E DOS PREÇOS ALIMENTARES NO BRASIL**

Como visto, não faltam exemplos de Estados nacionais posicionando a soberania alimentar como prioridade absoluta em resposta à pandemia da Covid-19. O Brasil, por sua vez, desde a década de 1960 possuía previsão legal – a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro 1962 – que viabilizava ao Estado a adoção das mais variadas medidas de promoção da produção, da distribuição e da manutenção dos preços alimentares de produtos básicos no Brasil. Esse diploma normativo é exemplar para entender a capacidade econômica estatal para reagir conjuntamente a crises de abastecimento.

Por motivos puramente ideológicos, que não possuem qualquer amparo na realidade econômica e social do país, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (conhecida como “Lei de Liberdade Econômica”) revogou a Lei Delegada nº 4/1962. Poucos meses depois, a deflagração da pandemia pegou o Brasil fragilizado e juridicamente desaparelhado para lidar com a crise de abastecimento, com a subida alarmante dos preços alimentares e com a fome.

O Brasil está carente de uma disciplina jurídica de abastecimento. Apesar da existência da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que deveria ser uma entidade estratégica reguladora de preços e executar uma política de estoques no Brasil, a empresa estatal vem reiteradamente praticando o exato oposto, adotando políticas de estoques zerados e operando em um vazio regulatório no que tange à administração dos preços internos. A CONAB zerou os estoques de feijão e soja

---

page/202104/1220126.shtml. Acesso em: 25 mar. 2022.

23 REUTERS. China's 14th five-year plan – Key commodities and energy themes to watch. Reuters, Londres, 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/uk-china-politics-commodities-%20factbox-idUKKBN27CoAP>. Acesso em: 25 mar. 2022.

e reduziu em até 99% os de arroz, trigo, milho e café nos últimos dez anos<sup>24</sup>. Em 2019, a empresa estatal teve 27 unidades de armazenamento desativadas<sup>25</sup>. Em setembro de 2020, por exemplo, o preço do saco de arroz atingiu o patamar de R\$ 40,00 e a CONAB não detinha estoques do produto para colocar no mercado e regular seu preço, enquanto a Camil Alimentos, empresa privada com maior participação no comércio de arroz no Brasil, foi a que mais lucrou com a alta do preço, com aumento de mais de 92% do valor das suas ações em 2020<sup>26</sup>.

Esse descontrole do mercado interno é totalmente incompatível com o comando do art. 219 da Constituição, bem como com o art. 170, que vinculam respectivamente o mercado interno ao bem estar da população e a ordem econômica brasileira à existência digna e à justiça social, sob o princípio norteador da soberania nacional. O Direito Econômico tornou-se ainda mais indispensável após a pandemia, e será fundamental para reconstruir os mecanismos que o país necessita para abastecer e alimentar a população. Iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que envolvia a aquisição de alimentos do pequeno produtor da agricultura familiar e a doação ou revenda ao mercado interno<sup>27</sup>, ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – que

24 VASCONCELLOS, Hygino. Brasil esvazia estoques de alimentos e perde ferramenta para segurar preços. UOL, Economia. São Paulo, 19 set. 2020. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/19/estoques-publicos-conab-alimentos-reducao.htm>. Acesso em: 26 mar. 2022.

25 ESTADÃO CONTEÚDO. Conab anuncia fechamento de 27 unidades de sua rede de armazéns. Canal Rural, 26 mai. 2019. Disponível em: <https://www.canal-rural.com.br/noticias/conab-anuncia-fechamento-unidades/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

26 SALOMÃO, Karin. Quem é a empresa que mais ganha com a alta do arroz e feijão. Exame, 09 set. 2020. Disponível em: <https://exame.com/negocios/quem-e-a-empresa-que-mais-ganha-com-a-alta-do-arroz-e-feijao/>. Acesso em: 03 abr. 2022.

27 O PAA, criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, com as finalidades de promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, foi enfraquecido pela continua redução do seu orçamento anual desde 2013, e foi extinto por Medida Provisória convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que criou o Programa Alimenta Brasil. SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico,

envolve a aquisição por Estados, Municípios e entidades federais diretamente do agricultor familiar, eliminando uma série de intermediários da cadeia e entregando alimentos saudáveis aos estudantes da rede pública<sup>28</sup> –, entre outros programas, precisam ser compreendidos como instrumentos fundamentais de Direito Econômico voltados à soberania alimentar do país.

#### 4 CONCLUSÃO

Há, no Brasil, um conjunto de mecanismos eficientes, criativos e originais, que não raramente são tomados como modelos de políticas públicas no exterior, com elevado potencial transformador para enfrentar a tragédia humana da insegurança alimentar que incide sobre mais da metade da população brasileira como resultado do desmonte dos instrumentos de atuação do Estado para o abastecimento e a soberania alimentar, agudamente agravada pela pandemia. É indispensável, é mais do que urgente reconstruir esses instrumentos do Direito Econômico e fazer com que a técnica jurídica esteja a serviço da solução dos problemas brasileiros.

---

resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Brasília: IPEA, 2019. (Texto para discussão n. 2482).

- 28 O PNAE foi criado nos anos 1950 e teve o seu regime jurídico alterado diversas vezes. A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que rege o programa atualmente, fixa entre as diretrizes do programa “o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos” (artigo 2º, V); determina que “os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada” (artigo 12); e estabeleceu que, “do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (artigo 14).

## CAPÍTULO 16

# DIREITO ECONÔMICO: PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO E RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

*Walber de Moura Agra*

INICIALMENTE, TRATAR DE DIREITO ECONÔMICO É EXPOR UMA MATÉRIA complexa, em um momento extremamente difícil do cenário nacional, em que uma das premências mais urgentes se configura em debater um projeto de nação. Projeto de nação que, em vários discursos, até mesmo em searas pretensamente progressistas, são esquecidos. A problemática acerca do desenvolvimento econômico perde em importância para discursos identitários, consumistas, ou até discursos para desmontes do Brasil.

Falar de planejamento e desenvolvimento é interessante porque, segundo Ha-Joon Chang, nós somos o maior processo de destruição de cadeias produtivas no mundo. A desindustrialização nacional tornou-se um paradoxo, pois de 1930 a 1980, alcançaram-se taxas de crescimento de maneira espantosa. Portanto, a missão que se impõe é uma tentativa de delinear um planejamento e desenvolvimento que seriam linhas de atuação. No plano teórico, encontram-se unanimidades, ao que a questão deixa de ser a teórica, passando a ser pragmática, em torno da viabilidade de implementação e capacidade para a construção de um projeto de desenvolvimento e de como seria o seu planejamento.

A pandemia deixou muito claro que não há possibilidade de desenvolvimento sem Estado. Assim, o discurso de que o Estado é um

péssimo alocador de recursos mostra-se como mais uma quimera do procedimento neoliberal, pois este também deve ser um ordenador de políticas públicas, no que se mostra infrutífero e pueril ordenar crescimentos orçamentários sem planejamento e controle dos diversos níveis de aplicação das políticas públicas.

Portanto, o planejamento é de suma importância, pois visa garantir sinergias para uma transversalidade dos mais variados setores econômicos, na garantia de uma modificação de estruturas. Adota-se, na área do direito econômico, um posicionamento eminentemente estruturalista, apontando-se como essencial superar análises economicistas, realizando uma releitura de Celso Furtado, adaptando-a às exigências da pós-modernidade.

Assim, esta modificação de estruturas é muito complexa, através da necessidade de remodelação das cadeias produtivas, relações econômicas, distribuição de renda, necessidade de mudanças das trocas internacionais, etc. Remodelar as decisões, portanto, não é uma tarefa simples, e sim, extremamente multifacetada e complexa em sua concretização.

O objetivo básico do planejamento perpassa pelas estruturas econômicas, mas não com base em crescimento enquanto objetivo absoluto. O planejamento em um achatamento, ou em uma mutação constitucional, em uma fraude à Constituição, serviria apenas aos objetivos dos controladores do poder financeiro. Por outro lado, o planejamento deve ser direcionado para a modificação das estruturas econômicas, em uma atuação mais intensiva, inclusive no âmbito fiscal.

Vê-se, então, que sem Estado não há desenvolvimento. Não é necessário apenas o Estado, pois temos o modelo de Estado das décadas de 60, 70 e 80, que foi um crescimento a duras conseqüências, com um endividamento, à época, de 102 bilhões de dólares. Deve-se ter um planejamento que gere uma atividade mais eficiente para melhorar a alocação de recursos. Nesse sentido, em que cada vez mais que uma sofisticação na cadeia produtiva, necessita-se de maior aporte de volume financeiro. Todavia, os reflexos são extremamente multiplicadores, acarretando outras cadeias produtivas e gerando empregos com melhores salários.

Os chineses falam de um “século da humilhação”, enquanto nós podemos chamar de século, não apenas de humilhação, mas de degradação

*inaudita*. Mas a questão do planejamento tem uma determinada estrutura política, pois este não existe *per se*. Não há planejamento solipsista. O planejamento, nesse sentido, está em volta de uma conjuntura econômica que, conforme ensina Carlos Lessa, há de se ter uma imersão porque está imbuída de uma estrutura política, que é reflexo de uma ideologia.

A ideologia é uma forma de ver o mundo, de modo que, mesmo que não se tenha consciência sobre as especificidades da falta de planejamento e se viva em um estado constante de alienação, em sentido marxista, ainda se pode manter um alinhamento ideológico que sustente os indivíduos cada vez mais distantes do objeto. Portanto, há clareza no fato de que não há de se falar em planejamento por uma perspectiva voluntarista, autônoma e que não considere o contexto político e social circundante.

Nesse prisma, ao observar-se as decisões do Supremo Tribunal Federal veríamos que, em sua grande maioria, são caracterizadas por acentuado viés neoliberal. Sendo assim, as intervenções do Egrégio Tribunal, afora aquelas advindas explicitamente em defesa de direitos e garantias constitucionais entronizadas axiologicamente no ordenamento, tendem a um favorecimento de posicionamentos neoliberais, em uma linearidade discursiva. Não obstante, mudanças podem ser sentidas, exemplo disto é o conceito jurisprudencial de liberdade de expressão, que vem sendo modificado recentemente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, após ter atravessado uma construção e solidificação nos últimos 40 anos.

Na área econômica o panorama se torna outro, quando podemos analisar o vilipêndio e a doação deliberada da coisa pública, sem que haja nenhum tipo de planejamento visando o efetivo desenvolvimento, a exemplo da utilização discursiva das privatizações de empresas públicas enquanto subterfúgio populista para a obtenção de resultados econômicos imediatos, em detrimento do desenvolvimento gradativo e seguro das bases dos ativos da economia nacional, através de um diagnóstico despiendo da realidade econômica.

Ainda sobre a temática do planejamento, Celso Lafer esclarece um processo de três fases, em que a primeira é uma decisão política, ideológica, conjectural; sendo seguida, de maneira clara, pelo delineamento

do plano. A última fase, pragmática e técnica, encerra o processo, através da concretização do plano. Dito isso, qualquer tentativa de planejamento público deve se voltar para uma visão macro, ampliada, ao invés de imediatismos e questões de micro importância para a coletividade.

Dessa forma, criticamente, podemos observar casos brasileiros de concordância com os princípios clássicos da economia e da Administração Pública, como o “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social”, desenvolvido por Celso Furtado, bem como o “Plano de Metas”, levado a cabo na presidência de Juscelino Kubitschek; ou o “Plano de Ação Econômica do Governo”. Destacam-se os planos supracitados, porquanto, em maior ou menor medida, com o auxílio ou não de recursos externos, foram capazes de construir sinergias e propiciar o desenvolvimento nacional.

Considerada a quadra histórica do momento mais grave da trajetória republicana brasileira, atravessada na atualidade, tem-se uma organização governamental avessa a qualquer tipo de planejamento. Ou seja, em contraposição a qualquer boa prática ou princípio de governança, passa-se ao largo dos moldes que deveriam nortear a Administração Pública, tornando o ato de planejar, algo publicamente escorchante.

Assim, não se tem desenvolvimento, no que engloba vários setores da sociedade brasileira, considerado como uma consequência direta da capacidade de planejar e executar com afinco os objetivos traçados. Até mesmo a obtenção de crescimento econômico, de sentido mais restritivo, configura-se de difícil consecução, pois ele não pode ser obtido sem redistribuição de renda, adotando-se políticas cambiais e econômicas imediatistas que não promovam desenvolvimento ativo, visto que a redistribuição de ativos sociais deve ser identificada como a grande função do Estado.

Em um regresso histórico, podemos apontar as medidas tomadas durante a Ditadura Militar, especialmente considerados os Milagres Econômicos, em que se observou taxas de crescimento muito altas, mas em um modelo concentrador de riquezas e gradativamente mais excludente.

Sob esta ótica, a dúvida atual recai sobre a imprescindibilidade de um processo de industrialização para o alcance do desenvolvimento nacional, ao que opiniões são divididas entre posições favoráveis à

relativização da incidência da indústria sobre o crescimento e argumentos a favor de um fortalecimento da industrialização, dos quais segue as linhas desse texto. Nesse sentido, assevera-se que representa uma grande perda de oportunidades permitir a fuga do chão de fábrica para outros países subdesenvolvidos. Cite-se que, de acordo com dados do IBGE, a participação da indústria no PIB diminuiu 33% desde 2010, ocasionando uma perda de cerca de 800 mil postos de trabalho

Assim, embora o modelo fabril não siga os moldes do Século passado, o modelo industrial atual exige sinergia no fomento de cadeias produtivas tecnológicas, alinhadas com as tendências de crescimento e consumo internacionais, propiciando agregativos essenciais à vida em sociedade, especialmente se considerado o contexto pós-pandemia e a influência constante das novas tecnologias durante o período pandêmico.

Com efeito, é premente o controle da indústria voltada para os ativos tecnológicos, até mesmo por motivos relacionados à manutenção da soberania nacional na organização das cadeias produtivas. Portanto, reitera-se que a industrialização não deixa de ser uma premissa básica para o planejamento do desenvolvimento nacional. No entanto, modificou-se o seu contexto, tornando-a mais complexa. Em uma ambiência constante de revolução industrial tecnológica, que exige maiores esforços para a obtenção do *catch up* e da necessidade de escolha de cadeias produtivas em que haja vantagens comparativas, os denodos que devem ser empreendidos aumentam exponencialmente.

Ainda, sublinha-se o entrave ao desenvolvimento representado pela falta de adensamento da cadeia produtiva essencial, em um viés tecnológico, mas que não se esgota neste. Posicionam-se enquanto ativos estratégicos o controle de áreas como a de transporte e insumos básicos da indústria e agricultura, considerado o papel do agronegócio na constituição do PIB nacional. Faz-se premente, enquanto exemplo, que o Brasil não seja dependente da exportação de insumos agrícolas, dos quais apenas produz internamente 25% do montante utilizado. Através da falta de planejamento nos últimos 40 anos, deixou de existir uma política estratégica para estes insumos, operando, mais uma vez, em favor da desindustrialização. Absurdo que se tenha necessidade de importar a quase totalidade dos fertilizantes.

Observa-se, por esse prisma, que o planejamento tem um papel fundamental, mais uma vez, diante das necessidades brasileiras, sobretudo perante a pandemia e os conflitos mundiais emergentes, situações que têm revelado a premência dessas medidas a serem implementadas no Brasil.

No âmbito do comércio internacional, a dissimetria entre as trocas produtivas demonstra-se perversa em relação aos países com realidade periférica, observando-se, inclusive, pressão dos países desenvolvidos para a eliminação do TED (Tratamento Especial e Diferenciado) sob harmonização da OMC, o que revela, mais uma vez, o *gap* no sistema internacional de comércio e a tendência à manutenção do *status quo* e da persistência das assimetrias apontadas.

Em relação ao desinteresse dos países centrais no impedimento da utilização de políticas desenvolvimentistas por parte de países periféricos, aponta-se que aqueles não prescindem da adoção destas políticas para a construção de sistemas produtivos diversificados e sofisticados, pois este processo encontra-se superado. Atualmente, impera a estratégia de “chutar a escada”, impedindo que os países retardatários consigam empreender a mesma política para se industrializar e garantir direitos sociais, econômicos e culturais.

Nesse sentido, é inexorável uma atuação pública intensiva, unitária e com base em planejamentos efetivos, não havendo espaço para dicotomias e dissensos diante de uma realidade internacional cada vez mais contingente e difícil.

Por fim, sublinha-se que é pragmática a adoção de políticas desenvolvimentistas através de um processo reflexivo em relação às consequências da pandemia, quando percebe-se um aumento da necessidade de atuação do Estado, sob pena de se refluir do objetivo da construção de uma nação soberana. Não há espaço, seja este constitucional, social, econômico ou político, para omissões da administração pública no planejamento da realidade econômica, que refletem em constantes intervenções da competência supletiva para garantia de direitos.

Assim, resgata-se o pensamento de que a atuação governamental deve ser forte e unitária para conter avanços do esfacelamento do Estado e da dependência estrangeira, em uma abertura de oportunidades

de criação de um Estado Social de Direito no imaginário popular, em contribuição à desagregação dada pela falta de planejamento e desenvolvimento e a dissolução dos brasileiros em uma sociedade perdida em diversos tipos de alienações.

## REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ALBERT, Hans. **Tratado da razão crítica (Traktat über Kritische Vernunft)**. Trad. Idalina Azevedo da Silva; Erika Gudde, Maria José P. Monteiro. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1976.

BARBOSA, Fernando de Holanda. *Eficiência da Intervenção do Estado na Economia. Ensaios Econômicos* Rio de Janeiro: **FGV, EPGE**, 2010, p. 183.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

CHANG, Há-Joon. **Chutando a Escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora Unesp, 2003. p.229.

DE MARCO, Cristian Magnus; DE MEDEIROS, Jeison Francisco. O princípio da eficiência da administração da justiça como justificativa para implantação de uma jurisprudência precedentalista no Brasil: a disciplina judiciária marcada por influência neoliberal. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 40, p. 358-376, 2015.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p.115-116.

HAMMOUD, Ricardo H. Naha. *Crescimento, Desenvolvimento E Desigualdade De Renda. Análise Dos Clássicos: Furtado, Cardoso E O*

“Milagre” Econômico. **Anais Do Xi Encontro Regional De Economia I. Curitiba: ANPEC-Sul**, 2008.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Bety M. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LESSA, Carlos. **O conceito de Política Econômica: Ciência e/ou tecnologia?** Campinas: UNICAMP, 1998.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos de 1844**. Torino: Einaudi, 1968. p. 3.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem, A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Brazil. J. Polit. Econ.* 30(2). Jun 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000200003>.

POCHMANN, Marcio. Sobre o Papel do Estado na Economia e o COVID-19. In: TOSTES, Anjuli & FILHO, Hugo Melo. **Quarentena. Reflexões sobre a pandemia e depois**. Bauru: Canal6 Editora, 2020. P. 141.

PRATES, Daniela M; FRITZ, Barbara & PAULA, Luiz Fernando de. Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT. **Cadernos Do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, jul.-dez. 2017.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação, desenvolvimento e meio ambiente. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (org). **Regulação e desenvolvimento. Novos Temas**. São Paulo: Malheiros, 2012. P.29.

SIMAS, Carlos G.; GIAMBIAGI, Fabio. **Renegociação da dívida externa e cashflow dos serviços financeiros do Brasil: Projeções para o período 1993/2022**. Texto para discussão, nov. 1992, No. 293, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Economia, Rio de Janeiro.

SULKOWSKI, Lukasz. COVID-19 Pandemic, Recession, Virtual Revolution Leading to De-globalization? In: Sciendo. **Journal of Inter-cultural Management**. v.12. n. 1. p. I-II. março 2020.

SUZIGAN, Wilson. Estado e industrialização no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 8, n. 4, 1988.

ZHOU, Lanfeng. O Século De Humilhação E A Sua Influência Na Construção Da Identidade Nacional Da China. **E-Revista de Estudos Interculturais do CEI-ISCAP** 1, n. 9, p. 15, maio 2021.

## LINKS DE JORNAL E INTERNET

**Agência Estado**. PRODUÇÃO DA INDÚSTRIA ENCOLHE 20% EM 10 ANOS E ENFRAQUECE A ECONOMIA. Publicado em 10 de jan de 2022. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2022/01/4976526-producao-da-industria-encolhe-20-em-10-anos-e-enfraquece-a-economia.html>> Acesso em: 23/03/2022.

**BBC News**. GUERRA NA UCRÂNIA: POR QUE O BRASIL DEPENDE TANTO DOS FERTILIZANTES DA RÚSSIA? Publicado em 03 de mar de 2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-60596334#:~:text=%22O%20Brasil%2C%20nos%20%C3%BAltimos%2040,que%20o%20Brasil%20se%20desindustrializou%20>>. Acesso em: 23/03/2022.

BERCOVICI, Gilberto; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo A., NASCIMENTO, Samuel P. O indispensável Estado: Uma das lições do coronavírus. **Portal Disparada**. Disponível em:<<https://portaldisparada.com.br/economia-e-subdesenvolvimento/indispensavel-estado-coronavirus/>>. Acesso em: 23/03/2022.

CHANG, Ha-Joon. O Brasil está experimentando uma das maiores desindustrializações da história econômica. **EL País**. Disponível

em:<<https://digital.estadao.com.br/o-estado-de-s-paulo/>>. Acesso em: 23/03/2022.

**Instituto De Estudos Para O Desenvolvimento Industrial (Iedi).** O COMÉRCIO INTERNACIONAL E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO. Carta IEDI, Edição 949. Publicado em: 20 de set de 2019. Disponível em: <[https://iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_949.html](https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_949.html)> Acesso em: 20/03/2022.

**Jornal Estado de São Paulo.** PARA ANALISTAS, MELHORA DO MERCADO NO PAÍS É ‘DISFUNCIONAL’. Disponível em: <<https://digital.estadao.com.br/o-estado-de-s-paulo/>>. Acesso em: 23/03/2022.

## CAPÍTULO 17

# LEGADO DA PANDEMIA UM OLHAR SOBRE O CAOS

*Maria Cristina Cereser Pezzella*

O PRESENTE ESTUDO FOI ESCRITO COM BASE NA PALESTRA ***O PAPEL DO Direito Econômico em Tempos de Pandemia*** proferida por mim junto a Leonardo Alves Corrêa e Léa Vidigal Medeiros, na **MESA V**, durante o ***Seminário Planejamento e desenvolvimentismo: uma realidade possível*** realizado pelo comitê científico composto pelos Professores Giovanni Clark (PUC Minas /UFMG), Ricardo Antônio Lucas Camargo (UFRGS), Maria Luíza Ferreira de Alencar Meyer (UFPB), Gilberto Bercovici (USP) e Leonardo Alves Corrêa (UFMG). Pretendeu-se debater sobre os efeitos da pandemia à luz do direito econômico e sobre as dificuldades, os legados e os conflitos identificados ao discorrer a respeito dos “invisíveis” de nossa sociedade e da necessidade de a eles alcançar um valor para a sobrevivência, o chamado mínimo existencial, com a intenção de desnudar o discurso e a prática, apontando a possibilidade da utilização do imposto sobre grandes fortunas, que existe apenas como possibilidade no Brasil desde a Constituição de 1988.

Buscando ser fiel ao que foi proferido em 21 de agosto de 2021, transcrevo o conteúdo da referida palestra.

É um prazer estar aqui. É uma alegria atender o convite do Professor Dr. Giovanni Clark. Estamos em um momento muito rico. São nesses

momentos de desafios que aprendemos mais ouvindo os colegas. Vou me esforçar para trazer alguns elementos para nossa discussão, mais do que dados, mais do que reproduzir o quanto a Constituição é importante ou trazer autores internacionais e nacionais renomados e reconhecidos, pretendo fazer uma homenagem aos alunos. Por certo não se trata de um conjunto de certezas, mas de um conjunto de preocupações e esta discussão pode ser um tanto caótica, mas quando estamos em momentos de crise, às vezes a criação ocorre quando o caos está agudizado e nos permite alcançar novas convicções.

Fiz minha formação aqui no sul do Brasil, a graduação na PUC-RS, o mestrado na UFRGS e o doutorado na UFPR. Sou professora há 24 anos e há 33 anos no exercício da advocacia, é a partir desse ponto de apoio que vou compartilhar minhas ansiedades, dúvidas, conflitos e angústias. Aproveito para agradecer e enviar um grande abraço aos alunos do grupo de estudos do Professor Giovani Clark responsáveis pelo evento que nos une.

Vamos nos permitir surfar na onda do caos e começar a nos organizar a partir de uma frase de Camilo Rampazzo Bresolin, um ex-aluno aqui da UFRGS, formado tanto em Economia como em Relações Internacionais. Nos escritos de Bresolin intitulados “Evolução da dívida pública brasileira pós 1994 e o advento da Emenda Constitucional 95/2016” pesquei do trabalho uma frase que diz: “Antes da crise de 2008 o Brasil reduziu drasticamente o endividamento da dívida líquida do setor público, que caiu de 56,6% em 2002 para 37,6% em 2008 do PIB”. Na mesa anterior, o Professor Vinícius referiu-se à crise de 1929. É muito comum nós nos reportarmos às crises e seguramente a crise de 29 não foi uma marolinha.

Nem em 2008 vivemos uma pequena crise, pois seus efeitos foram sentidos mais precisamente em 2016. Por isso escolhi falar sobre a crise de 2008 e, me contradizendo, vou buscar alguns dados no limite dos três ou quatro governos anteriores, nos últimos 24, 23 anos: FHC, LULA, Dilma e Temer. Já afirmamos que, de 2002 a 2008, a dívida líquida do setor público caiu de 56,6% para 37,6% do Produto Interno Bruto (PIB). Vários foram os fatores que causaram o golpe que impediu Dilma de concluir seu segundo governo e seguramente um deles foi a inversão da queda ou a manutenção da redução da dívida líquida do

setor público. Essa pode ter sido uma das justificativas que criaram o arrastão movido pela Emenda constitucional de 2016 que trata sobre o teto dos gastos públicos.

Aos últimos 24 anos de governo que antecederam essa situação de mordação, podemos remeter a uma fantasia de “Alice no País das Maravilhas”. Lembrem de Alice estar sempre correndo para algum lugar e o gato perguntar para ela: “Para onde vais?” e, logo após a pergunta, descobrir que ela não faz ideia de para onde quer ir? Então, a partir dessa constatação ele afirma: “Se você não sabe para onde ir qualquer caminho basta”. Pois bem, é justo aqui que a questão do planejamento e as inovações nos instrumentos necessários para a retomada do desenvolvimento interessam. Não se trata de crescimento, mas sim de desenvolvimento.

A pergunta que se faz é: o que planejar, como planejar, onde queremos ir, onde estamos? Foi por isso que pretendi iniciar refletindo sobre a história recente, e não sobre a mais distante, e pensar sobre o endividamento público. Recordo de, há alguns anos, um professor, que também é desembargador do trabalho, me confessar que o orçamento do judiciário trabalhista de seu estado estava tão restrito que não havia recursos para pagar o papel higiênico até a metade do ano em curso. Isso ocorreu antes da pandemia.

Antes da pandemia, aqui na UFRGS, estávamos com a conta de energia elétrica atrasada, assim como a preocupação em manter funcionando o Restaurante Universitário (RU); porém, com a pandemia, a sistemática de utilização e funcionamento do estado se alterou, propiciando uma alteração nos gastos públicos. Há uma dificuldade para o retorno das atividades no próximo semestre. Compartilho uma realidade surpreendente, não há salas de aula para comportar todos os alunos, e como vamos planejar o próximo semestre se não há verbas para edificar, nem a chance de fazer permutas ou locar espaços?

Nós estamos hoje, de acordo com o calendário gregoriano, no segundo semestre de 2021 e aqui na UFRGS as aulas são ministradas pela Internet. Só que partimos de um pressuposto equivocados, nem todos têm uma internet de qualidade, nem nós professores às vezes conseguimos ter uma internet de qualidade e às vezes “caímos”.

Não se trata de tarefa fácil falar sobre o papel do direito econômico

em tempos de pandemia, mas se pode verificar que vários setores da economia entraram em ostracismo enquanto houve o aquecimento de outros. Logo que ficamos isolados, contratei a plataforma Zoom, tendo que a plataforma disponibilizada pela Universidade fosse ficar insuficiente para ministrar aulas de qualidade. A Zoom foi criada rapidamente para atender um objetivo inicial na esfera das relações privadas e quase faliu, mas com a pandemia renasceu e despontou.

Quero dizer com isso que é muito comum que nossos planejamentos sofram mudanças surpreendentes e tenham que ser alterados em curto espaço de tempo. Aqueles valores insuficientes para pagar os custos básicos de energia na Universidade deixaram de ser problema e esses recursos puderam migrar para responder outras necessidades.

Quando a Professora que me antecedeu falou sobre o setor de alimentação, o que pudemos verificar foi o fato de que em alguns países as pessoas que tiveram oportunidade começaram a migrar para a zona rural. Alguns países compreenderam melhor os efeitos da pandemia e a necessidade do isolamento social e conferiram um planejamento mais apurado, ao contrário do negacionismo estrutural brasileiro. Constatou-se também, aqui no Brasil, que campanhas publicitárias recentes divulgavam mensagens dizendo assim: *EXPORTAR É O QUE IMPORTA*.

Pergunto, o que importa? Antes da minha tentativa de dizer qual o papel da pandemia no direito econômico eu paro e penso, será que tenho “café no bule” para responder? Vou fazer o meu melhor na tentativa de enfrentar esse desafio. O que a pandemia nos deixou de herança, mesmo que ainda não se tenha enfrentado esse mar tumultuado por completo?

Acredito que a ciência tem sido a protagonista e que setores até então eclipsados passaram a ser visualizados, e os profissionais da saúde que melhor ficaram conhecidos por suas especificidades foram os infectologistas, os botânicos, os pesquisadores dos insumos, dos vírus, das bactérias e das epidemias. Eles nunca foram e não são profissionais de segunda grandeza. Seguramente com a pandemia eles passaram a ser mais bem compreendidos e vistos por todos como os grandes protagonistas desse período e para além dele. São os carros-chefe dos formadores de opinião e esse é um legado importante, é um legado substancial.

Como este vírus não ataca a produção de alimentos e como o Brasil exporta em volume muito grande, esse setor da economia não teve uma redução econômica singularmente percebida, muito pelo contrário, foi um setor que cresceu robustamente e ganhou musculatura. Percebe-se que quando um setor da economia se fragiliza substancialmente outros surgem como grandes icebergs. Embora se visse emergir apenas uma pontinha do que antes se podia perceber, não se poderia supor a montanha que estava sendo escondida pelos mares. Outra questão que envolve a multiplicidade de conflitos, ideias, sugestões e angústias refere-se aos socialmente “invisíveis”.

Pergunto, como se pode pensar em deixar pessoas trancadas no início da pandemia, antes da vacinação, se elas não tinham “gordura”, se elas não tinham formas de se manter, nem crédito e nenhum tipo de apoio.

Era comum se atribuir aos governos de centro e centro-esquerda a propositura de alcançar rendas básicas à população sem emprego e em situação de risco. Não é o perfil do atual governo defender essa bandeira, mas mesmo que se possa criticar a insuficiência do recurso, esse governo se curvou a algo que já era defendido há bastante tempo, que qualquer pessoa para se manter viva precisa de um mínimo existencial, necessita ser acudida em um programa emergencial. Assim, acredito que do ponto de vista do reconhecimento da existência de um mínimo existencial, mesmo que insuficiente, isso também é um legado da pandemia.

Outro legado da pandemia é a política de vacinação em massa, que não se efetivou conforme o conhecimento tecnológico já desenvolvido pelo Brasil. Relembro a experiência do H1N1, quando nós verificamos que houve a vacinação em massa de toda a população, assim como em outras oportunidades. Toda essa cultura disponível não foi de imediato utilizada para diminuir os efeitos nefastos sofridos nessa pandemia. Sem dúvida essa é uma denúncia a ser feita.

Por evidente, não são só os epidemiologistas, os biólogos e os botânicos que são importantes, mas principalmente o SUS (Sistema Único de Saúde). Há nessa estrutura uma força motora unida que agrega dois setores: o da saúde e o da educação. Registre-se que, para que as Faculdades de Medicina funcionem, há exigência dos hospitais-scola e,

mesmo diante do sucateamento das estruturas de saúde e da educação, as populações mais desassistidas e altamente vulneráveis foram atendidas por essas estruturas. Sem dúvida esse setor da economia precisa ser substancialmente protegido, assim como o conjunto dos profissionais que o compõe.

Devemos voltar aos chamados “invisíveis”, que de invisíveis nada possuem. Cabe relatar uma situação dramática vivida no exercício da advocacia. Trata-se de uma senhora que ficou viúva, pois seu marido sofreu um acidente de trabalho e em razão desse acidente ficou com 90% do corpo queimado. Após longos dias de sofrimento e sem o socorro adequado, morreu. A viúva enfrentou a dificuldade para receber o benefício previdenciário da pensão por morte em razão de sua caixa postal não receber correspondência. Vivemos num Estado no qual nem todos os endereços recebem correspondência e que também não recebem o mesmo tratamento em todo o território nacional.

Não podemos partir do pressuposto de que todos tenham energia elétrica constante e internet de qualidade para que possam estudar ou trabalhar em casa, além de nem todos possuírem equipamentos individuais e suficientes para comunicar-se e permitir-se estudar ou trabalhar.

Em momento histórico recente, no Brasil, alguns alunos puderam, durante a graduação, conviver com outras culturas, trocar conhecimentos e receber recursos públicos para qualificarem-se. Nessa época, os estudantes recebiam um enxoval tecnológico e de vestuário para suportar as diferenças de temperatura de seus locais de origem para aqueles em que desenvolveriam seus estudos fora do Brasil. Não se trata de desconhecimento sobre essas situações, mas da falta de capacidade de planejar, de colocar-se no lugar do outro, é falta de empatia.

Quero finalizar lembrando da minha preocupação e pedindo um olhar especial para com as pessoas chamadas de “invisíveis”. Estamos em uma gaiola dourada e por ela espiamos o mundo. Fora todas as pessoas que já perdemos. Ainda assim, eu nutro a esperança de que a vida deles não se tenha ido em vão.

Nutro a esperança, não a de esperar, mas a de esperar, ouvir e criar formas de planejar. Eu não quero esperar uma nova eleição, quero que possamos colocar o bloco na rua e tributar o Imposto sobre

Grandes Fortunas aqui no Brasil, assim como já se fez na Argentina, por exemplo.

No Brasil o Imposto sobre Grandes Fortunas está previsto desde a Constituição de 1988. Vamos ressuscitar aquilo que nós já temos disponível.

Agradeço a oportunidade

**PARTE VI**  
**CAPÍTULO CONVIDADO**



# **CAPÍTULO 18**

## **VÍCIO POR INSEGURANÇA AMBIENTAL DECORRENTE DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DE PRODUTOS PROGRAMADOS PARA DURAR MENOS: LEITURA À LUZ DO DIÁLOGO ENTRE O DIREITO CONSUMERISTA E O DIREITO AMBIENTAL**

*Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa  
Talden Queiroz Farias  
Talitha Giovanna Maranhão da Costa*

### **1 INTRODUÇÃO**

No atual estágio da sociedade de massas, o consumo é atividade importante para a manutenção da vida com dignidade, visto ser na condição de consumidor que, via de regra, as pessoas satisfazem suas necessidades essenciais, como acesso a alimentos, saúde, educação, lazer, entre outros. No entanto, ao tempo em que representa atividade indispensável à manutenção da vida, o consumo é também um fenômeno que degrada e danifica o ecossistema, fato que justifica o imperativo de regramentos jurídicos a imporem padrões sustentáveis de conduta social no âmbito das relações de consumo, socorrendo-se, para tanto, de aportes do Direito Ambiental e do Direito Constitucional.

Neste ensaio, os autores tomam como base a ideia de que a obsolescência programada caracteriza vício por inadequação, mas também por insegurança do produto, diante da constatação de que a falta de

coeficiência dos produtos enseja riscos ambientais graves. Ocorre a chamada obsolescência programada na prática comum de fabricantes quando se utilizam de artifícios para reduzir a vida útil de determinados produtos, planejando sua durabilidade para aquém do que seria tecnicamente esperado – é o descarte planejado, no objetivo de provocar frequentes aquisições.

Esse é o cerne da proposta deste ensaio, questão que será analisada pelo viés teórico do chamado “paradigma helicoidal de consumo”, proposto por Alfredo Rangel Ribeiro, que incorpora ao direito do consumidor as repercussões socioambientais do consumo contemporâneo, não as considerando externalidades alheias à relação jurídica de consumo. Para fazer contraponto teórico, em regime de diálogo e não de incompatibilidade, será apresentada uma vertente da teoria da qualidade defendida por Antônio Herman Benjamim, que, em suma, trabalha os princípios da confiança e da segurança vistos como obrigação tanto do fabricante quanto do fornecedor de produtos e serviços, no sentido de garantir qualidade-adequação e qualidade-segurança do que é disponibilizado no mercado.

Para melhor compreensão da obsolescência programada podem ser citados alguns casos comumente praticados. A título de ilustração, ocorre quando houver redução na vida útil de componentes eletrônicos, processo seguido de estratégico inflacionamento do preço para tornar mais vantajosa a recompra do conjunto; ainda, diante da incompatibilidade entre componentes antigos e novos, para obrigar o consumidor a atualizar por completo o produto (por exemplo, *softwares*); ou quando o produtor que lança linha nova de produtos faz cessar inescrupulosamente a fabricação de insumos ou peças necessárias à antiga.

Para produzir este estudo, os autores cogitaram a seguinte indagação: é possível se propor o remodelamento do “vício por insegurança”, regulado pelos arts. 8º a 17 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), à luz da constitucionalização do direito consumerista, em diálogo com o direito ambiental, para nele subsumir práticas de obsolescência programada? Para responder a esta problemática, foi escolhida a hipótese de construção argumentativa alargada do “vício por insegurança ambiental”, de modo a alcançar não apenas medidas de proteção patrimonial do consumidor como também a tutela ampliada socioambiental.

A questão será metodologicamente abordada em análise jurídica qualitativa e em projeção mais material do que procedimental, por técnicas doutrinárias e documentais, com menções a casos jurisprudenciais selecionados e alusões referenciais cruzadas a outras áreas do conhecimento. A ideia é apresentar o chamado “vício por insegurança ambiental” mediante suporte teórico diferente do adotado no atual estado da arte.

## **2 A QUESTÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO DIREITO DO CONSUMIDOR**

Os hábitos de consumo da sociedade resultam de mudanças na forma de produção, distribuição, comercialização e consumo, ao longo do tempo, até chegar ao tecido social massificado, informatizado e globalizado da atualidade, no qual o ser humano assumiu o papel preponderante de agente econômico ativo no mercado e na sociedade de consumo. Da segunda metade do século XX ao momento atual do século XXI, importa compreender o significado dessa condição humana, visto que consumir passou a ser, entre outros, um relevante modo de inserção social, existindo situações específicas de consumo nas quais a pessoa do consumidor se encontra em posição subalterna, a merecer tutela normativa, tendo em vista sua vulnerabilidade (MARQUES, 2016b, p. 53).

No direito brasileiro, a proteção do consumidor é assegurada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), cujo art. 5º, inciso XXXII, preceitua que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. Esse dispositivo alçou a defesa do consumidor à categoria de direito-garantia fundamental, considerando-se que, na atual configuração do mercado de massas, é na condição de consumidor que o homem satisfaz necessidades basilares, como adquirir alimentos, ter acesso à saúde, à educação, ao lazer e à quase totalidade dos bens sociais, para viver com dignidade (LOURENÇO, 2010, p. 277-278).

O consumo corporifica atividade trivial, comum no dia a dia das pessoas e necessária à manutenção da vida. À vista disso, não é razoável que seja considerado ilícito e/ou contrário à ordem jurídica (RIBEIRO, 2016, p. 216), no entanto, na transição da era sólida da indústria para a modernidade líquida baumaniana (BAUMAN, 2012, p. 56) da sociedade de consumo atual, adveio o consumismo, expressão que reflete um

tipo de arranjo social caracterizado pela reciclagem de vontades e dos anseios humanos rotineiros, frágeis e fugazes, transformados em desejos e impulsos que movimentam a força propulsora dos mercados e da sociedade (BAUMAN, 2012, p. 37).

Bauman (2012, p. 38) explica que o “consumismo” se instaura quando o consumo assume o papel antes atribuído ao trabalho. Para ele, a “sociedade de consumidores” que substituiu a “sociedade de produtores”, “representa o tipo de sociedade que promove, encoraja ou reforça a escolha de um estilo de vida e uma estratégia existencial consumistas, e rejeita todas as opções culturais alternativas”. Nesse contexto, o consumo se revela atividade nociva ao planeta, com potencial para conduzi-lo à morte entrópica (LEFF, 2006, p. 184).

Bachelet, por sua vez, lembra que “viver é, por definição, consumir aquilo que não é forçosamente renovável”, mas também “poluir por meio de resíduos obrigatoriamente gerados por esse consumo” (BACHELET, 1995, p. 170). Como a capacidade de autorregeneração dos ecossistemas é restrita, a atividade de consumo virou, assim, fator concorrente para o déficit ecológico, conceito surgido na década de 1970, momento em que a demanda da humanidade sobre o meio ambiente superou a capacidade de regeneração da natureza (GLOBAL FOOTPRINT NETWORK, 2019, não paginado).

À vista disso, surgiu a ideia de sustentabilidade, para chamar a atenção para a necessidade de readequação das atividades humanas aos limites do ecossistema, por meio da fixação de balizamentos à produção e ao consumo (RIBEIRO, 2016, p. 216). Tal conceito emergiu do relatório da Comissão *Brundtland* (DIAS, 2019, p. 35-37), intitulado “*Our Common Future*”, em 1987, no qual se definiu que “*sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*” (UNITED NATIONS, 1987, p. 41).

No entanto, conforme salienta Leff, a ideia de desenvolvimento sustentável não é suficiente para a preservação ambiental, posto que esse padrão de desenvolvimento não se desvencilha da codificação das coisas pelo signo unitário do mercado, persistindo o arquétipo de “hiperconômização do mundo” (LEFF, 2006, p. 64). Por esse paradigma, a natureza não seria dotada de valor inerente, ao contrário, sua valia passa

a depender da utilidade que apresenta ao ser humano. Como solução, o autor propõe a adoção da chamada economia neguentrópica, que preza a valorização da diversidade de culturas e de seus modelos de apropriação da natureza (LEFF, 2006, p. 25, 154 e 186), estando a sustentabilidade ligada à ética ambiental antropocêntrica, embora mitigada por seu atributo intergeracional, meio-termo entre o antropocentrismo radical (o ser humano como centro do universo e senhor de tudo o que nele há) e o não-antropocentrismo (biocentrismo ou ecocentrismo) (BENJAMIN, 2011, p. 85-86).

A Constituição Brasileira de 1988, com o reforço da Emenda Constitucional 42/2003 (EC 42/2003), incorporou ao âmbito jurídico nacional, como paradigma predominante, a ética ambiental do antropocentrismo intergeracional, com lampejos de não-antropocentrismo (BENJAMIN, 2011, p. 93). Nesse sentido, vale a menção aos seus arts. 170, inciso VI, e 225, que erguem o respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição, respectivamente, de princípio da ordem econômica e direito fundamental difuso, devendo ser preservado para as presentes e futuras gerações.

Dessa maneira, houve a constitucionalização do direito ambiental, que, considerando o caráter sistêmico e uno do ordenamento jurídico (BOBBIO, 2008, p. 219), refletiu em todos os ramos do direito, com destaque, no que interessa a este trabalho, para o microsistema consumerista. Nessa linha, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) subordina o consumo ao atendimento da sua função socioambiental (RIBEIRO, 2016, p. 217), podendo ser encontrados três dispositivos do Código que se referem ao meio ambiente: (i) o art. 4º, inciso III, do CDC, que, ao estabelecer a Política Nacional das Relações de Consumo, aponta diretriz para a viabilização dos princípios nos quais se funda a ordem econômica, como a defesa do meio ambiente (art. 170, inciso VI, da CF/88); (ii) o art. 37, § 2º, do CDC, que define como publicidade abusiva aquela que desrespeita valores ambientais; (iii) o art. 51, inciso XIV, que preleciona como nulas as cláusulas dos contratos de consumo capazes de possibilitar violação de normas ambientais.

Nesse contexto, em reforço aos suportes teóricos que abordam o direito do consumidor em direção à sustentabilidade ambiental, surgiu uma tese de doutorado no Programa de Pós-graduação em Ciências

Jurídicas (PPGCJ), da Universidade Federal da Paraíba, que apresentou o paradigma teórico imagético científico helicoidal da relação de consumo, tratado por Alfredo Rangel Ribeiro. O título do trabalho doutoral é “Consumo helicoidal: da tutela para o consumo à proteção em face do consumo”, por meio do qual o autor incorpora os impactos sociais e ambientais do consumo ao próprio direito do consumidor, tratando-os como questões essencialmente consumeristas. Nessa perspectiva, a juridicidade do consumo dependerá de sua subordinação à resiliência da ecoesfera, de maneira que o consumo sustentável passa a gozar de amparo da ordem jurídica, enquanto o consumismo é por ela combatido (RIBEIRO, 2016, p. 211).

### 3 O PARADIGMA DE CONSUMO HELICOIDAL

O modelo helicoidal consiste em novo padrão modelar de relação de consumo capaz de contemplar, simultaneamente, as futuras gerações, as pressões do consumo e da produção sobre o ambiente e os sujeitos atingidos por tais impactos ambientais. Trata-se de um protótipo novo desenvolvido pelo professor doutor Alfredo Rangel Ribeiro, cujo modelo procura sobrepor o desenho anterior, da relação linear de consumo, não o eliminando, mas inserindo-o sistematicamente em contexto mais complexo e abrangente.

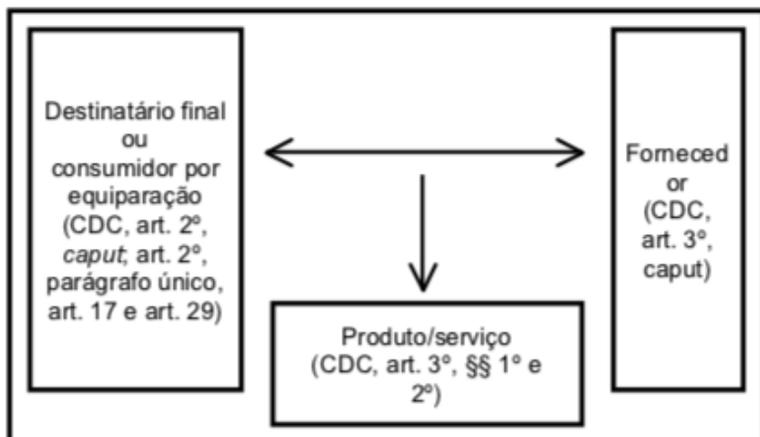
Trata-se de nova proposta imagética, mas essencialmente conceitual, que enxerga a relação de consumo a partir da identificação das falhas e insubsistências do padrão modelar cartesiano. Em sua essência, o pensamento cartesiano tende à simplificação dos fenômenos por meio de decomposição analítica, relacionando poucas variáveis do fenômeno, além de se basear num quadro estático, e não dinâmico, entre os elementos fenomênicos. Alinhada ao modelo cartesiano, a consumerística clássica limita subjetivamente o âmbito de incidência do Código de Defesa do Consumidor, inicialmente, às “pessoas físicas ou jurídicas que adquirem produtos ou serviços como destinatários finais”, consoante o disposto no *caput* do art. 2º do CDC. Seria o consumidor *standard*, tese adotada, no ordenamento brasileiro, pelas teorias do finalismo e do finalismo mitigado, para determinar quando o sujeito que pratica esse ato material de consumo o faz na qualidade de “destinatário final” (BRASIL, 2017, p. 8).

Além do consumidor *standard* do art. 2º, o CDC estabeleceu, ainda alinhado ao modelo linear de relação jurídica, três hipóteses pelas quais considera o sujeito de direitos como consumidor equiparado, tendo em vista sua condição de vulnerabilidade no mercado de consumo (MARQUES, 2016c, p. 119), mesmo que não tenha ele praticado atos de consumo, como aquisição ou utilização direta. São as hipóteses do art. 2º, parágrafo único, do art. 17 e do art. 29 do CDC. Nos termos do art. 2º, parágrafo único, do CDC, “equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo” – para ser considerado consumidor, bastaria intervir na relação de consumo, não importando a existência de um ato de consumo, assim, a intervenção do sujeito não precisaria ser necessariamente ativa, podendo se configurar pela sujeição aos efeitos dos atos do fornecedor no mercado (MIRAGEM, 2016, p. 160).

A segunda situação de consumidor equiparado está prevista no art. 17 do CDC, segundo a qual “para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento”, cuja causa seja atribuída ao fornecedor. Pela exegese desse dispositivo, trata-se do chamado consumidor *bystander* (MARQUES, 2016, p. 120). Por último, para fechar o raciocínio, registre-se o consumidor equiparado do art. 29 do CDC, que são todas aquelas pessoas, determináveis ou não, expostas às práticas comerciais, em definição que oferece maior possibilidade de aplicação extensiva das normas de proteção do CDC, cuja incidência se justifica “para coibir determinada conduta ou resultado identificado como abusivo ou contrário ao disposto no CDC” (MIRAGEM, 2016, p. 163).

Ocorre que, em todos os casos, a relação de consumo é concebida como fenômeno isolado e assistemático, cujos efeitos sistêmicos e ecossistêmicos não são abarcados pelo modelo linear. Mesmo ante o reconhecimento de relações massificadas de consumo, a partir das figuras equiparadas a consumidor, não houvera modificação da percepção linear das relações, apesar de haver superado a visão individualista da civilista clássica (RIBEIRO, 2018, p. 110). Assim, a estrutura atual das relações de consumo ainda perpetua o arquétipo linear de relação obrigacional. Esquemáticamente, tal estrutura relacional pode ser sintetizada na seguinte imagem:

Figura 1 Relação linear de consumo



Considerada a perspectiva linear, a tutela consumerista seria herméctica, abrangendo unicamente a relação estabelecida entre os consumidores (e seus equiparados) de um lado, e o fornecedor de produtos e serviços, do outro. Nesse sentido, o sistema consumerista considera o consumidor na equação de *homo economicus* e *homo consumens*, abstrações sem vínculos socioambientais e voltadas ao crescimento econômico, que desconsidera critérios de sustentabilidade (BAUMAN, 2004, p. 42). A respeito do modelo linear, leciona Ribeiro:

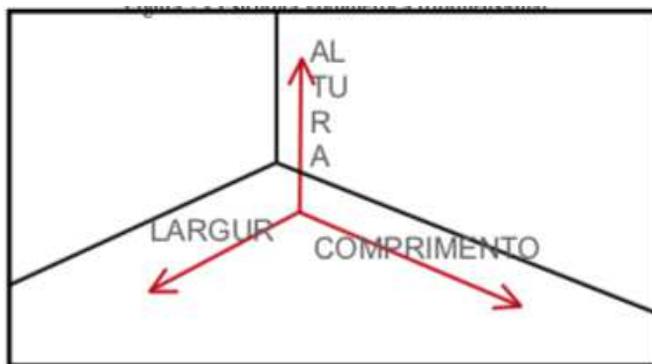
Mesmo a superação do Estado liberal pelo de matriz social, com a conseqüente e paulatina transposição dos princípios contratuais clássicos pelos chamados princípios sociais dos contratos, não foi suficiente para transcender o paradigma linear do consumo, que sugere limitar a função social do contrato à relação interna entre os contratantes (RIBEIRO, 2016, p. 88).

Pelo exposto, pode-se notar que o modelo linear de consumo reduz artificialmente a complexidade social, ambiental e econômica do

consumo, limitando-o a mera relação de matriz obrigacional, não levando em conta a preocupação das normas consumeristas com os efeitos ambientais do consumo. Como solução para tais insubsistências, a partir do paradigma emergente da sustentabilidade, importante para outros ramos do direito, como o Direito Econômico e o Direito Ambiental, o autor apresentou o modelo helicoidal de consumo, que se propõe a suceder o paradigma linear cartesiano, como imagem científica do direito.

Nesse sentido, o padrão modelar helicoidal da relação de consumo foi construído a partir de três passos. Primeiramente, foi estabelecida uma tríade de dimensões, contemplando comprimento, largura e altura, conforme a imagem seguinte: as dimensões remetem simbolicamente aos âmbitos empírico (fato), axiológico (valor) e formal (norma), a que se refere Reale, com a sua teoria tridimensional do direito (REALE, 2007. p. 64-65), representando que o fenômeno jurídico é, a um só tempo, fato, valor e norma (RIBEIRO, 2016, p. 225).

Figura 2 - Estrutura volumétrica tridimensional



A tridimensionalidade do modelo proposto também remete às dimensões econômica, social e ambiental, apta a trazer para a relação consumerista preocupações com questões de equilíbrio sustentável. Por fim, a estrutura tridimensional aponta, ainda, para a interdisciplinaridade e para as graves repercussões socioambientais do consumo contemporâneo, repercussões essas que, pelo modelo linear, ficavam relegadas à

condição de externalidades alheias à relação jurídica de consumo.

O segundo passo para a construção do modelo helicoidal de consumo consistiu em determinar qual forma tridimensional melhor representaria o consumo: se uma rede, uma pirâmide, um globo ou outro. O autor acabou preferindo no arquétipo helicoidal em movimento como figura mais adequada, vez que, por meio dela, estariam também representadas as oscilações que remetem ao equilíbrio dinâmico característico das complexas relações intersistêmicas contemporâneas. Ademais, os movimentos oscilatórios também libertariam o modelo de relação de consumo do instante da contratação, tornando-o apto a contemplar eventos pretéritos e futuros.

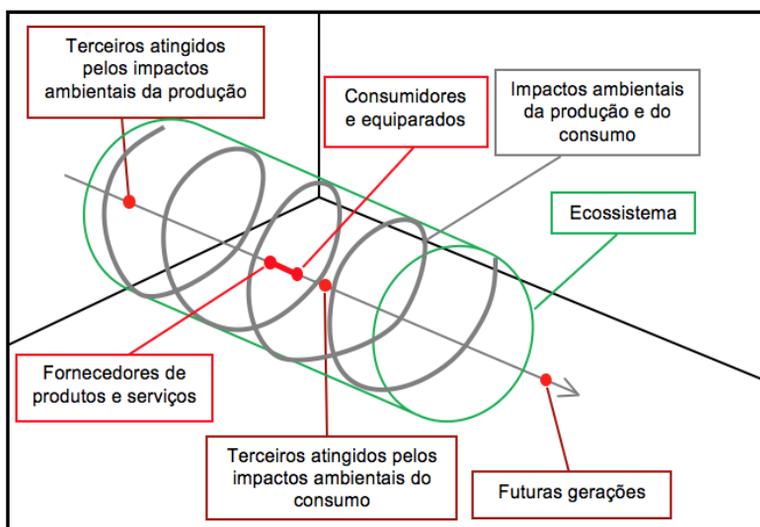
Isso permitirá que os impactos ambientais da produção verificados antes do consumo propriamente dito (exaurimento de recursos naturais utilizados como matéria-prima, rejeitos poluentes advindos da produção, GEE, líquidos tóxicos, resíduos sólidos da produção e outros), bem como as pressões sofridas pelos ecossistemas após o descarte do produto consumido (resíduos sólidos advindos do consumo, resíduos orgânicos do consumo, chorume, líquido percolado, gás metano e outros) também sejam internalizados no modelo (RIBEIRO, 2016, p. 226)

Como se vê, a figura da helicóide como modelo representativo da relação de consumo permite a formação de modulagens intergeracionais, apropriadas para mirar os efeitos do consumismo sobre as gerações futuras e contemplando aportes de desenvolvimento econômico sustentável (RIBEIRO, 2016, p. 226). Esse formato teria, ainda, a aptidão de abranger não apenas os partícipes das relações de consumo, contratantes efetivos ou potenciais, mas todos que sofram os efeitos ambientais deletérios do consumo ou da produção.

Para finalizar, o terceiro passo da estruturação desse modelo emergente de relação de consumo procura inserir o arquétipo helicoidal na estrutura volumétrica, situando nele os seguintes elementos: (a) os sujeitos ampliados da relação de consumo, ordenados em sucessão

temporal crescente no eixo longitudinal, quais sejam, (a.1) terceiros atingidos pelos impactos ambientais da produção, (a.2) fornecedores de produtos e serviços, (a.3) consumidores e equiparados, (a.4) terceiros atingidos pelos impactos ambientais do consumo, (a.5) futuras gerações; (b) o ecossistema, representado pelo cilindro imaginário em torno do qual se desenvolve a helicoidal; (c) os impactos ambientais da produção e do consumo, representados pela helicoidal que pressiona o cilindro representativo do ecossistema. Pode-se visualizar esse modelo jurídico teórico-imagético de consumo na seguinte figura:

Figura 3 - Relação de consumo helicoidal



Fonte: adaptação das ilustrações de Ribeiro (2016, p. 228-229)

Interessante notar que, quanto mais espaçados e afastados forem os ciclos da linha helicoidal que circunda o cilindro (simbolizador do ecossistema), mais sustentável serão a produção e o consumo. De forma contrária, quanto mais graves forem os impactos socioambientais da produção e do consumo, mais aproximadas serão as circundantes da helicoidal. Percebe-se que se o adensamento das voltas helicoidais for

tamanho que coincida integralmente com o cilindro ecossistêmico em torno do qual se desenvolve, o subsistema econômico terá esgotado completamente a ecoesfera (RIBEIRO, 2016, p. 229). À vista disso, é imperioso que o sistema consumerista, guiado pelo princípio do consumo sustentável, adote institutos que promovam a abertura das voltas helicoidais em torno do cilindro ecossistêmico.

Assim, a partir do referencial teórico exposto, o presente ensaio envereda pelo estudo da obsolescência programada como fenômeno a ensejar a tutela consumerista, não somente em razão dos prejuízos patrimoniais que causa ao consumidor, mas sobretudo em vista os impactos socioambientais e econômicos de tal prática.

#### **4 OBSOLESCÊNCIA PROGRAMADA**

Como dito, a obsolescência programada consiste em estratégia utilizada por produtores e fornecedores que planejem o envelhecimento precoce do item produzido (tornando-o ultrapassado, não fornecendo peças para seu conserto ou tecnologia compatível com o antigo modelo), no intuito de estimular a aquisição de novos produtos, em curto período de tempo (GIOLO JÚNIOR; GOMES, 2013, p. 11). Em termos práticos, trata-se de “fabricação e desenvolvimento de produtos que se tornem obsoletos ou apresentem vícios que impeçam sua utilização”, em pouco tempo de uso regular (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018, não paginado).

Conforme lecionam Cabral e Rodrigues, a obsolescência programada pode ocorrer (i) pela função, (ii) pela qualidade e (iii) pela dejesabilidade. No primeiro caso, coincide com a ideia de que um produto se torna ultrapassado quando outro produto é introduzido no mercado, com funções melhores do que a do anterior; no caso da qualidade, ocorre quando a mercadoria é programada para que se quebre ou se desgaste em período curto, quando comparado ao que deveria durar; por fim, pela deseabilidade, quando, mesmo ainda em condições de uso, o produto se torna socialmente ultrapassado, devido a lançamentos de similares com modificações tecnológicas ou de *design* que provocam desinteresse pelo produto anterior (CABRAL; RODRIGUES, 2012, p. 52).

De antemão, cumpre destacar que a prática da obsolescência

programada caracteriza prática comercial abusiva, por admitir comportamento que abusa da boa-fé do consumidor e de sua situação de inferioridade econômica ou técnica (MIRAGEM, 2016, p. 306). Recorde-se também que o elenco de condutas do art. 39 do CDC é meramente exemplificativo, assim, além de prática abusiva, a obsolescência programada caracteriza a ocorrência de vício, atestada jurisprudencialmente. Cite-se julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul aplicando explicitamente o regime dos vícios do produto à obsolescência programada:

Ementa: DIREITO DO CONSUMIDOR. **VÍCIO DO PRODUTO**. CELULAR. PRAZO DE GARANTIA CONTRATUAL EXPIRADO. DEFEITO SURGIDO DOIS MESES APÓS. CONCEITO DE VIDA ÚTIL E **OBSOLESCÊNCIA PROGRAMADA**. CONDICIONAMENTO DO CONserto A DEPÓSITO DE VALOR CONSIDERÁVEL. DEVER DE DEVOLUÇÃO DO PREÇO PAGO. COMPLEXIDADE DA CAUSA INEXISTENTE. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. RECURSO PROVIDO EM PARTE.  
(TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL, 2017, não paginado, grifos nossos)

No mesmo sentido, tem-se o Recurso Especial n.º 984.106, julgado pela Quarta Turma do STJ e veiculado no informativo 506, que estabeleceu como parâmetro para a incidência do prazo decadencial para reclamação por vício oculto a vida útil do bem:

[...]. AÇÃO DE COBRANÇA AJUIZADA PELO FORNECEDOR. **VÍCIO DO PRODUTO**. **MANIFESTAÇÃO FORA DO PRAZO DE GARANTIA**. **VÍCIO OCULTO** RELATIVO À FABRICAÇÃO. CONSTATAÇÃO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. RESPONSABILIDADE DO FORNECEDOR.

DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA. EXEGESE DO ART. 26, § 3º, DO CDC.

[...]

9. Ademais, independentemente de prazo contratual de garantia, a venda de um bem tido por durável com **vida útil inferior àquela que legitimamente se esperava**, além de configurar um **defeito de adequação** (art. 18 do CDC), evidencia uma quebra da boa-fé objetiva, que deve nortear as relações contratuais, sejam de consumo, sejam de direito comum. Constitui, em outras palavras, **descumprimento do dever de informação** e a não realização do próprio objeto do contrato, que era a compra de um bem cujo ciclo vital se esperava, de forma legítima e razoável, fosse mais longo.

10. Recurso especial conhecido em parte e, na extensão, não provido.

(BRASIL, 2012, não paginado).

Na decisão acima, o Tribunal Superior estabeleceu que o fornecedor deve responder por vício oculto, decorrente da fabricação – e não do desgaste natural gerado pelo uso ordinário do bem –, quando houver reclamação dentro do prazo decadencial de noventa dias (pois se tratava de bem durável – art. 26, inciso II, CDC), contados da manifestação do defeito, ainda que o vício se apresente somente após o término do prazo de garantia contratual, devendo ser observado como limite temporal para o surgimento do defeito o critério de vida útil do bem. Além do mais, salientou que a obsolescência programada, configura defeito por inadequação.

Para os efeitos deste ensaio, os autores propõem que a obsolescência programada seja enquadrada igualmente na categoria de vício por insegurança ambiental, enfoque que justificaria, além da aplicação das opções do art. 18 do CDC, a possibilidade de responsabilização por perdas e danos ambientais, assim como a retirada do produto do mercado. Nesse sentido, cumpre que se defina primeiramente o conceito de vício por insegurança, para, em seguida, se falar em vício por insegurança

ambiental.

## 5 VÍCIO DE QUALIDADE POR INSEGURANÇA

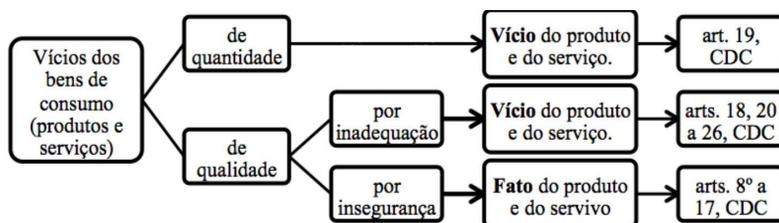
Aqui entra a vertente da teoria da qualidade defendida pelo Ministro Antônio Herman Benjamin, para quem o vício do produto ou do serviço se verifica quando ocorre o descumprimento do dever de qualidade imposto ao fornecedor (BENJAMIN, 2016a, p. 162), em proteção à confiança social de adequação e segurança dos bens introduzidos no mercado (MIRAGEM, 2016, p. 568). Dessa forma, os bens de consumo, no âmbito do direito do consumidor, devem estar cobertos por dois tipos de garantia: (i) contra os vícios de qualidade, que podem se desdobrar em vícios por insegurança ou vícios por inadequação; e (ii) contra vícios de quantidade (BENJAMIN, 2016a, p. 163).

Benjamin leciona, ainda, que, para o regramento de tais vícios, o Código de Defesa do Consumidor estabeleceu três regimes jurídicos não antagônicos e nem excludentes, mas complementares – um para os vícios de qualidade por insegurança, outro para os vícios de qualidade por inadequação e o último para os vícios de quantidade (BENJAMIN, 2016a, p. 165). No entanto, para o autor, “na identificação do tipo de esfera – e do regime jurídico – atacada pela atividade do fornecedor, não deve o intérprete buscar um traço exclusivo, mas o predominante” (BENJAMIN, 2016a, p. 156).

Assim, o vício de qualidade por insegurança estaria relacionado com a tutela da incolumidade físico-psíquica do consumidor (saúde e segurança). Por sua vez, os vícios de qualidade e por inadequação estariam associados à tutela da incolumidade patrimonial deste.

A partir dessas considerações, note-se que os vícios ligados à proteção da saúde e segurança, se ocasionarem acidentes de consumo, estarão subsumidos ao regramento dos chamados “fatos do produto e do serviço” (MIRAGEM, 2016, p. 575). Por outro lado, os vícios relacionados aos interesses patrimoniais configuram os propriamente chamados “vícios do produto e do serviço” (MIRAGEM, 2016, p. 649). Para melhor compreensão, a seguinte ilustração é elucidativa:

Figura 4 - Espécies de vício (em sentido amplo) de acordo com as teorias da qualidade e quantidade



Fonte: Ilustração nossa

O Código de Defesa do Consumidor não faz distinção clara entre “vício” e “defeito”, às vezes usando as expressões como sinônimas (conforme ocorre no art. 26, §3º, do CDC, por exemplo), às vezes trazendo certa diferença conceitual (como no art. 12, §1º, do CDC). No entanto, a doutrina consumerista, de modo geral, propõe que o traço diferenciador das definições que estaria no fato de o “vício” ser a característica que torna o produto inadequado para aos fins a que se destina, ou lhe reduz o valor; ao passo que “defeito” seria a característica que, além de tornar o produto inadequado, gera risco de segurança para o consumidor, podendo-lhe acarretar danos (FILOMENO, 2018, p. 293; MIRAGEM, 2016, p. 569; BRASIL, 2012, p. 14-15). Atente-se que a distinção não seria ontológica, da essência do conceito, mas relacionada ao grau de gravidade ou às possíveis consequências da característica do produto.

O ponto central do vício por insegurança é que os produtos e serviços colocados no mercado devem atender, para mais do que a sua função econômica específica (adequação ao fim econômico a que se destina), ao objetivo geral de segurança (BENJAMIN, 2016b, p. 169). O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 4º, inciso II, “d”, dispõe sobre a garantia de padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho dos produtos e serviços como um dos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo. Ademais, a proteção da segurança do consumidor configura direito básico assegurado pelo art. 6º, inciso II, do CDC, devendo ser entendido como proteção contra riscos ensejados pelo oferecimento do produto ou do serviço, da sua introdução no mercado, abarcando o ato de consumo efetivo, até a

fase de descarte de sobras, embalagens e demais resíduos (MIRAGEM, 2016, p. 212).

Dito isto, verifica-se que para aferir o vício por insegurança de um produto ou serviço, deve-se analisar dois aspectos. Em primeiro lugar, o risco que o produto ou serviço traz consigo, ou sua capacidade de provocar acidentes, que consiste na probabilidade de que um atributo do produto ou serviço venha a acarretar danos à saúde e segurança humanas (BENJAMIN, 2016b, p. 169). Produto seguro é aquele que apresenta um risco consoante a sua natureza (aspecto objetivo). Em segundo lugar, para a caracterização do vício por insegurança, deve haver a desconformidade do risco com a expectativa legítima do consumidor, que é aferida de acordo com a previsibilidade do risco (critério subjetivo). Em outros termos, se o consumidor não estiver perfeitamente apto a prever o risco, estaria verificada a frustração de sua legítima expectativa (BENJAMIN, 2016b, p. 170-171).

Assim, o conceito de vício de qualidade por insegurança exige a presença do risco (capacidade de provocar acidentes) e a desconformidade com a legítima expectativa do consumidor (BENJAMIN, 2016b, p. 169), cumulativamente presentes. A título ilustrativo, se a cor de um produto frustrou as expectativas do consumidor, não se trata de vício por insegurança, mas por inadequação. Por outro lado, uma faca ou um pesticida possuem a capacidade de causar acidente, mas não haveria quebra da legítima expectativa do consumidor, logo não apresentam vício por insegurança. Se os dois elementos não estiverem presentes (capacidade de provocar acidente e desconformidade com a legítima expectativa do consumidor), não haverá base para gerar a responsabilização do fornecedor por vício de insegurança (BENJAMIN, 2016b, p. 171). No entanto, importa ressaltar que o conceito de vício de insegurança é relativo, visto que as noções de “capacidade de gerar acidentes” e de “legítima expectativa” variam de acordo com o estágio técnico e as condições econômicas de cada época (BENJAMIN, 2016b, p. 171).

## **6 VÍCIO DE QUALIDADE POR INSEGURANÇA AMBIENTAL E A OBSOLESCÊNCIA PROGRAMADA**

A proteção do consumidor contra vícios por insegurança encontra fundamento no reconhecimento da existência de interesse legítimo de que

produtos e serviços postos no mercado sejam seguros, não apresentando periculosidade ou nocividade para quem venha a ser exposto a eles (MIRAGEM, 2016, p. 568). Esse fenômeno jurídico resta constatado quando estiverem presentes os elementos risco (capacidade de provocar acidentes de consumo) e desconformidade com a legítima expectativa do consumidor (BENJAMIN, 2016b, p. 169).

Os vícios por insegurança ambiental, propostos por este trabalho, seriam aqueles nos quais a peculiaridade adquirida ou exagerada abranje a potencialidade de danos ambientais. Para a aferição de risco ambiental nos produtos e serviços de consumo, é necessário recorrer à noção de ecoeficiência, aqui, tome-se por referência estudo do WBCSD (*World Business Council for Sustainable Development*), que, em 1993, elaborou a seguinte definição:

A ecoeficiência atinge-se através da oferta de bens e serviços a preços competitivos, que, por um lado, satisfaçam as necessidades humanas e contribuam para a qualidade de vida e, por outro, reduzam progressivamente o impacto ecológico e a intensidade de utilização de recursos ao longo do ciclo de vida, até atingirem um nível, que, pelo menos, respeite a capacidade de sustentação estimada para o planeta Terra (WBCSD, 2006, p. 3, tradução nossa)<sup>2</sup>.

A ecoeficiência implica, pois, em atender a aspectos econômicos (preços competitivos), sociais (necessidades humanas e qualidade de vida) e ambientais (redução do impacto ecológico), havendo ainda quem relacione ecoeficiência à noção de produção mais limpa (DIAS,

- 1 O WBCSD é uma organização global liderada por Diretorias Executivas de mais de 200 empresas líderes, que trabalham juntas para acelerar a transição para um mundo sustentável. Em português: Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável
- 2 Texto original: *Eco-efficiency is achieved by the delivery of competitively priced goods and services that satisfy human needs and bring quality of life, while progressively reducing ecological impacts and resource intensity throughout the life-cycle to a level at least in line with the Earth's estimated carrying capacity.*

2019, p. 157). Essas definições – ecoeficiência e produção limpa – seriam conceitos-chave para a adoção de procedimentos de transformação dos recursos naturais em produtos limpos (que não gerem resíduos) e que utilizem um mínimo de recursos naturais, maximizando sua utilização e minimizando perdas no processo produtivo.

Desse modo, a ideia de ecoeficiência preceitua a adaptação de produtos e sistemas de produção, de forma a torná-los mais sustentáveis e atinados com valores de preservação ambiental. Como exemplos de práticas direcionadas à ecoeficiência, podem ser citadas, entre outras, a redução de embalagens, a utilização de matéria-prima reciclada, a diminuição do consumo de água no processo de fabricação.

No direito brasileiro, o termo foi aplicado pela primeira vez em 2010, através da edição da Lei 12.305/2010, que, em seu art. 10, inciso V, prevê a ecoeficiência como princípio da polícia nacional de resíduos sólidos. Tal disposição legal impõe obrigações aos fornecedores de produtos e serviços que os colocam no mercado comprometendo o meio ambiente, bem como estabelece ao Poder Público e consumidores obrigações no tocante à sua disposição (FILOMENO, 2018, p. 134).

Ademais, como sinalização doutrinária de que a ecoeficiência também deve ser princípio norteador do direito do consumidor, aponta o Enunciado n.º 2, do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (BRASILCON, 2017, não paginado), que: “Os artigos 8º, 9º e 10 do Código de Defesa do Consumidor aplicam-se aos riscos provenientes de impactos ambientais decorrentes de produtos e serviços inseridos no mercado de consumo”, que dizem respeito ao explanado dever de segurança do fornecedor, que norteia e informa os vícios de qualidade por insegurança. O art. 8º veda, especificamente, a colocação de produtos e serviços perigosos no mercado de consumo, o que deve abranger, conforme Enunciado do BRASILCON, aqueles que apresentem periculosidade ambiental.

Sendo assim, se ficar caracterizada periculosidade ambiental adquirida ou exagerada de produtos e serviços, estará configurada a figura do vício por insegurança ambiental. A averiguação da periculosidade, como já explanado, se dá por meio da relação entre a capacidade de o produto ou serviço de gerar danos e as legítimas expectativas do consumidor. A periculosidade pode ser inerente, não sancionada pelo direito,

ou adquirida, quando os bens se tornam perigosos em razão de uma falha de concepção, fabricação ou comercialização (BENJAMIN, 2016b, p. 172-173).

Produtos programados para a obsolescência precoce são dotados de um tipo diferente de periculosidade – a chamada periculosidade exagerada, quando a informação adequada não mitiga o dano ambiental por ele causado e quando se trata de atributo planejado para integrar o bem. Sendo assim, estará presente um risco anormal, que quebra da legítima expectativa do consumidor.

Quanto ao regime de enquadramento, constatado o vício por insegurança ambiental em produtos com vida útil intencionalmente reduzida, este poderá subsumir-se ao regime dos vícios do produto ou serviço (arts. 18 a 25 do CDC) ou ao dos fatos do produto ou serviço (arts. 12 a 17 do CDC). Ante a constatação da incidência do regime do art. 18 do CDC, pode o consumidor optar entre (i) a substituição por outro da mesma espécie, em perfeitas condições de uso e sem vida útil precoce; (ii) a devolução do produto, com a restituição da quantia paga. Não será, todavia, pertinente a opção de abatimento proporcional do preço, conforme reconhecido pelos tribunais brasileiros (mencione-se o Recurso Especial n.º 984.106, julgado explanado anteriormente). Para finalizar, destaque-se que o regime jurídico dos fatos do produto ou serviço também poderá ser aplicado se ficar constatado dano ao consumidor, com base no art. 12 do CDC.

A partir da perspectiva linear da relação de consumo, não seria possível verificar dano ao consumidor nem aos seus equiparados, pois o problema estaria adstrito aos limites do bem de consumo. Contudo, tomando-se como base o modelo helicoidal aqui exposto, o dano ao meio ambiente causado pelo descarte desnecessário e precoce do produto dotado de obsolescência programada seria apto a caracterizar prejuízos extrínsecos (TARTUCE; NEVES, 2021, p. 159), de forma que ocorreria fato do produto, com acidente de consumo, em razão do alto impacto ambiental gerado pelo descarte em massa de produtos, fato que enseja responsabilização do fornecedor nos termos do art. 12 do CDC.

## **7 CONCLUSÃO**

A Constituição Brasileira de 1988, com o reforço da Emenda

Constitucional 42/2003 (EC 42/2003), incorporou ao âmbito jurídico nacional a ética ambiental do antropocentrismo intergeracional, aportando o ideal de sustentabilidade que preza pela readequação das atividades humanas aos limites do ecossistema. Essa “constitucionalização do Direito Ambiental” refletiu em outros ramos do ordenamento jurídico, merecendo especial menção o reflexo que trouxe ao Direito do Consumidor e suas relações com o Direito Econômico.

Neste ensaio, advoga-se que o Código de Defesa do Consumidor subordina o consumo, por meio de regras explícitas e/ou diretrizes implícitas, ao atendimento da sua função socioambiental. Como suporte teórico para amparar essa afirmação, foi escolhida a teoria da relação de consumo helicoidal, norte para remodelar a ciência consumerista a partir do ideal constitucional ambiental e humano do consumo sustentável, pela concepção de “vício por insegurança ambiental”, definido como o defeito que, além de tornar o produto inadequado ao fim econômico a que se destina, apresenta periculosidade exagerada em face do alto risco de dano ao meio ambiente.

Dentro da novel categoria consumerista de vício por “insegurança ambiental”, é enquadrado o fenômeno da obsolescência programada, definida como redução artificial da vida útil de produtos ou de seus componentes pela indústria. Com efeito, o enquadramento de práticas de obsolescência programada na categoria do vício por “insegurança ambiental” mostra-se apto a ocasionar impactos positivos em termos ambientais, sociais e econômicos, visto que na ordem do dia das tragédias evitáveis se encontra a exigência social e jurídica de se dar eficácia à prevenção de danos, tema comum ao Direito do Consumidor e ao Direito Ambiental, nomeadamente em suas vertentes constitucionais. Por se tratar da atividade econômica, que maximiza lucros, cabe ao direito delimitar seu exercício em acordo com os interesses da coletividade, em especial para determinar o grau de risco aceitável.

A prevenção de danos é direito básico do consumidor, assim como os princípios da prevenção e da precaução são elementares do Direito Ambiental. Em comum, a certeza de que nem todo o risco gerado pelo exercício da atividade econômica é aceitável. Pelo aspecto ambiental, a repressão à fabricação e fornecimento de produtos e serviços planejados para durar menos diminuiria a utilização de recursos naturais finitos e

a quantidade de resíduos (lixo) provenientes do consumo. Na vertente socioeconômica da questão, cabe ressaltar que a obsolescência programada, pela imposição da recompra prematura de itens, compromete o orçamento das famílias brasileiras, principalmente as de baixa renda, a ponto de deixá-las acesso a bens e direitos essenciais.

Por fim, no campo econômico, a proposta do vício por “insegurança ambiental” pode representar fator que orienta o mercado a assumir papel socialmente mais engajado do que gerar lucros e empregos, influenciando o setor empresarial a adotar, por exemplo, sistemas de logística reversa. Hoje em dia, as empresas que aderem à carteira teórica do índice de sustentabilidade empresarial (ISE B3) tendem a apresentar melhor desempenho, especialmente em termos de valor de mercado, assim, em cenário de intensa exploração de recursos naturais e crescente descarte de lixo, é preciso que os direitos ambiental e consumerista assumam novas feições e estratégias.

## REFERÊNCIAS

BACHELET, Michel. **A ingerência ecológica:** direito ambiental em questão. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido:** sobre a fragilidade dos laços humanos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. apud RIBEIRO, Alfredo Rangel. **Consumo helicoidal:** da tutela para o consumo à proteção em face do consumo. 2016. f. 410. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo:** a transformação das pessoas em mercadorias. ed. digital. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. E-book kindle.

BENJAMIN, Antonio Herman. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, Edições Universidade Federal do Ceará, v. 30.1, p. 74-96, jan./jun., 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos>

ufc.br/nomos/article/view/398/380>. Acesso em: 21 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Teoria da Qualidade. In: BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe (Org.). **Manual de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 155-166.

\_\_\_\_\_. Fato do produto e do serviço. In: In: BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe (Org.). **Manual de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 167-204.

BESSA, Leonardo Roscoe Bessa. Vícios do produto e do serviço. In: BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe (Org.). **Manual de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 205-257.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. Tradução de Denise Agostinetti. Revisão da tradução por Silvana Cobucci Leite. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n.º 1.414.774-RJ**. Órgão julgador: Quarta Turma. Relator: Ministro Luís Felipe Salomão. Brasília, 20 de novembro de 2012. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24861277&num\\_registro=200702079153&data=20121120&tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24861277&num_registro=200702079153&data=20121120&tipo=91&formato=PDF). Acesso em: 03 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n.º 1.599.535-RS**. Órgão julgador: Terceira Turma. Relator: Ministra Nancy Andri ghi. Brasília, 21 de março de 2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201601246153&dt\\_publicacao=21/03/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601246153&dt_publicacao=21/03/2017). Acesso em: 15 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n.º 984.106-SC**. Órgão julgador: Quarta Turma. Relator: Ministro Luís Felipe

Salomão. Brasília, 05 de junho de 2019. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24861277&num\\_registro=200702079153&data=20121120&tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24861277&num_registro=200702079153&data=20121120&tipo=91&formato=PDF). Acesso em: 03 set. 2020.

BRASILCON. Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor. **Enunciados**. 2017. Disponível em: <https://www.brasilcon.org/>. Acesso em: 11 jan. 2020.

CABRAL, Hildeliza Lacerda Tinoco Boechat; RODRIGUES, Maria Madalena de Oliveira. A obsolescência programada na perspectiva da prática abusiva e a tutela do consumidor. Revista Magister de Direito Empresarial, Concorrencial **e do Consumidor**. Porto Alegre: Magister, V.7, jan 2012.

DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. 3. ED. São Paulo: Atlas, 2019.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Direitos do consumidor**. 15. ed. ver., atual. e ref. São Paulo: Atlas, 2018.

GIOLO JÚNIOR, Cildo; GOMES, Paulo Agesópolis Gomes. **A vulnerabilidade do consumidor diante da obsolescência programada**. Texto publicado no XXII Congresso Nacional do COMPENDE/UNINOVE, em 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7a1bb1ae4894617e>. Acesso em: 28 set. 2020.

*GLOBAL FOOTPRINT NETWORK*. Earth Overshoot Day 2019 is July 29th, the earliest ever. Disponível em: <https://www.footprintnetwork.org/2019/06/26/press-release-june-2019-earth-overshoot-day/>. Acesso em: 02 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Entenda o que é obsolescência programada**. 2020. Disponível em: <https://idec.org.br/consultas/dicas-e-direitos/entenda-o-que-e-obsolencia-programada>. Acesso em: 28 set. 2020.

LEFF, Henrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução de Luis Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LOURENÇO, Adaumirton Dias. Instrumentos de proteção aos direitos metaindividuais: aspectos da tutela coletiva no CDC. In: OLIVEIRA, José Carlos de (Org.). **Estudo de direitos fundamentais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p. 277-290.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

\_\_\_\_\_. Introdução ao direito do consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe (Org.). **Manual de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 37-60.

\_\_\_\_\_. Campo de aplicação do CDC. In: BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe (Org.). **Manual de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 99-134.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RIBEIRO, Alfredo Rangel. **Consumo helicoidal**: da tutela para o consumo à proteção em face do consumo. 2016. f. 410. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/11576>. Acesso em: 04 jan. 2020.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim A. **Manual de Direito do Consumidor**: direito material e processual. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. v. único. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640270/>. Acesso em: 11 mar. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Ação de restituição de valor c/c indenização por danos morais n.º 0808125-85.2018.8.20.5004**. Órgão julgador: 8º Juizado Especial Cível da Comarca de Natal. Magistrado: Anna Christina Montenegro de Medeiros. Natal, 26 de junho de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.tjrn.jus.br>. Acesso em: 28 set. 2020.

*UNITED NATIONS. General Assembly. Our Common Future*. 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Acesso em: 03 set. 2020.

# MANIFESTO DA REDE DE PROFESSORES E PESQUISADORES DE DIREITO ECONÔMICO

EM UM CONTEXTO DE RETROCESSOS E BLOQUEIOS INSTITUCIONAIS DE nossa Constituição Econômica, nós, professores e pesquisadores de Direito Econômico, fundamos Rede de Professores e Pesquisadores de Direito Econômico, alicerçada nas seguintes diretrizes:

1 - Reafirmamos a necessidade de consolidação da disciplina Direito Econômico como um campo de pesquisa jurídica essencial ao debate público sobre temas estratégicos relacionados à superação do subdesenvolvimento da Nação. Entendemos que, no plano jurídico, o estudo da política econômica à luz da ideologia constitucionalmente adotada constitui o único instrumento metodológico capaz de garantir condições de efetivação de uma ordem econômica justa, soberana e democrática.

2 - Defendemos, no âmbito da graduação e da pós-graduação, a formalização de disciplinas nas grades e linhas de pesquisas específicas de Direito Econômico. Na nossa visão a extinção de disciplinas obrigatórias na graduação constitui um grave déficit na formação de futuros juristas e profissionais do Direito. Além disso, a ausência de linhas e projetos de pesquisa no âmbito da pós-graduação representa um risco em relação ao processo de consolidação e inovação da agenda de pesquisa no Brasil. E ainda, reivindicamos a inclusão do Direito Econômico no elenco das Disciplinas Obrigatórias integrantes do Eixo de formação Profissional da organização curricular dos cursos de Graduação em Direito e, também, do exame de ordem.

3 - Entendemos que o estudo da Constituição Econômica constitui

o núcleo orientador de toda nossa disciplina. A natureza dirigente de nossa Constituição Econômica impõe ao Poder Público, empresas e à sociedade um conjunto de diretrizes constitucionais que devem ser efetivadas por meio da formulação e implementação de políticas econômicas no âmbito da produção, circulação, repartição e consumo. Todavia, o estudo da Constituição Econômica deve ser realizado de forma a internalizar as categorias, conceitos e institutos científicos de outros campos do estudo, tais como, Economia Política, Ciência Política, Sociologia, Geografia Econômica, entre outras áreas do conhecimento.

4 - Acreditamos que o Estado possui um papel decisivo na construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento. A Constituição Econômica adota um modelo híbrido de atuação do Estado na ordem econômica, sendo possível afirmar a coexistência da ação direta (serviços públicos, regime monopólio ou regime concorrencial) e a ação indireta (regulação, indução, planejamento, fiscalização). Repudiamos interpretações que visam indicar a prevalência do Estado Regulador em face do Estado-Empresário. Consideramos que ambos são modelos constitucionalmente legítimos e devem ser interpretados como necessários a execução das políticas econômicas. Neste aspecto, qualquer lei infraconstitucional que busque orientar a interpretação constitucional no sentido de dar exclusivamente a liberdade econômica e o Estado Regulador como o modelo constitucional representa uma subversão inaceitável dos ditames da Constituição Econômica e uma negação à própria noção, consolidada no Ocidente, de hierarquia normativa.

5 - Não há conciliação possível entre a afirmação do projeto constitucional de 1988 de transformações socioeconômicas e a política econômica da austeridade centrada na deterioração dos serviços públicos, reforma administrativa, desindustrialização e redução dos direitos econômicos e sociais da Constituição Econômica.

Belo Horizonte, 19 de agosto de 2021.

**ADEREM AO MANIFESTO OS SEGUINTESS PROFESSORES  
E PESQUISADORES:**

1. Aendria de Souza do Carmo Mota Soares (Pesquisadora Mestre e doutoranda UFPB)

2. Alessandro Octaviani (Prof. USP)
3. Antônio Carlos Lúcio Macedo de Castro (Prof. PUC Minas)
4. Daniel Firmato de Almeida (FUMEC-MG)
5. Daniel Francisco Nagao Menezes (Prof. Mackenzie São Paulo)
6. Davi Augusto Santana de Lelis (Prof. UFV)
7. Eros Roberto Grau (ministro do STF aposentado e prof. USP)
8. Felipe Guimarães de Oliveira (Prof. CESUPA)
9. Gilberto Bercovici (Prof. USP, IDP e Uninove)
10. Giovanni Clark (Prof. UFMG e PUC Minas)
11. Gustavo Vidigal Costa (Pesquisador Mestre e doutorando PUC Minas)
12. Ícaro Moreira Ursine (Pesquisador Mestre e doutorando PUC Minas)
13. Lea Vidigal Medeiros (Profa. e advogada)
14. Leonardo Alves Corrêa (Prof. UFMG)
15. Luís Fernando Massonetto (Prof. USP e Uninove)
16. Luísa Vieira Lima (Pesquisadora graduanda Escola Superior Dom Helder Câmara-BH)
17. José Iivaldo Alves De Oliveira Silva (Prof. UFCG)
18. José Maria Arruda de Andrade (Prof. USP)

19. Maria Jocélia Nogueira Lima (Pesquisadora Mestre e doutoranda PUC Minas)
20. Maria Luiza Alencar Mayer Feitosa (Profª. UFPB)
21. Mário André Machado Cabral (Prof. e advº. Ceará)
22. Paulo Ricardo Opuszka (Prof. UFPR)
23. Ricardo Antônio Lucas Camargo (Prof. UFRGS)
24. Rodrigo Oliveira Salgado (Prof. Mackenzie)
25. Samuel Pontes do Nascimento (Prof. UFPI)
26. Sírllei de Sá Moura (Pesquisadora Mestre e doutoranda UFMG)
27. Suzy Cavalcante Koury (Profª.CESUPA-PA)
28. Vânia Bogado de Souza Di Raimo (pesquisadora Mestre e doutoranda Mackenzie)
29. Vinicius Moreira De Lima (Prof. PUC Minas)
30. Walber Moura Agra (Prof. UFPE)

## LISTA DOS AUTORES (NA ORDEM DE APARIÇÃO NA OBRA)

**Alessandro Octaviani** - Professor de Direito Econômico da Faculdade de Direito da USP. Ex-Membro do Tribunal do Conselho Administrativo de Defesa Econômica -CADE

**António Avelãs Nunes** – Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Direito de Coimbra. Diretor do Boletim de Ciências Económicas (revista da FDU), de 1995 a 2012. Diretor da Faculdade de Direito de Coimbra, 1996-2000. Vice-Reitor da Universidade de Coimbra, 2003-2009. Membro dos cinco Governos imediatamente posteriores à Revolução dos Cravos (1974).

**Davi Augusto Santana de Lelis** - É graduado em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). É pós-graduado pela Anamages-MG em Direito Público. Foi professor substituto no Departamento de Direito da UFV. Foi professor voluntário no Departamento de Direito da UFV. Foi monitor nível II no Departamento de Direito da UFV. Foi advogado pelo Escritório Faria & Souza Advocacia. É mestre em Extensão Rural no Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa. É professor adjunto no Departamento de Direito da UFV. É doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: davi.lelis@ufv.br

**Fábio Sampaio Mascarenhas** - Doutorando e Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da

Universidade de São Paulo (FD-USP). Especialista em Direito Municipal pela Escola Paulista de Direito. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie com Habilitação Especial em Direito e Desenvolvimento. Pesquisador do Projeto de Internacionalização: Inclusão Social, Políticas Públicas e Governança para Reduzir as Desigualdades - CAPES PRINT. Foi Professor de Direito Empresarial do Centro Universitário UniBrasil. Foi membro dos Grupos de Pesquisa: Direito e Subdesenvolvimento: O Desafio Furtadiano (USP); Direitos Sociais e Políticas Públicas (Mackenzie); Teorias de Discriminação (Mackenzie); Teoria Jurídica do Mercado (Mackenzie). Foi membro do Grupo de Trabalho em Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua da Defensoria Pública da União (GT-Rua - DPU). Advogado.

**Gilberto Bercovici** - Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho - Uninove. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (1996), é Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (2001) e Livre-Docente em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (2003). A ênfase da sua produção está voltada para as áreas de Direito Econômico, Economia Política, Teoria do Estado, História do Direito Público e Teoria da Constituição, desenvolvendo pesquisas em torno dos temas de Estado e Subdesenvolvimento, Desenvolvimento Econômico, Papel do Estado na Economia, Política Econômica e Soberania.

**Giovani Clark** - Doutor em Direito Econômico pela UFMG; Professor da Pós-graduação e da Graduação da PUC Minas; Docente da Graduação da Faculdade de Direito da UFMG. E-mail: giovaniclark@gmail.com

**José Irialdo Alves O. Silva** - Professor da Universidade Federal de Campina Grande. Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-doutor em Gestão de Águas pela Universidad de Alicante, Espanha. Pós-Doutor em Desenvolvimento Regional pela

Universidade Estadual da Paraíba. Doutor em Ciências Sociais. Doutor em Direito e Desenvolvimento. Pesquisador Produtividade do CNPq, nível 2. Mestre em Sociologia. Especialista em Gestão das Organizações Públicas. Especialista em Direito Empresarial. Graduado em Ciências Jurídicas. Professor permanente do Mestrado em Administração Pública, do Mestrado em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos, ambos da UFCG, e do Mestrado em Desenvolvimento Regional, da UEPB, e colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, Mestrado e Doutorado. Membro da rede de pesquisa WATERLAT. Pesquisador da Rede JUST-Side (Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología). Membro da Sociedade Brasileira do Design Inteligente. Membro da IUCN (International Union for Conservation of Nature) WCEL (World Commission on Environmental Law). E-mail: irivaldo.cdsa@gmail.com ou prof.irivaldo@ufcg.edu.br.

**José Maria Arruda de Andrade** - Professor Associado do Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Livre-Docente pelo Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Universidade de São Paulo (Área de Direito Econômico e Economia Política). Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo. Membro do Comitê Diretor da Parceria Estratégica entre a Universidade de Münster e a USP, financiada pelo Deutscher Akademischer Austauschdienst/DAAD (WWU.USP - 2015-2018). Pesquisador visitante no Max-Planck-Institut de Inovação e Concorrência, que na época contava, ainda, com as áreas de direito tributário e finanças públicas (Munique, Alemanha em 2009-2010 e em 01/2011). Pesquisa com ênfase em Direito Econômico, Direito Tributário, Direito Financeiro, Economia Política e Filosofia do Direito. Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo, com especialização na Área de Direito Político, Administrativo e Financeiro.

**Lea Vidigal** - Doutora em Direito Econômico na Universidade de São Paulo. (Pesquisadora visitante na Universidade de Coimbra, Portugal (fevereiro-março de 2020). Mestre em Direito Econômico na Universidade de São Paulo (2016). Visiting Fellow no King's Brazil Institute,

King's College London, Inglaterra (2014-2015). Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (2011). Integrante do grupo de pesquisa “Direito, Planejamento e Desenvolvimento”, do departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Universidade de São Paulo. Possui interesse nas áreas de Direito Público, Direito Econômico, Economia Política, Teoria do Estado e Desenvolvimento, Planejamento do Desenvolvimento, Política Econômica e Sistema Financeiro, Política Agrícola e Soberania Alimentar.

**Leonardo Alves Corrêa** - Atualmente é Professor da graduação em Direito Econômico e Direito Ambiental Econômico na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi professor da graduação e mestrado da Faculdade de Direito da UFJF entre 2010 e 2020. Mestre (2010) e Doutor (2015) em Direito Público pela Puc-Minas, tendo realizado estágio de doutoramento na Faculdade de Economia do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra. Finalista do prêmio Capes de Tese - Versão 2015. É integrante do Grupo da Fundação Brasileira de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. As áreas de investigação compreendem as pesquisas sobre a relação entre o Direito Econômico e Desenvolvimento; Direito Econômico e Inovações tecnológicas, Direito Econômico e Proteção de dados, Estado, mercado, sociedade e arranjos institucionais.

**Luís Fernando Massonetto** – Doutor em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor da Área de Economia Política e Direito Econômico do Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pesquisador na Área de Planejamento Urbano e Regional e professor no Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove.

**Maria Cristina Cereser Pezzella** - Professora de Direito da UFRGS. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul PUC-RS(1988), Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS - (1998) e Doutorado em

Direito pela Universidade Federal do Paraná UFPR - (2002). Atualmente é membro ativo - Ordem dos Advogados do Brasil, foi avaliadora do Ministério da Educação INEP- MEC. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Econômico, Tributário, Família, Contratos, Sucessões, Consumidor e Internacional.

**Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa** - Professora Titular (aposentada) da UFPB. Pós-doutorado em Direito pela UFSC (2011). Doutorado em Ciências Jurídico-Econômicas pela Universidade de Coimbra (2006). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Link para o cv lattes: <http://lattes.cnpq.br/8339495793349934>.

**Mário André Machado Cabral** - Doutor em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é pesquisador no *Engelberg Center on Innovation Law & Policy* da Universidade de Nova York (NYU).

**Ricardo Antonio Lucas Camargo** - Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Professor Visitante da Università degli Studi di Firenze – Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – Ex-Presidente do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (2016-2018) - Pesquisador ligado ao JusGov - Centro de Investigação em Justiça e Governança – Faculdade de Direito da Universidade do Minho. – email: [ricardocamargo3@hotmail.com](mailto:ricardocamargo3@hotmail.com) . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7489-3054>.

**Rodrigo Oliveira Salgado** - Possui graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2007), mestrado em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (2013) e doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo (2017). Sua tese de doutorado foi indicada pela Faculdade de Direito da USP como representante do curso à 8ª Edição do Prêmio Tese Destaque USP 2019. Atualmente é professor assistente da Universidade Presbiteriana Mackenzie no Núcleo de Direito Econômico, lecionando, entre outras disciplinas, Direito Econômico e Economia Política. Tem experiência na área de

Direito, com ênfase em Direito Econômico, atuando principalmente nos seguintes temas: direito econômico, desenvolvimento econômico e desigualdade, direito econômico e questão urbana.

**Suzy Cavalcante Koury** - Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1989). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (1984). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento e do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA). Desembargadora do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, tendo exercido a presidência entre 2016 e 2018. Líder do grupo de pesquisas CNPQ “Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia” e vice-líder do grupo “MinAmazônia” (Mineração e Desenvolvimento Regional na Amazônia). É autora do livro *A descon sideração da personalidade jurídica (disregard doctrine)* e os grupos de empresas, bem como organizadora de várias obras e autora de artigos científicos que discutem temas ligados ao mercado de trabalho, desigualdade e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Amazônia.

**Talden Queiroz Farias** - Graduado em Direito pela UEPB, mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB, doutor em Recursos Naturais pela UFCG e doutor em Direito pela UERJ (com distinção e louvor), tendo feito estágio de doutoramento sanduíche pela Universidade de Paris 1/ Panthéon-Sorbonne (bolsa CAPES-COFECUB). Advogado e professor de Direito Ambiental da UFPE. É autor dos livros ?Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos? (7. ed. Fórum, 2019), “Introdução ao direito ambiental” (Del Rey, 2009) e ?Direito ambiental: tópicos especiais? (UFPB, 2007), além dos vários artigos científicos e capítulos de livros. É organizador de várias obras, a exemplo de “Direito ambiental atualizado” (RT, 2019), ?Planejamento urbano de energias renováveis: diálogos franco-brasileiros? (Editor, 2016) e “Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade” (Fórum, 2010).

**Talitha Giovanna Maranhão da Costa** - Advogada. Mestranda em Direito Econômico pelo Programa de Pós-graduação em Ciências

Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB). Foi estagiária-docente da disciplina de Teoria Geral do Processo. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), tendo obtido Lâurea Acadêmica dentre os formandos de 2017.2. Foi monitora da disciplina de Hermenêutica Jurídica. Atuou no projeto de extensão Protos, cujo propósito era a elaboração de aulas e oficinas sobre temas de direitos humanos para apresentação em escolas de ensino médio públicas. Estagiou no setor jurídico da Caixa Econômica Federal por quase dois anos.

**Walber de Moura Agra** - Livre Docente pela USP (Universidade de São Paulo). Pós-Doutor pela Université Montesquieu Bordeaux IV. Doutor pela UFPE/Università Degli Studio Di Firenze. Mestre pela UFPE. Membro do PPGD da UFPE. Professor Adjunto da Faculdade de Direito do Recife. Líder do Grupo Direito e Desenvolvimento do PPGD. Professor Visitante do doutorado da Università degli Studio di Salento. Visiting Research Scholar of Cardozo Law School. Professor Visitante da Université Montesquieu Bordeaux IV. Membro Correspondente do Cerdradi – Centre d'Études Et de Recherches sur les Droit Africains et sur Le Développement Institutionnel des Pays en Développement. Diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB. Procurador do Estado de Pernambuco. Advogado.

## Sobre o livro

**Projeto gráfico/capa** Erick Ferreira Cabral  
**Revisão Linguística e normalização** Elizete Amaral Medeiros

**Mancha Gráfica** 10,5 x 16,7 cm  
**Tipologias utilizadas** Adobe Garamond Pro 11/13,2 pt

A obra coletiva, ora apresentada, é fruto do Seminário "PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTISMO: uma realidade possível", promovido virtualmente, pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas e pelo Grupo de Estudos da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE), entre os dias 19 a 21 de agosto de 2021. Os capítulos escritos no livro foram produzidos pelos palestrantes e, em regra, representam os conteúdos das palestras realizadas durante o evento.