

## A Pandemia Frente à Constituição Fragilizada: Impactos da Emenda nº 95

### *Pandemia Before the Fragilized Constitution: Impacts of 95<sup>th</sup> Amendment*

**ERNANE SALLES DA COSTA JUNIOR<sup>1</sup>**

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

**RESUMO:** O problema que orienta essa investigação pode ser formulado da seguinte maneira: Quais as implicações da Emenda nº 95, que instituiu o teto de gastos públicos para as despesas primárias por 20 anos no Brasil, para o enfrentamento efetivo dos efeitos da pandemia da Covid-19? A partir de uma pesquisa qualitativa embasada em estudo bibliográfico e análise documental, a hipótese defendida aqui é a de que tal Emenda desestruturou as políticas sociais necessárias para uma resposta consistente e imediata do Estado a uma crise econômica e sanitária desse calibre. Desse modo, conclui-se que a pandemia expõe a lógica perversa de aceleração econômica e crescimento escalar contida no teto de gastos, o que revela a fragilidade, desde então, da Constituição e do Estado para enfrentar os desafios agora colocados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Covid-19; Emenda Constitucional nº 95; pandemia; Constituição; aceleração.

**ABSTRACT:** The problem that guides this investigation can be formulated as follows: What are the implications of Amendment nº 95, which instituted the public spending ceiling for primary expenditures for 20 years in Brazil, for effectively tackling the effects of the Covid-19 pandemic? Based on a qualitative research based on a bibliographic study and documentary analysis, the hypothesis defended here is that such an Amendment disrupted the social policies necessary for a consistent and immediate response by the State to an economic and health crisis of this caliber. Thus, it is concluded that the pandemic exposes the perverse logic of economic acceleration and scalar growth contained in the spending ceiling, which reveals the fragility, since then, of the Constitution and the State to face the challenges now posed.

**KEYWORDS:** Covid-19; 95th Constitutional Amendment; pandemic; Constitution; acceleration.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Modernidade, aceleração e capitalismo; 2 A Emenda Constitucional nº 95 como processo de aceleração tardomoderno e o advento da pandemia; 3 EC 95 e a saúde pública debilitada; 4 Os efeitos da EC 95 na precarização da educação; 5 EC 95 e o aprofundamento das desigualdades interseccionais; Considerações finais; Referências.

---

1 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-0088-6556>>.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar as implicações da Emenda nº 95, que instituiu o teto de gastos públicos para as despesas primárias por 20 anos no Brasil, para o enfretamento efetivo dos efeitos da pandemia da Covid-19. A partir de uma pesquisa qualitativa embasada em estudo bibliográfico e análise documental, a hipótese defendida aqui é a de que tal Emenda – fundamentada em uma lógica perversa de aceleração e crescimento escalar – desestruturou as políticas sociais necessárias para uma resposta consistente e imediata do Estado a uma crise econômica e sanitária desse calibre.

Para demonstrar tal hipótese, analisa-se, em um primeiro momento, com base nas reflexões de Hartmut Rosa, as estruturas temporais da moderna sociedade capitalista, compreendendo-a a partir de imperativos sistêmicos e orientações normativas voltados à aceleração. Em seguida, examina-se a aprovação da Emenda nº 95 no contexto contemporâneo de recrudescimento da lógica da aceleração e da respectiva transmutação do capitalismo, que, agora, demanda maior dinamização social e velocidade dos fluxos financeiros, de tal modo que passam a se sobrepor às expectativas normativas de emancipação e autonomia, próprias da Constituição. Na sequência, são investigados, de forma empiricamente palpável e teoricamente substantiva, os impactos de tal Emenda em áreas estratégicas, como saúde, educação e políticas públicas voltadas ao combate às desigualdades de classe, gênero e raça – e suas relações interseccionais – para o enfretamento adequado dos desafios postos pela pandemia.

Na conclusão, são apresentadas lições que podem ser tiradas do contexto atual e o que dele se pode desvelar em termos de abertura ao futuro do projeto constitucional de sociedade.

## 1 MODERNIDADE, ACELERAÇÃO E CAPITALISMO

As medidas jurídicas tomadas para enfrentar a pandemia da Covid-19 de isolamento social e de contenção da circulação de bens e pessoas suspenderam a aparente normalidade em que funcionavam os macrossistemas econômicos e políticos, assim como a vida subjetiva nas sociedades modernas capitalistas. Com as limitações na mobilidade e uso do espaço público, o tecido da vida individual e social cotidiana foi reconfigurado em benefício das necessidades de proteção constitucionalizada da saúde pública, o que revelou uma profunda sensação de incômodo e desamparo dos modos de ser, em particular frente a uma nova relação que se estabelece com o tempo. A instituição de freios a atividades comerciais, a suspensão de voos, o fecha-

mento de fronteiras e as medidas de distanciamento geraram “encolhimento geográfico e temporal do alcance do mundo” (Rosa, 2020) e paralização inesperada que abalaram a acumulação crescente do capital e o ritmo temporal da vida pública e privada.

Embora as estruturas e percepções do tempo durante a emergência sejam multifacetadas, dinâmicas e de sinal oposto<sup>2</sup>, todas elas, participando de uma experiência coletiva de questionar os usos e as regras anteriormente tomados como garantidos que, portanto, adquirem uma nova relevância, convidam a refletir e problematizar nossa relação com a temporalidade, relação que, sujeita a pressões, congestionamentos e mudanças bruscas da crise, perde parcialmente o ar de naturalidade que normalmente a camufla, dificultando a sua análise e crítica (Visentin, 2020). A gravidade da pandemia e a eclosão de medidas jurídicas como projeto de coordenação para seu enfrentamento nos permite, a um só tempo, questionar a naturalização da dinâmica temporal do capitalismo e pensar o por vir a partir de alternativas possíveis.

Investigar, assim, tais relações temporais é importante, na medida em que as sociedades modernas submetem-se a imperativos e orientações normativas voltados à aceleração enquanto um poder regulatório silencioso e que tomamos, com frequência, como inevitável. Essa é basicamente a tese desenvolvida por Hartmut Rosa em sua proposta de uma teoria crítica da aceleração. Segundo ele (2016, p. 9), as estruturas temporais conectam os níveis micro e macro da sociedade, por exemplo, nossas ações e orientações se coordenam e se fazem compatíveis com os “imperativos sistêmicos” das modernas sociedades capitalistas (ainda que periféricamente modernas) por meio de normas, prazos e regulamentos temporais. Uma análise que agregue, pois, a perspectiva temporal do contemporâneo tem especial relevância, na medida em que não existe um tempo social independente da estrutura social, da cultura, do Direito, da política. Se essa hipótese estiver certa, a aceleração está entrelaçada com as “dimensões materiais” da sociedade e não pode ser claramente separada delas em termos fenomenológicos” (Rosa, 2011, p. 12), o que, por sua vez, exige uma teoria crítica que

---

2 “A suspensão de vários trabalhos, atividades educacionais e recreativas fez com que muitos se deparassem com quantidades inesperadas e inéditas de tempo ‘vazio’, e isso provocou reações díspares, como reclamações, exaltação e ostentação de suas estratégias para torná-lo frutífero. Para outros, no entanto, a pressão e o frenesi não diminuiram nem aumentaram significativamente, como no caso dos trabalhadores da linha de frente ou dos pais de crianças em idade escolar. As mídias novas e antigas, por outro lado, continuaram a impor seus ritmos aos usuários frequentemente mais frequentes. Como ele escreveu no Guardian Oliver Burkeman, ‘nunca antes a distribuição do tempo dividiu meu círculo social tão acentuadamente, lembrando que essa coisa que estamos fazendo hoje em dia é, de fato, uma coisa completamente diferente, dependendo de quem você são.’” (Visentin, 2020)

dê conta de seu funcionamento e do que é capaz de produzir em termos de “mal-estar” e de patologias sociais.

Pelo menos desde a emergência da chamada Modernidade, no século XVIII, o mundo vem passando por um processo de aceleração – desigual, violento e dessincronizado – posto a se mover em ritmos cada vez mais rápidos. A necessidade de produzir sempre em crescimento, inovação e aceleração produziu uma realidade social marcada por uma forma agressiva nos mais diferentes aspectos. Fenômenos e tendências aparentemente díspares, como as inovações técnicas cada vez mais frequentes, as taxas crescentes de mudanças sociais e o ritmo cada vez mais frenético de vida, compõem um mesmo quadro conceitual, a aceleração, formando um caleidoscópio temporal da modernidade. Em um sentido mais sistemático, “o processo de modernização, enquanto uma dinamização do mundo, conduz a uma forma de equilíbrio social baseado no fenômeno da estabilização dinâmica” (2017, p. 372). A razão de ser das sociedades modernas encontra-se na sua maneira contraditória de estabilização através do movimento. Isso aponta, na perspectiva de Rosa, que a sociedade moderna pode manter sua própria estrutura apenas por meio da aceleração, do crescimento e da inovação, o que significa que o mundo como um todo, em sua materialidade, é posto sob pressão para dinamizar-se: pessoas, dinheiro, bens e matérias-primas são postos em movimento.

Ora, a principal força que impulsiona esse espiral de aceleração social nas sociedades ocidentais é, por suposto, o capitalismo. O sistema capitalista em sua origem produziu uma transformação profunda nas estruturas temporais da sociedade em favor da aceleração, na medida em que o tempo do trabalhador transforma-se em mercadoria à disposição do tomador. “É o próprio tempo que, agora, o empresário capitalista compra de seus trabalhadores, não mais o produto do seu trabalho” (Rosa, 2019, p. 323). A economia capitalista se baseia, assim, na aquisição e exploração de vantagens temporais no sentido de que toda economia se torna uma economia de tempo, como bem afirmaria Marx (2011, p. 119). No sentido da famosa expressão de Benjamin Franklin, “tempo é dinheiro”, a eficiência torna-se um imperativo sistêmico das sociedades modernas e o tempo do trabalhador constitui um fator de produção decisivo, isto é, criador de valor da mercadoria, de tal forma que o tempo, por meio do trabalho, é transformado também em valor. “Na medida em que o valor de troca de uma mercadoria pode ser estipulado pelo tempo de trabalho (socialmente necessário) nela investido, a economia de tempo na produção pode ser imediatamente trazida em lucro” (Rosa, 2019, p. 324). Com isso, economizar tempo sig-

nifica também trabalhar mais no mesmo período de tempo e um controle maior sobre o corpo do trabalhador: mais disciplina, mais eficiência, mais regularidade, mais rapidez, visto que não se pode perder um só minuto do tempo de trabalho:

É preciso que o tempo dos homens seja oferecido ao aparelho de produção; que o aparelho de produção possa utilizar o tempo de vida, o tempo de existência dos homens. É para isso e desta forma que o controle se exerce. São necessárias duas coisas para que se forme a sociedade industrial. Por um lado, é preciso que o tempo dos homens seja colocado no mercado, oferecido aos que o querem comprar, e comprá-lo em troca de um salário; e é preciso, por outro lado, que este tempo dos homens seja transformado em tempo de trabalho. É por isso que em uma série de instituições encontramos o problema e as técnicas da extração máxima do tempo. (Foucault, 2001, p. 116)

A economia temporal constitui, pois, condição inescapável das estruturas materiais da sociedade moderna no sentido de que sua lógica interna funciona a partir do imperativo sistêmico da autovalorização do capital (Marx, 2013). Antes da modernidade, era possível identificar um condicionamento mútuo, enraizado quase por natureza, entre produção e satisfação de necessidades humanas (Rosa, 2019, p. 321): tinha-se, pois, um modelo econômico voltado para a necessidade e não para o crescimento. Com o processo de modernização, tem-se o crescimento escalar da produção e da produtividade, evidenciada na substituição do suprimento de demanda pela lógica da “produção pela produção”. O anseio pela vantagem e eficiência temporal – com a introdução de novas tecnologias, por exemplo –, aliado à aceleração da circulação de bens – com o encurtamento do ciclo de vida dos produtos ou pelo incentivo ao consumismo – são, pois, imperativos sistêmicos de uma forma de produção que ganhou vida própria, que produz a si mesma suas próprias necessidades (Rosa, 2019, p. 322). Segundo Rosa, esses imperativos do crescimento e da aceleração aplicados ao sistema econômico capitalista definem culturalmente e influenciam estruturalmente as formas de vida e de sociedade na Modernidade como um todo. Os sujeitos se encontram, assim, em todas as áreas de sua vida sobre “declives escorregadios”: o sentimento que prevalece é de que não se pode parar e descansar, nem assegurar a sua posição, já que não existe ponto de equilíbrio. Ou se está em ascensão ou em queda, até porque permanecer parado é igual ficar para trás, ou seja, tornar-se antiquado, obsoleto, anacrônico (Costa Junior; Cattoni de Oliveira, 2020).

Em uma perspectiva cultural, a aceleração é ainda internalizada nos sujeitos a partir do fenômeno da intensificação do ritmo de suas vidas, espe-

cialmente nas grandes cidades. Fica clara, cada vez mais, a vivência diversa da temporalidade no binômio campo/cidade, no sentido de que o tecido social urbano parece, em especial, influenciar o próprio senso subjetivo sobre a passagem do tempo. Desse aspecto resulta “o fato de a transformação dos horizontes temporais na economia ser acompanhada por uma mudança nas orientações temporais de ação no plano individual” (Rosa, 2019, p. 329). Não é por acaso que Simmel, já no início do século XX, vê as metrópoles como a representação paradigmática da cultura da Modernidade cujo fundamento psicológico é “a intensificação da vida nervosa, que resulta da mudança rápida e ininterrupta de impressões interiores e exteriores” (Simmel, 2005, p. 579). A experiência moderna é a da sensação de um aumento e de uma aceleração de processos de trocas sociais e de uma dinamização das relações intersubjetivas:

As impressões persistentes, a insignificância de suas diferenças, a regularidade habitual de seu transcurso e de suas oposições exigem por assim dizer menos consciência do que a rápida concentração de imagens em mudança, o intervalo ríspido no interior daquilo que se compreende com um olhar, o caráter inesperado das impressões que se impõem. Na medida em que a cidade grande cria precisamente estas condições psicológicas – a cada saída à rua, com a velocidade e as variedades da vida econômica, profissional e social –, ela propicia, já nos fundamentos sensíveis da vida anímica, no quantum da consciência que ela nos exige em virtude de nossa organização enquanto seres que operam distinções, uma oposição profunda com relação à cidade pequena e à vida no campo, com ritmo mais lento e mais habitual, que corre mais uniformemente de sua imagem sensível-espiritual de vida. (Simmel, 2005, p. 578)

A concepção de uma tal orientação temporal está, de certo modo, imbricada à adoção das normas econômico-temporais. “São as estruturas temporais que, em linhas gerais, representam o lugar de mediação entre as orientações subjetivas da ação e os imperativos sistêmicos do capitalismo” (Rosa, 2019, p. 239). Dito de outra forma, a aceleração articula a dimensão cultural – vislumbrada na intensificação da vida urbana e da sua compulsão por velocidade – e a dimensão econômica – percebida nos imperativos do crescimento escalar e da exploração da força de trabalho – próprias da Modernidade.

## **2 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 COMO PROCESSO DE ACELERAÇÃO TARDOMODERNO E O ADVENTO DA PANDEMIA**

Do início da modernização industrial aos tempos ditos contemporâneos – identificados por Rosa como “Modernidade Tardia” –, o que permanece, de certo modo, como um padrão e que transpassa as diferentes formas de

produção capitalista no Brasil (e no mundo) é o imperativo de validade da economia temporal: as diferentes reformas e transformações normativas estiveram e estão ainda sob a lógica da aceleração que parece funcionar, como argumenta Rosa (2019, p. 342), como a força motriz da história do capitalismo. A pressão aceleratória produz, pois, sempre novas práticas e instituições temporais e o capitalismo transmuta-se, ao longo do tempo, demandando maior dinamização social e velocidade dos fluxos e transações financeiras.

O que ocorre é que, a partir da década de 90 – pelo menos –, se observa a manifestação de uma nova onda aceleratória, segundo Rosa, que marca a Tardomodernidade. Trata-se de fenômenos que intensificaram os processos de dinamização e tornaram a compulsão ao movimento desejos autojustificados, como a queda do muro de Berlim e do bloco comunista – a Europa do Leste e a Eurásia possuíam uma temporalidade distinta e a confrontação entre os blocos funcionava como barreira de velocidade –, a reforma dos mercados financeiros no sentido da desregulamentação e privatização – o que se convencionou chamar de neoliberalismo – e a revolução digital – especialmente pelo advento da Internet (Rosa, 2017, p. 371).

No Brasil, o incremento desse novo impulso aceleratório começa a ser sentido em período semelhante, alicerçado na diminuição dos gastos sociais, na abertura ao mercado estrangeiro e nas reformas constitucionais de ajustes fiscais. No entanto, ela só vem a se radicalizar, de fato, a partir das manifestações de junho de 2013 e do *impeachment* da ex-presidente Dilma<sup>3</sup>, que culminou em uma série de contrarreformas na Constituição de 1988, de modo a exigir dela mais flexibilização e menos condução do Estado (Social e Democrático de Direito), visto como um entrave para o crescimento econômico. A plataforma colocada em prática pelo novo governo foi intitulada “Uma Ponte para o Futuro” (PMDB, 2015), em que se destaca a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu um Novo Regime Fiscal a partir de um teto de gastos públicos, inclusive em áreas prioritárias, como saúde e educação, por 20 anos. Segundo o próprio documento, “voltado para o crescimento e não para o impasse e a estagnação” (PMDB, 2015, p. 9), “este programa destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento” (PMDB, 2015, p. 2).

O discurso, contido na proposta apresentada, prenuncia uma lógica de crescimento para o Brasil no sentido da “aceleração”: um crescimento enquanto movimento de expansão inevitável que se justifica por si mesmo e

---

3 Sobre a relação entre aceleração do direito e as jornadas de junho de 2013, ver Costa Junior (2016).

cujo sentido é unilateralmente econômico. Esse mesmo significado de crescimento é reforçado em outros trechos, como: “crescer a economia não é uma escolha que podemos fazer, ou não. É um imperativo de justiça” (PMDB, 2015, p. 8); os “motores esgotaram-se e um novo ciclo de crescimento deverá apoiar-se no investimento privado e nos ganhos de competitividade do setor externo, tanto do agronegócio, quanto do setor industrial” (PMDB, 2015, p. 17); “recriar um ambiente econômico estimulante para o setor privado deve ser a orientação de uma política correta de crescimento” (PMDB, 2015, p. 17); “devemos nos preparar rapidamente para uma abertura comercial que torne nosso setor produtivo mais competitivo” (PMDB, 2015, p. 17).

Com base em uma narrativa depreciativa da tradição constitucional no Brasil, o programa ali instituído assume uma perspectiva fatalista, como se o congelamento de gastos públicos fosse o único caminho possível, pois inevitável:

Todas as iniciativas aqui expostas constituem uma *necessidade*, e quase um *consenso*, no país. A *inércia* e a *imobilidade* política têm impedido que elas se concretizem. A presente crise fiscal e, principalmente econômica, com retração do PIB, alta inflação, juros muito elevados, desemprego crescente, paralisação dos investimentos produtivos e a completa ausência de horizontes estão *obrigando* a sociedade a encarar de frente o seu *destino*. (PMDB, 2015, p. 2, grifo nosso)

A culpa da crise seria do Estado, tal como desenhado na Constituição, prolongando-se a suas prestações positivas. “As despesas públicas primárias, ou não financeiras, têm crescido sistematicamente acima do crescimento do PIB, a partir da Constituição de 1988. Em parte estes aumentos se devem a novos encargos atribuídos ao Estado pela Constituição” (PMDB, 2015, p. 6-7). Ora, a Constituição que se propunha dirigir – leia-se, obrigar – os governos a implementarem políticas públicas que pusessem em marcha o que foi pactuado em 1988 é entendida como prejudicial aos interesses do País, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade” (Streck, 2016).

Como consequência, o horizonte temporal da Constituição precisa contrair continuamente com a primazia do prazo curto do mercado. Essas pressões temporais contraditórias impõem, primeiramente, uma lógica situacionista, sem direção. A Constituição passa a funcionar em uma estrutura de linguagem que lhe é estranha: ao invés de se falar em direitos, fala-se em “necessidade inerente” e “inevitável ajuste” (Rosa, 2011). Trata-se de ajustar compromissos públicos duráveis – por meio da limitação de recursos para os

direitos sociais – às pressões imediatistas do mercado, “em termos que tornem possível à adaptação a circunstâncias excepcionais” (PMDB, 2015, p. 10).

Isso, por sua vez, exige que a Constituição se acelere a tal ponto de modo a perder sua autonomia. O teto de gastos públicos impõe a transferência progressiva da tomada de decisão sobre o orçamento federal, próprio do jogo político democrático, para a arena econômica em uma lógica que conduz a uma expansão desenfreada da privatização e da desregulamentação. Com capacidade de investimento limitado, há não só um processo progressivo de obsolescência constitucional diante do recuo de políticas públicas, mas igualmente um enfraquecimento do Estado que se torna, a cada dia, refém do setor privado, pois passa a ter mais poder de negociação e de articulação nas decisões estatais (Costa Junior; Cattoni de Oliveira, 2020).

Esse processo de desdiferenciação dos subsistemas Direito e Economia conduz aquilo que Bercovici (2005, p. 1) chamou, com base em uma leitura criativa de Schmitt, “estado de exceção econômico” a que está submetida, especialmente, a periferia do capitalismo. Especialmente nos Estados periféricos, há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular: enfim, a razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado (Bercovici, 2005, p. 4). Trata-se, com isso, de submeter direitos fundamentais à lógica da acumulação capitalista.

Todo esse movimento de aceleração enquanto processo que se impulsiona a si mesmo e que se autojustifica chega até 2020. A emergência da pandemia passa a exigir do Estado brasileiro coordenação política e preparo em setores estratégicos e prioritários para o enfrentamento da crise. É neste contexto que as autoridades públicas e os sistemas de saúde foram, para usar a analogia de Harvey (2020), “pegos em flagrante”: as contrarreformas voltadas à aceleração do Estado e da Constituição deixaram o público profundamente exposto e mal preparado para enfrentar uma crise de saúde pública desse calibre, apesar de sustos anteriores como a SARS e o Ebola fornecerem avisos abundantes e lições convincentes sobre o que seria necessário ser feito (Harvey, 2020). Em muitas partes do mundo, os governos locais e as autoridades regionais, que invariavelmente formam a linha de frente da defesa em emergências de saúde e segurança pública desse tipo, tinham sido privados de financiamento graças a uma política de austeridade projetada para financiar cortes de impostos e subsídios para as empresas e os ricos (Harvey, 2020).

A crise chega, portanto, em um Brasil fragilizado por um processo de desconstitucionalização que se iniciou em 2016, impulsionado por forças aceleratórias. As medidas de austeridade fiscal, sobretudo, a emenda do teto dos gastos públicos, desestruturaram as políticas sociais necessárias para uma resposta consistente e imediata do Estado aos efeitos da pandemia, além de deixar desamparados os mais vulneráveis diante da situação atual de crise, como será demonstrado a seguir.

Segundo o relatório realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc, 2020, p. 44), “O Brasil com baixa imunidade”, a política fiscal implementada desde 2015 e estruturada em 2016, com a emenda do teto dos gastos públicos, resultou em um cenário de cortes e desmonte das despesas sociais, principalmente os não obrigatórios, em detrimento do período anterior – de 2002 a 2015 –, em que se verificou um aumento de tais despesas em todas as áreas. Setores como educação, trabalho e cultura perderam cerca de 50% de seus recursos discricionários quando se compara 2019 com 2014, o ano anterior ao início da austeridade. No total, houve 28,93% de cortes nas despesas discricionárias de programas sociais, como se verifica a seguir:

**FIGURA 1: DESPESAS DISCRICIONÁRIAS (NÃO OBRIGATÓRIAS) COM GASTOS SOCIAIS  
(VALORES EM MILHÕES DE REAIS CONSTANTES DE JANEIRO DE 2020)**

Área de gasto social	2018 (milhões)	2019 (milhões)	variação 2018-2019 (%)	variação 2014-2019 (%)
Organização agrária	R\$ 801,77	R\$ 656,97	-45,46%	-91,97%
Cultura	R\$ 1.064,42	R\$ 580,55	-18,06%	-51,27%
Educação	R\$ 26.691,93	R\$22.416,67	-16,02%	-47,06%
Trabalho	R\$ 653,43	R\$ 552,15	-15,50%	-48,45%
Saúde	R\$ 31.361,44	R\$29.961,47	-4,46%	37,19%
Previdência social	R\$ 3.482,21	R\$ 3.977,39	1,99%	-26,16%
Habitação	R\$ 1.887,62	R\$ 1.925,13	6,14%	-69,33%
Saneamento	R\$ 60,70	R\$ 64,42	12,95%	-49,65%
Assistência social	R\$ 1.039,37	R\$ 1.174,01	14,22%	-45,39%
<b>Total</b>	<b>R\$ 67.042,87</b>	<b>R\$61.308,77</b>	<b>-8,55%</b>	<b>-28,93%</b>

Fonte: Inesc, 2020.

Esses cortes colocam em evidência o modo como a Emenda nº 95 tem levado à desestruturação do pacto social do projeto constituinte de 1988, como se a Constituição só valesse naquilo que não dispõe o teto dos gastos públicos. A pandemia surge, assim, em um contexto de evidente desfinanciamento público de políticas essenciais para a redução da pobreza e da desigualdade em prol da lógica de aceleração econômica e encontra um País debilitado a responder aos desafios agora colocados. Ela aprofunda, pois, uma crise já existente no Brasil e revela, ainda, que a gravidade da atual situação social alimenta mais casos de infecção e letalidade<sup>4</sup>.

### 3 EC 95 E A SAÚDE PÚBLICA DEBILITADA

Com base nisso, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) encaminhou, no dia 3 de abril, à Advocacia-Geral da União (AGU) informações sobre os efeitos da Emenda Constitucional nº 95 no enfrentamento ao novo coronavírus. O documento atende à solicitação da Ministra do STF, Rosa Weber, feita no dia 20 de março de 2020, em sede das ações diretas de inconstitucionalidade contra o referido ato normativo. Naquela ocasião, a Ministra solicitou informações aos Ministros da Saúde e da Economia, à Secretaria do Tesouro Nacional e ao próprio Conselho Nacional de Saúde sobre os impactos provocados pela emenda do teto dos gastos públicos nas necessidades decorrentes da pandemia (CNS, 2020a).

O documento realizado pelo CNS (2020b) apresenta justificativas, de natureza orçamentária e financeira, que evidenciam desfinanciamento federal do SUS apurado a partir de 2018, quando entrou em vigência a nova regra de cálculo do piso federal do SUS estabelecida pela emenda. Segundo o levantamento apresentado pela Comissão de Orçamento e Financiamento (Cofin) do Conselho Nacional de Saúde, as perdas de recurso federais no SUS, apuradas até 2019, foram de R\$ 17,6 bilhões e a estimada para 2020 é de R\$ 4,9 bilhões, o que totaliza R\$ 22,5 bilhões a menos do que deveriam ser os recursos da saúde em apenas três anos de vigência da nova regra – e que ainda terá mais 17 anos pela frente (CNS, 2020b)<sup>5</sup>.

O fato é que a EC 95/2016 mudou os paradigmas (*mens legis*) da EC 29/2000 e EC 86/2015 que vigoraram anteriormente, tanto em relação ao piso federal

---

4 “Bairros periféricos e com pequeno número de vagas formais de trabalho chegam a ter dez vezes mais mortes por Covid-19 em relação a distritos mais ricos e com maior oferta de empregos com carteira assinada, segundo estudo feito pela Rede Nossa São Paulo (RNSP).” (Isto É Dinheiro, 2020; UOL Notícias, 2020)

5 Documento elaborado pelo CNS encaminhado para a AGU, conforme Ofício nº 318 (CNS, 2020b).

do SUS que deveria contar com uma progressividade para atender as crescentes necessidades de saúde da população, como pelo fato de suas ações e serviços terem sido sempre aquém ao necessário e pelo estabelecimento de um teto de despesas primárias para o governo federal nos níveis de 2016. Essas despesas primárias somente podem aumentar dentro do referido teto, ou seja, para aumentar recursos para a saúde, por exemplo, será necessário deixar de aplicar em alguma outra área, para se respeitar o teto “congelado”; o que está abaixo dele pode ser remanejado, desde que não seja acrescido nenhum recurso para além do teto, mesmo que a receita federal seja crescente. (CNS, 2020b, p. 6-7)

O entendimento do CNS é o de que a retirada de R\$ 22,5 bilhões desde 2018 de um sistema já subfinanciado e insatisfatório às demandas da população implica em perdas concretas de serviços e de vidas. Nessa crise pandêmica adicionada ao desfinanciamento provocado pela EC 95/2016, que poderá durar mais 17 anos, não será possível recuperar os recursos que não foram alocados para a saúde pública, mas será possível estancar a retirada de recursos com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que tratam do teto das despesas primárias e da regra de cálculo do piso federal do SUS. Do contrário, como afirma o documento (CNS, 2020b, p. 12), não será possível incrementá-lo com os recursos necessários agora pela pandemia e para as despesas com saúde após a pandemia, em face tanto da necessária reestruturação administrativa e física do sistema quanto para dar conta de ações e serviços de saúde que foram postergados, como, por exemplo, as cirurgias eletivas e a remarcação de consultas, além de outras ações que demandarão proximamente recursos, como o combate à dengue e à gripe H1N1. Passada essa pandemia, a situação agravar-se-á a tal ponto de que não será factível recuperar o que vai ficar represado pela suspensão dos atendimentos somados ao cotidiano que já requer recursos a mais.

O CNS ainda alerta para a redução progressiva da chamada “renda per capita da saúde”, que corresponde ao valor aplicado em um ano pelo Estado na saúde da população dividido pelo número de cidadãos: o valor investido por pessoa, que era de R\$ 595 em 2014, passou a ser de R\$ 555, em 2020 (CNS, 2020b). Ao invés de crescer, tem-se retirado investimentos, considerando que a população está crescendo e envelhecendo. Portanto, existe uma curva crescente dos custos de saúde associados ao envelhecimento, dado que a população de maior idade demanda proporcionalmente mais serviços de saúde (CNS, 2020b).

Segundo ainda informativo do Proadess (2019) de fevereiro de 2019 sobre avaliação de desempenho da assistência hospitalar no Brasil, houve também tendência de redução drástica e continuada no número de estabelecimentos e de leitos hospitalares, em especial desde o início da adoção das medidas de austeridade fiscal em 2015, que foram, por sua vez, agravadas em 2016 com a emenda do teto de gastos:

**FIGURA 2: EVOLUÇÃO DA REDE HOSPITALAR – BRASIL 2009-2017**



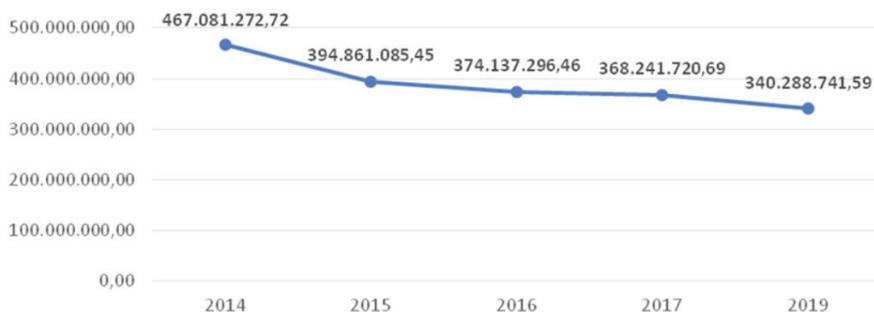
Fonte: Proadess, 2019.

Os efeitos desse sistema de saúde debilitado, e da consequente falta de leitos, já se encontram, drasticamente, visíveis na crise atual: “Médicos de Manaus já precisam escolher entre quem vai viver ou morrer. Colapso da rede de saúde muda protocolo de atendimento: agora, prioridade é para quem tiver mais chance de sobrevivência” (O Liberal, 2020). Em uma tentativa de maximização – por assim dizer consequencialista – do número de vidas daqueles que tenham – ou, melhor, se supõe que tenham – mais chance, deixa-se à própria sorte aqueles cujas chances são reduzidas, como vidas que valem menos. Em sentido semelhante, em Fortaleza, “o grande fluxo de pacientes fez as unidades de tratamento intensivo (UTIs) atingirem níveis perigosamente altos de ocupação e, em alguns casos, chegarem à lotação máxima” (Época, 2020). “A gente acaba escolhendo quem vai ter mais chances de sobreviver”, afirma uma médica de um dos maiores hospitais públicos do Ceará e completa: “Fazemos essa escolha todos os dias, é algo rotineiro. Mas não é fácil. Dá uma sensação de impotência muito grande,

de que estamos lutando contra algo muito maior do que a gente” (Época, 2020).

De forma semelhante, as ações de vigilância sanitária sofreram cortes expressivos desde 2014 e seguem a tendência de queda com a EC 95. Somente de 2016 para 2019, ocorreu uma redução de 9%. Tais ações voltam-se ao controle de bens, produtos e serviços que oferecem riscos à saúde da população, como alimentos, produtos de limpeza, cosméticos e medicamentos, além de realizar fiscalização de serviços de interesse da saúde, como escolas, hospitais, clubes e academias, parques e centros comerciais (Direitos valem mais, 2020, p. 24). São, pois, essenciais para prevenir e lidar com pandemias. É justamente esse cenário que conduz ao déficit de pessoal e à falta de concurso público, que totalizam, hoje, 93 cargos vagos, e a consequente perda de eficiência. Para o enfrentamento consistente da Covid-19, a Anvisa é fundamental e poderia estar contribuindo de maneira ainda mais concreta, caso contasse com mais investimento, no sentido de ampliar as opções de prevenção e tratamento da doença com a regulação de medicamentos e vacinas; equipamentos de proteção individual e ventiladores mecânicos; além do acompanhamento e da contribuição com pesquisas clínicas conduzidas em países como Estados Unidos, China, Japão, Coreia do Sul, Itália entre outros (Folha Dirigida, 2020, p. 24):

**FIGURA 3: DESPESA COM VIGILÂNCIA EM SAÚDE, 2014 A 2019 (VALORES EM R\$)**



Fonte: Direitos valem mais, 2020, p. 24.

Os dados revelam, nesse sentido, a necessidade de reflexão sobre os caminhos que têm sido tomados no Brasil para a (não) realização do projeto constituinte em um desenho normativo que favorece o retrocesso social e

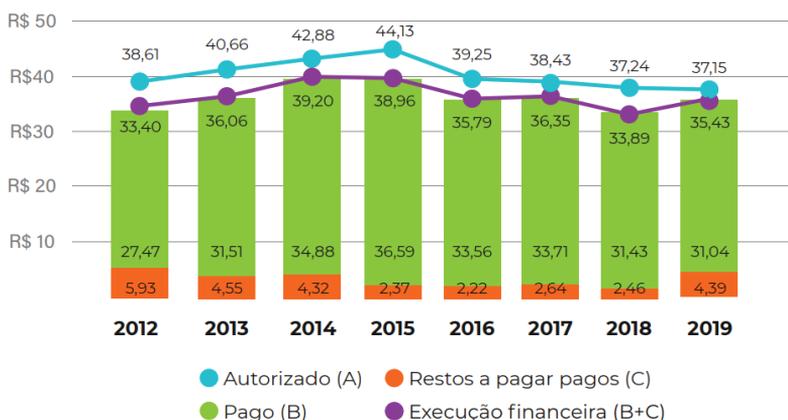
a obsolescência dos compromissos constitucionais de longa duração. Sob iminente risco de colapso, o SUS é demandado no contexto em que não é possível aumentar, de forma consistente, suas ações e seus serviços para a realização de direitos. O cenário é de escassez de recurso, advindo especialmente pela Emenda nº 95, sob a justificativa da necessidade de aceleração da economia deslocada da resolução do problema crescente do déficit social no Brasil.

#### 4 OS EFEITOS DA EC 95 NA PRECARIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Na mesma direção, houve redução das despesas federais tanto na área de educação quanto na de ciência e tecnologia, áreas claramente estratégicas, não apenas para lidar com a pandemia, mas para permitir soluções econômicas e sociais para o Brasil no contexto que sucederá a presente crise.

De responsabilidade do Ministério da Educação, a educação superior é a mais afetada pelos cortes nessa área. Segundo o relatório da Inesc (2020, p. 67), a partir de 2014 os recursos começaram a cair e houve uma perda, em cinco anos, de R\$ 3,76 bilhões para o ensino superior, mesmo com aumento da demanda por vagas, como se pode constatar no Censo Escolar de 2016:

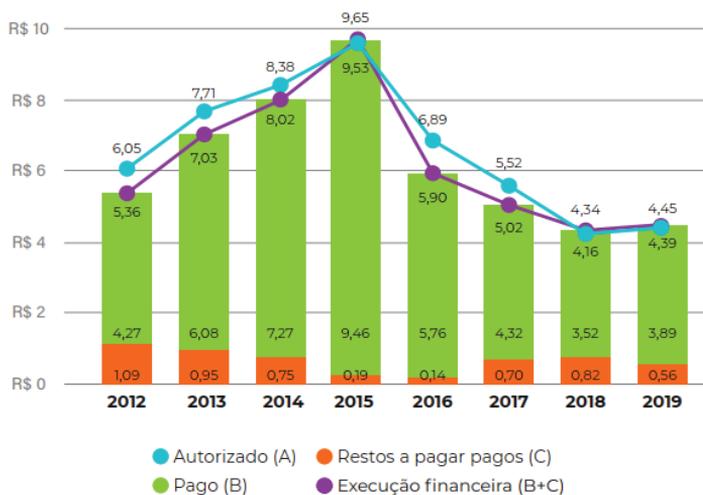
**FIGURA 4: EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ENSINO SUPERIOR (2012 A 2019)**  
(VALORES EM BILHÕES DE REAIS CONSTANTES DE JANEIRO DE 2020)



Fonte: Inesc, 2020, p. 67.

Essa situação, que já é preocupante, agrava-se ainda quando tais dados são combinados com os de fomento à pesquisa. Os recursos destinados à Capes, órgão que junto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento e tecnológico (CNPq) é responsável pela maior parte das bolsas de pesquisa de graduação e de pós-graduação, tiveram aumento progressivo até 2015, mas, a partir de 2016, começaram a cair, reduzindo, entre 2015 a 2019, à metade, ou seja, de R\$ 9 bilhões para R\$ 4,5 bilhões (Inesc, 2020, p. 68):

**FIGURA 5: EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA CAPES (2012 A 2019)**  
(VALORES EM BILHÕES DE REAIS CONSTANTES DE JANEIRO DE 2020)



Fonte: Inesc, 2020, p. 69.

No contexto da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, o governo, em defesa do projeto, apresentou relatórios com projeções de que os investimentos em saúde e educação não sofreriam redução com a medida, uma vez que são vinculados; porém, como se mostrou aqui, na prática, isso não ocorreu. Ao se considerarem ainda os desafios a serem encarados no Brasil no contexto pandemia e os que surgirão após, nota-se a urgência de se retomar os investimentos perdidos no setor. Destaca-se que é justamente nas universidades públicas brasileiras, que sofrem de expressiva perda de recursos orçamentários referentes a bolsas e infraestrutura, que têm acontecido importantes avanços em pesquisas e ações orientadas para o combate à pandemia da Covid-19 e à ampliação da capacidade do sistema de saúde, com mapeamen-

to genético, produção de ventiladores mecânico com melhor custo-benefício, entre outras iniciativas<sup>6</sup> (Direitos valem mais, 2020, p. 38).

## 5 EC 95 E O APROFUNDAMENTO DAS DESIGUALDADES INTERSECCIONAIS

O Novo Regime Fiscal afetou ainda desproporcionalmente grupos em desvantagens, tais como as mulheres negras ou outras minorias, vivendo em situação de pobreza, de modo a aumentar os níveis de desigualdade de classe, de raça e de gênero, em suas relações interseccionais com o desmonte das políticas de transferência de renda e acesso desses grupos aos direitos. Por interseccionalidade entende-se (Crenshaw, 2017; Hirata, 2014) o entrecruzamento e a interdependência das relações de poder de raça, gênero e classe que podem contribuir para estruturar experiências compartilhadas em um dado sistema de dominação. A maior parte das políticas públicas voltadas especificamente ao enfrentamento dessas desigualdades em uma perspectiva cruzada de gênero, raça e classe compõe as chamadas despesas discricionárias, que foram as que sofreram as reduções mais drásticas diante da Emenda nº 95.

Hoje, no contexto da crise da Covid-19, é exigido ainda adotar medidas de atenção e contenção urgentes, como enfatiza a Resolução nº 1, de 2020: “Pandemia e direitos humanos nas Américas” produzida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2020, p. 3), para proteger efetivamente essas populações em situação de especial vulnerabilidade que, por sua vez, encontram-se agora mais fragilizadas pelos impactos das políticas aceleratórias de austeridade. Isso ocorre, de certo modo, porque a pandemia não atinge ou mata tão indistintamente quanto se julga (Santos, 2020). Alguns estão mais expostos ou em condições mais difíceis de seguir as recomendações normativas da Organização Mundial de Saúde em razão de seus corpos estarem mais vulnerabilizados pelas condições de vida que lhe são impostas socialmente pela discriminação racial ou sexual a que estão submetidos e que não têm sido energeticamente confrontadas. Quando o surto ocorre, a vulnerabilidade aumenta, pois se encontram em lugares físicos e sociais mais expostos à propagação: favelas, periferias, prisões, aldeias remotas, trabalhos domésticos e informações. As políticas e medidas adotadas devem, com isso, basear-se em um enfoque do projeto constituinte que contemple a universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-

---

6 Sobre as ações das universidades públicas, ver: USP (2020), Unicamp (2020) e Fasubra (2020).

-relação entre todos os direitos fundamentais e que, de certo modo, foram negligenciados nos últimos anos, como podem ser constatados os efeitos do teto de gastos.

Considerando o valor atualizado, os recursos públicos destinados ao Programa 2034, responsável pelo enfrentamento do racismo e promoção da igualdade racial – sofreram queda de 71% entre os anos de 2019 e 2016, segundo o relatório da Inesc (2020, p. 141). Essa foi uma das áreas mais prejudicadas, na medida em que os recursos executados não só foram baixos nos quatro anos orçamentários, mas ainda foram executados muito abaixo do autorizado. Considerando que o Brasil conta com um racismo estrutural<sup>7</sup> ainda vigente, não é de se espantar os impactos da Covid-19 na população negra – principalmente nas mulheres negras: nas periferias e favelas do Brasil, medidas de isolamento social e higiene são mais custosas de serem cumpridas frente à situação de precariedade sanitária e de acesso a políticas de saúde pública e a situação se agrava ainda quando se tratam de profissionais informais, que na sua maioria são negros. Não é por acaso, então, que a pandemia tem se mostrado mais letal entre negros do que entre brancos, como demonstram dados do Ministério da Saúde: embora minoritários entre os registros de afetados pela doença, pretos e pardos representam quase 1 em cada 4 dos brasileiros hospitalizados com síndrome respiratória aguda grave (23,1%), mas chegam a 1 em cada 3 entre os mortos por Covid-19 (32,8%) (Folha, 2020). No início de maio, levantamento da Agência Pública (2020) apontou que a quantidade de pessoas negras que morrem pela Covid-19 no Brasil quintuplicou.

De modo semelhante, os gastos públicos destinados às políticas públicas de promoção de igualdade de gênero tiveram queda brusca. O “Programa 2016: Políticas para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfretamento à Violência”, de 2014 a 2019, sofreu redução de 75% em termos reais (Inesc, 2020, p. 156). Esse cenário de sucateamento dos programas públicos de enfrentamento da desigualdade de gênero torna o Estado ainda mais despreparado a dar respostas nas situações, hoje, de violência

---

7 “O Brasil conta com estatísticas que expressam o racismo estrutural ainda vigente: os negros representam 75% no grupo dos 10% mais pobres (PNAD); os negros têm 2,7 mais chances de morrer por homicídio do que brancos<sup>56</sup>; no mercado de trabalho, os negros ganham menos, 46,9% da população preta ou parda está na informalidade, quando o percentual entre brancos é 33,7%; e o trabalhador branco recebeu, em média, 72,5% a mais do que um profissional preto ou pardo em 2017 (IBGE); negros têm baixíssima representação no Parlamento; e ainda pagam proporcionalmente à sua renda, mais impostos, principalmente as mulheres negras.” (Inesc, 2020)

doméstica que tem se aprofundado justamente no cenário de Covid-19 (G1, 2020). Deve-se levar em particular consideração também, como enfatiza a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2020), que no contexto de pandemia, em geral, os cuidados das pessoas enfermas ou necessitadas de atenção especial recaem fundamentalmente nas mulheres, às custas de seu desenvolvimento pessoal ou profissional, existindo um escasso nível de institucionalização e reconhecimento social e econômico para tais tarefas de cuidado que durante uma pandemia se tornam ainda mais necessários e exigentes.

As mulheres, em especial as negras, são afetadas, pois, pela situação de pandemia de maneira particular: é sobre elas que recaem os cuidados com as crianças e os idosos, e são também maioria nos serviços relacionadas ao cuidado do sistema de saúde, como a enfermagem. Se tomarmos o recorte interseccional de raça e classe, as mulheres negras são o grupo mais vulnerável e o que sofreu de forma mais drástica com os efeitos da Emenda nº 95: moradoras de territórios sem saneamento básico, trabalhadoras informais que não poderão trabalhar, como diaristas e vendedoras de rua, ficarão sem renda neste momento e terão maior dificuldade de seguir as orientações para evitar o contágio, e as domésticas que mantiverem suas atividades poderão estar expostas ao vírus no trajeto para o trabalho (Inesc, 2020, p. 156).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nenhum país do mundo foi estabelecida uma regra fiscal tão rígida para controlar gastos públicos tal como a brasileira, inserida na Constituição, que proíbe crescimento real das despesas primárias por um período demasiado longo – 20 anos –, conforme enfatizou a ONU (2020). A emenda, como se demonstrou até agora, impede que a Constituição seja cumprida no seu núcleo inclusivo e lhe impõe uma lógica de aceleração que submete os comprometimentos públicos de longa duração à volatilidade do mercado e aos imperativos de crescimento escalar. Com a chegada da pandemia, a crise econômica e sanitária agrava-se e pode chegar em níveis insuportáveis em um futuro próximo: desemprego, expansão da pobreza, aumento da desigualdade social, racial e de gênero, fechamento de empresas, especialmente as pequenas e médias – que precisam arcar, diferentemente das grandes empresas, com o risco real do seu empreendimento.

Porém, situações como essa de traumas coletivos não implicam apenas ciclos viciosos de repetição no mesmo, são também oportunidades de

lidar com a experiência da perda, de interiorizá-la e, portanto, de aprender em conjunto. Talvez, como sugere Žižek (2020), uma das consequências não intencionais das quarentenas será a de usar o tempo morto para se libertar do imperativo do agir desenfreado e para pensar a respeito do sentido (ou falta do sentido) da situação na qual nos encontramos. É desse modo que algumas lições podem ser tiradas.

Primeiramente, com Boaventura de Souza Santos (2020), entende-se que a atual pandemia não é uma situação de crise contraposta a uma situação de normalidade. Desde a emergência da Modernidade Tardia, em especial a partir dos anos 90 – à medida em que o neoliberalismo vai se impondo como a versão dominante do capitalismo e este se sujeitando cada vez mais à lógica aceleratória do setor financeiro –, o mundo tem vivido em permanente estado de crise. Paradoxalmente, isso contraria, de certo modo, o próprio sentido do termo, já que indicaria um contexto passageiro que indica anormalidade e transição. Quando se torna permanente, a crise, segundo Santos (2020), se tornaria na causa que explica todo o resto. O objetivo da crise permanente é, pois, não ser solucionada, para converter-se, a cada novo contexto, em justificativa aceitável de cortes de gastos públicos e da suspensão de direitos fundamentais.

Trata-se de uma racionalidade, para usar a expressão de Rosa (2019), “situacionista”, na qual a política e o direito já não aspiram ao horizonte normativo condutor do desenvolvimento social enquanto promessa não cumprida de emancipação da Modernidade: o discurso constitucional torna-se, na verdade, refém da situação imediata, geralmente reivindicada pelo discurso vazio do crescimento do PIB e pela suposta necessidade de salvaguardar mercados como saída da crise, em detrimento de visões históricas bem elaboradas ou estratégias político-normativas em longo prazo comprometidas com uma verdadeira inclusão. Foi sob esse pano de fundo que se aprovou a Emenda nº 95 e a pandemia vem apenas agravar essa situação de crise a que o Brasil tem vindo, especialmente nos últimos anos, a se sujeitar. Como foi demonstrado aqui, os serviços públicos de saúde e de áreas sociais tão diversas, quanto relevantes, estavam mais preparados para enfrentar a pandemia antes do que estão agora.

Em segundo lugar, a pandemia faz revelar o que estava latente no tecido inconstitucional da sociabilidade brasileira, sobretudo após o teto dos gastos públicos. Sem políticas públicas consistentes de habitação enquanto condições materiais para seguir a máxima da privacidade e do distanciamento social, sem Sistema Único de Saúde fortalecido para proteger

os doentes e vulneráveis, sem investimento adequado em universidades e pesquisa científica para mapear e encontrar saídas em um horizonte que permanece míope, sem programas sociais que promovam efetivamente a igualdade de gênero e de raça para conter preventivamente e repressivamente o desamparo e letalidade dos mais vulneráveis e a violência doméstica que se intensifica com as longas quarentenas. Curiosamente, a Covid-19 fez sobressair a existência de quase metade dos brasileiros que vivem em situação social, econômica ou subjetiva de informalidade: ela faz aparecer as limitações de nossa gramática de reconhecimento institucional, porque ela afeta vidas, não apenas vidas que têm CPF, RG, carteira de trabalho, domicílio e lugar simbólico reconhecido institucionalmente (Dunker, 2020). Vidas periféricas, informais e famintas nas ruas das metrópoles, nas prisões, nas favelas e nos mais diferentes trabalhos informais e domésticos tornam-se, hoje, mais visíveis e os efeitos perversos do congelamento e dos cortes de gastos sociais dos últimos anos tornam-se ainda mais notáveis. É nesse sentido que a contabilidade obscena entre vida e economia, explícita agora, já existia antes mesmo do coronavírus (Žižek, 2020; Dunker, 2020).

Ora, a Emenda nº 95 ampliou o processo de degradação das políticas sociais e submeteu os comprometimentos públicos de longa duração da Constituição de 1988 a uma espécie de “estado de exceção econômico”. E chegamos aos nossos dias com o Estado sem capacidade efetiva para responder, com precisão, à crise e de coordenar o setor público, fragilizado, para sustentar as cadeias produtivas essenciais e assistir a um conjunto imenso de doentes e despossuídos. Abre-se, agora, uma oportunidade de criticar e mudar o rumo desse processo de desconstitucionalização visto até então como inevitável, senão natural. No entanto, rastros de uma racionalidade perversa continuam a funcionar como pano de fundo das escolhas políticas do Brasil também no contexto presente da pandemia. A chegada da Covid-19 parece ter posto à luz a verdade latente nessa forma de vida tardomoderna: “É preciso acelerar sempre, é impossível parar, quem está contra o mercado é comunista, queremos o Estado mínimo – e a opção final: vida ou economia?” (Dunker, 2020). Campanhas como “O Brasil não pode parar”, patrocinada pelo governo federal<sup>8</sup>, expressam bem esses tra-

---

8 Diante do ocorrido, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM) e o partido Rede de Sustentabilidade impetraram as ADPFs 668 e 669 (Brasil, 2020), com pedido de cautelar para a retirada do conteúdo, mediante a alegação de que a campanha violaria múltiplos dispositivos constitucionais, entre os quais: o direito à vida, à saúde, à informação, à moralidade, à probidade, à transparência e à eficiência. A liminar foi concedida pelo Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, por entender que o conteúdo tinha caráter desinformativo.

ços de continuidade com a lógica neoliberal em um esforço de sujeição dos direitos fundamentais à vida e à saúde aos imperativos da aceleração. No mesmo sentido, cabe destacar que uma das primeiras medidas tomadas pelo governo, em março desse ano, foi a liberação de R\$ 1,2 trilhão para os bancos (Governo do Brasil, 2020), momento em que o auxílio emergencial para os mais necessitados não tinha sido sequer aprovado<sup>9</sup>. De certo modo, a adesão radical e cega à cartilha do setor financeiro e o descompromisso com o projeto constituinte de 1988, antes e agora, no Brasil nos tornou um dos epicentros da pandemia no mundo.

É dessa forma que nos encontramos agora em um ponto histórico de bifurcação constitucional. Ou voltamos ao curso de crescimento e aceleração do passado, retomando o processo de desconstitucionalização interrompido, ou podemos repensar criticamente nosso caminho de maneira a compreender a centralidade do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e bem-estar social. A primeira alternativa de uma restauração neoliberal se agrava ainda, como lembra José Luís Fiori (2020), em um País como o Brasil, pois, ao integrar a periferia do mundo, deverá, segundo seu prognóstico, enfrentar as “dívidas da epidemia”, com a volta radicalizada a suas políticas anteriores de austeridade fiscal e de venda acelerada do patrimônio público na “bacia das almas”, na busca impossível do “equilíbrio perdido”. Essa opção é a preferida por políticos e economistas no Brasil e pode ser radicalizada, caso ainda seja aprovada a PEC do Pacto Federativo (PEC 188, de 2019), que propõe, entre outros dispositivos, a unificação dos pisos mínimos de investimento em saúde e educação, o que subverte o sentido elementar do projeto constitucional do gasto mínimo nessas áreas, na medida em que autoriza o seu não cumprimento permanente em um campo ou outro e ainda os coloca para disputar entre si, no lugar de disputar no orçamento e nas políticas tributárias e fiscal. Caso seja trilhado esse percurso, haverá o aprofundamento da desestruturação do núcleo inclusivo e social da Constituição. Como nota Naomi Klein (2008), episódios impactantes e crises como essa foram, em diversos episódios no passado, apropriadas por governos não para reduzir o sofrimento de seu povo, mas como estratégia de se usar o caos em larga escala como forma de impulsionar uma lista de

---

9 É importante lembrar ainda que, inicialmente, o governo havia proposto um benefício de R\$ 200 mensais. O Relator do projeto na Câmara, Deputado Marcelo Aro (PP-MG), decidiu subir o valor a R\$ 500. O valor final de R\$ 600,00 foi resultado de uma conquista tensionada pelo Congresso. Além disso, o investimento público estimado foi de R\$ 59,8 bilhões (Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/04/02/governo-publica-lei-que-garante-auxilio-emergencial-de-r-600-a-informais.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2020).

desejos políticos-normativos impopulares das elites que polarizariam ainda mais a riqueza.

Em um outro sentido, Klein (2020) também afirmaria que são em situações alarmantes como tal também que o impensável anteriormente de repente torna-se realidade. Por isso, um segundo caminho pode também emergir, porque o desfecho não está predeterminado: um desenvolvimento capaz de integrar os mercados no projeto constitucional de sociedade. Isso exige extirpar a velha e falsa dicotomia entre Estado corrupto e atrasado e mercado eficiente e dinâmico que já vem sendo desmontada neste contexto de enfrentamento da pandemia. A ação estatal revelou-se indispensável e salvadora do processo produtivo e aqueles direitos constitucionais que sofreram ataques violentos com o congelamento dos gastos públicos têm sido vistos, agora, como essenciais, como a proteção universal à saúde pelo SUS, o financiamento adequado das pesquisas científicas estatais ou mesmo a renda básica emergencial para os mais vulneráveis. Impõe-se, por conseguinte, a reconfiguração do papel do Estado na condução do desenvolvimento social e da concretização das expectativas normativas de igualdade e de emancipação. Logo, uma mudança de rumo ainda é factível, se conseguirmos aceitar como processo de aprendizado social a experiência legada pela paralisação do mundo: Se é possível parar de uma vez, porque não seria possível reconduzir a aceleração? Por que não seria possível produzir e consumir menos e redistribuir mais? (Dunker, 2020).

Constitucionalmente falando, um dos passos mais importantes a ser dado agora é o apoio popular amplo e consistente para a revogação ou declaração de inconstitucionalidade da Emenda nº 95, a retomada dos gastos sociais, principalmente nas áreas mais atingidas pelos cortes dos últimos anos e, com isso, a retomada do sentido performativo de emancipação do projeto constituinte de 1988. O momento que sucederá o fim da pandemia encontrará um País devastado economicamente e ainda mais desigual, o que exigirá uma capacidade ainda maior de investimento do Estado e alocação de recursos em áreas estratégicas. Mas será impossível esse empreendimento caso a Emenda nº 95 ainda esteja em vigor.

Além disso, haverá mais pandemias ou outras vicissitudes no futuro e algumas podem ser ainda mais graves, e a lógica da autovalorização do capital e da aceleração neoliberal continuará a minar a capacidade do Estado para respondê-las. O discurso constitucional deve, pois, ir além da proteção de um mínimo existencial ou de uma mera reação às ameaças de retrocesso. Ele deve estar apto a construir perspectivas próprias de autonomia e de

construção conjunta do futuro, como o comprometimento com a mobilização máxima de recursos na realização progressiva dos direitos fundamentais e com reformas para a construção de um sistema tributário mais justo e progressivo<sup>10</sup>, capaz de financiar as políticas de distribuição e bem-estar social. A recuperação dos impactos da Covid-19 implica essa reconstrução social e econômica do País pela via constitucional.

Se fomos aptos a agir politicamente com coordenação para lidar com a pandemia a despeito das pressões aceleratórias do mercado e em prol de uma lógica de solidariedade pública, podemos agir também em uma proporção maior de integração social que exigiria uma reinvenção da política e do direito. Situações de traumas coletivos são também capazes de gerar novas formas de consciência social e de “sentimento do mundo”, especialmente quando nossos padrões estabelecidos não conseguem oferecer respostas satisfatórias. O processo é historicamente aberto e não há prognóstico científico capaz de prever seu desfecho.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PÚBLICA. Em duas semanas, número de negros mortos por coronavírus é cinco vezes maior no Brasil, 6 maio 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/05/em-duas-semanas-numero-de-negros-mortos-por-coronavirus-e-cinco-vezes-maior-no-brasil/>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra: Universidade de Coimbra, v. XLVIII, p. 1-9, 2005.

BRASIL. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Arguição de Preceito Fundamental nº 669 ajuizada pela Rede de Sustentabilidade. Decisão Monocrática. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília/DF, 26 mar 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF669cautelar.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

CNS. Conselho Nacional de Saúde. CNS responde Ministra Rosa Weber e envia à AGU informações sobre impactos da EC 95 no combate ao Covid-19, 2020a. Disponível em: <<https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1093-cns->

---

10 Segundo o relatório “Quem paga a conta?” produzido pela Oxfam (2020), mesmo durante a pandemia, 42 bilionários tiveram suas fortunas aumentadas em 34 bilhões de dólares entre os meses de março a julho desse ano. O documento revela também que o total acumulado pelos mais ricos corresponde a um terço do total de recursos dos pacotes de estímulos econômicos adotados na América Latina. Isso demonstra, de certo modo, que a discussão da reforma tributária não tem levado em conta a necessidade de se reestruturar o sistema para torná-lo mais progressivo e indutor da redução das desigualdades, conforme prevê a Constituição brasileira (Oxfam, 2020).

responde-ministra-rosa-weber-e-envia-a-agu-informacoes-sobre-impactos-da-ec-95-no-combate-ao-covid-19>. Acesso em: 15 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Documento apresentado à Advocacia-Geral da União, 2020b.

Ofício nº 318. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1\\_uXadxseSe5kNDjNtqhjUjiMfdwnm/view](https://drive.google.com/file/d/1_uXadxseSe5kNDjNtqhjUjiMfdwnm/view)>. Acesso em: 10 jun. 2020.

COSTA JUNIOR, Ernane Salles da. *Constitucionalismo do atraso*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

\_\_\_\_\_; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Tempo da Constituição e ponte para o futuro: uma análise a partir da teoria crítica da aceleração social. *Revista Direito e Práxis, Ahead of Print*, Rio de Janeiro, 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapeando as margens: interseccionalidade, políticas de identidade e violência contra mulheres não-brancas, 2017. Disponível em: <<https://medium.com/revista-subjetiva/mapeando-as-margens-interseccionalidade-por-ol%C3%ADticas-de-identidade-e-viol%C3%Aancia-contra-mulheres-n%C3%A3o-18324d40ad1f>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

DIREITOS VALEM MENOS. Coalizão pelo fim da Emenda Constitucional nº 95. A urgência do fim da Emenda Constitucional nº 95 no enfrentamento da Covid-19 e no cenário pós-pandemia. Documento apresentado por organizações qualificadas como *Amicus Curiae* ao STF, 7 de maio de 2020.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. Prefácio à edição brasileira. In: Žižek, Slavoj. *Pandemia: Covid-19 e a reinvenção do comunismo*. São Paulo: Boitempo, 2020.

ÉPOCA. *Escolhemos quem terá mais chances: com saúde em colapso, médicos debatem como decidir quem vai para a UTI*, 19 maio 2020. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/sociedade/escolhemos-quem-tera-mais-chances-com-saude-em-colapso-medicos-debatem-como-decidir-quem-vai-para-uti-24433985>>.

FASUBRA. Covid-19: Veja ações da UFPB e UFC, 2020. Disponível em: <<http://fasubra.org.br/noticias/covid-19-veja-acoes-da-ufpb-e-ufc/>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

FIORI, José Luís. Entrevista ao *site* Tutaméia, 2020. Disponível em: <<https://tutameia.jor.br/prognostico-e-ruim-e-vai-piorar-diz-fori/>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Entre casos identificados, Covid-19 se mostra mais mortífera entre negros do que entre brancos, 10 abr. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/coronavirus-e-mais-letal-entre-negros-no-brasil-apontam-dados-da-saude.shtml>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

FOLHA DIRIGIDA. Com déficit e sem concurso, Anvisa ajuda no combate à pandemia. Disponível em: <<https://folhadirigida.com.br/noticias/concurso/anvisa/sem-concurso-anvisa-e-responsavel-por-ampliar-combate-a-pandemia>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Nau Ed., 2001.

G1. Coronavírus: pesquisa da UFMG revela novos casos de violência doméstica durante isolamento, 11 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/05/11/coronavirus-pesquisa-da-ufmg-revela-novos-casos-de-violencia-domestica-durante-isolamento.ghtml>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

GOVERNO DO BRASIL. Banco Central anuncia conjunto de medidas que liberam R\$ 1,2 trilhão para a economia, 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/03/banco-central-anuncia-conjunto-de-medidas-que-liberam-r-1-2-trilhao-para-a-economia>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

HARVEY, David. A política anticapitalista na época da Covid-19. *Revista IHU on-line*, 20 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597468-a-politica-anticapitalista-na-epoca-da-covid-19-artigo-de-david-harvey>>. Acesso em: 3 jun. 2020.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. *Tempo Social*, v. 26, n. 1, p. 61-73, 2014.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. *O Brasil com baixa imunidade – Balanço do Orçamento Geral da União 2019*. Brasília, abr. 2020.

ISTO É DINHEIRO. Pobres de SP têm mais risco de morte por Covid-19, 11 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/pobres-de-sp-tem-mais-risco-de-morte-por-covid-19/>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre*. Nova Fronteira, 2008.

\_\_\_\_\_. Capitalismo e coronavírus: “o choque é o próprio vírus”. *Revista IHU on-line*, 18 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597194-naomi-klein-capitalismo-e-coronavirus-o-choque-e-o-proprio-virus>>. Acesso em: jun. 2020.

MARX, Karl. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. Trad. Mário Duayer e Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

\_\_\_\_\_. *O capital: livro 1, o processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo, v. 894, 2013.

MBEMBE, A. Necropolítica. *Arte & Ensaios*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 123-151, 2016.

O LIBERAL. Médicos de Manaus já precisam escolher entre quem vai viver ou morrer, 1º maio 2020. Disponível em: <<https://www.oliberal.com/brasil/medicos->

de-manaus-ja-precisam-escolher-entre-quem-vai-viver-ou-morrer-durante-a-pandemia-1.263212>.

ONU. Organização das Nações Unidas. Brasil: teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>>. Acesso em: 5 maio 2020.

OXFAM. Quem paga a conta? – Taxar a riqueza para enfrentar a crise da Covid-19 na América Latina e Caribe, jul. 2020. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/quem-paga-a-conta/>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Uma ponte para o futuro. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

PROADESS. Avaliação de desempenho do sistema de saúde. Monitoramento da assistência hospitalar no Brasil. *Boletim Informativo*, n. 4, fev. 2019. Disponível em: <[http://www.proadess.icict.fiocruz.br/Boletim\\_4\\_PROADESS\\_Monitoramento%20da%20assistencia%20hospitalar\\_errata\\_1403.pdf](http://www.proadess.icict.fiocruz.br/Boletim_4_PROADESS_Monitoramento%20da%20assistencia%20hospitalar_errata_1403.pdf)>. Acesso em: 4 abr. 2020.

ROSA, Hartmut. *Aceleração: a transformação das estruturas temporais na modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

\_\_\_\_\_. Aceleración social: consecuencias éticas y políticas de una sociedad de alta velocidad desentronizada. *Persona y Sociedad*, Universidad Alberto Hurtado, v. XXV, n. 1, p. 9-49, 2011.

\_\_\_\_\_. *Alienación y aceleración: hacia una teoría crítica de la temporalidad en la modernidad tardía*. Katz Editores, v. 2047, 2016.

\_\_\_\_\_. Modernidade dessincronizada: aceleração social, destemporalização e alienação: uma entrevista com Hartmut Rosa realizada por João Lucas Facó Tziminadis. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 22, n. 43, jul./dez. 2017.

\_\_\_\_\_. We can quit the rat race, 2020. Disponível em: <[https://www.uni-jena.de/en/200403\\_Rosa\\_Interview](https://www.uni-jena.de/en/200403_Rosa_Interview)>. Acesso em: 3 jul. 2020.

SIMMEL, Georg. As grandes cidades e a vida do espírito (1903). *Mana*, v. 11, n. 2, p. 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A cruel pedagogia dos vírus*. Coimbra: Almedina, 2020.

UNICAMP. Plataforma reúne iniciativas de combate à Covid-19 feitas por universidades, 2020. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2020/04/16/plataforma-reune-iniciativas-de-combate-covid-19-feitas-por-universidades>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

UOL NOTÍCIAS. Pobres de SP têm mais risco de morte por Covid-19, 11 jul. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/07/11/pobres-de-sp-tem-mais-risco-de-morte-por-covid-19.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

USP. USP contra a Covid-19: conheça as várias ações da Universidade para ajudar no combate à pandemia, 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/universidade/usp-contra-a-covid-19-conheca-as-varias-aco-es-da-universidade-para-ajudar-no-combate-a-pandemia/>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

VISENTIN, Chiara. Accelerazione sociale e pandemia: sulla teoria di Hartmut Rosa. *Pandora Rivista*, 14 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.pandorarivista.it/articoli/accelerazione-sociale-e-pandemia-sulla-teoria-di-hartmut-rosa/>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ŽIŽEK, Slavoj. *Pandemia: Covid-19 e a reinvenção do comunismo*. São Paulo: Boitempo, 2020.

#### Sobre o autor:

**Ernane Salles da Costa Junior** | *E-mail*: profernanesalles@gmail.com

Pós-Doutorado em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Direito pela mesma instituição. Mestre em Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), com a distinção *magna cum laude*. Realizou estágio doutoral com bolsa sanduíche da Capes no instituto Fonds Ricoeur, vinculado a École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Professor substituto da Faculdade de Direito e de Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Data de submissão: 30 de julho de 2020.

Data de aceite: 1º de dezembro de 2020.