



DÍVIDA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EXTERMÍNIO NO ESTADO DE EXCEÇÃO

PUBLIC DEBT AS AN INSTRUMENT OF EXTERMINATION IN THE STATE OF EXCEPTION

CARLOS AUGUSTO DE OLIVEIRA DINIZ*

RESUMO

O objeto do presente trabalho é o conceito de estado de exceção em suas múltiplas faces. A hipótese repositiva na ideia de que no Brasil a dívida pública funciona como instrumento de suspensão dos direitos fundamentais. O objetivo geral é analisar a dívida pública brasileira e o objetivo específico é confrontar a dívida pública com a falta de efetividade dos direitos sociais em decorrência de políticas ditas de austeridade fiscal. Optamos pelo método dedutivo partindo de premissa geral que é a análise da dívida pública para o aspecto específico da efetividade dos direitos sociais. A conclusão do trabalho demonstra que o conceito de estado de exceção transcende o campo do direito penal e processo penal e também se evidencia em outros ramos do direito como o financeiro e orçamentário.

Palavras-chave: Dívida Pública; Estado de Exceção; Orçamento Público; Banco Central; Especulação Financeira.

ABSTRACT

The work aims to expand the concept of state of exception, specifically in the economic field. The hypothesis is that in Brazil the public debt is used to suspend the legal order of the welfare state. The general objective is to analyze the Brazilian public debt. The specific objective is to find out whether the public debt is related to the effectiveness, or suspension, of social rights. We chose the deductive method based on the general premise that is the analysis of the public debt for the specific aspect of the effectiveness of the social rights the population. The conclusion the work clearly demonstrates that it is necessary to disentangle the limited understanding of the scope of the influence of the state of exception, as this is not restricted to the fields of criminal law and criminal procedure, but also to all branches of law, especially the financial and budgetary.

Keywords: Public debt; Exception status; Public budget; Central bank; Financial Speculation.

* Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Professor da Carreira de Magistério Superior do Curso de Direito da Universidade Federal de Goiás / Regional Jataí-GO.

carlos27diniz@ufj.edu.br

Recebido em 3-4-2023 | Aprovado em 25-6-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 DÍVIDA PÚBLICA E TRIBUTAÇÃO; 2 O ENFRENTAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA; 3 O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL; 3.1 O ORÇAMENTO SECRETO; 3.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95; 4 ESTADO DE EXCEÇÃO: A ESCOLHA DO INIMIGO INTERNO; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

Com frequência é possível assistir, ler e ouvir no noticiário informações sobre a retirada de direitos do povo trabalhador. Antes, durante e depois dos processos de retirada de direitos existe um argumento favorável à supressão de direitos sociais, pois se respaldam no pálido argumento de que o governo é perdulário e, portanto, diminuir gastos com a área social é uma imposição natural devido as condições macroeconômicas que poderão levar o país a bancarrota.

Dessa forma, o presente trabalho possui como objeto analisar o quadro socioeconômico brasileiro tendo como foco a dívida pública e sua relação com o estado de exceção, pois a suspensão da ordem jurídica é uma consequência do estado de exceção. Neste sentido, as políticas de austeridade que direcionam o orçamento público para outros rumos que não a garantia e efetividade dos direitos fundamentais sociais em muito se parecem com o estado de exceção na medida em que suspendem o comando constitucional.

Logo, o presente trabalho tem como hipótese a concepção de que no Brasil a dívida pública esteja sendo utilizada para a suspensão da nova ordem jurídica inaugurada com a Constituição Federal de 1988. Portanto, o objetivo geral é analisar a dívida pública brasileira e o objetivo específico é analisar como o sistema da dívida pública brasileira reflete na suspensão, pela ineficácia, dos direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988.

Optou-se pelo método dedutivo partindo de premissa geral que é a análise da dívida pública para uma premissa específica da efetividade dos direitos sociais previstos constitucionalmente como meio demonstrar outra face do estado de exceção a partir de uma análise que aborde a relação entre dívida pública ↔ estado de exceção.

Demonstra-se que no Brasil o estado de exceção é a regra, ou seja, ele é fruto de uma elite conservadora que conseguiu estabelecer com êxito o que Florestan Fernandes definiu como uma contrarrevolução preventiva que se tornou permanente. Sendo assim, o Brasil é exemplo absoluto da suspensão do ordenamento jurídico como meio para destruição do inimigo interno, que por sua vez é identificado pela elite nos não proprietários, ou seja, naqueles que não controlam os meios de produção.

O estado de exceção estabelecido no Brasil pela contrarrevolução preventiva e permanente sofreu mutação ao longo do tempo saindo da opressão violenta para uma opressão necessariamente requintada com pitadas de legalidade que se consagra no atual Sistema da Dívida Pública muito mais eficiente na tarefa de extermínio do inimigo interno, identificado no Brasil como todo aquele que necessita vender de sua força de trabalho para sobreviver.

1 DÍVIDA PÚBLICA E TRIBUTAÇÃO.

A Dívida Pública Federal (DPF) são todas as dívidas contraídas pelo governo federal para financiamento do seu déficit orçamentário, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, e para outras operações com finalidades específicas, definidas em lei. É possível classificar a DPF de acordo com os instrumentos usados para captação de recursos e pela moeda na qual ocorre o pagamento de seus fluxos.¹

Em relação à captação de recursos, esta pode ocorrer por emissão de títulos públicos (sendo por essa razão classificada como mobiliária), ou por contratos, firmados principalmente com organismos multilaterais (sendo esta dívida classificada como contratual). Já sobre a moeda usada para fazer face a seus pagamentos, a dívida é classificada como interna quando os pagamentos são realizados na moeda corrente em circulação no país, no caso brasileiro o real. De outra forma, a Dívida Pública Federal será externa quando os pagamentos forem feitos em moeda estrangeira, normalmente o dólar norte-americano.²

Atualmente, toda a Dívida Pública Federal em circulação no mercado nacional é paga em real e captada por meio da emissão de títulos públicos, sendo por essa razão definida como Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi). Já a Dívida Pública Federal que eventualmente exista no mercado internacional será paga em dólar norte-americano e poderá ser captada tanto por meio da emissão de títulos quanto por contratos, sendo por isso definida como Dívida Pública Federal externa (DPFe).³

Apresentado o conceito é importante procurar desmistificar a questão. Primeiramente é preciso entender que a Dívida Pública não é algo ruim, abominável, o seu manejo é que poderá sê-lo, afinal de contas a dívida pública pode ser instrumento fundamental para que o Estado possa alocar investimentos para setores estratégicos como tecnologia, defesa nacional, energia, saúde, educação, etc.

Em segundo lugar, quando se pensa em dívida pública é preciso que se tenha a compreensão de que se trata da possibilidade estatal de utilizar a poupança popular para que se atinja o bem comum, pois mais importante que o pagamento em si é entender como e porque o Estado contraiu tal obrigação.

Outro ponto importante é demonstrar a relação simbiótica entre a dívida pública e os tributos, pois são componentes de um mesmo sistema de gestão do Estado e qualquer alteração em algum desses dois polos reverberará no outro. Vejamos:

São duas as principais formas de um Estado financiar suas despesas: por meio de impostos ou por meio de dívidas. De uma maneira geral, o imposto é uma opção infinitamente melhor tanto em termos de justiça quanto de eficácia. O problema da dívida é que quase sempre ela precisa ser paga. Portanto, financiar a dívida é, acima de tudo, do interesse de quem tem os meios para emprestar ao Estado, e seria melhor para o Estado taxar ricos em vez de pegar dinheiro emprestado deles.⁴

¹ TESOURO NACIONAL. *O que é a Dívida Pública Federal?* Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em: 20 fev. 2020.

² TESOURO NACIONAL. *O que é a Dívida Pública Federal?* Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em: 20 fev. 2020.

³ TESOURO NACIONAL. *O que é a Dívida Pública Federal?* Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁴ PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 526.

Portanto, explicada a relação simbiótica entre tributação e dívida pública agora é preciso dizer que no Brasil a opção é pela não taxação dos ricos, pois o Estado optou por fazer dos ricos seus credores e não seus contribuintes. Ademais, o sistema tributário brasileiro se estrutura na tributação de impostos indiretos, no consumo, e conseqüentemente onera a massa de pobres em benefício de uma ínfima elite que obtém desonerações fiscais constantes.

Como esperar que um Estado, que tem a elite (proprietária) como sua credora, maneje qualquer instrumento contra os interesses desse segmento? Não se pode ter esperança de que nessa estrutura alguma mudança social ocorra, ou melhor, que alguma mudança social seja autorizada por essa elite.

Como prova de que o Brasil não fez opção pela tributação da propriedade temos alguns exemplos: 1º) Em 1988 o constituinte inseriu no texto constitucional o imposto sobre grandes fortunas (Art. 153, inciso VII). Ocorre, que para a cobrança de tal imposto é necessária a sua regulamentação mediante a edição de Lei Complementar, porém o imposto nunca foi regulamentado no Brasil.

2º) A não tributação de lucros e dividendos no Brasil (Lei nº 9.249/1995, Art. 10). Ressalte-se que de fato apenas Brasil e Estônia estão entre os países que não tributam lucros e dividendos repassados pelas empresas aos seus sócios⁵.

3º) Desonerações tributárias de Imposto de Importação - II, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins e Programa de Integração Social – PIS sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos. Tais desonerações tiveram a inconstitucionalidade argumentada na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADI nº 5553 que está em trâmite no Supremo Tribunal Federal – STF.

4º) Lei nº 13.606 de 9 de Janeiro de 2018 que Instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) teve todos os seus vetos presidenciais derrubados o que significa que as dívidas de produtores com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL terão 100% de desconto de Juros e Multas. O Ministério da Fazenda calculou que com o desconto integral em multas e juros o governo abre mão de R\$ 15 bilhões dos R\$ 17 bilhões devidos pelos produtores pessoas físicas ao FUNRURAL.

Não obstante aos exemplos citados, foi a partir de 2015 que devido a uma divulgação de dados referentes ao Imposto de Renda Pessoa Física, pela Secretaria da Receita Federal, que foi possível perceber com maior clareza a magnitude da regressividade da carga tributária brasileira,

Mas, a divulgação de dados desagregados sobre a incidência do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) a partir de diferentes faixas de renda do contribuinte relevaram não somente a magnitude da concentração de renda entre os mais ricos, como também a injustiça do sistema tributário brasileiro (Orair e Gobetti, 2016; Me-deiros et al., 2015; Santiago, 2017; Morgan e Junior, 2021). Esse caráter injusto tem se manifestado tanto indiretamente, por meio de um desenho institucional com-

⁵ CAMPOLINA, Bernardo. FERNANDES, Rodrigo Cardoso. SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Imposto de Renda e Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

plexo de tributação com efeitos regressivos sobre a base da pirâmide, quando diretamente, com regras que isentam os mais ricos de tributação sobre a maior parcela de suas riquezas (lucros, dividendos e heranças).⁶

Dessa maneira, a complexidade ou perversidade de uma carga tributária regressiva é a sua relação, muitas vezes brutal, com a desigualdade social. Ademais, é possível perceber que o arranjo constitucional da estrutura tributária brasileira sinaliza em um sentido de diminuição da desigualdade, mas em essência serve de alicerce de uma estrutura de perpetuação de privilégios.

Fandiño e Kerstenetzky (2019) identificam a origem do paradoxo na Constituição Federal de 1988 (CF 1988) que, apesar de representar o marco normativo para o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil recente, não alterou a estrutura tributária brasileira, ao contrário, a partir de então o sistema teria passado a assumir um caráter crescentemente regressivo, com sérias implicações para o financiamento público (Orair e Gobetti, 2016; Kerstenetzky, 2017 apud Fandiño e Kerstenetzky, 2019). O argumento dos autores é de que não se pode abandonar a hipótese de que o paradoxo “gasto sim, progressividade não”, criado na CF 1988, é fruto de um acordo tácito entre os constituintes, uma vez que os efeitos regressivos da proposta tributária eram previsíveis e foram amplamente discutidos pela Comissão da Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira (CRETAD), mas as propostas relativas à equidade e à justiça tributária foram descartadas. Desde então, a recém-inaugurada democracia brasileira não teria conseguido “corrigir” a regressividade do sistema tributário e avançar na justiça social, conforme as expectativas criadas em torno do regime.⁷

Portanto, o que se percebe é uma elite que não se incomoda com o texto da Constituição Federal, pois sabe que seus privilégios estarão garantidos apesar da previsão constitucional expressa no sentido de combate da desigualdade.

No limiar dos anos 2000, o ritmo, o volume e a diversidade de iniciativas de pesquisa sobre desigualdade e suas complexas interações com a pobreza começam a sofrer forte aceleração. A desigualdade já despontava como uma área de investigação que carecia de mais atenção por parte dos economistas, dado que o comportamento das variáveis macroeconômicas poderia ser alterado, na medida em que a desigualdade aumentasse.⁸

No Brasil é possível ponderar que o combate à desigualdade ganha novo contorno, ou uma maior atenção, com a redemocratização, mas como se trata de um processo logicamente essa discussão já existia antes da Constituição Federal de 1988. Ademais, é de se dizer que o

⁶ CIMINI, Fernanda. ROCHA, Laura. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 236-255, jan./mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381>, p. 236.

⁷ CIMINI, Fernanda. ROCHA, Laura. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 236-255, jan./mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381>, p. 239.

⁸ CARVALHO, André Roncaglia de. SOUZA, Luciana Rosa de. A evolução conceitual da desigualdade e da pobreza no pensamento econômico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 402-425, abril-junho/2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3142>, p. 422.

problema da desigualdade foi percebido em vários seguimentos acadêmicos, inclusive entre os economistas como pondera André Roncaglia de Carvalho e Luciana Rosa de Souza.⁹

Porém, apesar dessa evolução quanto à preocupação da sociedade com a desigualdade os exemplos acima citados demonstram que o Brasil comunga de uma estrutura de privilégio aos ricos o que gera uma situação crônica de perpetuação da desigualdade que redundará, no caso brasileiro, em uma opção do Estado pelos ricos claramente percebida no Orçamento Público Federal.

Com base no Orçamento Federal Executado (o que foi efetivamente pago) demonstraremos a opção do Brasil por ter os ricos como seus credores e não como seus contribuintes. Sendo assim, elaboramos uma tabela simples contendo ano a ano os últimos dez Orçamentos Públicos Federais (em Reais) e o percentual do orçamento que foi destinado para o Gasto com a Dívida Pública Federal - DPF (3ª Coluna), para a Saúde (4ª Coluna)¹⁰ e para a Educação (5ª Coluna):

ANO	ORÇAMENTO	DPF	SAÚDE	EDUCAÇÃO
2011	R\$ 1,571 Trilhão	45,05%	4,07%	2,99%
2012	R\$ 1,712 Trilhão	43,98%	4,17%	3,34%
2013	R\$ 1,783 Trilhão	40,30%	4,29%	3,70%
2014	R\$ 2,168 Trilhões	45,11%	3,98%	3,73%
2015	R\$ 2,268 Trilhões	42,43%	4,14%	3,91%
2016	R\$ 2,572 Trilhões	43,94%	3,90%	3,70%
2017	R\$ 2,483 Trilhões	39,70%	4,14%	4,10%
2018	R\$ 2,621 Trilhões	40,66%	4,09%	3,62%
2019	R\$ 2,711 Trilhões	38,27%	4,21% ¹¹	3,48%
2020	R\$ 3,535 Trilhões	39,08%	4,26% ¹²	2,49%
2021	R\$ 3,861 Trilhões	50,78%	4,18% ¹³	2,49%
2022	R\$ 4,060 Trilhões	46,30%	3,37% ¹⁴	2,70%

Os dados nos mostram que em mais de uma década a Dívida Pública Federal vem recebendo dez (10) vezes mais recursos do Orçamento Público Federal do que a Saúde e onze (11) vezes mais recursos que a Educação. Optamos por confrontar a DPF com o direito a Saúde dada sua importância dentre os direitos fundamentais, pois se refere diretamente à existência

⁹ CARVALHO, André Roncaglia de. SOUZA, Luciana Rosa de. A evolução conceitual da desigualdade e da pobreza no pensamento econômico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 402-425, abril-junho/2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3142>, p. 421.

¹⁰ AUDITORIA CIDADÃ. *Compilado: gráficos de pizza do orçamento geral da união (executado) – 2011-2018*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/graficos-de-pizza-do-orcamento-geral-da-uniao-executado-2011-2018/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹¹ AUDITORIA CIDADÃ. *Orçamento Federal Executado (Pago) Em 2019 = R\$ 2,711 Trilhões*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/orcamento-federal-executado-pago-em-2019-r-2711-trilhoes/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹² AUDITORIA CIDADÃ. *Gastos Com a Dívida Pública Cresceram 33% em 2020*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹³ AUDITORIA CIDADÃ. *Gasto Com Dívida Pública Sem Contrapartida Quase Dobrou de 2019 a 2021*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁴ AUDITORIA CIDADÃ. *Gastos Com a Dívida Consumiram 46,3% do Orçamento Federal em 2022*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/>. Acesso em: 27 mar. 2023.

dos indivíduos. Ademais, em momentos de crise sanitária como o da pandemia da COVID-19 se torna evidente a importância do Sistema Único de Saúde.

Logo, escolhemos a Saúde dada a sua relevância como direito social carecedor de políticas públicas, mas poderíamos comparar com o direito à educação e constataríamos que a na haveria qualquer alteração na situação concreta, no caso da educação a diferença é maior inclusive.

Não resta dúvida de que o privilégio da DPF no orçamento federal nos últimos anos contribuiu de modo direto com as 700.000 (setecentas mil) mortes aproximadamente em decorrência da COVID-19 no Brasil¹⁵, para citar um exemplo, que, diga-se de passagem, é o exemplo mais recente e um dos mais mórbidos de nossa história.

É preciso ressaltar que um Estado que direciona dez (10) vezes mais recursos para pagamento de juros e amortização da DPF do que o montante investido em saúde pública, faz uma opção cristalina de extermínio gradual da população que só pode contar com o Sistema Único de Saúde. A pandemia da COVID-19 apenas acelerou um processo de extermínio que já estava em andamento no Brasil.

2 O ENFRENTAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA.

Dada à centralidade da Dívida Pública para o debate proposto neste trabalho é necessário procurar respostas para a seguinte pergunta: como é possível enfrentar o problema crônico da dívida pública? Porém, antes de responder a questão é preciso dizer porque se trata de um problema crônico, pois bem, crônico é um conceito que pode ser utilizado para expressar aquilo que é permanente, ou que se reproduz/repete infinitamente.

Neste norte, observando os dados que constam na Tabela anteriormente exposta fica evidente que o sistema da Dívida Pública Federal no Brasil repete, reproduz, um padrão há pelo menos uma década, que consiste no seguinte: O Estado gasta dez vezes mais com juros e amortização da dívida pública do que com saúde; onze vezes mais se comparado com a educação. Portanto, agora passaremos a responder a indagação feita no parágrafo anterior.

Como fazer para reduzir de modo significativo uma dívida pública alta como a dívida europeia atual? Existem três métodos principais, que podem ser combinados em diversas proporções: o imposto sobre o capital, a inflação e a austeridade. O imposto excepcional sobre o capital privado é a solução mais justa e eficaz. Na ausência dela, a inflação pode ser útil – aliás, foi assim que a maioria das grandes dívidas públicas foram reabsorvidas ao longo da história. A pior solução, tanto em termos de justiça como em termos de eficácia, é uma dose prolongada de austeridade. No entanto essa é a opção adotada hoje na Europa.¹⁶

Apesar da abordagem do autor possuir como objeto de análise o continente europeu, não se pode desprezá-la como elemento fundamental, por comparação, para analisarmos a estrutura da dívida pública do Brasil. Portanto, as lições apresentadas são importantes instrumentos que podem nos ajudar a pensar uma saída para o Brasil e seu processo de endividamento.

¹⁵ SAÚDE. *Coronavírus Brasil – Painel de Controle: Óbitos Confirmados*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 22 maio 2022.

¹⁶ PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 527.

Dessa forma, entendemos importante analisar cada uma das três opções apresentadas tendo como objeto de análise a especificidade do Brasil. Para tanto um alerta metodológico se faz necessário: é importante que se situe o Brasil como um país pertencente ao grupo conhecido como de países emergentes. É importante pontuar isso porque existem características diferentes entre países ricos (hegemônicos) e subdesenvolvidos, emergentes (periféricos):

Neste início de século XXI, os países ricos parecem afundados em uma interminável crise da dívida. [...] com uma dívida pública se aproximando, em média, de um ano da renda nacional (cerca de 90% do PIB) nos países ricos, o mundo desenvolvido encontra-se hoje com um nível de endividamento que não se via desde 1945. No contexto dos países emergentes, mais pobres do que o mundo dos ricos, a dívida pública é muito mais moderada (em torno de 30% do PIB em média), tanto em renda quanto em capital.¹⁷

Se por um lado os níveis de endividamento dos países emergentes são consideravelmente menores, e o Brasil está dentro desse grupo, por outro lado temos situações complexas e contraditórias especialmente no Brasil como procuraremos mostrar ainda que brevemente. Então sabemos que é possível enfrentar a crise da dívida pública com 1) a taxaçoão do capital, que podemos chamar de tributação da propriedade; 2) a inflação; 3) austeridade.

No caso brasileiro a taxaçoão do capital não ocorreu. Essa opção do Brasil em não taxar a propriedade explicita-se em pelo menos quatro casos, já vistos anteriormente: Não regulamentação do imposto sobre grandes fortunas; Não tributação de lucros e dividendos; Desonerações tributárias para agrotóxicos; Anistia tributária para devedores do FUNRURAL (Lei nº 13.606/2018). Desse modo, já é possível compreender que o Brasil não fez a opção mais justa e eficaz, de tributar a propriedade e, portanto, restam apenas as outras duas possibilidades para analisarmos.

No que tange a inflação como possibilidade de se combater o crescimento vertiginoso da dívida pública é interessante pensarmos nessa opção levando em conta o conhecimento acumulado pelo Estado brasileiro devido a um passado de inflação descontrolada. Mas primeiro vejamos como a inflação pode ser útil:

Retomemos o raciocínio. Vimos que o imposto excepcional sobre o capital constitui a melhor maneira de reduzir uma dívida pública alta. É, de longe, o método mais transparente, justo e eficaz. Em sua ausência, é possível recorrer à inflação. Concretamente, sendo a dívida pública um ativo nominal (cujo preço é prefixado e não varia com a inflação), e não um ativo real (cujos preços variam em função da situação econômica, em geral de maneira tão rápida quanto a inflação, como o preço dos ativos imobiliários ou mobiliários), basta ter um pouco de inflação adicional para reduzir bastante o valor real da dívida pública. Por exemplo, com uma inflação de 5% ao ano, em vez de 2%, ao fim de cinco anos o valor real da dívida, expresso em porcentagem do PIB, seria reduzido em mais de 15% (sendo tudo o mais igual), uma diminuição considerável. Essa solução é muito tentadora. Foi assim que reduzimos a maior parte das grandes dívidas públicas da história, sobretudo ao longo do século XX, em todos os países europeus.¹⁸

¹⁷ PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 526.

¹⁸ PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 530.

No caso brasileiro temos que fazer uma análise um tanto quanto cuidadosa sobre a utilização da inflação como instrumento eficaz para diminuição do endividamento. No entanto, não discordamos que a inflação seja de fato um efetivo instrumento capaz de diminuir a dívida pública. Apenas chamamos a atenção para os efeitos/impactos que a inflação produz na economia, sobretudo no Brasil, que possui histórico traumático com inflação.

A inflação que se viveu no Brasil antes do plano real é específica, pois diferente das demais, foi uma inflação inercial. Porém, os economistas demoraram a compreender esse fenômeno, pois entendiam que a inflação inercial era o simples reajuste dos preços em 100% da inflação anterior/passada. De fato não deixa de ter alguma razão, porém não é somente isso, pois nesse caso teríamos uma inflação estável e não inercial, uma vez que o valor da inflação anterior seria apenas repassado aos preços atuais, ou seja, a taxa de inflação tenderia a ser a mesma sempre.

Logo, é importante que se recorde o que é a lei da inércia: o que está em movimento tende a permanecer em movimento, e o que está em repouso tende a permanecer em repouso. Porém, no caso da inflação pode-se dizer que: o que está em crescimento tende a permanecer em crescimento.

A diferença entre a inflação estável e a inflação inercial é que na segunda ocorrem os repasses de 100% da inflação passada adicionada de alguns pontos percentuais a mais. Isso ocorre principalmente porque a inflação em si é uma forma de proteção que a economia tem, é uma proteção contra os prejuízos, porém quando a economia tem problemas crônicos essa proteção vira um verdadeiro salve-se quem puder.

Os setores da economia reajustam seus preços com a integralidade da inflação passada, porém determinado setor, seja qual for, ao fazer o reajuste acrescenta a inflação passada um, dois, três... pontos percentuais acima da inflação anterior. Percebendo isso os demais setores para não ficarem para trás também reajustam seus preços da mesma forma, com isso, cada reajuste será maior que o anterior. Portanto, o crescimento inflacionário toma um caminho firme e constante. Essa era a inflação que predominava no Brasil.

É necessário analisar ainda que a inflação não é o pior dos problemas de uma economia, pois ela demonstra de modo claro que a economia não está estagnada, ou seja, a inflação pode demonstrar de modo direto que uma economia está em crescimento.

Não é demais lembrar que a inflação também se liga com a existência de demanda, o que pode expressar baixo desemprego. E essa relação foi analisada pelo economista *Alban William Housego Phillips* que criou a chamada curva de Phillips onde se percebeu que a inflação e o desemprego são inversamente proporcionais, ou seja, quando a inflação está alta o desemprego está baixo e vice versa.

Por essa exposição espera-se ter deixado claro que apesar de não se discordar do potencial que a inflação tem para diminuição da dívida pública, trata-se de medida que no Brasil deve ser muito bem analisada devido à carga de efeitos que a inflação carrega. Não obstante é importante concluir a citação anterior de Piketty quanto a inflação como forma de diminuir a DPF:

Por exemplo, na França e na Alemanha, a inflação foi, respectivamente, de 13% e de 17% ao ano em média de 1913 a 1950. Foi isso que permitiu aos dois países se lançarem em suas reconstruções com uma dívida pública insignificante no início dos anos 1950. A Alemanha, em particular é o país que mais recorreu à inflação (assim como a pura e simples anulação de crédito) para se livrar das dívidas públicas ao longo de sua história. Se deixarmos de lado o Banco Central Europeu, que hoje é de longe o mais reticente a esse tipo de solução, não é por acaso que todos os grandes bancos centrais do planeta – seja o Federal Reserve nos Estados Unidos, o Banco do

Japão ou o Banco da Inglaterra – tentam atualmente aumentar sua meta de inflação, de forma mais ou menos explícita, e para alcançar esse fim experimentam diversas políticas ditas “não convencionais”.¹⁹

Aqui é importante procurar fechar o raciocínio que liga a inflação e a diminuição da dívida pública em torno do prazo da dívida pública, pois evidenciamos que essa utilização da inflação somente fará sentido se o prazo de vencimento da dívida for longo, como deve ser, afinal não haveria lógica em contrair dívida pública com vencimento em curto prazo, pois isso desconstrói a sua própria essência que é ser usada como instrumento de financiamento do Estado e não instrumento para a especulação financeira.

Ademais, no caso do Brasil a utilização da inflação como forma de diminuir a Dívida Pública esbarra na taxa SELIC que aqui além de funcionar como parâmetro para a cobrança de juros de mora referentes ao pagamento de tributos devidos a União é também utilizada como taxa de remuneração dos Títulos Públicos, ou seja, é a SELIC e não a inflação que define o crescimento ou diminuição da Dívida Pública:

O aumento de 0,5 ponto percentual da taxa básica de juros (Selic), anunciado ontem pelo Banco Central, vai provocar um impacto de R\$ 2,9 bilhões na dívida pública brasileira ao longo de 12 meses. A estimativa é do secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, que participou hoje de audiência pública na Comissão Mista de Orçamento, na qual apresentou os resultados fiscais do ano passado. A Selic subiu de 11,25% para 11,75% ao ano. O impacto ocorre porque 31,8% da dívida pública mobiliária federal interna são vinculados à Selic. Quando esta aumenta, sobe o prêmio pago aos investidores no vencimento do papel. O número, no entanto, poderá crescer se o Banco Central promover novos aumentos na taxa.²⁰

Em complemento ao debate sobre inflação e Dívida Pública a Economista Maria Lucia Fattorelli estudiosa do tema faz um alerta importante sobre os riscos/impactos que a contração de Dívida Pública pode provocar e recentemente em artigo bastante didático, como deve ser para que o povo tenha consciência do que ocorre nos bastidores do sistema financeiro especulativo, ponderou o seguinte:

[...] o Banco Central estabelece para o Brasil uma base monetária (volume de moeda em circulação muito baixo) de apenas 5% do Produto Interno Bruto (PIB). “As grandes economias, como a brasileira, chegam a 40% do PIB, mas a do Brasil é só 5%. Então não tem dinheiro pra nada. Toda moeda que ultrapassa esses 5%, o BC enxuga, e entrega título da dívida para os bancos” [...] ao entregar títulos da dívida, o BC tem a desculpa de remunerar pagando os juros em dinheiro. “Todo esforço para o ajuste fiscal cortando saúde, educação e investimentos são para a garantia de pagamento dos juros dessas operações chamadas compromissadas ou de mercado aberto”. A coordenadora afirma que essas operações estão sendo denunciadas por alcançarem R\$ 1 trilhão, não havendo justificativa para esse volume de operações com a desculpa de controlar a inflação. “Essas operações estão provocando danos à nossa economia, porque se esse dinheiro estivesse no caixa dos bancos, não guardariam na gaveta como o BC faz sem render nada, tentariam emprestar”. Mas, segundo Maria

¹⁹ PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 530.

²⁰ MUGNATTO, Silvia; JANARY JÚNIOR. Tesouro: alta de juros fará dívida pública subir R\$ 2,9 bi. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 17 abr. 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/116504-tesouro-alta-de-juros-fara-divida-publica-subir-r-29-bi/>. Acesso em: 26 jun. 2020.

Lúcia, as indústrias e o comércio não conseguiriam pagar juros de 300 a 400% que os bancos gostariam de cobrar. “O que os bancos teriam que fazer? Reduzir os juros!”²¹

Compreender o excesso de moeda como causador de inflação hoje talvez não seja uma política acertada, pois atualmente a inflação sofre forte pressão dos preços administrados pelo governo como petróleo, energia elétrica, transporte público, etc. e não necessariamente devido ao excesso de moeda em circulação.

Não obstante, essa política de remunerar a sobra de caixa desvirtua a lógica da dívida pública que passa a ser contraída apenas para atender a interesses especulativos sem a devida contrapartida, além de impactar na pujança industrial do Brasil que passa por uma reprimarização da economia seguida de desindustrialização precoce ambos são acontecimentos preocupantes.

Porém, o que gera maior impacto sobre a dívida pública é o fato de que essa remuneração da sobra de caixa dos bancos é uma operação de curto prazo o que impede eventual utilização da inflação como instrumento de diminuição da DPF e de quebra gera endividamento estatal sem contrapartida dos bancos, ou seja, sem necessidade, mas com elevado custo socioeconômico. Cite-se:

Segundo a literatura econômica, existem quatro objetivos básicos pelos quais é economicamente justificável a existência de dívida pública: (i) financiar o déficit público; (ii) propiciar instrumentos adequados à realização da política monetária (no caso específico da dívida interna); (iii) criar referencial de longo prazo para financiamento do setor privado, uma vez que as emissões públicas, dados seu alto volume e menor risco de crédito, servem como referência para a precificação de dívida privada; e (iv) propiciar a alocação de recursos entre gerações, na medida em que (a depender do prazo dos instrumentos de financiamento) à geração futura caberá o pagamento das despesas realizadas no presente com recursos oriundos do endividamento.²²

Essa citação é importante para que possamos demonstrar que até o presente momento o Brasil não está utilizando a dívida pública de modo a atingir algum dos quatro objetivos citados, pelo contrário o que se vê é uma utilização inadequada do endividamento público, pois serve apenas para facilitar a especulação financeira.

Por fim a última forma de enfrentamento da dívida pública é a que se funda em políticas de austeridade. Neste sentido, essa política de austeridade no Sistema da Dívida Pública do Brasil é verdadeiro estado de exceção, sobretudo, quando sabemos da remuneração de sobra de caixa dos bancos sem nenhuma contrapartida para a coletividade.

Isso intensifica o quadro de especulação que onera o povo trabalhador e beneficia a elite rentista. Nesta direção ponderam Laura Carvalho e Pedro Rossi que no caso brasileiro a austeridade mostra-se uma saída com poucos resultados.

Economistas nos dizem que o governo deve colocar ordem na casa e que, assim como uma família, deve apertar o cinto nos momentos de crise. Análises que carregam uma carga moral para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade e reprimir comportamentos

²¹ FASUBRA SINDICAL. PLP 257/16 transforma a União em seguradora internacional de investimentos e ainda garante a remuneração da sobra de caixa dos bancos. *FASUBRA Sindical*, Brasília, 12 abr. 2016. Disponível em: <https://fasubra.org.br/plp-257-16-transforma-a-uniao-em-seguradora-internacional-de-investimentos-e-ainda-garante-a-remuneracao-da-sobra-de-caixa-dos-bancos/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

²² CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de; SILVA, Anderson Caputo (orgs.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009, p. 58.

dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários. Discursos que não apenas simplificam o funcionamento da economia, mas falsificam: trata-se da retórica da austeridade que transpõe, sem adequadas mediações, supostas virtudes do indivíduo para o plano público, atribuindo características humanas ao governo. No Brasil, o ajuste fiscal – pela via do corte de gastos públicos – vem sendo vendido há pelo menos cinco anos como a fábula da cigarra e da formiga. O argumento moral aponta que os excessos devem ser remediados com abstinência e sacrifícios. Esses excessos têm várias faces – aumentos de salário mínimo, gastos sociais, intervencionismo estatal e até a Constituição de 1988 – e o remédio tem nome: austeridade. E o país vem se tratando com esse remédio que não tem eficácia comprovada e apresenta efeitos colaterais, como uma cloroquina da economia. Argumenta-se que os cortes de gastos vão recuperar a confiança e assim o crescimento e que as reformas econômicas que reduzem o papel do Estado encurtam esse caminho. Mas as reformas são realizadas e a crise continua e, não obstante, realimenta o discurso: enquanto houver crise haverá uma reforma adicional que supostamente vai gerar crescimento.²³

Dessa forma, corroborando com o pensamento de Piketty, quanto a falta de eficiência da austeridade como instrumento de controle e diminuição da Dívida Pública, Laura Carvalho e Pedro Rossi ponderaram sobre uma situação algumas vezes constatada no Brasil desde a sua redemocratização que é uma política de cortes de gastos para recuperar a confiança e gerar crescimento econômico, porém a crise continua e, mesmo assim, o discurso não perde força e novas reformas são feitas sem que o almejado crescimento aconteça.

3 O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL.

O Orçamento Público está diretamente ligado à política fiscal de um Estado, ao lado das políticas monetária e regulatória, e é uma das formas de intervenção do Estado na Economia com vistas a conduzir a população para uma vida que contemple o bem comum. Neste sentido, é importante consignar que uma adequada política fiscal tem como essência *“Administrar e a gerar receitas, além de cumprir metas e objetivos governamentais previstos em seus orçamentos, utilizando a alocação e a distribuição de recursos, assim como a busca pela estabilização da economia”*.²⁴

Portanto, é de se dizer que a o Orçamento Público é elemento central da política fiscal e sendo assim é necessário ponderar o seguinte:

Especificamente quanto à política fiscal, em que o orçamento tende a ser o seu principal meio de mediação, Giacomoni (2016) evidencia 4 objetivos macroeconômicos: (i) a manutenção de elevado nível de emprego; (ii) a estabilidade nos níveis de preços; (iii) o equilíbrio na balança de pagamentos; e (iv) a razoável taxa de crescimento econômico, qualificando a ação de governo no alicerce das seguintes funções econômicas clássicas: Alcativa - Foco no fornecimento de bens e serviços públicos, isto é, na ‘provisão’ daquilo que, não necessariamente, é produzido pelo governo, contudo financiado pelo orçamento público. (ex: investimento em infraestrutura; subsídios ao trigo e leite etc.). Distributiva - Associada a ajustes na distribuição de renda (correção das falhas de mercado), cabendo a sociedade definir o que considera níveis justos de distribuição de renda e riqueza, posto que a melhoria de uns é feita às expensas de outros (política e filosofia social). Estabilizadora - Ação estatal sobre a

²³ CARVALHO, Laura. ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. *Economia Pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 39-40.

²⁴ FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. *Ciclo orçamentário brasileiro* / Antônio Sergio Araújo Fernandes, Thiago Silva e Souza - Brasília: Enap, 2019. p. 30.

demanda agregada, cujo sistema fiscal embute reações automáticas na disposição de gastar dos consumidores (ex: mudança da alíquota tributária; implantação de programas de obras públicas; controle da taxa de câmbio etc).²⁵

Logo, o Orçamento Público é um instrumento fundamental para que o Estado promova a sua política fiscal, porém existe ainda outro aspecto que não pode ser desconsiderado, ou seja, o Orçamento Público é um verdadeiro palco de disputa política entre as classes sociais.

Seguindo esse raciocínio utilizar-se-á uma constatação concreta, prática, que é a seguinte: No modo de produção capitalista existem dois tipos de indivíduos, ou seja, os que compram mão de obra (detentores dos meios de produção) e os que vendem mão de obra (não detentores dos meios de produção).

Sabemos o debate que esta constatação da realidade concreta pode levantar, porém, não iremos abordá-lo neste texto, pois não é o objetivo do trabalho, o que não diminui a necessidade e importância de sua inserção para o desenvolvimento do raciocínio. Feita essa precaução metodológica passaremos ao ponto seguinte que é o Estado.

Ao menos em seu aspecto formal a democracia determina que o debate e as disputas políticas e econômicas deverão se dar dentro de regras claras e previamente estabelecidas, geralmente tais regras estão nas constituições de cada país. Ressaltando o aspecto formal do sistema democrático temos claro que competirá ao Estado o papel de terceiro imparcial responsável pela mediação das disputas mediante a garantia das regras do jogo político.

Neste sentido, a construção do Orçamento Público é um dos espaços políticos em que se pode perceber de modo nítido a disputa entre aqueles que vendem sua força de trabalho para sobreviver e os detentores dos meios de produção que compram essa força de trabalho.

O processo de elaboração, aprovação e execução orçamentária ocorre anualmente, independentemente da situação econômica, política, social e até sanitária de qualquer país. Conforme destacado por Schick (2007), trata-se de um processo político, marcado por conflitos e busca de soluções. Apesar de possuir forte componente incremental, também há rupturas importantes, tanto no conteúdo do orçamento – como principais programas e formas de tributação – quanto nas regras que regem a sua gestão. O processo de arrecadação e alocação de recursos públicos possui regras que balizam as relações políticas, econômicas e sociais, incluindo a forma de interpretação e aplicação das mesmas, conformando a governança orçamentária (Barcelos, 2012). Entre os diferentes regimes de governança orçamentária há regras específicas, mais voltadas para gestão fiscal do orçamento, que se distinguem de outras, puramente orçamentárias. As regras de gestão fiscal estão diretamente relacionadas ao contexto macroeconômico de condução da política fiscal, gerando possíveis limites à atuação do Estado, muitos dos quais artificiais, sem qualquer contrapartida na economia real. Historicamente, mudanças no arcabouço institucional da política fiscal, do ponto de vista tanto teórico quanto aplicado, estão intrinsecamente ligadas à discussão sobre o papel do Estado.²⁶

Logicamente, se o Estado fosse efetivamente um ente imparcial existiria um equilíbrio nessa disputa, mas nem sempre o que está estabelecido no texto constitucional se confirma na realidade concreta, na vida do povo trabalhador. Ademais, na construção do Orçamento

²⁵ FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. *Ciclo orçamentário brasileiro* / Antônio Sergio Araújo Fernandes, Thiago Silva e Souza - Brasília: Enap, 2019. p. 30-31.

²⁶ DWECK, Esther. Os Constrangimentos Fiscais na Gestão do Orçamento. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. (orgs.). *Governança orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2022, p. 247.

Público é que se percebe qual é a política do Estado para as pessoas que precisam de políticas públicas para garantir um mínimo de cidadania. Logo,

O orçamento público não é somente uma contabilidade de previsão de receitas e fixação de despesas; ele é maior e atinge grande número de pessoas, expressando as políticas a serem desenvolvidas pela entidade pública, os interesses que nele predominam e os setores beneficiados. Além de ser aberto à participação popular, na definição das prioridades, o orçamento público tem sua elaboração feita pelo Poder Executivo e sua aprovação, pelo Poder Legislativo, dentro do processo legislativo normal.²⁷

A centralidade do Orçamento Público para um sistema democrático está no fato de possuir as funções definir, executar e avaliar os serviços públicos, por intermédio de políticas públicas e ainda serve como instrumento da administração pública, que contribui para o desenvolvimento econômico e social na medida em que possibilita ao poder público direcionar os rumos da produção e distribuição da riqueza.

Destaque-se ainda que o Orçamento Público conduz o gestor em suas ações para o futuro *na medida em que embora possua uma vigência anual, o orçamento público não pode ser concebido ou executado isoladamente do período imediatamente anterior e do posterior*.²⁸ Portanto, não resta dúvida quanto à importância do Orçamento Público para que os indivíduos possam garantir sua cidadania por intermédio da efetivação dos direitos fundamentais.

Porém, no Brasil existe um desequilíbrio entre as partes em disputa, desequilíbrio que conta com o respaldo do Estado para garantir privilégios aos detentores dos meios de produção. Mas antes de entrarmos nas peculiaridades, nada republicanas, que envolvem o Orçamento Público é importante compreender como é o processo de construção da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Segundo a Constituição Federal os Orçamentos dos entes devem respeitar um planejamento cronológico que, em tese, culminará na execução da proposta. Neste sentido, o artigo 165 dispõe o seguinte: *Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.*

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (§ 1º, Art. 165 da CF/1988).

O Plano Plurianual (PPA) é cronologicamente o primeiro instrumento do sistema orçamentário dos entes políticos (União, Estados, DF, Municípios). Em essência trata-se de um documento definidor das diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um prazo de quatro anos. Por isso se diz que no PPA fica estabelecido um planejamento de médio prazo para o país, estado, Distrito Federal, e município.

O Plano Plurianual – PPA possui um caráter estratégico na medida em que contempla investimentos em obras de maior duração além de oferecer um balizamento tanto para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Ademais o PPA contribui

²⁷ ANDRADE, N. A. *Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 43.

²⁸ CARRARO, Nilton Cezar. SOARES, Jéssica Karine. SOUSA, Marco Aurélio Batista de. Orçamento Público: uma abordagem sobre sua estrutura, com enfoque geral ao plano plurianual e ao seu cumprimento. *Revista Espacios*. Caracas, v. 38, n. 8. 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n08/a17v38n08p03.pdf>. Acesso em: 22 maio 2022.

para a continuidade dos projetos públicos, pois sua duração insere-se em mais de um mandato político, ou seja, começa no segundo ano dos mandatos e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte.

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (§ 2º, Art. 165 da CF/1988).

Balizando-se pelo que foi estabelecido no PPA o Poder Executivo de cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) enviará aos respectivos Poderes Legislativos, até o dia 15 de abril, um projeto de lei que estabelece quais são as prioridades e metas para o próximo ano. Após a aprovação desse projeto ele será denominado Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Portanto, se o PPA traça um plano de médio prazo a LDO estabelece um planejamento que pode ser definido como de curto prazo. Ademais, a LDO faz um link entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual que veremos a seguir.

O terceiro instrumento de um sistema orçamentário é a Lei Orçamentária Anual – LOA que é um projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo de cada uma das esferas (União, Estados, DF, Municípios) e enviada aos respectivos Poderes Legislativos para a aprovação/autorização e acompanhamento/fiscalização da execução dos valores inicialmente previstos/planejados. Ressalte-se ainda que o processo de elaboração (Poder Executivo), aprovação (Poder Legislativo) e execução (Poder Executivo) é regulamentado pela Lei nº 4.320/1964.

Quanto a LOA podemos concluir que ela é o último estágio do processo legislativo do orçamento público. Quando o projeto da LOA iniciar seu tramite já teremos um plano de médio prazo que é o PPA com as ações prioritárias e também já temos as diretrizes para implementar esses programas e ações para o próximo ano que é a LDO. Portanto, caberá a LOA fixar quanto poderá ser gasto em cada um desses itens no próximo ano e dizer de onde virão os recursos para custear tais despesas.

A LOA geralmente é a última peça a ser aprovada por deputados e vereadores em cada sessão legislativa do ano conforme o disposto na Constituição Federal. Ademais, a LOA faz uma projeção das receitas para o próximo ano, com base no histórico/tendência de arrecadação conforme os movimentos da economia.

Quando o Executivo estabelece uma previsão de quanto será a arrecadação no ano seguinte, então, serão fixadas as despesas para cada uma das metas/ações. Uma vez aprovada a LOA os governos saberão quais são os montantes que terão a sua disposição para cada uma das prioridades previstas no PPA.

Porém, isso não necessariamente significa que aquele valor estará disponível em caixa para a realização dessas despesas, pois para tanto será fundamental que as receitas previstas sejam realizadas/arrecadadas. É como se até agora o sistema orçamentário estivesse no plano abstrato e o segundo momento é justamente transformar o abstrato em concreto o que é tarefa do Poder Executivo.

Como se sabe a LOA é um projeto de iniciativa do Poder Executivo, mas os membros do Poder Legislativo podem apresentar emendas ao orçamento. Com previsão constitucional a emenda parlamentar é o instrumento que permite ao Congresso Nacional participar da elaboração do orçamento anual, ou seja, é uma oportunidade que os parlamentares têm de acrescentarem novas programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas de suas respectivas bases eleitorais.

Existem essencialmente três tipos de emendas ao orçamento: a) Individuais em que cada parlamentar decide onde alocar o dinheiro. Neste tipo de emenda geralmente reserva-se um montante total que é dividido igualmente entre os deputados e/ou senadores. b) De bancada que são emendas coletivas, elaboradas por deputados e/ou senadores do mesmo estado ou região. c) De comissão também são emendas coletivas, mas com a diferença de que são oriundas, ou pertencem, a comissões permanentes da Câmara ou do Senado.

Compreendido como funciona o sistema orçamentário federal analisaremos dois tópicos que expressam de modo evidente que o Orçamento Federal no Brasil foi tomado, subtraído, controlado, pelos detentores dos meios de produção que o fazem por intermédio de parlamentares alinhados aos seus interesses de classe dominante.

3.1 O ORÇAMENTO SECRETO.

Já sabemos que as emendas parlamentares são uma forma que os Deputados e Senadores têm de acrescentar novas programações orçamentárias para contemplar suas respectivas bases eleitorais. Com a ascensão de Jair Messias Bolsonaro ao poder o que se viu no Brasil foi a incapacidade de tal governo de gerir o Orçamento Público dada sua ampla, visível e constrangedora incompetência em todos os seus setores.

Ante a catástrofe humanitária, política e econômica que foi o governo de Jair Messias Bolsonaro um amontoado político conhecido por seu peculiar fisiologismo e pela alcunha de *centrão* assaltou a prerrogativa constitucional do Executivo e passou literalmente controlar o orçamento federal devido à fragilidade técnica e política do governo. Então, o Orçamento Público Federal foi entregue pelo Executivo a esta facção do Congresso Nacional. À época dos fatos a Economista Laura Carvalho ponderou qual seria o rumo da política econômica e fiscal:

É provável que o Brasil siga sem rumo de política econômica até 2022. Enquanto isso, parlamentares devem manobrar o teto de gastos para se manterem de barriga cheia — o cenário não é muito distinto do governo Temer. Com a eleição de Arthur Lira e Rodrigo Pacheco para a presidência da Câmara e do Senado, o presidente Jair Bolsonaro poderia passar a ditar os rumos da política econômica do país na segunda metade de seu governo. É o que se poderia esperar de um governo com uma agenda econômica clara. Entretanto, a vitória do *centrão* parece trazer mais perguntas do que respostas. No campo da política fiscal, por exemplo, o eixo daqui para frente será a manutenção do teto de gastos e a aprovação das reformas propostas pelo Ministério da Economia, ou a conquista de maior popularidade para o presidente por meio da expansão significativa de programas de transferência de renda?²⁹

O que se viu foi que com o comando político do Orçamento Público Federal o *centrão* imediatamente montou uma estrutura inovadora, para usar um adjetivo moderado, que tem sido chamada de Orçamento Secreto. Ocorre que essa estrutura concretizada pelo Orçamento Secreto permite que este grupo político denominado *centrão* controle o pouco do Orçamento Público Federal que não é destinado ao pagamento de juros e amortização da Dívida Pública. Tais recursos representam a única fatia do orçamento que poderia efetivar políticas públicas nas áreas de interesse coletivo como saúde, segurança pública, educação, infraestrutura, habitação, etc.

²⁹ CARVALHO, Laura. A vitória do *centrão* no Congresso e a volta do fisiologismo fiscal. *NEXO*, São Paulo, 04 fev. 2021. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2021/A-vit%C3%B3ria-do-centr%C3%A3o-no-Congresso-e-a-volta-do-fisiologismo-fiscal>. Acesso em: 21 jun. 2023.

O famigerado Orçamento Secreto é uma construção juridicamente absurda por pelo menos dois motivos. Primeiro, porque a ideia de que os recursos públicos não possam ser rastreados não se coaduna com a transparência e eficiência no trato da coisa pública, especialmente em um sistema republicano. Segundo, porque a ideia de que o Estado trabalhe com recursos públicos de modo a impedir ou embaraçar, de qualquer modo e com qualquer pretexto, a atuação dos órgãos de fiscalização e controle como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União é em essência inconstitucional.

Vejamos como funciona essa criação genuinamente brasileira. Aqui é importante dizer que o chamado Orçamento Secreto se consolida mediante a chamada Emenda de Relator que é um quarto tipo de emenda que foi inserido no sistema orçamentário brasileiro.

As emendas de relator são um dos quatro tipos de emendas existentes — há a individual, a de bancada, a de comissão e a da relatoria. A diferença da emenda de relator para as outras é que ela é definida pelo deputado federal ou senador escolhido como relator-geral do Orçamento a cada ano, em negociações geralmente informais com os demais colegas. Essa modalidade de emenda apareceu no Orçamento de 2020.³⁰

Este tipo de emenda permite a identificação do órgão orçamentário, da ação que será desenvolvida e até do favorecido pelo dinheiro. No entanto, o deputado que indicou a destinação da verba fica oculto. O dinheiro é repassado na figura do relator do Orçamento, que varia ano a ano. Em 2021, o montante reservado para emendas do relator foi de R\$ 16,8 bilhões. Isso significa que esse dinheiro poderá ser destinado à base política de um parlamentar sem que ele seja identificado.³¹

Se compreendermos o Orçamento Público em sua essência perceberemos que é justamente no âmbito orçamentário que as disputas ocorrem, ou seja, em um sistema político democrático o Estado permite que a luta de classes ocorra dentro do arranjo institucional, sobretudo no Legislativo e no Judiciário.

Porém, ao permitir essa disputa política o Estado passa a falsa ideia de imparcialidade entre as classes em disputa e de quebra evita uma ruptura social capaz de destruir o arranjo institucional que no capitalismo foi criado para garantir a exploração daqueles que não controlam os meios de produção. Um olhar atencioso para o dito Orçamento Secreto permitirá que se perceba que essa estrutura institucional, que seria o espaço de conquista de direitos, na verdade é um ardil para drenar o restante dos recursos que não foram apropriados pela dívida pública.

As emendas de relator não permitem o adequado acompanhamento de quem foi contemplado e como o dinheiro será investido o que é completamente contraditório para um sistema intitulado de democrático, afinal em uma democracia a população tem o direito de participar da decisão que envolve a destinação dos recursos públicos oriundos do trabalho gerador da riqueza e dos impostos.

Porém, o que se percebe é que no atual modelo orçamentário brasileiro o Estado que deveria ser o mediador imparcial da luta de classes tem funcionado como instrumento de opressão, exploração e eliminação da população pela via indireta da falta ou desestruturação das políticas públicas.

³⁰ AMARAL, Luciana. Entenda o que é o 'orçamento secreto' que mobiliza a Câmara. *UOL Notícias*, São Paulo, 09 nov. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/11/09/entenda-o-que-e-o-orcamento-secreto-em-disputa-entre-stf-e-camara.htm> Acesso em: 04 jun. 2022.

³¹ BARBIÉRI, Luiz Felipe. Entenda o 'orçamento secreto'. *G1*, Brasília, 09 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/09/entenda-o-orcamento-secreto.ghtml>. Acesso em: 04 jun. 2022.

Ante as circunstâncias essa excrecência chamada Orçamento Secreto foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a inconstitucionalidade do chamado Orçamento Secreto, como ficaram conhecidas as emendas de relator ao Orçamento Geral da União, identificadas pela sigla RP-9.

3.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95.

Não bastasse a estrutura pouco democrática e republicana do Orçamento Secreto e suas emendas de relator, no Brasil ainda temos outra estrutura perversa que é a Emenda Constitucional nº 95. A crueldade de tal emenda repousa em dois pontos sendo o primeiro o fato de que ela pertence à política de austeridade que é ineficaz e a mais injusta do ponto de vista fiscal e orçamentário, em segundo lugar pelo fato de que proíbe investimento social, mas não limita recursos orçamentários para juros da dívida pública.

*A pior solução, tanto em termos de justiça como em termos de eficácia, é uma dose prolongada de austeridade. No entanto essa é a opção adotada hoje na Europa.*³² No Brasil a luta de classes é tão explícita que não contente com as várias benesses já auferidas os detentores dos meios de produção conseguiram fazer com que os investimentos sociais fossem congelados por 20 anos, ratificando: congelamento de investimentos sociais por 20 anos.

A Emenda Constitucional n.º 95/2016 foi resultado das Propostas 241 e 55, que tramitaram, respectivamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, alcançando sua votação final, em segundo turno nesta última casa legislativa, no dia 16 de dezembro de 2016. A partir de então, foram inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) vários dispositivos que implementaram um novo regime fiscal com um limite para os gastos do governo federal, *que vigorará pelos próximos 20 (vinte) anos*. Esse novo regime valerá, portanto, *até 2036*, sendo o teto fixado para 2017 correspondente ao orçamento disponível para os gastos de 2016, acrescido da inflação daquele ano. Para a educação e a saúde, o ano-base será este 2017, com início de aplicação em 2018. *Qualquer mudança nas regras só poderá ser feita a partir do décimo ano de vigência do regime, e será limitada à alteração do índice de correção anual*. [...]. Aumentos reais do limite estão vedados, pois, de acordo com o § 3.º, inciso II desse mesmo artigo 102, nos exercícios posteriores a 2017, o limite dos gastos corresponderá ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Aplicado - IPCA (e assim sucessivamente). Apenas aumentos nominais são possíveis, portanto. *As regras do novo regime não permitem, assim, o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos. Somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras*. As novas regras desconsideram portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos), o que (e aqui já antecipando a nossa crítica a respeito), poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas

³² PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 527.

da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira.³³

Neste sentido, qual é a lógica por trás de uma estrutura que proíbe investimentos em saúde pública? Não existe outra lógica que não seja a intenção de destruir a vida daqueles que por não serem donos dos meios de produção dependem de políticas públicas do Estado nas áreas essenciais como saúde e seguridade social.

Fundamental ponderar ainda que políticas de austeridade ainda podem ser realizadas com maior sensatez e publicidade para que a população diretamente impactada tenha condições de conhecê-las, debatê-las e até recusá-las, porém, a Emenda Constitucional nº 95 mostra-se uma atuação completamente desproporcional na medida em que limita, trava, impede a aplicação adequada dos recursos públicos em políticas públicas fundamentais para a maioria da população que necessita de serviços públicos.

A pandemia do COVID-19 desvelou a face mais sombria do que pode produzir uma agressiva política de austeridade como é o caso da Emenda Constitucional nº 95, pois o corte de investimentos em uma área como a saúde pública fatalmente desestruturou o Sistema Único de Saúde – SUS retirando sua capacidade de reação e enfrentamento de momentos críticos como foi a Pandemia do COVID-19.

A relação entre a política de austeridade expressa na Emenda Constitucional nº 95 e o número de mortos em decorrência do COVID-19 é diretamente proporcional, pois quando um Estado desestrutura um sistema de saúde pública em uma sociedade extremamente desigual como a brasileira atua diretamente para eliminar os indesejados. Essa prática estatal possui um nome: Mistanásia. Logo, essa estrutura perversa liga-se diretamente aos mais de 700.000 brasileiros mortos durante a pandemia.

4 ESTADO DE EXCEÇÃO: A ESCOLHA DO INIMIGO INTERNO.

As abordagens em torno do conceito de estado de exceção podem apresentar algumas peculiaridades decorrentes da análise eurocêntrica da questão, porém no Brasil é possível percebermos o estado de exceção antes mesmo do surgimento de seu conceito contemporâneo.

Florestan Fernandes ressalta que o Brasil foi colonizado no início do século XVI e por ser colônia europeia ficou atrasado do ponto de vista de desenvolvimento econômico se tornando um país periférico estruturado nos privilégios de uma espécie de nobreza que utilizará a violência para manter tais privilégios.

Essa formação da burguesia brasileira tem implicações internas e externas no que se refere ao modo como ela se relacionará com as classes populares, portanto é importante destacar que *frente ao avanço de organizações populares, ainda que distantes de processos revolucionários, a solução encontrada foi a repressão política e policial direta, em especial através de dois períodos ditatoriais.*³⁴

³³ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000100259&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 26 fev. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. (Grifo nosso).

³⁴ FONTES, Virgínia. Capitalismo, luta de classes e democracia no Brasil contemporâneo. In: SILVA, Carla Luciana; CALIL, Gilberto Grassi; SILVA, Marcio Antônio Both da. (orgs.), *Ditaduras e democracias: estudos sobre poder, hegemonia e regimes políticos no Brasil (1945-2014)*. Porto Alegre: FCM, 2014, p. 238.

Na história brasileira percebe-se que as classes dominantes, que redundariam na futura burguesia nacional, se moldaram no patrimonialismo, escravismo, repressão das massas, delineando uma cronologia da barbárie, ou seja, as vezes mais repressão, as vezes menos repressão, nunca sem repressão.

No fundo, a referida reviravolta confere novos fundamentos psicológicos, morais e políticos ao enrijecimento da dominação burguesa e à sua transfiguração numa força social especificamente autoritária e totalitária. É aqui, e não numa suposta deterioração do liberalismo nem numa presumível exacerbação do mandonismo tradicionalista, que se devem procurar as raízes psicossociais e históricas da mudança do horizonte cultural das classes e estratos de classes burgueses. Essa mudança levou, gradualmente, nas últimas quatro décadas, a uma nova filosofia política e a ações de classes que puseram em primeiro plano o privilegiamento as situação de interesses da burguesia como um todo. Ela serviu, pois como de fundamento para uma solidariedade de classes que deixou de ser ‘democrática’ ou, mesmo, ‘autoritária’, para tornar-se abertamente ‘totalitária’ e contra-revolucionária, em suma, o fermento de uma ditadura de classe *preventiva*.³⁵

A burguesia brasileira tornou-se uma classe inercial, ou seja, está parada e, portanto permanecerá parada atuando contra tudo e todos que possam ameaçar sua posição/condição de inércia. Porém, é preciso explicar que essa posição de inércia é na verdade uma posição de privilégio garantido pelo Estado, logo, a burguesia sempre atuou no sentido de estabelecer uma ordem contrarrevolucionária contra qualquer ameaça a sua posição de privilégio.

Neste sentido, é importante a definição da burguesia brasileira como abertamente totalitária como elemento central para a uma ditadura de classe preventiva. Mas é de se pontuar que no início a ordem contrarrevolucionária era preventiva, mas como o tempo se tornou permanente e é isso que transforma o Brasil em um exemplo peculiar de estado de exceção permanente.

Para que fique concretamente demonstrado o estado de exceção permanente no Brasil cite-se o próprio texto constitucional: “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

Exército, Marinha e Aeronáutica em um Estado Democrático têm como função essencial proteger o país da ameaça externa, porém no Brasil as forças armadas são instrumento repressão contra seu próprio povo, pois além da disposição do Art. 142 da Constituição Federal nossa história é rica em exemplos. O Exército brasileiro desde sempre foi usado para massacrar o povo brasileiro basta lembrar a Cabanagem (1835- 1840) no Pará, Farroupilha (1835 – 1845) no Rio Grande do Sul, Balaiada (1838-1841) no Maranhão, Canudos (1896 – 1897) na Bahia.

Neste sentido, nossa história é a própria suspensão da condição humana na medida em que é repleta de privilégio para classe dominante e brutalidade para o povo brasileiro, esta é a essência do estado de exceção e paralelamente é também a nossa trágica história. Podemos citar exemplos concretos ao olharmos a história do Brasil: escravidão, tortura, assassinatos, estupros sobre índios e negros; Destruição de Palmares; Guerra do Contestado, Ditadura do Estado Novo; Ditadura Empresarial Militar; Massacre do Carandiru; Massacre de Eldorado

³⁵ FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 317.

do Carajás; Genocídio Yanomami de Haximu; Chacina do Morro do Fallet; Mistanásia na Pandemia do COVID-19; Novo Genocídio Yanomami durante o governo Bolsonaro; dentre outros.

Logo, a burguesia nacional moldou uma forma de dominação voltada para o espaço interno do Brasil, ou seja, o inimigo está dentro do Estado e por isso se diz que no estado de exceção existe a procura por um inimigo interno. Portanto, a história do Brasil nos mostra que se trata de um país onde vigora uma ordem contrarrevolucionária permanente contra seu próprio povo, especificamente o povo trabalhador que não figura entre os membros da burguesia.

Nos exemplos acima descritos percebemos que indistintamente as vítimas foram pessoas despossuídas, os não proprietários da terra, não proprietários de indústrias, não proprietários de bancos, ou seja, o Estado brasileiro escolheu como inimigo o seu próprio povo, portanto os não proprietários são historicamente o inimigo interno a ser combatido para garantir o espaço de privilégio da burguesia.

Para avançarmos na discussão é importante recorrermos às lições de Giorgio Agamben para situarmos onde está e contra quem o estado de exceção direciona a suas armas. Pois bem,

O estado de exceção fica no limite entre a política e o direito. Estar no limite entre a política e o direito entende-se aqui como um lugar, ou posição, de algo que esteja entre o mundo real representado pela política (ser) e o mundo virtual representado pelo direito (dever ser). Logo, o estado de exceção apresenta-se como a forma legal do que não pode ter forma legal.³⁶

Logo, o estado de exceção volta-se para o espaço interno do Estado, para seus elementos constituidores que são povo, território e poder. Portanto, a atuação ou funcionamento do estado de exceção no Brasil historicamente foi direcionado contra aqueles que nunca tiveram o controle dos meios de produção (terra, indústria, banco, mídia).

E é o que se define como *guerra civil legal*. Cite-se Adolf Hitler que promulgou o “Decreto para a proteção do povo e do Estado” que suspendeu direitos relativos às liberdades. Esse decreto nunca foi revogado e, portanto esteve vigente em todo o Terceiro Reich

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos. Diante do incessante avanço do que foi definido como uma “guerra civil mundial”, o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente – e, de fato, já transformou de modo muito perceptível – a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição. O estado de exceção apresenta-se nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo.³⁷

³⁶ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 11-12.

³⁷ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 12-13.

Percebe-se que o autor se empenha em estabelecer que o estado de exceção situa-se em um limbo, um espaço entre o direito e a política, ou entre a democracia e o absolutismo. Portanto, o pensamento de Giorgio Agamben nos ensina que o estado de exceção é *dar forma legal ao que não tem forma legal*.

Aqui é pertinente que se traga um texto de Enzo Bello, Gilberto Bercovici e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima para reforçar essa ideia do lugar onde se encontra o estado de exceção que é o espaço entre o direito e a política, mas para tanto é necessário um esforço homérico, especialmente do Poder Judiciário:

O contorcionismo praticado por juízes e tribunais atualmente para a aplicação seletiva da constituição e das leis, e o esforço para insistir na justeza de tal aplicação perante a opinião pública são denunciadores da suspensão do texto constitucional, bem como da sobreposição institucional de suas jurisprudências sobre o que o texto constitucional estabelece. Assim, a liberdade de ação para a utilização do direito como arma política – a mais ‘perniciosa’ das armas da disputa política (Neumann, 1998: 44) – tem sido decisiva para o desgaste da constituição. Justamente para a constituição que entregou sua própria guarda à última instância do poder judiciário; o qual se encarregou de esvaziá-la.³⁸

O Poder Judiciário em um estado de exceção, portanto, trabalhará para criar o que Giorgio Agamben chama de limbo entre o direito e a política e nessa tarefa irá desconsiderar, ou suspender, o ordenamento jurídico constitucional.

Não obstante a citação do “Decreto para a proteção do povo e do Estado” do Terceiro Reich o raciocínio deste texto é demonstrar que contemporaneamente o estado de exceção aperfeiçoou seus instrumentos de modo que surgiram e surgirão novas formas/maneiras de opressão, ou seja, no caso do Brasil, por exemplo, o sistema da dívida pública mostra-se tão eficiente quanto referido decreto alemão no que se refere à capacidade de repressão e extermínio do povo por imposição de uma minoria com privilégio.

No caso brasileiro o exemplo fundamental de como o estado de exceção dá forma jurídica ao que não pode ter forma jurídica é o famigerado processo que apeou do poder a Presidente Dilma Vana Rousseff em 2016, pois é neste movimento que fica possível perceber como o estado de exceção aperfeiçoou/sofisticou seus métodos.

O processo de *impeachment* é um processo político, mas depende de sólida fundamentação jurídica. O Brasil vivencia desde 2016 o que autores como Paulo Bonavides denominam de “golpe de Estado institucional” (Bonavides, 1999: 19-31), ou seja, o regime mantém as aparências democráticas, mas as instituições mudam em sua essência, promovendo a derrubada da Constituição de 1988 para a implementação das políticas econômicas neoliberais, anunciadas no programa denominado “Uma Ponte para o Futuro” pelo grupo ligado a Michel Temer (Mascaro, 2018: 69-93). Não são necessários sofismas ou de exercícios retóricos para disfarçar a realidade. *Impeachment* sem fundamento jurídico nada mais é do que um golpe de Estado. Um golpe patrocinado por parcela do Poder Legislativo, o que não lhe confere legitimidade alguma. Mas, para vários juristas, ministros e ex-ministros do Supremo Tribunal Federal, inclusive e especialmente os defensores da “doutrina brasileira da efetividade”, todo esse processo de quebra constitucional não significou nada. Todos vieram a público defender a argumentação cabotina de que o processo de *impeach-*

³⁸ BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1769-1811, 2019. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470, p. 1790.

ment estava previsto na Constituição, portanto, não poderia ser um golpe. Na prática, a “doutrina brasileira da efetividade” produz como resultados a negação e a suspensão da constituição, o que reforça o descompasso entre teoria e prática, normatividade e realidade. Após a exposição do que é a “doutrina brasileira da efetividade”, quem a representa, qual a sua proposta teórica e qual a sua agenda, cabe agora abordar a sua aplicação na prática através de alguns elementos interligados: (i) a ilusão da ausência de efetividade, a vigência de um estado de exceção e a onda de retrocessos de direitos fundamentais; e (ii) o congelamento por vinte anos de investimentos do governo federal em investimentos em políticas públicas de direitos sociais, especialmente as relacionadas à saúde e à educação (Emenda Constitucional nº 95, de 2016).³⁹

Neste sentido, recorreremos à ponderação de Michel Foucault para quem ao longo do tempo ocorreu um aperfeiçoamento/aprimoramento dos instrumentos de opressão. Tal processo surge no mínimo na Idade Média quando se iniciam os debates em torno das penas de suplício, ou penas fundadas unicamente na violência/vingança. Tal reflexão fez com que surgissem movimentos políticos que defendessem uma alternativa a esta maneira de punir, pois de certo modo isso poderia conduzir o povo a agir violentamente contra o poder instituído.

A percepção então foi de que era preciso encontrar uma forma de punir que não alimentasse a vingança no povo contra o governo estabelecido, mas que ao mesmo tempo permitisse a este governo punir de modo eficiente. Era preciso criar uma maneira mais sutil, porém capaz de trazer ao condenado os mesmos efeitos das penas de suplício. Surge com isso um discurso fundado no caráter humano, ou seja, era preciso punir exemplarmente, mas desde que se reconhecesse o humano que existe dentro de cada um.

Essa necessidade de um castigo sem suplício é formulada primeiro como um grito do coração ou da natureza indignada: no pior dos assassinos, uma coisa pelo menos deve ser respeitada quando punimos: sua “humanidade”. [...] Mas nessa época das luzes, não é como tema de um saber positivo que o homem é posto como objeção contra a barbárie dos suplícios, mas como limite de direito, como fronteira legítima do poder de punir. Não o que ela tem de atingir se quiser modifica-lo, mas o que ela deve deixar intacto para estar em condições de respeitá-lo *Noli me tangere*. Marca o ponto de parada imposto à vingança do soberano. O “homem” que os reformadores puseram em destaque contra o despotismo do cadafalso é também um homem-medida: não das coisas, mas do poder.⁴⁰

Logo, a pretexto de humanização da punição surgiu uma forma de punição mais eficiente na medida em que se percebe o poder e não a vingança sobre o condenado e dessa forma ocorreu uma espécie de economia da violência na medida em que ela foi diluída no aparente humanismo e agora é mais eficiente uma vez que prolonga o tempo do sofrimento do condenado afinal não é humano usar o suplício até a morte, *mas é humano aprisionar e torturar deixando-o viver* e por isso se diz que a violência deu lugar ao poder nesse processo de aprimoramento das formas de condenar alguém ao sofrimento.

O que se viu foi um aperfeiçoamento dos processos de punição com objetivo de ganhar o apoio e não o horror popular e ainda garantir/possibilitar uma punição com aparência de

³⁹ BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1769-1811, 2019. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470, p. 1795.

⁴⁰ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 42 ed. Tradução: Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 74.

humanidade ao condenado. Então, se antes as penas eram violentas, sanguinárias e os processos rápidos e com o poder de decisão concentrado em uma instância apenas, a partir das reformas a estrutura física que o processo de acusação deveria percorrer até que se chegasse a uma punição foi diluído, desconcentrado, e dessa maneira as pessoas com poder de punir e o tempo para a punição foram consideravelmente ampliados.

■ CONCLUSÃO

Quando propusemos discutir a dívida pública e seus impactos, sobre a vida e futuro da população brasileira, o fizemos sem considerar o argumento raso de que só economista de formação tem conhecimento, e, portanto condição, de analisar e discutir dívida e orçamento públicos. Isso não é verdade. Afinal é preciso que todos tenham consciência do que ocorre no Brasil no que se refere à dívida pública, orçamento, e direitos sociais.

Toda questão econômica é antes de tudo uma questão política em essência. Não há como entender o contrário, ou seja, é a política que faz a economia e não o contrário como alguns querem nos fazer crer. Afastar o povo da discussão econômica com dados e teorias complexas é o que tem feito com que no Brasil o povo não tenha conhecimento da absurda especulação praticada com o intuito de fazer sofrer a população em benefício de banqueiros.

O sistema da dívida pública é uma forma de estado de exceção em que a suspensão da ordem jurídica se dá não somente pelo viés militar, bélico, policialesco, mas também por seu viés de negar acesso aos direitos sociais sob o manto da política de austeridade que em verdade é política de extermínio de gerações de brasileiros.

Essa estrutura fundada na relação dívida pública e orçamento que dá dinheiro para remunerar a sobra de caixa dos bancos sem qualquer contrapartida e que paralelamente retira recursos dos direitos sociais é uma escolha política. A análise fica ainda mais indignante quando se percebe que essa política não se inicia com a Emenda Constitucional 95, que é a forma jurídica do que não pode ter forma jurídica, afinal muito antes de 2016 o Estado brasileiro já usava o orçamento público para atender ao interesse a elite.

E essa opção política demonstra que o estado de exceção se consolidou como regra no Brasil, pois gerações sucumbirão sem que nenhuma limitação ao pagamento de juros seja feita, ao passo que o congelamento de investimentos sociais de uma população que cresce, até 2050 segundo o IBGE, representa em verdade a diminuição dos recursos e não somente o congelamento dos investimentos. Dessa forma, a dívida pública brasileira demonstra de modo inequívoco, que não de hoje, vivemos em estado de exceção em que a ordem jurídica do estado de bem estar social foi suspensa para atender o interesse da especulação financeira.

Portanto, o Brasil é exemplo de estado de exceção permanente que logrou êxito em aperfeiçoar os instrumentos de repressão ao inimigo interno que para este Estado é o seu próprio povo. O Sistema da Dívida Pública é marco fundamental de eficiência repressiva contra o povo, pois é forma de extermínio de seres humanos pela via do desvio dos recursos orçamentários que faltam aos direitos sociais e sobram para o pagamento juros e amortização da dívida pública, atendendo assim ao interesse da elite rentista brasileira.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Luciana. Entenda o que é o 'orçamento secreto' que mobiliza a Câmara. *UOL Notícias*, São Paulo, 09 nov. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas->

noticias/2021/11/09/entenda-o-que-e-o-orcamento-secreto-em-disputa-entre-stf-e-ca-mara.htm Acesso em: 04 jun. 2022.

ANDRADE, N. A. *Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

AUDITORIA CIDADÃ. *Compilado: gráficos de pizza do orçamento geral da união (executado) – 2011-2018*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/graficos-de-pizza-do-orcamento-geral-da-uniao-executado-2011-2018/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

AUDITORIA CIDADÃ. *Orçamento Federal Executado (Pago) Em 2019 = R\$ 2,711 Trilhões*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/orcamento-federal-executado-pago-em-2019-r-2711-trilhoes/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

AUDITORIA CIDADÃ. *Gastos Com a Dívida Pública Cresceram 33% em 2020*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

AUDITORIA CIDADÃ. *Gasto Com Dívida Pública Sem Contrapartida Quase Dobrou de 2019 a 2021*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

AUDITORIA CIDADÃ. *Gastos Com a Dívida Consumiram 46,3% do Orçamento Federal em 2022*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. Entenda o 'orçamento secreto'. *G1*, Brasília, 09 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/09/entenda-o-orcamento-secreto.ghtml>. Acesso em: 04 jun. 2022.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1769-1811, 2019. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470.

CAMPOLINA, Bernardo. FERNANDES, Rodrigo Cardoso. SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Imposto de Renda e Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

CARRARO, Nilton Cezar. SOARES, Jéssica Karine. SOUSA, Marco Aurélio Batista de. Orçamento Público: uma abordagem sobre sua estrutura, com enfoque geral ao plano plurianual e ao seu cumprimento. *Revista Espacios*. Caracas, v. 38, n. 8. 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n08/a17v38n08p03.pdf>. Acesso em: 22 maio 2022.

CARVALHO, André Roncaglia de. SOUZA, Luciana Rosa de. A evolução conceitual da desigualdade e da pobreza no pensamento econômico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 402-425, abril-junho/2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3142>.

CARVALHO, Laura. A vitória do centrão no Congresso e a volta do fisiologismo fiscal. *NEXO*, São Paulo, 04 fev. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2021/A-vit%C3%B3ria-do-centr%C3%A3o-no-Congresso-e-a-volta-do-fisiologismo-fiscal>. Acesso em: 21 jun. 2023.

CARVALHO, Laura. ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. *Economia Pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de; SILVA, Anderson Caputo (orgs.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

CIMINI, Fernanda. ROCHA, Laura. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 236-255, jan./mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381>.

DWECK, Esther. Os Constrangimentos Fiscais na Gestão do Orçamento. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. (orgs.). *Governança orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2022.

FASUBRA SINDICAL. PLP 257/16 transforma a União em seguradora internacional de investimentos e ainda garante a remuneração da sobra de caixa dos bancos. *FASUBRA Sindical*, Brasília, 12 abr. 2016. Disponível em: <https://fasubra.org.br/plp-257-16-transforma-a-uniao-em-seguradora-internacional-de-investimentos-e-ainda-garante-a-remuneracao-da-sobra-de-caixa-dos-bancos/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. *Ciclo orçamentário brasileiro* / Antônio Sergio Araújo Fernandes, Thiago Silva e Souza - Brasília: Enap, 2019.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FONTES, Virgínia. Capitalismo, luta de classes e democracia no Brasil contemporâneo. In: SILVA, Carla Luciana; CALIL, Gilberto Grassi; SILVA, Marcio Antônio Both da. (orgs.), *Ditaduras e democracias: estudos sobre poder, hegemonia e regimes políticos no Brasil (1945-2014)*. Porto Alegre: FCM, 2014.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 42 ed. Tradução: Raquel Ramalhe. Petrópolis: Vozes, 2014.

IPEA. *Comunicados do IPEA: dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil*. 58. ed. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA. *Dívida pública total*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?se-rid=38388>. Acesso em: 20 fev. 2020.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000100259&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 26 fev. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>.

MUGNATTO, Silvia; JANARY JÚNIOR. Tesouro: alta de juros fará dívida pública subir R\$ 2,9 bi. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 17 abr. 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/116504-tesouro-alta-de-juros-fara-divida-publica-subir-r-29-bi/>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. 1 ed. Tradução: Monica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SAÚDE. *Coronavírus Brasil – Painel de Controle: Óbitos Confirmados*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 22 maio 2022.

TESOURO NACIONAL. *O que é a Dívida Pública Federal?* Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em 20 fev. 2020.