

Uma Constituição à Beira do Colapso. A Captura do Estado e o Desmonte do Sistema Constitucional de Proteção Social

A Constitution on the Verge of Collapse. The State Capture and the Dismantling of the Constitutional System of Social Protection

MARCUS FIRMINO SANTIAGO¹

Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Brasília (DF). Brasil.

RESUMO: A Constituição de 1988 foi redigida em um contexto histórico único, no qual as barreiras tradicionalmente postas à participação social ampla foram derrubadas, dando origem a um texto orientado por valores democráticos e humanistas e comprometido com o combate à desigualdade e à exclusão. O projeto desenhado naquele momento, contudo, nunca foi completamente implementado, sofrendo com resistências oriundas de vários setores, contrários aos avanços propostos, e com a fragilidade econômica do Estado, que sempre relutou em priorizar o compromisso social trazido pela Constituição. Nos últimos cinco anos, o País tem vivido um período de retração econômica, com efeitos terríveis especialmente sobre os mais pobres, e as respostas concebidas para enfrentar tais dificuldades têm penalizado ainda mais este grupo. Amparado em um discurso que demoniza o bem-estar social e a própria Constituição, entra em marcha um processo de desmonte de seu projeto, que coloca em risco tudo com o que o povo sonhou em 1988.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição de 1988; desenvolvimento e desigualdade; neoliberalismo; exclusão social.

ABSTRACT: The 1988 Constitution was drafted in a unique historical context, in which traditional barriers to broad social participation were overturned, giving rise to a text guided by democratic and humanist values and committed to combating inequality and exclusion. The project designed at that time, however, was never fully implemented, suffering with the resistance of various sectors, contrary to the proposed advances, and with the economic fragility of the State, which was always reluctant to prioritize the social commitment brought by the Constitution. In the last five years, the country has experienced a period of economic downturn, with dire effects especially on the poorest, and the responses designed to face such difficulties have further penalized this group. Supported by a discourse that demonize the social welfare and the Constitution itself, is underway a process that aims to dismantling it's project, putting at risk everything that the people dreamed of in 1988.

KEYWORDS: 1988 Constitution; development and inequality; neoliberalism; social exclusion.

1 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0001-5200-4896>>.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Fragilidade do pacto social presente na Constituição de 1988: um Estado que não conseguiu se reinventar; 1.1 Um modelo sob contestação: os movimentos de resistência ao projeto constitucional em um Estado refém do capital privado; 2 Modelos em conflito: como implementar uma agenda socialmente engajada em meio a um ambiente dominado por compromissos liberais; 3 O que uma Constituição constitui? A revolução que não aconteceu; 4 Se o Estado não consegue (ou não quer) implementar a Constituição, muda-se a Constituição...; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A década que sucedeu a Grande Recessão² de 2008 foi marcada por uma retração econômica disseminada, reflexo da crise que alcançou, em maior ou menor proporção, todo o globo. Em termos numéricos, o PIB da maioria dos países se recuperou, voltando aos níveis pré-crise, porém essa retomada não se deu de forma equitativa. Em verdade, a desigualdade social crescente é um dos maiores e mais nefastos legados deste período. A quantidade de pessoas vivendo em condições de miserabilidade se expandiu, ao passo que a riqueza daqueles que ocupam o topo da pirâmide econômica alcançou níveis impensáveis (OXFAM, 2018).

Quando os impactos da Grande Recessão começavam a ser esquecidos, um novo e incrivelmente poderoso inimigo surgiu, afetando todos: o coronavírus, ou Covid-19. Uma pandemia que paralisou a economia global – o *Grande Lockdown* –, provocando o fechamento de um número extraordinário de postos de trabalho. Pelo mundo inteiro, famílias ficaram sem qualquer renda, o que escancarou as carências que afetam um imenso contingente esquecido e desamparado (Gopinath, 2020).

As respostas oferecidas pelos países têm sido, em regra, paliativas. Não se anunciam mudanças estruturais capazes de restaurar a capacidade interventiva do Estado, nos moldes concebidos por Keynes nos anos 1930, qual seja, um agente indutor do desenvolvimento econômico e social. As pessoas, contudo, continuam olhando para os Estados na esperança de re-

2 Expressão adotada para designar a crise econômica iniciada na virada de 2007 para 2008. Sua origem se deu no sistema bancário norte-americano, mas logo houve a contaminação de outras instituições financeiras de grande porte, inclusive fora dos Estados Unidos. A fim de conter o ciclo de recessão abrupto que se iniciou, com a consequente retração da atividade produtiva e a perda maciça de empregos, diversos governos se viram na contingência de injetar vultosos recursos de modo a manter a solvabilidade de seus principais bancos. Os impactos sociais foram severos e se agravaram nos anos seguintes, quando os países passaram a enfrentar uma forte crise fiscal em razão do enorme aumento da dívida pública que se deveu, de um lado, à necessidade de ampliar as medidas de proteção social e, de outro, à ajuda dada aos bancos e agentes financeiros que, então, passaram a dificultar a rolagem das dívidas públicas. Maiores detalhes sobre este período podem ser encontrados em Blyth (2017, capítulo 2).

ceber uma resposta adequada aos problemas presentes, que não se resumem ao combate à pandemia. Mas eles não respondem, ao menos não na proporção que seria necessária.

Em um mundo dominado pelo paradigma econômico liberal, enuncia-se com naturalidade que, antes do interesse coletivo, deve vir o do mercado. A vida humana se torna uma mercadoria; serviços públicos antes reputados essenciais são disputados por grandes empresas que neles vêm um espaço para especulação; direitos são rifados como *commodities* em uma grande bolsa onde, ao final, todos perdem.

A apreensão do bem comum pelo mercado pode ser atribuída à fragilidade financeira dos países e ao domínio do pensamento econômico liberal. Caberia suscitar outras hipóteses para explicar este cenário, mas, por ora, a opção é por mirar suas consequências, sentidas por todos que sofrem com o desmonte dos sistemas de proteção social, a precariedade dos mercados de trabalho e o recrudescimento da desigualdade. O objetivo é analisar o movimento de desmonte de projetos constitucionais inclusivos e socialmente orientados, em especial o erigido no Brasil em 1988, substituídos por uma lógica de disputa permanente pelos poucos benefícios que os Estados ainda oferecem.

Olhar para o Brasil permite compreender esta realidade, pois o País também sofre com a desigualdade, que volta a se expandir após anos de tímida, mas constante, retração, e com o que Luigi Ferrajoli chama de *processo desconstituente* (2015). Altamente endividado, vê-se imerso em debates que, invocando os enormes e sucessivos déficits orçamentários, concluem inevitavelmente pela necessidade de restringir direitos. A lógica do mercado pauta a agenda governamental e se impõe, sem maiores sutilezas, especialmente sobre grupos minoritários e vulneráveis. Nesse quadro, a Constituição é apontada como um obstáculo indesejável que limita a capacidade de expansão do livre mercado.

O modelo de resposta à retração econômica presente desde 2008, pautado na lógica da austeridade fiscal, deixou um legado de baixo crescimento econômico, progressiva concentração de riquezas e deterioração das redes de proteção social. O Brasil e o mundo se veem inseridos em um verdadeiro *estado de exceção econômico*, cenário no qual crises econômicas são usadas como justificativa para burlar normas e modelos constitucionais, suprimir sistemas protetivos, respaldar iniquidades sociais, muitas vezes procurando convencer as pessoas de que direitos consolidados seriam, em verdade, entraves à retomada do crescimento. Exalta-se um discurso de de-

monização do bem-estar social, como se nele residissem exclusivamente as causas dos desequilíbrios que afetam a economia. E joga-se nos ombros da imensa maioria o ônus de uma recuperação que só produz benefícios para os que estão no topo.

O combate às diferenças de oportunidades que marcam a lógica capitalista deve passar pela oferta de um conjunto de bens e serviços que permitam a todos desenvolver suas capacidades e, assim, disputar um espaço no mercado em condições minimamente equilibradas. Este é um dos focos dos modelos de bem-estar social e é defendido, por exemplo, nos trabalhos elaborados pela Cepal (2018) – e que se vê seriamente ameaçado na medida em que o bem comum é transformado em mercadoria e os interesses coletivos tratados como um insumo que impulsiona a busca por ganhos privados.

Muito do que se discute hoje esteve no centro do debate político, jurídico e econômico na primeira metade dos anos 1980, como mostrado no tópico anterior. Naquela ocasião, o Brasil fez uma aposta diferente, depositando suas fichas em um modelo estatal interventivo e socialmente orientado, dando origem a um projeto constitucional que permitiu grande evoluções, mas que agora é atacado por todos os lados. Cumpre, então, analisar esta realidade com maior cuidado, trazendo algumas reflexões sobre as causas pelas quais as transformações prometidas não se operaram e sobre a fragilidade do modelo jurídico constitucional à luz do quadro aqui traçado.

1 FRAGILIDADE DO PACTO SOCIAL PRESENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM ESTADO QUE NÃO CONSEGUIU SE REINVENTAR

Entre 1987 e 1988, a Assembleia Nacional Constituinte funcionou como uma enorme caixa de ressonância que deu voz a um elevado e intenso conjunto de demandas sociais, acumuladas e silenciadas durante as décadas anteriores. Naquele momento, embora o mundo capitalista estivesse imerso em uma profunda e prolongada crise econômica e dominado por doutrinas liberalizantes e antiestatais, o debate sobre a desigualdade assumiu posição central, levando a que se apostasse no bem-estar social como paradigma organizacional a ser incorporado pelo Estado brasileiro.

Contrariando a ordem neoliberal pulsante no mundo desenvolvido capitalista, entregou-se ao Estado o papel de protagonista do desenvolvimento econômico e social. Uma ampla agenda de compromissos sociais foi inscrita na Constituição, acompanhada por diferentes mecanismos de

participação, voltados a assegurar o protagonismo de grupos difusos, com o que se esperava quebrar a lógica hegemônica de uma elite financeira desde sempre enquistada no poder.

Durante o processo constituinte, houve resistências, mas estas acabaram sendo rompidas graças a uma capacidade sem igual de articulação e expressão de diferentes agentes (Souza Júnior, 1987, p. 10). A miséria deveria ser enfrentada, a desigualdade histórica combatida, a exclusão deixaria de ser a regra para uma camada imensa da população. Princípios de proteção social universal, um amplo rol de direitos e mecanismos de inserção voltados a grupos vulneráveis, novos modelos de participação na forma de conselhos compostos pela sociedade civil e a iniciativa popular legislativa são exemplos práticos decorrentes deste novo paradigma.

Em suma, ao mesmo tempo em que “[...] o *Welfare State* era criticado e corroído pelo capitalismo financeiro no mundo desenvolvido, o Brasil, tardiamente, tentava construir um sistema de proteção social inspirado em alguns dos valores desses regimes [...]” (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 327-328). Ao Estado caberia um protagonismo virtuoso, não mais como dominador autoritário, mas como indutor do desenvolvimento em ação articulada com a sociedade. Finalmente o Brasil caminhava na direção de um efetivo bem-estar social.

Três décadas depois, foram operadas evoluções significativas nos padrões de vida dos brasileiros, ao mesmo tempo em que persiste a imensa desigualdade e uma ainda significativa seletividade no acesso a serviços essenciais. O projeto constitucional não foi concluído. Seria o caso, então, de novamente apostar nele, radicalizando-o, especialmente diante dos avanços concretos que proporcionou?

A resposta positiva parece se impor, especialmente quando se tem em conta todas as mazelas sociais que o paradigma liberal dominante tem legado. Porém, diante de uma crise econômica global persistente, a alternativa adotada no Brasil foi o desmonte do modelo protetivo, como se verá na sequência. Onde, então, o projeto constitucional de 1988 falhou? O que o torna tão vulnerável a discursos conservadores?

André Calixtre e Eduardo Fagnani (2018) analisam as diferentes etapas de implementação constitucional, destacando a disputa que rapidamente se instalou, liderada por grupos que se opunham às inovações trazidas pela Constituinte e à força por ela conferida ao Estado. Uma rápida passagem

pelos anos subsequentes à Assembleia Constituinte ajuda a compreender as complexidades e os desafios que se fazem presentes.

1.1 UM MODELO SOB CONTESTAÇÃO: OS MOVIMENTOS DE RESISTÊNCIA AO PROJETO CONSTITUCIONAL EM UM ESTADO REFÉM DO CAPITAL PRIVADO

Promulgado o novo texto constitucional, inicia-se um período de longa frustração. O imenso desequilíbrio fiscal vivido de forma recorrente pelo País impedia qualquer tentativa de colocar em prática políticas públicas robustas. Simplesmente não havia margem orçamentária que permitisse investimentos sociais efetivos. O quadro começou a mudar a partir da estabilização trazida pelo Plano Real, adotado em meados de 1994. Daí em diante, ainda que timidamente, um projeto social começou a ganhar corpo, mas não sem resistências. Nas palavras dos autores:

[...] a proteção social brasileira passou por algumas tensões entre paradigmas antagônicos. O Estado social formalmente instituído em 1988 já estava na contramão da doutrina hegemônica em escala global. A centralidade do ajuste macroeconômico ortodoxo e da reforma liberal do Estado exigia a substituição do recém-implantado Estado social pelo Estado mínimo liberal. (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 328)

Se, de um lado, a estabilização fiscal orçamentária e o controle da inflação eram condições para o acontecer constitucional, estas vieram acompanhadas pela incorporação de diversos cânones neoliberais, vários incorporados à Constituição por meio de reformas que limitaram a capacidade do Estado de exercer “[...] sua função de planejamento de longo prazo e de coordenação dos investimentos públicos e privados” (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 328). O principal vetor das medidas de esvaziamento do conteúdo constitucional foi o abandono das ações universais, priorizando um sistema seletivo de amparo social: “A centralidade do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado exigia que o foco ‘nos pobres’ fosse a única política social possível para o Brasil” (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 332), modelo que refletia a opção por um *Estado mínimo*.

O caminho adotado permitia atender tanto aos imperativos fiscais, uma vez que políticas pouco abrangentes obviamente têm custos muito menores, quanto aos propósitos do projeto liberal em curso. Isto estava em linha com o *efeito substituição* (Mota, 2017, p. 45) esperado pelo mercado, ansioso por assumir serviços essenciais, especialmente aqueles ofertados

para as camadas intermediárias e, portanto, com maior potencial de retorno financeiro (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 332).

São vários os exemplos de medidas adotadas neste sentido entre 1995 e 2002, em uma espécie de *contrarreforma constitucional*. A implantação do Fundo Constitucional de Emergência (depois substituído pela Desvinculação das Receitas da União – DRU) reduziu o compromisso orçamentário, permitindo a captura de importantes fontes de financiamento das políticas sociais. A amplitude dos direitos previdenciários, conquista que veio para suprir iniquidades históricas, foi abrandada; direitos trabalhistas começaram a ser flexibilizados; políticas urbanas de habitação popular, saneamento ambiental e mobilidade foram diretamente afetadas por privatizações que deixaram nas mãos do mercado decidir as prioridades sociais (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 331-332).

Em artigo de opinião publicado em 1998, Dalmo Dallari denunciava que “o Brasil só tem Constituição e democracia quando isso não atrapalha as contas do governo ou os interesses do presidente da República” (Dallari, 1998). Criticava, então, a força do mercado financeiro, a quem caberia ditar as prioridades e ações do governo, em um movimento de completa negação do paradigma democrático delineado na Constituição. Já estava em curso o processo de *mercadorização* do bem comum.

É um fato que pressões oriundas de agentes econômicos são parte constante da vida estatal. As tentativas de mediar a relação entre Estado e economia com vistas a conter efeitos deletérios são frequentemente questionadas por agentes econômicos, evidenciando-se a tensão entre Direito e Economia a que se refere Daniel Francisco Nagao Menezes. Em defesa das escolhas sociais juridicamente positivadas, precisa se fazer presente a *política* (aqui compreendida como a ação coletiva orientada pela busca do bem comum). A ela deve caber o papel de mediar as tensões entre Direito e Economia. Presente esse cenário ideal, explica o autor, “[...] uma pressão econômica que não tenha respaldo político na sociedade dificilmente influenciará o Direito a alterar-se [...]” (Menezes, 2014, p. 125).

O conflito entre Direito e Economia transbordou no período de 1995 a 2002, dando ensejo a diversas medidas contrárias ao projeto constitucional. Evidentemente, naquele momento a política não se fez presente como instância mediadora, e a perda desta dimensão, tal qual alerta Celso Furtado, representa um grave risco para a coletividade (Furtado, 1992, p. 30). Como Daniel Menezes sintetiza, “[...] o Poder econômico tenta,

através de ações ordinárias favoráveis ao seu interesse, reformar a decisão política soberana, alterando o contexto social e histórico para que o povo mude sua decisão soberana, ou, ainda, retirando [sua] eficácia [...]” (2014, p. 127).

A Constituição de 1988 é fruto de uma decisão coletiva tomada em momento de raro consenso em torno de valores preponderantemente voltados à defesa de interesses sociais. Porém, traduz um evidente conflito com o poder econômico, pois exalta uma noção de cidadania social incompatível com a doutrina liberalizante. A tensão entre paradigmas antagônicos (Estado mínimo *versus* Estado social) alimentou a pressão por desconstruir muitas das escolhas originárias (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 331). A estratégia de reação adotada é clara: em um primeiro momento, aceitar a decisão soberana contrária aos interesses dos detentores do poder econômico, passando, tão logo dispersa a mobilização popular, a trabalhar por sua reforma.

2 MODELOS EM CONFLITO: COMO IMPLEMENTAR UMA AGENDA SOCIALMENTE ENGAJADA EM MEIO A UM AMBIENTE DOMINADO POR COMPROMISSOS LIBERAIS

Entre 2003 e 2014, o furor reformista foi abrandado e o que restou do projeto constitucional finalmente começou a ser posto em prática. Porém, foi um processo envolto em contradições, pois agendas liberal e desenvolvimentista conviveram neste período marcado por paradoxos:

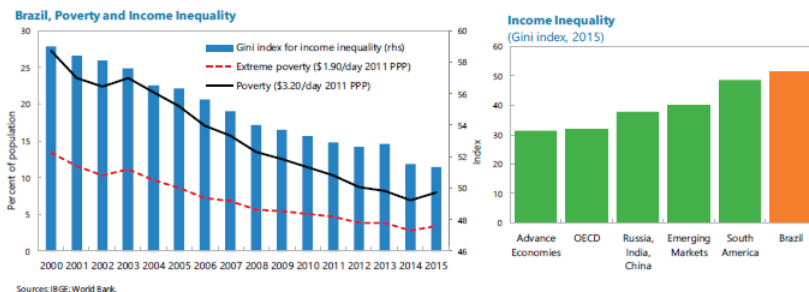
A despeito da geração de empregos e da recuperação real do salário mínimo, as tensões entre os paradigmas do Estado mínimo e do Estado de bem-estar, presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas, pois o avanço das rendas do trabalho levou ao deslocamento da distribuição funcional da renda, inflando o conflito distributivo para além da baixa resiliência que a sociedade brasileira, em especial os donos do capital, possuem para permitir e conviver com transformações estruturais. (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 333)

Os investimentos sociais foram significativamente majorados, ao mesmo tempo em que entraram em cena políticas de recuperação do mercado de trabalho, valorização do salário mínimo, potencialização dos efeitos redistributivos da previdência social e medidas concretas de combate à pobreza (Matos; Nascimento, 2019)³. Como os dados seguintes sintetizam, foi um momento virtuoso em termos redistributivos, mas que não logrou

3 Também merece menção: Kerstenetzky, 2017.

alcançar uma verdadeira ruptura com o modelo histórico de persistente hierarquização e exclusão social.

GRÁFICO 1: POBREZA E DESIGUALDADE DE RENDA — EVOLUÇÃO DO QUADRO BRASILEIRO E POSIÇÃO DO PAÍS EM RELAÇÃO AO MUNDO⁴:



Todo o avanço experimentado em termos de redução da pobreza e da pobreza extrema, assim como o forte declínio da desigualdade de renda medida pelo índice de Gini não foram suficientes para posicionar o Brasil em patamar minimamente aceitável em termos internacionais. Os grilhões da desigualdade não se soltam facilmente.

Não se operou uma transição completa para um modelo desenvolvimentista, comprometido com a recuperação do déficit social. Em verdade, o cânone neoliberal não foi abandonado, mesmo tendo sido contido pela emergência de uma agenda social progressista, compromissada com o projeto constitucional. A resistência conservadora, contudo, foi persistente e, ao final,

[...] a experiência desenvolvimentista, válida do ponto de vista de seu sucesso em impulsionar a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora brasileira, não conseguiu atingir nem a densidade necessária de ritmo redistributivo nas transformações sociais, nem atacar mudanças estruturais na sociedade do subdesenvolvimento. (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 357)

Em síntese, o Brasil avançou em termos humanos, mas não mudou. Houve redistribuição, mas não na proporção necessária diante da gravidade dos déficits históricos acumulados. As estruturas sociais não se alteraram, ou seja, os espaços ocupados com quase exclusividade pelas elites tradi-

4 Gráficos extraídos de Flamini; Soto, 2019.

cionais não foram tocados e as barreiras (visíveis e invisíveis) que limitam a mobilidade social não foram rompidas. Lília Moritz Schwarcz destaca que “[...] chama atenção o fato de as reformas empreendidas nesses anos de redemocratização, de um modo geral, terem sido incapazes de quebrar de vez determinadas travas fortes nacionais [...]” (2019, p. 62).

A origem social, a cor da pele, o local de nascimento, o gênero ainda são fatores de exclusão. Lília Schwarcz (2019, capítulos 1 e 2) traz alguns exemplos que ilustram esse cenário. A autora cita a dificuldade de acesso à terra (menos de 1% dos proprietários rurais controlam cerca de 45% das terras produtivas), as diferenças de renda e de expectativa de vida entre trabalhadores urbanos e rurais e a violência estatal contra jovens negros. Aliás, quanto a este grupo, avultam-se os dados que demonstram como a exclusão e a subordinação histórica seguem vivas. Não é à toa que a renda média de trabalhadores negros continua persistentemente inferior à de homens brancos, assim como a escolaridade e a expectativa de vida⁵.

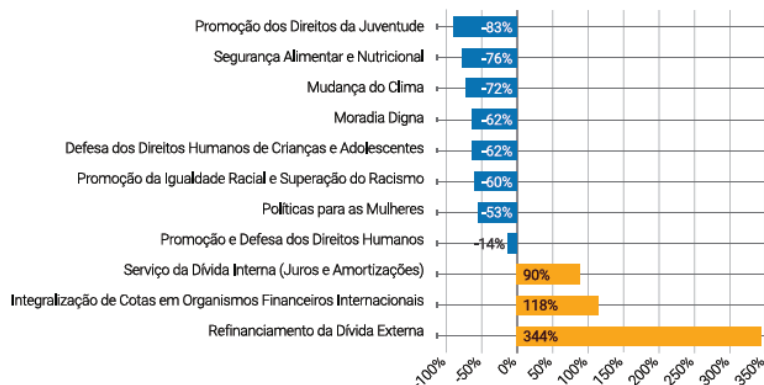
A vulnerabilidade social de vários grupos continua viva e cresce nas crises econômicas, momento em que fica claro que as benesses do crescimento não chegaram à mesma proporção para todos (Curado; Fernández, 2019). As heranças autoritárias, nascidas no passado colonial, seguem firmes, mantendo vastos segmentos sociais alijados das estruturas de poder e das oportunidades de evolução geracional. Tanto é que, ao final do período 2003-2014, quando a recessão global aportou com força no país, os ganhos econômicos auferidos por muitos rapidamente retrocederam.

Ao mesmo tempo, já a partir de 2015, momento em que o déficit orçamentário levou o Governo Federal a inverter o quadro de expansão de acesso a direitos e investimentos sociais, operou-se uma rápida e grave deterioração das condições de vida, especialmente dos mais pobres. Desde então, sucessivos cortes e realocações de recursos orçamentários têm colocado em risco a sobrevivência de programas sociais. Como destacado pela OXFAM, são marcantes as restrições financeiras sofridas, “[...] afetan-

5 Enquanto a renda média de trabalhadores negros, em 2017, montava a R\$ 1.012,76, a dos trabalhadores não negros chegava a R\$ 1.780,60. Segundo dados do IBGE, entre os 10% mais pobres, 75% são negros. Como sintetiza pesquisa do IPEA realizada em 2017, o IDH da população negra equivale ao que os não negros ostentavam dez anos antes. Os dados apresentados foram extraídos de matérias jornalísticas disponíveis nos seguintes endereços: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/19/dispardade-de-renda-cresceu-entre-brancos-e-negros-em-5-anos-mas-caiu-entre-homens-e-mulheres.ghtml>>; <<https://exame.abril.com.br/economia/o-tamanho-da-desigualdade-racial-no-brasil-em-um-grafico/>>; <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,negros-tem-idh-que-brancos-tinham-em-2000-mostra-pesquisa,70001770848>>.

do principalmente os investimentos em direitos humanos, na proteção social, na mudança climática, nos jovens e na igualdade racial e de gênero” (OXFAM, 2019).

GRÁFICO 2: VARIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NOMINAIS EM PROGRAMAS SOCIAIS MANTIDOS PELO GOVERNO FEDERAL (COMPARAÇÃO ENTRE OS ANOS DE 2014 E 2017)⁶:



Os dados sintetizados neste gráfico mostram claramente o paradoxo que acompanha a mudança de orientação presente nos dois últimos governos: não há margem orçamentária para manter programas sociais, mas não faltam recursos para custear os credores privados que financiam a dívida pública.

Naturalmente, tais ações vêm acompanhadas por um conjunto de discursos de justificação que repetem o argumento que imputa ao bem-estar social a causa dos desequilíbrios fiscais que acometem o Estado brasileiro, em todos os seus níveis. Um Estado grande demais, com custos administrativos exagerados, que sufoca, com seu furor tributário, a capacidade de ação social, dizem as vozes dominantes. Reduzir a pressão orçamentária, especialmente aquela oriunda de medidas de intervenção social destinadas a grupos minoritários e vulneráveis, tem sido um vetor orientador dos governos desde 2015, como ilustram os dados acima, e isso deixou como legado uma verdadeira multidão de desassistidos, invisíveis aos olhos do governo⁷.

⁶ Disponível em: OXFAM, 2019, p. 4.

⁷ Matéria jornalística acerca do contingente de pessoas que pleitearam o recebimento do auxílio emergencial, instituído por meio da Lei nº 13.982, de 02.04.2020, mostra que o governo federal não tinha noção da quantidade de pessoas que não possuíam vínculo formal de emprego, requisito para inscrição no cadastro de beneficiários (O Globo, 2020).

Este é um discurso que se sustenta de forma contrafática. Afinal, como afirmar que o Estado brasileiro é grande demais se, como ressalta Élica Graziane (2019, p. 1), faltam fiscais, investimentos em infraestrutura (desde o básico, voltado a evitar a depreciação de pontes, viadutos, rodovias, museus etc.), adequada cobertura vacinal, médicos de saúde da família, professores bem formados e valorizados, vagas em creches, policiamento inteligente e capaz de prevenir e investigar os crimes, vagas em unidades prisionais... Como considerar excessivo um Estado que não é capaz de incluir no sistema previdenciário ou oferecer algum tipo de proteção trabalhista para mais da metade de sua população economicamente ativa?⁸

3 O QUE UMA CONSTITUIÇÃO CONSTITUI? A REVOLUÇÃO QUE NÃO ACONTECEU

Ainda no calor dos debates constituintes, Guillermo O'Donnell fez uma interessante leitura das consequências decorrentes dos conflitos ideológicos que, naquele momento, contrapunham defensores do *Welfare State* e do Estado mínimo liberal. Seu ponto de partida foi o que reconheceu como uma tradição autoritária da elite brasileira, historicamente vinculada ao Estado, em termos econômicos, mas autônoma politicamente, o que lhe permitia outorgar apoio a diferentes atores, de acordo com conveniências de momento. Isto explica a relativa facilidade com que transferiu o suporte de militares para civis, na transição democrática (O'Donnell, 1988(a), p. 75).

O autor enxerga a elite financeira como “[...] um sujeito sócio-político profundamente autoritário [...]” (O'Donnell, 1988(a), p. 76) e embasa sua análise na percepção da enorme distância entre classes e no forte grau de diferenciação entre ricos e pobres, cenário que levou à rejeição sistemática de qualquer possibilidade de empoderamento das camadas populares, as quais, por seu turno, raramente confrontaram as elites. Natural, portanto, que às vésperas da Constituinte se fizesse presente um forte quadro de resistência às demandas sociais. Dizia O'Donnell:

Na atualidade, as demandas para [...] modernizar as relações sociais e políticas, são numerosas e crescentes. Mas as resistências são enormes. Para pior, como essas demandas se dão num contexto socialmente autoritário e politicamente elitista, algumas são absorvidas pelos mecanismos clientelísti-

8 Segundo dados da Cepal, mais da metade dos trabalhadores brasileiros estão na informalidade, quadro semelhante ao presente no restante da América Latina (Cepal, 2020).

cos, ao passo que outras se desagregam e parcializam sem “enganchar” em sujeitos coletivos suficientemente amplos [...]. (O’Donnell, 1988(a), p. 80)

Tais reivindicações, contudo, por uma série de particularidades inerentes ao momento constituinte, conseguiram se impor, dando forma a um texto particularmente fortemente centrado nas questões sociais, com relevo para aquelas atinentes à desigualdade e exclusão. Os anos 1987/88 assistiram a uma confluência de projetos que representavam o sonho de construir um Estado para todos.

A ideia dominante entre os movimentos populares era a de “[...] fazer do estado um instrumento real de todos, ou seja, um instrumento passível de ser utilizado para neutralizar as relações de dominação onde quer que surjam e de ser posto a serviço de objetivos comuns [...]” (Reis, 1988, p. 16). Em outras palavras, um Estado forte, dotado de instrumentos suficientes para promover uma transformação virtuosa da sociedade, mas, ao mesmo tempo, inclusivo, aberto a todos e preocupado com o bem comum.

O Brasil que se estrutura a partir da Constituição de 1988 é fruto da combinação de um modelo estatal interventivo, direitos sociais universais, inclusão de grupos minoritários e vulneráveis e ampliação de espaços democrático participativos. Um desenho institucional que, mesmo apenas parcialmente implementado, impulsionou uma sensível melhoria no acesso a bens e serviços essenciais e nas condições de vida das camadas mais baixas. Houve um incremento marcante no acesso à cidadania sociopolítica. Porém, não se operou uma verdadeira ruptura face ao sistema de poder vigente, em uma transição que deveria ter suprimido os abismos sociais com os quais o País convive historicamente.

A educação oferece bom exemplo para ilustrar o afirmado. Nos últimos, alcançou-se a quase universalização do acesso ao ensino fundamental, com incremento substancial no número de matrículas. Por outro lado, três em cada dez crianças não completam o ciclo de formação, sendo que quase todas as desistentes são oriundas das camadas mais pobres. Pior ainda: dentre os que concluem, mais da metade não domina conhecimentos básicos de leitura ou matemática (Schwarcz, 2019, p. 149).

Em suma, sonhava-se com uma *revolução*, mas o que se alcançou foram *evoluções*, algumas consistentes, outras frágeis, todas fortemente dependentes de circunstâncias políticas e econômicas favoráveis. Celso Furtado sintetizou este quadro com desconcertante precisão: “[...] houve desenvolvimento?”, pergunta, comparando o Brasil do início do século XXI

com aquele que estudou nos anos 1960. “Não: o Brasil não se desenvolveu; modernizou-se. O desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada” (Furtado, 2002, p. 21).

O'Donnell tinha uma boa dose de razão, lá em 1987, quando lançava dúvidas sobre a revolução vislumbrada pelos movimentos sociais e os grupos progressistas, engajados na Constituinte: “[...] cabe perguntar se o alto grau de continuidade institucional do regime burocrático-autoritário brasileiro, tanto com relação ao passado quanto ao período atual, não resulta agora um sério obstáculo para a consolidação democrática” (O'Donnell, 1988(b), p. 62).

Nestas últimas três décadas, o País conviveu com uma sucessão de movimentos pendulares. Os movimentos populares, que convergiram de forma tão virtuosa na Constituinte, se dispersaram, incapazes de manter a coesão em torno do projeto para o qual tanto contribuíram. Já as forças conservadoras jamais deixaram de exercer um papel político e econômico hegemônicos e seguiram em sua marcha desconstituente.

Porém, a simples existência de uma capacidade de ação social, ainda que difusa, fez com que os grupos dominantes (pelo menos até a ascensão do atual governo) cuidassem para que as medidas de desmonte de sistemas de proteção social e de participação democrática fossem recobertas de sutilezas. Não é incomum ouvir discursos que propagam um “desencanto” com a democracia, regime apontado como incapaz de permitir avanços reais e de municiar os governantes com as ferramentas ou a agilidade decisória necessárias a resolver os problemas imediatos (O'Donnell, 1988(b), p. 59).

É perceptível que, por mais que o momento constituinte tenha representado um enorme avanço em termos de mobilização social, a transição democrática foi sustentada em solo frágil, movediço, suscetível a pressões conservadoras que nunca desapareceram. O continuísmo se explica, na visão de O'Donnell, pela maleabilidade das elites financeiras, que souberam se adaptar à nova realidade social e econômica, aliada ao “relativo sucesso econômico” do regime militar, junto ao forte controle sobre a transição (1988(b), p. 56). Daí por que, embora o esgotamento do modelo autoritário abrisse amplo espaço para uma *transição por colapso do Estado*, esta não se operou⁹.

9 Em estudo sobre as formas de transição na vida estatal, Randall Collins desenvolve duas categorias capazes de abarcar quase todas as possibilidades. Ele as denomina de *revolução de ponto de virada* e *revolução por*

Com a distância do tempo, fica mais fácil analisar a realidade de três décadas atrás, de modo que hoje é possível sustentar que muitos dos envolvidos, direta ou indiretamente, na Assembleia Constituinte erraram ao acreditar que Constituições promovem revoluções e que, uma vez positivadas as normas que ditariam os rumos do País, bastaria esperar que as transformações se operassem de forma contínua. A desmobilização social que se seguiu ilustra este quadro e indica que poucos perceberam que *leis não fazem revoluções, pessoas as fazem*.

A Assembleia Constituinte reconheceu e enfrentou um longo histórico de conflitos sociais, mas, por óbvio, não os resolveu. Em verdade, entregou à sociedade, do presente e do futuro, esta tarefa e ofereceu os alicerces jurídicos necessários para que os grupos tradicionalmente vulneráveis e aliados do processo decisório pudessem ganhar voz. *O protagonismo não é da Constituição, mas das pessoas*.

O que a Constituição constitui? Como se forma uma comunidade de princípios capaz de se assumir como sujeito constitucional, engajado na tarefa de reconstruir permanentemente o projeto transformador pensado em 1988? Essas são algumas questões propostas por Menelick de Carvalho Netto que ajudam a situar o debate em uma dimensão participativa. Em outras palavras, o acontecer constitucional é algo que depende da uma ampla adesão à sua pauta de valores (Carvalho Netto; Scotti, 2011, p. 14-15).

As Constituições criam condições para que a sociedade construa uma nova realidade, em um processo contínuo que envolve a interpretação, apli-

colapso do Estado. No primeiro caso, há uma mobilização indignada da população até que os governantes autoritários cedam e fujam. Essa forma de transição não leva, necessariamente, a uma refundação do Estado, especialmente diante da dificuldade de se manterem os consensos que permitiram o início dos movimentos. Já a segunda, a *revolução por colapso do Estado*, caracteriza-se por uma necessária conjunção de fatores que levam a uma crise estrutural e o consequente colapso do Estado. O autor lista: 1. Crise fiscal/paralisia da organização estatal. A crise é profunda e estrutural porque não é possível escapar dela; não é uma questão de ideologia, e quem quer que assuma a responsabilidade por dirigir o governo enfrenta o mesmo problema; 2. Impasse nas elites entre a facção estatal e a facção de privilégio econômico. A crise fiscal não pode ser resolvida porque os grupos mais poderosos e privilegiados estão divididos. O impasse entre as elites principais é muito mais sério, porque bloqueia as duas forças mais poderosas, a elite econômica e os funcionários governantes; 3. Mobilização de massa de dissidentes. Esta se torna importante depois que a crise do Estado e o impasse das elites enfraquecem o poder de coerção do regime. O vácuo de poder fornece uma oportunidade para movimentos populares reivindicarem uma solução. Percebe-se, pela análise do autor, que o principal fator de derrocada de um modelo estatal é econômico; Estados autoritários costumam ter sua duração determinada diretamente pelo seu sucesso econômico. No caso brasileiro, todos os elementos para uma revolução por colapso do Estado estavam presentes, mas ainda assim a ruptura não aconteceu (Collins, 2013, p. 69-70 e 76-78).

cação e complementação de seu texto e de seus princípios. É uma marcha que precisa ser realizada de forma contínua rumo ao objetivo maior de realizar o projeto de sociedade nelas inscrito (Habermas, 2003, p. 169 e 171).

A capacidade transformadora de uma Constituição, portanto, está diretamente relacionada ao grau de compromisso e de articulação social em torno do projeto que ela traduz. Isto é um elemento essencial que deve operar ininterruptamente, em especial quando existem forças de resistência tão vivas e atuantes. Como lembra O'Donnell: "Os avanços democráticos nas sociedades capitalistas nunca resultaram de concessões unilaterais da parte da burguesia; resultaram da organização, lutas e pressões do setor popular [...]" (O'Donnell, 1988(a), p. 75). Apenas por este meio pode-se convencer as elites dominantes e os governos quanto à conveniência (ou necessidade, para preservar o sistema de dominação social) de convalidar avanços democratizantes.

4 SE O ESTADO NÃO CONSEGUE (OU NÃO QUER) IMPLEMENTAR A CONSTITUIÇÃO, MUDA-SE A CONSTITUIÇÃO...

O Brasil vive uma realidade de omissão que inviabiliza o projeto constitucional de 1988, socialmente comprometido e democraticamente orientado, e coloca-se a culpa nas demandas sociais pelos problemas sofridos pela própria sociedade. "O Estado é grande demais"; "a Constituição não cabe no orçamento"; "há direitos demais e deveres de menos" – são alguns dos lugares comuns repetidos à exaustão.

Sustentados neste raciocínio, o último governo e o atual colocaram em prática uma agenda de desmonte de rede constitucional de proteção social, abertamente orientada por um pensamento econômico liberal que aposta no livre mercado e traduz a força decisória que os credores privados do Estado possuem. Alguns exemplos desta trajetória se encontram na aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu teto para a ampliação de gastos em áreas sociais; na Lei nº 13.467/2017, que promoveu ampla reforma na legislação trabalhista e incorporou diversos mecanismos para flexibilização das relações de trabalho; e na reforma do sistema previdenciário, implementada por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 fornece um bom caso de análise, seja pelas circunstâncias presentes, seja por já ter produzido efeitos

concretos¹⁰. Conhecida como a “Emenda do teto de gastos”, por meio dessa legislação foi adotado o chamado “Novo Regime Fiscal”, que proíbe aumento real, pelo prazo de 20 anos, dos orçamentos fiscal e da seguridade social (art. 106). A Emenda nº 95/2016 autoriza tão somente a atualização monetária dos gastos (art. 107, § 1º, II), o que gera um cenário sombrio, especialmente tendo em vista o crescimento do desemprego, da pobreza, da desigualdade e da exclusão.

Em seu primeiro ano de vigência, o impacto já foi percebido. Segundo dados levantados pela OXFAM, entre 2016 e 2017, “[...] as parcelas das dotações orçamentárias com saúde e educação do orçamento federal caíram, respectivamente, 17% e 19%” (2019, p. 4). Já em 2019, o orçamento federal destinado à saúde deixou de receber cerca de R\$ 9 bilhões por força do teto de gastos. Isto porque, explica a Secretaria do Tesouro Nacional, segundo a regra vigente, a expansão da despesa foi limitada a cerca de R\$ 5 bilhões, passando de R\$ 117,293 bilhões para R\$ 122,269 bilhões entre os anos de 2018 e 2019. Caso ainda valesse o critério de anterior, qual seja, um percentual incidente sobre a receita corrente líquida, o orçamento da saúde teria chegado a R\$ 131,32 bilhões¹¹.

Em situações normais, de crescimento econômico e desenvolvimento social, estes dados já seriam preocupantes. Em um quadro de estagnação, com níveis crescentes de desemprego e pobreza, é apavorante. Lembre-se de que, diante de uma retração econômica, o atendimento das premissas do bem-estar recomenda o aumento do orçamento social. A Emenda Constitucional nº 95/2016, contudo, é um empecilho à ação estatal em momentos de crise econômica, já que limita severamente a possibilidade de políticas anticíclicas serem adotadas, impedindo a expansão de investimentos sociais em medidas protetivas.

A pandemia do Covid-19 impôs uma revisão deste modelo, o que se deu por meio da aprovação, a toque de caixa, da Emenda Constitucional nº 106/2020, conhecida como *orçamento de guerra*. Porém, as medidas lá inseridas, que abrem possibilidades de ampliação da dívida pública e alocação de recursos para fazer frente à crise sanitária e social, foram limitadas

10 A Emenda Constitucional nº 95, publicada em 16 de dezembro de 2016, acrescentou os arts. 106 a 114 ao ADCT.

11 Os dados foram extraídos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

temporalmente, de sorte que não representam uma ruptura com a austeridade e a redução do Estado social.

Ao contrário, o que se vê é uma clara opção por *constitucionalizar a austeridade*. Embora francamente incompatível com o projeto de 1988, tal movimento atende aos objetivos dos grandes credores do Estado que, em momentos de crise financeira, buscam assegurar a manutenção dos fluxos de pagamento voltados à amortização e rolagem da dívida. Como explica Wolfgang Streeck, em passagem que reflete à perfeição o quadro delineado no Brasil, “a melhor maneira de conseguir isso é pela criação de instrumentos – de preferência, consagrados na constituição – como o ‘impedimento ao endividamento’, que restringem a soberania dos eleitores e dos futuros governos no que diz respeito às finanças públicas” (2018, p. 130).

E assim o progressivo desmonte do bem-estar social universalista pensado há 30 anos segue sua marcha, podendo-se esperar, como consequência, o aumento da diferenciação, da segregação social e da desigualdade. A realidade indica, com amparo em um sem número de estudos, que modelos restritivos “[...] deságuam em segregação do bem-estar e rédea solta para as desigualdades como concentração no topo – basta olhar o que acontece, por exemplo, nos Estados Unidos” (Kerstenetzky, 2017, p. 30).

O Brasil vive o abandono do compromisso com a *desmercadorização* que, por seu turno, leva a que se entregue ao mercado a decisão sobre as prioridades sociais, vistas como bens negociáveis, exatamente como vigia antes do *Welfare State* emergir¹². Neste sentido é o alerta de Celia Kerstenetzky:

A julgar pela hiperatividade reformista dos tempos que correm, a aposta atual é na residualização da política social: serviços sociais ainda mais deteriorados seriam buscados apenas pelos pobres ou empobrecidos, aposentadorias desvalorizadas sofreriam processo de assistencialização, se dirigindo apenas aos mesmos grupos, enquanto aqueles grupos com rendimentos maiores buscariam soluções privadas [...]. (Kerstenetzky, 2017, p. 29)

As críticas ao sacrifício de investimentos sociais em nome do equilíbrio fiscal vêm de vários lados, inclusive do FMI, tradicional defensor de

12 Como descreve Esping-Andersen: “Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria” (Esping-Andersen, 1991, p. 102).

políticas econômicas liberais. Reduzir a dívida sem comprometer investimentos sociais é o mote que informa diversos relatórios divulgados nos últimos anos, que enfatizam a necessidade de “[...] manter os investimentos em educação, saúde e infraestrutura, seja redefinindo os gastos prioritários ou ampliando a base tributária [...]” (Gaspar; Ralyea; Ture, 2019).

A opção por um modelo ultraliberal (Kerstenetzky, 2019) faz com que semelhantes receitas não encontrem ressonância no Brasil de hoje, o que coloca em sério risco a sobrevivência dos pilares estruturantes da Constituição. Mais uma vez, o projeto de 1988 é apresentado por diferentes atores políticos como um obstáculo que precisa ser removido¹³ e, como visto, uma série de ações concretas já estão sendo adotadas neste sentido.

Não é a primeira vez que isto acontece, não é a primeira vez que semelhante discurso, acompanhado de ações desestruturantes, é posto em marcha. Cabe, então, perguntar: por que tamanho desprezo pelo produto de um momento único na vida nacional, que refletiu um raro e virtuoso consenso em torno de valores que ainda precisam ser realizados?

CONCLUSÃO

O ano de 1988 foi um marco na vida institucional brasileira. Naquele momento, rompendo a tradição nacional de Constituições concebidas por e para uma elite, nasceu um texto comprometido com o combate à desigualdade e à exclusão, males historicamente presentes no País. As décadas que se seguiram trouxeram avanços importantes, compartilhados por vários segmentos da população, que representaram uma melhoria significativa nos padrões de vida dos brasileiros. Porém, não se operou a sonhada revolução que mudaria definitivamente as estruturas sociais do País.

Uma capacidade de articulação social débil, especialmente dentre grupos minoritários e vulneráveis, somada à ferrenha resistência das forças conservadoras que desde sempre se opuseram ao projeto constitucional, tiveram como consequência a manutenção de desequilíbrios históricos e brutais. Ao mesmo tempo, mantiveram-se erguidas as múltiplas barreiras que desde sempre restringiram as possibilidades distributivas do crescimen-

13 Merece menção fala do Ministro Dias Toffoli, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, em 12 de agosto de 2019, quando defendeu que temas econômicos ficassem de fora da Constituição, a qual deveria ser “desidratada”. Conjur. Toffoli diz ser preciso “desidratar” a Constituição para destravar a economia. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

to, privando os mais pobres de auferir seus benefícios na mesma proporção. Não houve desenvolvimento, na plenitude do conceito.

Os obstáculos referidos se apresentam sob diferentes formas, não se limitando à pobreza de renda. A origem social, a cor da pele ou o local de nascimento continuam funcionando como estigmas sociais, que restringem as chances de as pessoas evoluírem na escada social ou mesmo almejem um espaço nas estruturas de poder. Um Estado controlado majoritariamente por uma elite política conservadora, no qual ressoam fortemente discursos liberais, que desconfia dos benefícios de uma democracia ampla e participativa e vive refém dos mercados financeiros e de credores privados, não pode ver com bons olhos um projeto constitucional humanista e inclusivo como o de 1988.

Assim, diante de um quadro de estagnação econômica persistente, o discurso que demoniza o bem-estar social ganha corpo, reagita o antagonismo entre elites econômicas e forças sociais e, mais uma vez, coloca em marcha um projeto de desmonte do sistema protetivo constitucional. E se décadas atrás esse tipo de movimento era feito ostensivamente e, não raro, amparado pela força das armas, hoje ele segue caminhos mais furtivos, mas nem por isso menos perigosos. O frágil compromisso que une os governos à Constituição tem sofrido golpes sistemáticos, fazendo com que nuvens sombrias turvem o horizonte constitucional delineado em 1988.

REFERÊNCIAS

BLYTH, Mark. *Austeridade*. A história de uma ideia perigosa. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Depois do capitalismo financeiro-rentista, mudança estrutural à vista? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 36, mar. 2017.

CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (Org.). *Para além da política econômica*. São Paulo: UNESP, 2018. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/para-alem-da-politica-economica.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do Direito*. A produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). *A ineficiência da desigualdade*. Santiago: Cepal, 2018. Disponível em: <<https://www.cepal.org>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. Pandemia de Covid-19 levará à maior contração da atividade econômica na história da região: cairá -5,3% em 2020. Comunicado de imprensa. 21 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-covid-19-levara-maior-contracao-atividade-economica-historia-regiao-caira-53>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

COLLINS, Randall. Revoluções de ponto de virada e revoluções por colapso do Estado. Por que revoluções têm êxito ou fracassam? *Novos Estudos CEBRAP*, n. 97, nov. 2013.

CURADO, Marcelo; FERNÁNDEZ, Virginia Laura. Igualdad, justicia y crecimiento en Brasil. In: CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). *O futuro do crescimento com igualdade no Brasil: ensaios vencedores do concurso em comemoração aos 70 anos da Cepal*. Santiago: Cepal, 2019. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/333264338>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Ditadura constitucional. *Folha de São Paulo*. Opinião. São Paulo, 16 jan. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.br/fsp>>. Acesso em: 17 jun 2019.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n. 24, set. 1991.

FERRAJOLI, Luigi. Processi decostituenti e poteri selvaggi. *Eutopia: Ideas for Europe Magazine*, 19 set. 2014. Disponível em: <<http://www.eutopiamagazine.eu>>. Acesso em: 20 maio 2015.

FLAMINI, Valentina; SOTO, Mauricio. Doing more with less: how can Brazil foster development while pursuing fiscal consolidation? *IMF Working Paper*, p. 3, Nov. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/11/01/Doing-More-with-Less-How-Can-Brazil-Foster-Development-While-Pursuing-Fiscal-Consolidation-48540>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

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

_____. *Em busca de novo modelo*. Reflexões sobre a crise contemporânea. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GASPAR, Vitor; RALYEA, John; TURE, Elif. A dívida elevada prejudica a resposta dos países à rápida evolução da economia mundial. *IMF Blog. Insights and Analysis on Economics & Finance*, 10 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/04/09/blog-fm-high-debt-hampers-countries-response-to-a-fast-changing-global-economy>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

GOPINATH, Gita. A reabertura após o Grande Lockdown: uma recuperação desigual e incerta. *IMF Blog. Diálogo a Fondo*, 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/06/24/blog-weo-update-reopening>>.

from-the-great-lockdown-uneven-and-uncertain-recovery>. Acesso em: 26 jun. 2020.

HABERMAS, Jürgen. O Estado Democrático de Direito: uma amarração paradoxal de princípios contraditórios? In: *Era das transições*. Trad. Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Sobre a Constituição da Europa*. Um ensaio. Trad. Denilson Luis Werle et al. São Paulo: UNESP, 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 36, n. 2, jul. 2017.

_____. *Sem coração, nem cabeça*: a política social negativa de Paulo Guedes. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

LACEY, Nicola. Populism and the Rule of Law. LSE International Inequalities Institute. *Working Paper*, 28. Disponível em: <www.lse.ac.uk/III>. Acesso em: 2 maio 2019.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; NASCIMENTO, Natassia. Aspectos históricos dos efeitos da evolução do salário mínimo, do mercado de trabalho e da estrutura tributária sobre o perfil distributivo brasileiro desde meados do século XX. *Tempo & Argumento – Revista de História do Tempo Presente*, Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, v. 11, n. 27, p. 429-474, 2019. Disponível em: <<http://revistas.udesc.br>>. Acesso em: 9 ago. 2019.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. *Economia e mutação constitucional*. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

MOTA, Paulo. *Austeridade expansionista*. Como matar uma ideia zombie? Coimbra: Almedina, 2017.

O GLOBO. “Invisíveis” precisam de atenção social permanente, dizem especialistas. 14 de abril de 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/invisiveis-precisam-de-atencao-social-permanente-dizem-especialistas-24381445>>. Acesso em: 11 maio 2020.

O’DONNELL, Guillermo. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio Wanderley; O’DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil*. Dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988(a).

_____. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fábio Wanderley; O’DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil*. Dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988(b).

OXFAM. Uma economia para os 99%. Chegou a hora de promovermos uma economia humana que beneficie a todos, não apenas a uns poucos privilegiados. Disponível em: <<http://www.oxfam.org.br>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

_____. Brasil: Direitos Humanos em tempos de austeridade. Disponível em: <<http://www.oxfam.org.br>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

PINTO, Élica Graziane. Ausente no básico, Estado brasileiro, inchado e capturado, entra em colapso. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

REIS, Fábio Wanderley. Consolidação democrática e construção do Estado. Notas introdutórias e uma tese. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil*. Dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

SANTIAGO, Marcus Firmino. Estado de Bem Estar Social: da formação à sua mais recente crise. In: MORAES, José Luís Bolzan; SOUZA, Leonardo da Rocha de; SALGADO, Karine. *Teoria e Filosofia do Estado*. XXIV Congresso Nacional do Conpedi – Belo Horizonte/MG. Florianópolis: Conpedi, 2015.

SCHWARCZ, Lília Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SHAFIK, Nemat. A new social contract. Overcoming fears of technology and globalization means rethinking the rights and obligations of citizenship. *Finance & Development*. International Monetary Fund, Washington, DC. December 2018.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. Soberania e direitos: processos sociais novos? In: BASTOS, Vânia Lomônaco; COSTA, Tânia Moreira da (Org.). *Constituinte: temas em debate*. Caderno CEAC/UnB. Brasília: UnB, 1987 (?).

STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado*. A crise adiada do capitalismo democrático. Trad. Marian Toldy e Teresa Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018.

Sobre o autor:

Marcus Firmino Santiago | E-mail: marcusfsantiago@gmail.com

Doutor em Direito do Estado. Professor de Direito Constitucional e Teoria do Estado. Advogado Especialista em Direito e Jurisdição Constitucional. Sócio de Soraia Mendes, Marcus Santiago & Advogadas Associadas.

Data de submissão: 15 de julho de 2020.

Data de aceite: 10 de dezembro de 2020.