

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

MARINA RAMOS DERMMAM

A AGENDA (DES)CONSTITUINTE DO GOLPE DE 2016: um estudo das ameaças
da Emenda Constitucional n. 95/2016 ao direito à saúde

SÃO PAULO

2019

MARINA RAMOS DERMMAM

A AGENDA (DES)CONSTITUINTE DO GOLPE DE 2016: um estudo das ameaças
da Emenda Constitucional n. 95/2016 ao direito à saúde

Dissertação de Mestrado apresentada à
Faculdade Latino Americana – FLACSO,
para obtenção de título de mestra em
Estado, Governo e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Luíza Matos
de Oliveira

SÃO PAULO
2019

DERMMAM, Marina Ramos.

A AGENDA (DES)CONSTITUINTE DO GOLPE DE 2016: um estudo das ameaças da Emenda Constitucional n. 95/2016 ao direito à saúde. São Paulo: FLACSO/FPA, 2019.

Quantidade de páginas: 96 p.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2019.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Luíza Matos de Oliveira

MARINA RAMOS DERMMAM

A AGENDA (DES)CONSTITUINTE DO GOLPE DE 2016: um estudo das ameaças
da Emenda Constitucional n. 95/2016 ao direito à saúde

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas,
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como
parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado,
Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em:

Prof. Dra. Ana Luíza Matos de Oliveira
FLACSO Brasil/Fundação Perseu Abramo (orientadora)

Prof. Dr. Lucas Andrietta
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Flávio Arantes
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Rafael Silva (suplente)
Universidade Federal do Espírito Santo

Ao meu avô Piu, em memória, que nos deixou no meio desta minha jornada.

Malandro e trabalhador. Gremista e nada mais.

Cozinheiro de mão cheia.

O avô mais amoroso que eu tive a sorte de ter.

“As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda a história da América do Sul.”

Sérgio Buarque de Holanda

RESUMO

Tomando como ponto de partida a agenda implementada pelo golpe de 2016, levada a cabo pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o presente trabalho analisou os impactos da constitucionalização da política econômica da austeridade na efetivação dos direitos constitucionais sociais, especialmente do direito à saúde. Tal agenda tem como objetivo esvaziar o conteúdo normativo da Constituição Brasileira de 1988. A Constituição Cidadã, como é conhecida, garante uma série de direitos sociais básicos (como educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência aos desempregados), princípios fundamentais (como os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa), além de prever os *valores* fundamentais da República (como o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais). Mais do que ser uma constituição do estado social, a Carta de 88 possui caráter dirigente, uma vez que apresenta em seu texto normas constitucionais programáticas, objetivos e diretrizes para a nação, delineando através deles projetos para o futuro que visam a melhorias das condições sociais e econômicas do povo brasileiro. O golpe de 2016, no entanto, vem na contramão deste projeto, apresentando (e aprovando) inúmeras reformas, inclusive constitucionais, que retiram direitos sociais. Estas ações impactam na realização de políticas públicas que, ao longo dos governos Lula e Dilma, vinham efetivando uma série destes direitos. A Emenda Constitucional n. 95/2016 além de desvincular a receita e deixar de prever percentuais mínimos para realização de políticas públicas nas áreas da educação e da saúde, também congelou os gastos federais, estabelecendo como parâmetro os investimentos do ano de 2016, que passarão a ser corrigidos pela inflação e sem vinculação ao Produto Interno Bruto (PIB) para os próximos vinte anos (ou seja, até 2036). As medidas de austeridade gravadas na Constituição podem aprofundar as desigualdades sociais, ocasionando prejuízos na execução de políticas públicas sociais.

Palavras-chave: Constituição dirigente - Direitos sociais - Golpe de 2016 - Emenda Constitucional n. 95/2016 - Novo regime fiscal - Austeridade.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the impacts of the constitutionalisation of the economic policy of austerity for the realization of social rights, especially the right to health, from the agenda implemented by the coup d'état of 2016, carried out by the impeachment of President Dilma Rousseff. The "Citizen Constitution" guarantees a catalogue of social rights (such as education, health, work, social security, assistance to the unemployed), based on the foundations of the Republic (such as the social values of work and free enterprise) and its fundamental objectives (such as national development, eradication of poverty and reduction of social and regional inequalities). More than a constitution of the social state, the Constitution of 1988 has the character of driving force, since its text presents programmatic constitutional norms, objectives and guidelines for the nation, that establish the projects for the improvement of the social and economic conditions of the Brazilian people. However, the 2016 coup comes against Constitutional project, presenting (and approving) several reforms that remove social rights. This agenda aims to empty the normative content of the Brazilian Constitution of 1988. These legal changes affected the public policies of promotion of rights that characterized the Lula and Dilma governments. The Constitutional Amendment n. 95/2016 dissociated the budget and the minimum percentages for public policies in the areas of education and health, and also limited federal expenditures, establishing as a parameter the 2016 investments, adjusted for inflation and not linked to the Gross Domestic Product for the next twenty years (ie until 2036). The austerity measures included in the Constitution have deepened social inequalities, causing losses in the implementation of public social policies.

Keywords: Directive Constitution - Social rights - Coup of 2016 - Constitutional Amendment no. 95/2016 - New tax regime – Austerity

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 COMO CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE	14
1.1 A TEORIA DA CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE	14
1.2 O CARÁTER DIRIGENTE DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E O PROBLEMA DA REALIZAÇÃO DO SEU PROJETO	19
1.3 O DIREITO À SAÚDE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	24
2. O GOLPE DE 2016 E SUA AGENDA DE RETIRADA DE DIREITOS	33
2.1. O GOLPE DE 2016	33
2.1.1. O CENÁRIO DE CONSOLIDAÇÃO DO GOLPE	33
2.1.2 A DERROCADA FINAL PELO CONGRESSO NACIONAL	40
2.2 A POLÍTICA ECONÔMICA DA AUSTERIDADE COMO VITORIOSA NO GOLPE DE 2016	45
2.3 A PONTE PARA O FUTURO COMO POLÍTICA DE AUSTERIDADE ESTRUTURANTE DO GOLPE	50
3. AS AMEAÇAS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 AO DIREITO À SAÚDE	54
3.1 AS POLÍTICAS DE AUSTERIDADE <i>VERSUS</i> OS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONAIS	54
3.2 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE IMPLANTADA PELO GOLPE DE 2016	60
3.3. IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS GARANTIDORAS DO DIREITO À SAÚDE	71
3.4. A INCOMPATIBILIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 COM O PROJETO POLÍTICO DIRIGENTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	87

INTRODUÇÃO

Com a destituição da presidenta eleita Dilma Rousseff em 2016, Michel Temer foi alçado ao poder. Suas ações à frente do Executivo Federal visavam a beneficiar a elite nacional e estrangeira, o que tem significado a retirada progressiva de diversos direitos sociais. Nesse sentido, destaca-se a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que congela por 20 (vinte) anos o orçamento público da União em relação aos gastos e investimentos públicos, especialmente nas políticas públicas sociais, sendo elemento chave para a compreensão dessa agenda de retirada de direitos, inclusive constitucionais.

A presente pesquisa objetiva analisar os possíveis impactos da constitucionalização da austeridade nas políticas públicas que efetivam os direitos sociais, com ênfase no direito à saúde¹. Para tanto, busca-se verificar como o golpe de 2016 vem desmantelando o projeto político dirigente pactuado na Constituição de 1988. E, ao entender a Emenda Constitucional n. 95/2016 como um de seus principais instrumentos, foi feita a análise dos principais impactos desta medida na realização do direito à saúde.

O método de pesquisa utilizado foi eminentemente documental, com análise de estudos sobre os impactos do novo regime fiscal na prestação de políticas públicas sociais, especialmente na área da saúde pública. O referencial teórico adotado foi o do jurista José Joaquim Gomes Canotilho, introdutor da ideia do constitucionalismo dirigente, além dos estudos recentes sobre o chamado “golpe de 2016”, onde se utilizou, em especial, as análises de André Singer e Jessé de Souza. Em relação à constitucionalização da política de austeridade no Brasil, serviram para análise os estudos da orientadora deste trabalho, Dra. Ana Luíza Matos de Oliveira, em parceria com outros estudiosos como Pedro Rossi, Esther Dweck e Flávio Arantes.

A presente dissertação está dividida em três capítulos: 1) A Constituição brasileira de 1988 como constituição dirigente; 2) O golpe de 2016 e sua agenda de retirada de direitos; 3) As ameaças da Emenda Constitucional n. 95/2016 ao direito à saúde.

¹ De se destacar, desde já, que o novo regime fiscal brasileiro é um fenômeno legislativo recente, o que não impede que diversos estudiosos e instituições de pesquisa já tenham monitorado quais os possíveis impactos deste.

No capítulo 1, é feito um panorama sobre a teoria do constitucionalismo dirigente e a sua influência na Carta Constitucional de 1988, documento onde estão insculpidas as bases políticas e sociais da Nova República.

A Constituição Cidadã, como é conhecida, marca um novo período democrático na história pátria, uma vez que nasce após um longo período ditatorial. A nova Carta brasileira contribui para a consolidação da democracia trazendo consigo um vasto rol de direitos e garantias fundamentais ao cidadão.

Os constituintes de 1988 instauraram um novo modelo de Estado (Estado Democrático de Direito – art. 1º CRFB), acompanhando, assim, as mudanças e urgências sociais, trazendo no texto constitucional uma série de direitos e garantias sociais e políticas. A ampliação dos direitos sociais fundamentais impõe ao Estado uma série de programas a serem realizados através de políticas públicas prestacionais.

A partir dessa premissa, trabalhou-se com a ideia de que a nossa constituição possui caráter dirigente, uma vez que apresenta em seu texto normas constitucionais programáticas, objetivos e diretrizes para a nação, delineando através deles projetos para o futuro que visam melhorias das condições sociais e econômicas do povo brasileiro.

Com base nisso, entende-se que o texto constitucional vincula o estado (em suas três esferas de poder) aos programas e diretrizes políticas ali inscritos. Nesse sentido é o direito à saúde, onde da simples leitura do art. 196 da CRFB (*a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação*) percebe-se que sua implementação está vinculada a uma ação, principalmente do Poder Executivo, que será o responsável pela realização de políticas públicas direcionadas ao cumprimento dos deveres constitucionais.

O capítulo 2 buscou demonstrar que houve um golpe (jurídico-parlamentar-midiático) no Brasil em 2016, o qual impediu a presidenta eleita Dilma Rousseff. O cenário de consolidação do golpe de 2016 é descrito desde as primeiras tensões do governo, a exemplo das jornadas de junho de 2013, passando pela acirrada eleição de 2014, culminando em toda a movimentação política para a derrubada da presidenta eleita.

A própria presidenta Dilma bem resumiu os objetivos dos atores sociais que patrocinaram seu *impeachment*:

A construção do golpe se deu no Congresso, na mídia, em segmentos do judiciário e no mercado financeiro. Compartilharam os interesses derrotados na urna e agiam em sincronia para inviabilizar o governo. O principal objetivo do golpe foi o enquadramento do Brasil na agenda neoliberal, que, por quatro eleições presidenciais consecutivas, havia sido derrotado na urna". (ROUSSEFF, 2019)

O chamado golpe possui uma agenda político-econômica que deságua na retirada de direitos da população. Um dos instrumentos desse projeto político-econômico golpista é a Emenda Constitucional n. 95/2016, o chamado novo regime fiscal. A EC n.95/16 constitucionaliza a política econômica da austeridade e, como consequência, ataca o cerne da constituição dirigente, dificultando a realização de políticas públicas sociais.

O novo regime fiscal, ao defender o desmonte da proteção social constitucional para atingir o que chama de "equilíbrio das contas públicas", dificulta a realização de políticas públicas sociais, motivo pelo qual, no capítulo seguinte, se estudam os possíveis impactos de tal medida na efetivação do direito à saúde.

O capítulo 3, por fim, faz a análise do novo regime fiscal brasileiro, que acabou por constitucionalizar a política econômica da austeridade. As projeções dos impactos desta medida são analisadas com ênfase especial na efetivação do direito à saúde.

Com o Novo Regime Fiscal, os gastos na área da saúde (aqui também se inclui os da educação) terão por base o ano de 2017, que será usado como parâmetro para fixação de recursos mínimos. Ou seja, até 2036, que é o tempo de vigência da medida, serão atualizados nominalmente os valores despendidos em 2017, mesmo sabendo que os recursos alocados não serão suficientes para atender às demandas do Sistema Único de Saúde satisfatoriamente.

Os impactos são significativos e já foram projetados em inúmeros estudos, como os realizados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O DIEESE apresentou, em 2016, nota técnica intitulada "PEC n. 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos". As consequências do congelamento de gastos, apontadas pelo estudo, são preocupantes. A mais alarmante delas é que a efetivação dos direitos sociais, por meio da realização de políticas públicas setoriais, não poderá acompanhar a expansão da demanda por serviço público advinda do

crescimento econômico e, até mesmo, do simples aumento populacional. Conclui o estudo:

É importante perceber que, mesmo garantindo a manutenção dos aumentos reais que foram implementados entre 2003 e 2015 nas despesas com educação e saúde, as pressões por mais e melhores serviços públicos tendem a se intensificar. Essa pressão deve aumentar seja por questões demográficas, como o crescimento e o envelhecimento da população, ou pelo constante aumento das demandas sociais. Além disso, considerando a grande carência da sociedade brasileira por serviços públicos, o congelamento real das despesas primárias por um período de 20 anos, tal qual definido pela nova regra, poderá comprometer ou até mesmo não assegurar a todos o atendimento mínimo desses serviços. (DIEESE, 2016)

Não muito diferente são as conclusões do IPEA em sua Nota Técnica nominada “Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil”. Ao apontar que o setor da saúde perderia algo em torno de R\$ 654 bilhões com os congelamentos de gastos, conclui:

Congelar o gasto em valores de 2016, por vinte anos, parte do pressuposto equivocado de que os recursos públicos para a saúde já estão em níveis adequados para a garantia do acesso aos bens e serviços de saúde, e que a melhoria dos serviços se resolveria a partir de ganhos de eficiência na aplicação dos recursos existentes. Ademais, o congelamento não garantirá sequer o mesmo grau de acesso e qualidade dos bens e serviços à população brasileira ao longo desse período, uma vez que a população aumentará e envelhecerá de forma acelerada. Assim, o número de idosos terá dobrado em vinte anos, o que ampliará a demanda e os custos do SUS. (IPEA, 2016)

Por último, vale fazer breve registro sobre as dificuldades de enfrentar uma análise de um acontecimento histórico tão recente, como o golpe de 2016, e os efeitos que sua agenda gera à população brasileira. Isso porque, enquanto se está estudando os fatos, especialmente os prognósticos dos autores e das autoras estudadas, a mestranda estava também lutando para que tal não acontecesse como visto. Em outras palavras, pesquisadora e sujeito da história acabaram por se confundir durante a escrita do trabalho.

1. A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 COMO CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE

1.1 A TEORIA DA CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE

De forma originária, o jurista português José Joaquim Gomes Canotilho, no ano de 1982, apresentou a tese de Constituição Dirigente², que se tornou um marco no estudo do constitucionalismo. Canotilho buscava a construção de uma Teoria da Constituição que correspondesse às demandas sociais pela efetivação dos direitos, segundo a qual a lei constitucional deve direcionar a atuação do Estado nesse sentido.

Uma Constituição Dirigente³ pode ser entendida como um conjunto de normas constitucionais onde se estatuem os fins e as tarefas do Estado, estabelecendo as diretrizes e os deveres para alcançá-los. A constituição se torna um programa para o futuro, fornecendo linhas de atuação governamental baseada na transformação social, na distribuição de renda e na direção pública do processo econômico.

Nas palavras do constitucionalista brasileiro Gilberto Bercovici (1999, p. 38), “a Constituição deixa de ser apenas do Estado, para ser também da sociedade”. Para ele, a constituição de caráter dirigente pretende racionalizar as decisões políticas, prevendo as ações de governo no texto constitucional. Assim, o dirigismo constitucional “busca racionalizar a política, incorporando uma dimensão de legitimidade material pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional”. Mais do que isso, a Constituição passa a ser não somente uma “garantia do existente, mas também um programa para o futuro” (BERCOVICI, 1999).

² Cabe esclarecer que Peter Lerche foi o primeiro a empregar o termo Constituição Dirigente (dirigierende Verfassung), em 1961. Entre as obras de Lerche e Canotilho há a semelhança da “descrença” no legislador, o que faz com que ambos tentem vincular o legislador à constituição de alguma forma. Canotilho, contudo, pareceu ir além ao propor como “pano de fundo” uma constituição de perfil programático e socializante.

³ A teoria do direito constitucional classifica as constituições, quanto à finalidade, entre garantia, balanço e dirigente. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999, p. 14-15): “modernamente, é frequente designar a Constituição de tipo clássica de *Constituição-garantia*, pois esta visa a garantir a liberdade, limitando o poder. Tal referência se desenvolveu pela necessidade de contrapô-la à Constituição-balanço. Esta, conforme a doutrina soviética que se inspira em Lasalle, é a constituição que descreve e registra a organização política estabelecida. Na verdade, segundo essa doutrina, a Constituição registraria um estágio das relações de poder. Por isso é que a URSS, quando alcançado novo estágio na marcha para o socialismo, adotaria nova Constituição, como fez em 1924, 1936 e 1977. Cada uma de tais Constituições faria o *balanço* do novo estágio. Hoje muito se fala em *Constituição-dirigente*. Esta seria a Constituição que estabeleceria um *plano* para dirigir uma evolução política. Ao contrário da *Constituição-balanço* que refletiria o presente (o ser), a *Constituição-programa* anunciaria um *ideal* a ser concretizado. Esta *Constituição-dirigente* se caracterizaria em consequência de *normas programáticas* [...]”.

Podemos afirmar, então, que a Constituição Dirigente visa a transformação do *status quo* através das promessas constitucionais. Ela pressupõe “uma filosofia da acção, ou seja, um accionalismo que se dirige à produção, reprodução e alteração da sociedade” (CANOTILHO, 1994, p. 458). Por meio dos programas de acção previstos nos textos constitucionais, os quais apontam diretrizes para a acção política em matéria social e econômica, como saúde, educação, e trabalho, vinculam-se os poderes estatais para que estes apliquem o plano previsto constitucionalmente para, assim, garantir as mudanças sociais almejadas. Em suma, as normas programáticas dirigentes direcionam a atuação dos poderes públicos para a aplicação de políticas públicas orientando a intervenção do estado no domínio econômico e social (LEAL, 2009, p. 75).

Em sua tese, Canotilho enumera como elementos dirigentes da constituição os princípios constitucionais, os preceitos determinadores de fins e as normas programáticas, normas fixadoras de tarefas do Estado e que definem o projeto constitucional.

As normas de carácter programático aqui referidas não são aquelas que a “doutrina tradicional” aponta como simples programas ou exortações morais desprovidas de vinculação, mas, sim, “normas definidoras de acção e de linhas de orientação dirigidas ao Estado” (CANOTILHO, 2000, p. 217), as quais possuem eficácia imediata tais como os demais preceitos constitucionais.

Pelo fato de vincular, em certa medida, a atuação dos órgãos estatais, não significa que a constituição de carácter dirigente trace uma linha única de atuação política. Ao contrário, as normas programáticas procuram estabelecer um fundamento constitucional para a política. Nos ensinamentos de Gilberto Bercovici (1999, p. 40), “a Constituição dirigente não substitui a política, mas se torna a sua premissa material”, até porque a definição dos fins do Estado não pode ficar à mercê de vontades políticas dos governantes, que deveriam se vincular mais aos pressupostos constitucionais do que aos interesses do mercado.

A constituição dirigente apresenta um contraponto à chamada “constituição garantia”, a qual tem por objetivo último apenas definir as competências dos poderes e regulamentar os procedimentos estatais. Este tipo de constituição, segundo Gilberto Bercovici (1999, p. 37), “deve ser entendida apenas como uma norma jurídica superior, abstraindo-se dos problemas de legitimação e domínio da sociedade”, ou

seja, uma norma competente apenas para organizar o procedimento de tomada de decisões:

Subjacente à essa tese da Constituição como “mero instrumento de governo” está o liberalismo e sua concepção equivocada de separação absoluta entre Estado e sociedade, com a defesa do Estado-mínimo, competente apenas para organizar o procedimento de tomada de decisões políticas. (BERCOVICI, 1999, p. 37)

Em contraponto à constituição garantia está a constituição de cunho programática-dirigente, que busca superar o entendimento de que a constituição é mera organizadora dos poderes estatais, passando a estabelecer a medida material para o exercício desses poderes. Com a nova teoria, os atos exercidos pelos entes estatais devem buscar seu fundamento na norma constitucional, podendo essa fundamentação ser feita pelos princípios estruturantes (Estado de Direito, República, democracia) ou pelas normas programáticas que deverão ser observadas e concretizadas pelos poderes.

Um dos problemas analisados por Canotilho foi o das relações entre a constituição e a lei. Para o autor português, o núcleo fundamental do debate era a vinculação do legislador, ou seja, o problema de como fazer o legislador observar a constituição:

O tema a abordar na presente investigação é, fundamentalmente, o problema das relações entre a constituição e a lei. O título – Constituição Dirigente e Vinculação ao Legislador – aponta já para o núcleo essencial do debate empreendedor: o que deve (e pode) uma constituição ordenar aos órgãos legiferante e o que deve (como e quando deve) fazer o legislador para cumprir, de forma regular, adequada e oportuna, as imposições constitucionais. (CANOTILHO, 1994, p. 11)

Como se pode ver, o jurista português, quando apresentou sua tese, apontou para uma necessária vinculação do legislador às normas programático-dirigentes da constituição. Em outras palavras, as normas de caráter dirigente impõem ao Poder Legislativo o dever de realização das metas constitucionais previamente estabelecidas.

Não obstante, mais do que a vinculação do legislador ao texto constitucional, as normas programático-dirigentes também devem ser observadas pelos demais poderes. Isso porque, para Canotilho (1993, p. 184), a positividade jurídico-constitucional destas normas significa o seguinte:

1. Vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (imposição);
2. Vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, devendo estes toma-las em consideração como diretivas materiais permanentes, em qualquer dos momentos da atividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição);
3. Vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos atos que as contrariam.

Dessa forma, a “constituição tem a função de propor um programa racional e um plano de realização da sociedade; a lei fundamental [...] tem a função de garantir os princípios jurídicos ou regras de jogo da sociedade estabelecida” (CANOTILHO, 1994, p. 11). Como consequência disso, os servidores públicos e os agentes políticos dos três poderes do Estado devem sempre usar a Constituição como parâmetro de suas ações.

A Constituição Dirigente vincula, portanto, o Estado, em todas as suas esferas, aos “ditames materiais da constituição, pela exata razão de que, nesse contexto, o Direito continua a ser um instrumento de implementação de políticas públicas” (STRECK, 2004, p. 103). Ou nas palavras do próprio Canotilho (2005, p. 15):

[...] uma Constituição dirigente representa um projecto histórico pragmático de limitação dos poderes de questionar do legislador, da liberdade de conformação do legislador, de vinculação deste aos fins que integram o programa constitucional. Nesta medida, penso que continuamos a ter algumas dimensões de programaticidade: o legislador não tem absoluta liberdade de conformação, antes tem de mover-se dentro do enquadramento constitucional.

Por meio dos programas estabelecidos constitucionalmente, vinculam-se os atos de direção política não apenas através de limites, mas, sim, que esses atos encontram fundamento e amparo no texto constitucional, vinculando as decisões políticas às demandas sociais postas. Assim, a questão central apresentada pela Constituição Dirigente é um problema de legitimação que visa a oferecer recursos jurídicos para a busca da mudança social.

Uma Constituição Dirigente estabelece “um fundamento constitucional para a política, que deve mover-se no âmbito do programa constitucional” (BERCOVICI, 1999, p. 40). Tanto os legisladores quanto os governantes se vinculam a este programa constitucional e seus programas políticos passam a estar umbilicalmente ligados à constituição. Nas palavras do próprio Canotilho (1994, p. 470), “um programa de governo é um programa dentro do programa constitucional e não actividades de

forças políticas, livremente exercidas num quadro constitucional”. A direção política constitucional restringe as contingências da direção política de governo, visto que se trata de um programa permanente e vinculante. Neste sentido, “a constituição programática dirigente não substitui a política, mas torna-se premissa material da política” (CANOTILHO, 1994, p. 487). Com isso, quando o Estado não atua em conformidade com os programas constitucionais previstos, ele incorre em vício de inconstitucionalidade.

Cabe referir que, ao lançar a segunda edição de sua tese, em 2001, Canotilho parece decretar a morte do dirigismo constitucional ao dizer que “a Constituição Dirigente está morta se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional capaz de, por si só, operar transformações emancipatórias”. Ele aponta que um dos equívocos da Constituição Dirigente é o fato de sua autossuficiência normativa aparentar que bastava a produção de leis para que houvesse a efetividade do direito. O dirigismo programático-constitucional “reconduzia à idéia de narrativa emancipatória, no qual a constituição passava de lei à bíblia de promessas de novas sociedades” (CANTOTILHO, 2001).

Ocorre que muitos se enganaram ao propagar a morte do constitucionalismo dirigente. Mesmo considerando a tese do dirigismo constitucional como um projeto acabado, Canotilho defende que algumas dimensões da programaticidade constitucional sobreviveram. É o caso da vinculação do legislador ao programa constitucional, já que “ele não tem absoluta liberdade de conformação, antes tem de mover-se dentro do enquadramento constitucional” (COUTINHO, 2005, p. 15).

Reforçando a ideia de que o dirigismo constitucional ainda sobrevive aos tempos de hoje, o próprio mestre português, quando da realização de um evento com juristas brasileiros, publicado na obra *Canotilho e a Constituição Dirigente*, afirmou que:

Em síntese, a minha resposta é esta: posso estar aberto a outros modos de concretização e de legalização do dirigismo constitucional, mas não estou aberto, de forma alguma, à liquidação destas dimensões existenciais que estão subjacentes à directividade constitucional. Concordo que devemos ver o que, histórica e culturalmente, originou este carácter dirigente. Penso que o desafio da Constituição dirigente não é o de torná-la rígida, devendo admitir-se que ela pode ser modulada de outra maneira, de acordo com as evoluções e inovações. Mas os princípios básicos que estou a comentar não se discutem, porque eles são inerentes à nossa própria mundividência subjectiva (a ideia de realização histórica da pessoa humana). (COUTINHO, 2005, p. 41)

O próprio Canotilho, em entrevista concedida a Coutinho em 2005, destacou que, no caso brasileiro, a Constituição permanece exercendo papel central, estando o seu núcleo intacto, especialmente ao que se refere o papel do Estado como realizador do projeto lá expresso. Nas palavras do autor português, o texto constitucional brasileiro ainda serve como palavra de ordem para a luta política:

[...] no Brasil a centralidade é ainda do Estado Democrático e Social, que a centralidade ainda é do texto constitucional, que é carta de identidade do próprio país, que são estes direitos, apesar de poucos realizados, que servem como uma espécie de palavra de ordem para a própria luta política. (COUTINHO, 2005, p. 37)

Portanto, não se pode abandonar a ideia do constitucionalismo dirigente, principalmente em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Como se verá adiante, o constituinte de 88 marcou em nossa Carta Maior uma série de normas programáticas-dirigentes que buscam, ao fim e ao cabo, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

1.2 O CARÁTER DIRIGENTE DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E O PROBLEMA DA REALIZAÇÃO DO SEU PROJETO

A Constituição brasileira de 1988 marca um novo período democrático na história do país, uma vez que nasce após um longo período ditatorial. Quando da organização popular durante o processo constituinte, os movimentos organizados visavam a “garantia constitucional de direitos fundamentais, inclusive os sociais; participação popular mais incisiva na gestão pública; democratização do conhecimento e da defesa da Constituição diretamente pelos cidadãos” (GONÇALVES, 2015, p. 145).

Assim, a nova Carta brasileira contribui para a consolidação da democracia trazendo consigo um vasto rol de direitos e garantias fundamentais ao cidadão. O constituinte instaura um novo modelo de Estado (Estado Democrático de Direito – art. 1º CRFB), que acompanha as mudanças e urgências sociais, trazendo no texto constitucional uma série de direitos e garantias sociais e políticas.

Não há como negar o importante papel da Constituição Federal de 1988. Nela estão previstas importantes políticas sociais de caráter universal, tais como a saúde e

a educação, e, em alguns casos, redistributivo, além da expressa garantia de direitos humanos fundamentais e sociais.

Mais do que ser uma constituição do estado social como é o caso das Constituições de 1934 e 1946⁴, a Carta de 88 possui caráter dirigente, uma vez que apresenta em seu texto normas constitucionais programáticas, objetivos e diretrizes para a nação, delineando através deles projetos para o futuro que visam a melhorias das condições sociais e econômicas do povo brasileiro. A Constituição pátria, segundo o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau,

não é um mero “instrumento de governo”, enunciador de competências e regulador de processos, mas, além disso, enuncia diretrizes, fins e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Não compreende tão somente um “estatuto jurídico do político”, mas um “plano global normativo” da sociedade e, por isso, mesmo, do Estado brasileiro. (GRAU, 2003, prefácio)

A nossa Carta Constitucional apresenta diversas diretrizes econômicas e sociais, fixando “linhas de atuação, restringindo liberdade de conformação do legislador e do governo na formulação e concretização de políticas públicas” (LEAL, 2009, p. 78). Tais linhas de atuação ficam evidentes nos objetivos traçados no art. 3^o,⁵ como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, devendo estes fins estarem respaldados nos fundamentos previstos no art. 1^o,⁶ como a cidadania, a dignidade da pessoa humana. Tais normas constituem, assim, a essência da constituição e servem de diretiva na interpretação do texto constitucional.

⁴ As Constituições brasileiras de 1934 e 1946 concebiam um modelo de Estado Social na medida em que garantiam direitos trabalhistas e previdenciários, além de garantirem uma ordem econômica e social. Apresentaram algumas normas programáticas, sob a influência da Constituição de Weimar, ficando no limiar entre o liberalismo e o intervencionismo. Todavia, é a partir de 1988 que a Constituição brasileira passa a fornecer os meios de garantir e efetivar os direitos sociais (entre outros, mandado de injunção e inconstitucionalidade por omissão).

⁵ Diz o art. 3^o da CRFB: “Art. 3^o Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

⁶ O art. 1^o da CRFB estabelece que: Art. 1^o A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Já o art. 170 da CRFB⁷ apresenta mais uma evidência do caráter dirigente da Carta Magna brasileira ao transparecer um objetivo de mudança social enunciando fins, metas, programas a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade, dentre eles a busca pelo pleno emprego, a função social da propriedade, a redução das desigualdades regionais e sociais.

Além das normas de caráter programático, a Constituição de 1988, conforme sublinha o professor Paulo Bonavides (2012, p. 251), fornece os meios de garantir e efetivar esses direitos, a exemplo dos remédios constitucionais mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e as ações diretas de inconstitucionalidade.

Mesmo tendo passado por inúmeras emendas constitucionais, a Carta brasileira continua com seu cerne intacto, ditado pelas normas de caráter programático-dirigentes dos arts. 1º, 3º e 170. Ou seja, ainda faz sentido falar de uma Constituição Dirigente no caso do Brasil.

Nesse particular, importa ressaltar que, apesar da Carta Brasileira ter sido emendada inúmeras vezes, a Constituição não sofreu alterações concernentes ao rol de direitos humanos fundamentais, objetivos da nação etc. Apesar de algumas dessas reformas, como a Emenda Constitucional n. 95/16, prejudicarem a efetivação de direitos, ainda persiste a garantia de tais.

A necessidade de uma constituição com essas características é ainda mais evidente por conta da desigual distribuição de renda associada ao “inexistente/inoperante Estado Social do século XX no Brasil, a qual deixou marcas negativas indelévels na tentativa de concretização de um projeto de nação” (MOREIRA, 2009, p. 90).

Não se deve perder de vista que a Constituição brasileira de 1988 representa um marco importante na história constitucional do Brasil, pois, além de romper com um regime autoritário que perdurou por mais de vinte anos, apresenta em seu texto compromissos e promessas, estabelecendo uma nova relação entre Estado e

⁷ Diz o art. 170 da CRFB: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Sociedade. Ao mesmo tempo que prevê em seu texto uma série de garantias que pretendem a melhoria das condições de vida da população, vincula os representantes do Estado brasileiro, inclusive os agentes políticos, ao projeto delineado constitucionalmente. Em outras palavras, “o mandado político não deve ser desempenhado conforme critérios subjetivos do governante, mas representam políticas públicas a serem desenvolvidas em conformidade com os ditames constitucionais” (LIMBERG, 2009, p. 54).

Contudo, o que se observa atualmente no Brasil é um desrespeito a este projeto político dirigente. Este quadro se deve muito aos programas de governo executados ao revés do projeto constitucional, que, ao seguir os ditames neoliberais, acabaram preterindo a implementação dos direitos sociais fundamentais, dependentes da intervenção estatal.

Tão logo começou a vigorar, a Constituição de 1988 se deparou com reformas levadas a cabo nos mandatos dos Presidentes Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, as quais possuíam um viés nitidamente neoliberal⁸. As privatizações das empresas estatais, em especial a de setores estratégicos ligados à energia e à mineração; o incentivo aos investimentos externos mediante benefícios fiscais foram alguns dos exemplos do desmonte estatal que acarretaram, dentre outras coisas, a diminuição drástica das receitas públicas responsáveis pela manutenção do projeto social posto pelo constituinte.

Já os governos de Lula e Dilma (2003-2016) realizaram, em boa medida, o projeto constitucional dirigente. O país apresentou um crescimento econômico acompanhado de distribuição de renda. Durante todo o período, o salário dos trabalhadores foi reajustado acima da inflação. Além disso, o mercado interno e a criação de novos postos de trabalho foram estimulados com o aumento do investimento público em programas de desenvolvimento social, a exemplo do Bolsa Família, Minha Casa, Minha Vida, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Não menos importante que os resultados econômicos, foram os legados sociais, com

⁸ Para melhor entender o termo neoliberalismo, apresento o conceito de David Harvey (2008, p. 12), quando diz que “o neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor provido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados”.

a saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU)⁹, a melhora no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e no coeficiente de GINI¹⁰.

Retrocedendo 20 anos em 2¹¹, o governo Temer realizou uma série de medidas contrárias ao que até então vinham sido tomadas pelo Governo Federal. Tão logo tomou posse extinguiu ministérios importantes do ponto de vista das políticas públicas aos mais vulneráveis, tais como do Desenvolvimento Agrário, de Políticas Públicas para as Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Além disso, as primeiras medidas legislativas foram a edição das Medidas Provisórias da Grilagem (MP n. 759/18¹²) e a do Trilhão (MP n. 795/17¹³, que libera petroleiras internacionais de impostos que podem somar R\$ 1 trilhão nos próximos 22 anos). Não menos marcante foi a reforma trabalhista, retirando direitos da classe trabalhadora e incrementando o número de desempregados, que passou a ser de 13 milhões de brasileiros¹⁴. Somado a isso, houve cortes em investimentos sociais, relegando a população de volta à pobreza e à miséria¹⁵.

Como se verifica, os programas de governo propostos após a promulgação da Constituição de 1988 (governos Collor e FHC, retomado, agora, pelo governo Temer) foram na contramão do projeto político delineado pelo constituinte pátrio, o qual previa um Estado de caráter fortemente interventor, com vistas a construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º), respeitando a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e os direitos humanos (art. 4º, II).

⁹ Nesse sentido, ver o Relatório da FAO/ONU, disponível em <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>; bem como notícia veiculada, à época, no portal do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), disponível em <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>. Acesso em 19 ago. 2018.

¹⁰ Nesse sentido a importante matéria da BBC Brasil, “O legado dos 13 anos do PT no poder em seis indicadores internacionais”, disponível em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505_legado_pt_ru. Acesso em 19 ago. 2018.

¹¹ Em uma peça publicitária, datada de maio de 2018, o Governo Federal lançou o seguinte *slogan*: “O Brasil voltou, 20 anos em 2”. Dado os inúmeros retrocessos sociais, a maioria acompanhada da retirada de direitos, a crítica ao governo entendeu que, em retirando a vírgula, o *slogan* seria mais adequado.

¹² Atualmente Lei Federal n. 13.465/17, regulamentada pelos Decretos n. 9.309/17, 9.310/17 e 9.311/17.

¹³ Atual Lei Federal n. 13.586/2017.

¹⁴ Dados de abril de 2018, apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesse sentido, ver o portal do instituto no endereço <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20995-desemprego-volta-a-crescer-no-primeiro-trimestre-de-2018.html>

¹⁵ Nesse sentido ver: “IBGE: 50 milhões de brasileiros vivem na linha da pobreza”, disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/ibge-brasil-tem-14-de-sua-populacao-vivendo-na-linha-de-pobreza>; do jornal Valor Econômico, “Biênio de recessão levou 9 milhões à pobreza”, disponível em <https://www.valor.com.br/brasil/5230253/bienio-de-recessao-levou-9-milhoes-pobreza>.

O que se percebe é um tensionamento entre o projeto político constitucional que visa à inclusão social e o projeto político econômico estipulado pelo capitalismo (BOLZAN DE MORAIS, 2009, p. 44), o qual impõe sérios limites à concretização constitucional. Isso porque as leis de mercado, alaistradas pela globalização, não repercutiram tão somente na economia do País, porém em toda a estrutura estatal, deixando o Estado sem as ferramentas necessárias para a efetivação dos direitos individuais e sociais estabelecidos na Constituição.

Devemos deixar claro que o problema da irrealização constitucional não está no seu projeto dirigente, com sua vasta gama de direitos sociais que devem ser promovidos pelo Estado, mas, sim, pelo fato de inexistir comprometimento para a realização desse projeto, causado, principalmente, pela supremacia dos valores econômicos aos sociais que imobilizam governos em nome dos interesses do mercado. Pior do que isso, as teses do dirigismo constitucional e da força normativa da constituição, tornam-se boas ou más de acordo com os interesses que estão em disputa. Ou, melhor dito por Lenio Streck (2008, p. 198):

[...] os mesmos setores que consideram a tese da Constituição Dirigente retrógradas ou “jurássicas” naquilo que esta tem de compromissória no plano dos direitos fundamentais-sociais, aplaudem o “dirigismo constitucional” no que tange às políticas de estabilização e a supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais (políticas ortodoxas de ajuste fiscal e de isolamento da Constituição financeira relativamente à Constituição econômica).

A realização de direitos constitucionais, como o da saúde, está constantemente ameaçada por governantes e legisladores mais comprometidos com o mercado do que com os cidadãos que lhes confiaram o voto. O tratamento dado ao direito à saúde merece ser analisado, especialmente por ter sido uma conquista da cidadania brasileira ao longo dos anos e está seriamente ameaçado pelos governos pós golpe de 2016 com suas agendas de retirada de direitos.

1.3 O DIREITO À SAÚDE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Uma rápida retomada sobre o tratamento dado ao direito à saúde na história constitucional brasileira se faz relevante para debatermos a concepção de saúde

construída ao longo dos anos em nossa sociedade e, principalmente, para esclarecer como foi concebida e efetivada a política brasileira de saúde pública.

Deve ser sublinhado, inicialmente, que a garantia (ou ausência dela) do direito à saúde à população brasileira encontra profunda ressonância com os caminhos de institucionalização das políticas de assistência social. A professora Cláudia Maria da Costa Gonçalves (2015, p. 113) desenha três fases históricas para a construção desse direito, a saber:

[...] a primeira, a que se chama de um período do não-direito, perpassou pelas instituições coloniais brasileiras, alcançando a abolição da escravatura; a segunda caracterizou-se pelo distanciamento entre trabalhadores urbano-industriais, que visavam à construção de seus direitos trabalhistas e previdenciários, e a população formada por um imenso contingente de pessoas excluídas do processo de industrialização do país. Agregou-se aí o período compreendido entre a Abolição da Escravatura e a Revolução de 1930. A terceira fase, que se iniciou com o primeiro governo getulista e se estendeu até o final da transição democrática, em 10 de outubro de 1988 – data da promulgação do Texto Constitucional em vigor –, caracterizou-se, em linhas gerais, por um padrão de políticas assentado fortemente na previdência social e marcado, em muitos momentos pela meritocracia. Há de se ressaltar, contudo, que a transição democrática, mais fortemente evidenciada em meados da década de 80 (século XX), já apontava algumas aspirações e políticas menos meritocráticas, em especial na área da saúde.

Quanto à garantia constitucional do direito à saúde, podemos dizer que, quando da promulgação da Constituição do Império em 1824, foram inseridas algumas inovações sociais, em que pese seu forte cunho liberal característico da época. O constituinte da jovem nação, no Título 8 da Carta constitucional, assegurou o direito ao socorro público como garantia de direito civil e político, ao estabelecer em seu texto que:

Art. 179 – A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
XXXI. A Constituição tambem garante os soccorros publicos.

Naquela época, a saúde pública ficava limitada, basicamente, ao controle em navios e portos. Também não havia uma assistência médica estruturada, bem como se notava uma carência de profissionais de saúde.

A Constituição Republicana de 1891 não incluiu o direito à saúde no seu texto, apresentando um retrocesso em comparação ao texto anterior. O que se tem é apenas

uma vaga menção, no artigo 78¹⁶, “à proteção das garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna”.

Neste período, em que o Brasil recém conquistara a sua independência, ações mais eficientes começam a se desenhar, principalmente, no combate aos surtos epidêmicos da época. Para tanto, o país adota o modelo campanhista nas suas ações de saúde, o qual se caracterizava pelo uso da autoridade e da força policial. No entanto, não havia ações públicas curativas durante esta época, pois estas ficavam a cargo dos serviços privados, sendo que à população pobre restavam os hospitais de caridade mantidos pela Igreja Católica.

A Constituição de 1934, por sua vez, apresentou forte influência das constituições sociais, em especial da Constituição de Weimar¹⁷. Com isso, vislumbravam-se preocupações com o direito à saúde, contudo, ainda não previsto como um direito fundamental, ficando limitadas às políticas públicas. Podemos observar esse aspecto na redação do art. 138, *verbis*:

Art .138 – Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

[...]

- f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;
- g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.

É durante esse período que o sistema de saúde pública começa a se estruturar com a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública. Getúlio Vargas também criou os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), os quais ofereciam serviços de saúde curativos somente para as respectivas categorias profissionais.

Na sequência, a Constituição Federal de 1937 apresenta uma rápida passagem em seu texto, apenas outorgando à União o poder de legislar sobre as normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança (art.

¹⁶ Rezava o art. 78: “Art. 78. A especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclue outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ella estabelece e dos principios que consigna”.

¹⁷ Constituição Alemã, promulgada em 1919, que, em conjunto com a Constituição Mexicana de 1917, é o marco do constitucionalismo moderno.

16, XXVII¹⁸). Contudo, o art. 18, c¹⁹, autorizou os Estados a legislarem sobre os assuntos de assistência pública, obras de higiene popular, casas de saúde, clínicas e fontes medicinais, caso a lei federal apresentasse deficiência ou para atender às peculiaridades locais.

A Carta Constitucional de 1946 também delega à União a competência de legislar sobre a defesa e proteção da saúde (art. 5º, XV, b²⁰). Enquanto que a legislação estadual continua com caráter complementar sobre as matérias que competem à União.

O texto constitucional de 1967, “emendado” em 1969, apresenta a saúde como “problema do executivo e de implementação de políticas públicas” (SCHWARTZ, 2000, p. 118). O seu art. 8º, XIV²¹ declara a competência da União em estabelecer planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento. Durante o regime militar os IAPs foram unificados pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Contudo, o acesso à rede pública de saúde continuava restrito aos trabalhadores urbanos com carteira assinada que contribuam para o sistema.

As constituições brasileiras de 1934 a 1969 mantiveram, em linhas gerais, a garantia de efetivação dos direitos sociais assentado no “paradigma da previdência, o que, por via reflexa, torna claro que tais políticas giravam prioritariamente, em torno dos trabalhadores com profissões regulamentadas por lei” (GONÇALVES, 2015, p. 120). Tal perspectiva, no entanto, é totalmente reformulada no processo constituinte de 88, onde os direitos fundamentais sociais passam a ter por fundamento a dignidade da pessoa humana²².

¹⁸ Rezava o art. 16: “Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...] XXVII - normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança”.

¹⁹ Dizia o art. 18 da Constituição brasileira de 1937: “*Independentemente de autorização, os Estados podem legislar, no caso de haver lei federal sobre a matéria, para suprir-lhes as deficiências ou atender às peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam exigências da lei federal, ou, em não havendo lei federal e até que esta regule, sobre os seguintes assuntos: (...) c) assistência pública, obras de higiene popular, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais*”.

²⁰ Rezava o artigo que: “Art. 5º Compete à União: [...] XV - legislar sobre: [...] b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário”.

²¹ Rezava o art. 8º da Constituição de 1967: “Art. 8º. Compete à União: [...] XIV - estabelecer planos nacionais de educação e de saúde”.

²² Nesse sentido, Bernd Schulte (2003, p. 307) leciona que “[...] o dispositivo que reconheceu e determinou a proteção da dignidade da pessoa humana (LF, art. 1º, inc. I) não obriga apenas como direito de defesa contra o Estado, impondo aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que respeitem esse valor supremo da Constituição, mas também vincula positivamente os órgãos estatais no sentido de que assegurem a cada pessoa uma vida humanamente digna”.

A Constituição Brasileira de 1988, como visto, traz consigo um vasto rol de direitos e garantias fundamentais ao cidadão. Dentre as novas conquistas constitucionais está o direito à saúde, previsto no art. 6º²³ como um direito social, um direito de todos e dever do Estado, consoante o art. 196 da CRFB²⁴.

O direito à saúde passa a ser regido pelos “princípios da universalidade e da igualdade de acesso às ações e serviços que a promovem, protegem e recuperam” (SILVA, 2002). A saúde começa a ter uma dimensão tanto preventiva como promocional e curativa. Neste sentido, são valiosas as contribuições de Sarlet e de Figueiredo (2007) quando dizem que:

[...] ao referir-se à “recuperação”, a Constituição de 1988 conecta-se com a chamada “saúde curativa”, quer dizer, a garantia de acesso aos indivíduos aos meios que lhes possam trazer, se não a cura da doença, pelo menos uma sensível melhora na qualidade de vida, o que, de modo geral, ocorre nas hipóteses de tratamento contínuo. Além disso, as expressões “redução do risco de doença” e “proteção” parecem guardar relação com a idéia de “saúde preventiva”, isto é, a efetivação de medidas que tenham por escopo evitar o surgimento da própria doença, inclusive pelo contágio. O termo “prevenção”, enfim, atrela-se à busca de qualidade de vida, por meio de ações que objetivem melhorar as condições de vida e saúde das pessoas.

Por outro lado, a competência passa a ser comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que são responsáveis por cuidar da saúde e da assistência pública (art. 23, II²⁵). Além disso, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre a proteção e defesa da saúde consoante o art. 24, XII²⁶. Enquanto que, aos Municípios, cabe prestar serviços de atendimento à saúde da população através da cooperação técnica e financeira da União e do Estado (art. 30, VII²⁷), os quais podem intervir caso estes não apliquem o mínimo exigido da receita municipal nas ações e serviços públicos de saúde (art. 35, III²⁸).

²³ Previsto no art. 6º da CRFB está que: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

²⁴ Reza o art. 196 da CRFB: “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

²⁵ Está previsto no art. 23 que: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”.

²⁶ Reza o art. 24 da CRFB que: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde”.

²⁷ Diz o art. 30 da CRFB: “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”

²⁸ Previsto no art. 35 está que: “Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: [...] III - não tiver sido aplicado o mínimo

O constituinte de 1988 concebe um Sistema Único de Saúde (SUS)²⁹, que passa a gerenciar a saúde pública de maneira descentralizada e regionalizada, tendo como princípios a universalidade, a equidade e a integralidade para o conjunto de ações em saúde. Tais ações são viabilizadas por meio de políticas públicas garantidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, que desenham as políticas do SUS, com a instituição de programas de saúde e da disponibilização de recursos públicos.

O financiamento do SUS é feito com os recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes (art. 198, § 1º³⁰). Esse financiamento foi regulamentado ao longo dos anos das mais diversas maneiras.

A Emenda Constitucional n. 29/2000 foi a primeira regra a fixar os percentuais mínimos de receita para aplicação de recursos para a saúde. A normativa estabelece que o financiamento seria realizado da seguinte maneira:

[...] no caso de Estados, municípios e do Distrito Federal os recursos destinados às ações e serviços de saúde estão vinculados à receita de impostos e transferências constitucionais. No caso da União, o percentual mínimo de aplicação é definido com base na variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). Os estados devem disponibilizar obrigatoriamente para a saúde 12% de suas receitas, enquanto os municípios devem aplicar uma soma de 15%. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005, p.89)

Outras mudanças constitucionais ocorreram desde então. A Emenda Constitucional n. 86/2015 ampliou os recursos, prevendo o aumento da aplicação de um mínimo da Receita Corrente Líquida (RCL) do Governo Federal, ocasionando um aumento real de investimentos nas ações em saúde, que passaria a ser escalonada da seguinte maneira: 13,2% em 2016, 13,7% em 2017, 14,2% em 2018, 14,7% em 2019 e 15% em 2020.

exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”.

²⁹ A concepção desse Sistema Único de Saúde é, bem da verdade conquista de uma luta histórica, resultante, consoante os ensinamentos de Ingo Sarlet, *da evolução dos sistemas de proteção estabelecidos pela legislação ordinária anterior (em 1975, Lei n.6.229 criava o Sistema Nacional de Saúde [SUDS], em 1987), bem como das reivindicações do Movimento da Reforma Sanitária, sobretudo a partir das conclusões firmadas pela VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, que inspiraram os constituintes de 1987/1988*. Nesse sentido ver os comentários do prof. Ingo Sarlet ao art. 196 da CRFB, na obra *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 1926.

³⁰ Dispõe o referido artigo que: “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:[...] § 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes”.

Não se pode olvidar, contudo, que nenhuma das medidas legislativas aplicadas foi capaz de garantir um adequado financiamento à saúde, devendo ser destacada a dificuldade dos municípios para tanto. O centralismo, tanto financeiro, como regulador exercido pela União é um nó a ser explicitado (principalmente em tempos de teto dos gastos públicos). Vale trazer os ensinamentos do prof. Lenir Santos que, em recente artigo sobre os 30 anos do SUS, expôs que:

[...] mesmo a saúde, que tem concepção constitucional interfederativa (art. 198 da Constituição), não escapou desse centralismo. Ainda que o SUS se constitua como modelo integrativo de serviços federativos, vivendo uma interdependência sistêmica (federalismo cooperativo), que exige planejamento que contemple as necessidades locais e regionais de saúde para que o local não se perca no nacional, isso nem sempre foi fato pela dependência de transferências de recursos da União para os estados e municípios e dos estados para o conjunto de seus municípios (a política da cenoura e da vara) que deveriam ser pautados, na forma da lei, por critérios previamente definidos, a divisão dos recursos ainda não cumpre com esta obrigação. Ao lado da necessidade de se equalizar as políticas para a manutenção sistêmica dos serviços de saúde, o centralismo regulatório infralegal extrapolou esse papel, levando a União, no âmbito do Ministério da Saúde, a editar, desde os anos 1990, mais de 700 portarias normativas, definindo, em minúcias, a aplicação dos recursos das transferências, traçando as políticas de saúde, próprias do Legislativo em sua dimensão estrutural. (SANTOS, 2018)

Para o referido autor, a dependência dos municípios pelos recursos da União faz com que estes se digladiem no campo político, o que tende a se agravar com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, a malfadada PEC da Morte³¹. A recente mudança, além de desvincular a receita e deixar de prever percentuais mínimos, também congelou os gastos federais com a saúde aos parâmetros de investimentos do ano de 2016, que passam a ser corrigidos pela inflação e sem vinculação ao Produto Interno Bruto (PIB) para os próximos vinte anos (ou seja, até 2036).

Na prática, a realização de políticas públicas para a efetivação do direito à saúde restará prejudicada. Isso porque a garantia de orçamento público é demais necessária para a efetivação das políticas públicas prestacionais. Mais grave ainda é aplicação de um teto constitucional num cenário de subfinanciamento do direito à saúde que, segundo militantes da saúde pública, a exemplo de Lenir Santos, data

³¹ Dados seus efeitos nefastos, a medida legislativa, enquanto ainda tramitava no Congresso Nacional, passou a ser chamada pela oposição e pelos movimentos sociais de “PEC da Morte”.

desde a instituição do SUS enquanto política pública³². Nas palavras do próprio sanitarista:

O subfinanciamento data do advento da Constituição em 1988. Para não discorrer sobre todos os seus eventos, que nunca se deu ao acaso, sendo deliberado para asfixiar pela rota financeira, direitos constitucionais, talvez possamos apontar os cinco principais, os que mais complicaram o financiamento da saúde pública: a) A DRU que se iniciou com o Fundo Social de Emergência em 1993, retirando recursos da saúde que hoje estão em 30% o volume de permissão de seu contingenciamento; b) a vinculação de boa parte das contribuições sociais pela EC 20, em 1988 para a previdência social; c) a conversão da URV em Real com perda de 20% dos recursos originais; d) a retirada de 40% dos valores adicionais da CPMF e depois a sua extinção; f) a EC 95, de 2016. Outros houveram e foram bastante prejudiciais ao financiamento da saúde, levando a um gasto público de 4% do PIB, enquanto o nível praticado pelos países com saúde de acesso universal tem sido de 7%, minimamente. (SANTOS, 2018)

Medidas como a EC 95/16 atacam diretamente o projeto político constitucional dirigente, afrontando os objetivos fundamentais da República, como a promoção do bem comum, bem como impedem a realização do direito social à saúde, que deve ser garantido pelo Estado brasileiro. Vale trazer à baila aqui as palavras de Ingo Sarlet ao referir o papel do Poder Público para a prestação de políticas públicas garantidoras do direito à saúde:

Para além de sua condição de direito fundamental, a proteção à saúde implica deveres fundamentais, o que decorre já da dicção do artigo 196 da CF: “[a] saúde é direito de todos e dever do Estado [...]”, impondo precipuamente ao poder público a obrigação de efetivar tal direito. (SARLET, 2016, p. 1932)

O sanitarista Lenir Santos bem adverte a importância de se combater as ideias de que a saúde é um “direito que custa” e que não cabe no orçamento público, criando o “falso dilema do capitalismo pós-moderno de que a austeridade fiscal por si só é a mola propulsora do crescimento social e que a garantia de direitos advém tão só do seu resultado” (SANTOS, 2018) .

³² Seria demasiado injusto não fazer menção às iniciativas adotadas para contornar o problema do subfinanciamento. Jairson Silva Paim (2018), em texto intitulado “Sistema único de Saúde aos 30 anos”, bem as enumera: “Durante muito tempo o subfinanciamento crônico era identificado como um dos maiores obstáculos para o SUS. Diversas iniciativas foram adotadas para contorná-lo, a exemplo da Contribuição Provisória de Movimentação Financeira, da EC-29/2000 e do movimento Saúde+10, mas não alteraram, efetivamente, a estrutura do financiamento, de modo que o gasto público, como percentagem do Produto Interno Bruto destinado a saúde, continuou inferior à proporção do gasto privado”.

A verdade é que a Constituição de 1988 impõe ao Estado brasileiro o dever de efetivar os direitos sociais. Como se viu, os constituintes definiram um programa a ser alcançado pela nação, que abrange a erradicação da pobreza e da desigualdade, por meio da garantia de direitos como a saúde, educação, etc. Portanto, esses direitos devem necessariamente caber no orçamento público, porque a sua efetivação é o objetivo principal do Estado.

2. O GOLPE DE 2016 E SUA AGENDA DE RETIRADA DE DIREITOS

2.1. O GOLPE DE 2016

2.1.1. O CENÁRIO DE CONSOLIDAÇÃO DO GOLPE

O ano era 2016 e um espectro rondava Brasília. Era o espectro do golpe. Dilma Rousseff não concluiria o ano como presidenta da República. De janeiro a agosto daquele ano (2016), um processo de *impeachment* a despejaria do Palácio do Planalto e, junto com ela, o país se despediria do projeto de inclusão social iniciado pelo Partido dos Trabalhadores em 2003.

O cenário político do *impeachment* pode ser descrito de diversas maneiras. No presente trabalho, se descreverá as passagens históricas³³ apontadas como as mais relevantes dentro desse processo de derrocada do governo Dilma³⁴.

Há quem defenda que tudo tenha começado em junho de 2013, onde uma multidão tomou conta das ruas do país. Para Jessé de Souza (2016, p.87), “as manifestações de junho de 2013 marcam o ponto de virada da hegemonia ideológica até então dominante e das altas taxas de aprovação aos presidentes dos governos petistas”.

Estas manifestações tiveram início com a reivindicação contra o aumento das tarifas do transporte público, o qual esteve como pauta central das manifestações de rua até o dia 17 de junho. A mudança de agenda ocorreu semanas depois. Neste

³³ Um excelente panorama geral, com as principais datas que antecederam o golpe, pode ser encontrado no blog da editora Boitempo, no endereço eletrônico <https://blogdaboitempo.com.br/cronologia-do-golpe/>

³⁴ Importa ressaltar, uma vez mais, que o objetivo deste capítulo não é realizar uma análise político-social do golpe. É, tão somente, afirmar que tal fato histórico recentemente ocorreu no Brasil. Assim, se julgou necessária a mera reconstituição dos fatos históricos que antecederam o impedimento de Dilma Rousseff. Muitas interpretações políticas sobre o fato são, de fato, muito interessantes. Especial destaque a descrita na obra, muito utilizada nesta dissertação, “Brasil 2016: recessão e golpe”, que foi capaz de dividir o golpe em quatro fases, a saber, a do governo fortalecido, a do governo enfraquecido, a do governo acuado e a do governo golpeado. Também de se destacar os estudos da filósofa Marilena Chauí sobre a construção da ideia de surgimento de uma nova classe média, sendo esta um dos berços da ascensão do conservadorismo. A análise de Jessé de Souza, em sua “A Radiografia do Golpe”, apresenta análise crítica importante dos fatores sociológicos deste momento histórico. Armando Boito Jr., por sua vez, sintetiza brilhantemente os três principais acontecimentos que garantiram, de certa forma, a vitória da *ofensiva neoliberal*, a saber: “Primeiro, o ingresso da alta classe média como força social ativa e militante no processo político, por intermédio das grandes manifestações de rua. Segundo, o fato que embaralhou a divisão de campos que perdurou na política brasileira até 2014, a gradativa deserção da grande burguesia interna da frente neodesenvolvimentista. [...] Terceiro, o recuo passivo do governo Dilma diante da ofensiva restauradora” (BOITO JR., 2016, p. 29).

momento “rompe-se uma interdição das manifestações de fundo conservador, que não ocorria desde 1964” (AVRITZER, 2016, p. 78), entrando na pauta do dia uma agenda anticorrupção e antipetista. Em um breve panorama, Jessé de Souza assim descreve a virada de agenda nas manifestações de junho de 2013:

A cobertura do dia 17 de junho mudou o panorama completamente. O protesto passou a ser definido como pacífico, e a bandeira brasileira se tornou seu símbolo. Agora os protestos eram tidos como “expressão democrática” e já não se dizia que causavam tumulto ou prejuízo para o trânsito. O sentido mudou de negativo para positivo. A ênfase em bandeiras específicas, como os protestos contra a copa do mundo, a PEC 37 e, em sentido ainda abstrato, contra a corrupção, se iniciam e consolidam a federalização aberta do movimento.

A cobertura do Jornal Nacional de 19 de junho passou por uma transformação decisiva. A federalização dos protestos, com o objetivo de atingir a figura da presidente, começou a ganhar corpo com a criação de palavras de ordem pelo próprio jornal, que passava agora a promover e incentivar as manifestações como explosão democrática do povo brasileiro. (SOUZA, 2016, p. 90)

Assim, a cobertura da mídia, que começou negativamente, tratando manifestantes como vândalos, perturbadores da ordem e empecilhos ao bom andamento do trânsito nas grandes cidades, passou a ter tratamento diferenciado lá pela metade de junho. Em dado momento, mídia e oposição tomaram a pauta para si, redirecionando o foco dos protestos ao governo federal. Foi, sem dúvida, um primeiro grande golpe contra o governo Dilma, que vê sua popularidade despencar mais de 30 pontos em pouco mais de um mês, segundo as apurações dos institutos de pesquisa mais renomados no país, como Ibope, Datafolha e Vox Populi.

As chamadas “jornadas de junho” foram, sem dúvida nenhuma, o berço de grupos direitistas que, anos depois, deram sustentação de massa para a queda de Dilma. Foi nesse período que o país conheceu os movimentos conservadores Vem Pra Rua, Movimento Brasil Livre (MBL) e Revoltados Online. Não se está a afirmar que as jornadas de julho tiveram um viés unicamente de direita. As análises sobre o período, importante que se diga, identificam o protagonismo tanto da classe média tradicional e conservadora, tanto da nova classe trabalhadora, o que André Singer chamou de *dois junhos de classe na mesma rua*.

Há também quem aponte como fundamental a predominância de um perfil elitista nessas manifestações, especialmente após a mídia tradicional ter assumido a pauta dos protestos de rua. A camada privilegiada da sociedade passa a tomar as

ruas, permanecendo nelas até a derrubada da presidenta em 2016. Sobre o perfil do manifestante que tomou a ruas na segunda metade de junho:

[...]na cidade de São Paulo, as manifestações de junho de 2013 foram majoritariamente de classe média porque, de fato, essa classe, ao ter sido menos favorecida do que a classe trabalhadora pelos programas sociais do governo Lula, se sente descontente, uma vez que deseja manter padrões tradicionais de vida e de consumo (a educação privada, os planos de saúde, o uso de empréstimos bancários para a aquisição de imóveis em condomínios e de veículos etc.), sentindo-se ameaçada com o surgimento da nova classe trabalhadora. (CHAUI, 2016, p. 21)

Ainda em 2013, analistas apontam o rompimento da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) com o governo como marco importante. A entidade representativa da burguesia paulista reivindicava mudanças na política econômica, de forma a não perder os ganhos obtidos a partir do setor financeiro da economia. É o que Guerra e outros chamaram de *capitalismo sem risco da FIESP*, nas palavras dos autores:

A partir de 2013, a Fiesp rompe com o governo e se une ao capital rentista, alegando que a redução de juros e desoneração da folha de pagamento não causaram o efeito desejado e passaram a pressionar por cortes nos gastos públicos, diminuição de salários e aumento da taxa de juros, um ajuste fiscal que exige mudança na condução da política econômica, para ganho do capital (Singer, 2015). (GUERRA *et alli*, 2017, p. 21)

As condições em que ocorreram as eleições de 2014 também não foram comuns, com elevado desequilíbrio de “temperatura e pressão” em comparação com os pleitos anteriores. A chapa lançada pelo PT tinha um amplo espectro partidário em sua coligação, a qual somava nove partidos (PT, PMDB, PSD, PP, PR, PDT, PROS, PCdoB e PRB). Contudo, não podemos falar de uma verdadeira coesão desses partidos em torno da candidatura de Dilma.

O próprio PMDB, na vice-presidência, se dividiu em sua convenção partidária. O apoio à reeleição teve vitória apertada de praticamente 60 a 40 por cento, o que, notavelmente, rachava o partido ao meio. Segundo narrativas, o grupo dissidente do partido dizia que “Dilma não incluía o PMDB nas decisões, discurso que se repetiu mais tarde na preparação do golpe” (GUERRA *et alli*, 2017, p. 29).

A vitória de Dilma sobre Aécio Neves (PSDB) foi por uma pequena diferença de votos, com uma margem que ultrapassou pouco mais os 3%. Mais precisamente, Dilma Rousseff contou com 51,64% dos votos válidos, enquanto Aécio Neves

contabilizou 48,36%, estabelecendo uma divisão no país, a qual pode ser lida tanto sob o viés de classe, como regional. Segundo Jessé de Souza:

[...] Ainda que a margem da vitória eleitoral tenha sido muito pequena, uma clara divisão de classes se estabeleceu. Seja no perfil regional que opõe Sul e Sudeste ao Norte e ao Nordeste, seja no mapa interno das grandes cidades, que opuseram suas periferias aos centros urbanos, o país se mostrou dividido, com pequena vantagem das classes populares mais numerosas. A tentativa de usar os protestos de junho de 2013 contra a presidenta teve sucesso apenas parcial. (SOUZA, 2016, p. 104)

O candidato derrotado nas urnas não reconheceu o resultado eleitoral, pedindo recontagem dos votos e tramando todo tipo de embaraço para que não ocorresse a diplomação da presidenta eleita. O clima de polarização ficava cada vez mais acirrado, mesmo após a campanha presidencial.

Vale mencionar que o impedimento da presidenta não era a estratégia primeira de parte do tucanato³⁵. Muitos apostavam na solução da cassação da chapa Dilma-Temer³⁶ e, com isso, o chamamento de novas eleições.

Mesmo tendo sido eleita com uma plataforma social e econômica de esquerda, o governo de Dilma iniciou implementando uma série de medidas contrárias ao programa de governo defendido meses antes na eleição. Maior símbolo disso foi a nomeação de Joaquim Levy ao Ministério da Fazenda, que passa a executar uma mudança drástica na orientação econômica do país, tendo o ajuste fiscal como principal agenda³⁷.

³⁵ Singer (2018, p. 169) bem resume as três vertentes do pessedebismo nesse período histórico: “Das três frações que se dividia o pessedebismo – a de Aécio Neves, a de Geraldo Alckmin e a de José Serra –, a de Serra foi a única que abraçou por completo a aliança com o pemedebismo. O ex-governador de Minas Gerais Aécio Neves, que até dezembro de 2015 era o primeiro nas pesquisas de intenção de voto, buscava uma fórmula para provocar novas eleições, nas quais seria provavelmente o favorito. O governador paulista Geraldo Alckmin, pelo motivo oposto, preferia desgastar Dilma aos poucos, para em 2018, com Aécio esquecido e o PT enfraquecido, ter chances de vencer as eleições regularmente. José Serra, que com 73 anos voltara à fila presidencial, depois de ter disputado em 2002 e 2010, talvez imaginasse que, com o impeachment, poderia se tornar ministro da Fazenda de Michel Temer e, a partir do comando da economia, como Fernando Henrique Cardoso em 1994, pular a candidato ao Planalto em 2018. Noutra hipótese, talvez Serra quisesse exercer o papel de primeiro-ministro em um governo parlamentarista ou semipresidencialista eventualmente adotado durante o mandato transitório de Temer”.

³⁶ Foi o próprio Aécio Neves que patrocinou um pedido de cassação ao Tribunal Superior Eleitoral da chapa de Dilma e Temer, alegando que o dinheiro desviado da Petrobras teria financiado a campanha presidencial do PT e do PMDB.

³⁷ Nesse sentido, Guerra e outros (2017, p. 36) afirmam que: “A orientação econômica prometida na campanha muda com Joaquim Levy, que apresenta em março um pacote econômico de ajuste fiscal de caráter recessivo”.

Além de um choque recessivo (subida brusca de juros e de preços administrados como energia e gasolina, desvalorização rápida do real e um forte corte de gastos, em especial dos investimentos e aumento dos juros), é proposta uma reforma que retira uma série de direitos históricos da classe trabalhadora, alterando as regras do seguro desemprego, abono salarial, pensão por morte e auxílio doença. Além disso, ocorre o corte de verbas verticais, afetando importantes programas sociais, nas áreas da saúde, educação e assistência, enfraqueceram ainda mais o governo. Uma profunda crise com a base social de sustentação do governo passa a nascer. Nas palavras de Guerra e outros:

Essa orientação da política econômica colocou a base social que lutou pela reeleição de Dilma contra o governo, de forma que a ampla coalizão popular que se refez para as eleições se desfez em poucos meses de mandato. (GUERRA *et alli*, 2017, p. 78)

Em meio ao deslocamento da presidenta recém-eleita com sua base, ainda tivemos o fator Eduardo Cunha (PMDB)³⁸, eleito presidente da Câmara dos Deputados³⁹.

A atuação do parlamentar na presidência da Câmara Federal foi essencial para a concretização do golpe, seja impondo as chamadas pautas bombas ou obstando a votação de projetos importantes para o governo. Como principais exemplos dessa atuação, podemos citar as Comissões Parlamentares de Inquérito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a dos Fundos de Pensão. Também houve a antecipação da apreciação das contas do governo de 2014, as quais foram rejeitadas e deram viabilidade ao pedido de abertura do processo de *impeachment*.

³⁸ Avritzer (2016, p. 45) é o responsável da seguinte narrativa da trajetória política desta figura: “[...] Vale a pena mencionar alguns dados da sua trajetória. Cunha não é um peemidebista típico, como Renan Calheiros ou Sarney. Ele passou por diversos partidos, entre os quais o PRN, durante a presidência de Collor de Mello, e o PPB durante o governo Garotinho. Após entrar no PMDB em 2003, passou a comandar na Câmara um amplo bloco de oposição ao governo colocando em questão tanto capacidade do governo de aprovar legislação no Congresso quanto de ter um partido de base que contribua com o processo decisório. Por qualquer uma das perspectivas, a ação de Eduardo Cunha aponta para os limites do presidencialismo de coalizão e para a formação de uma base conservadora no Congresso que bloqueia as ações do governo”.

³⁹ Segundo André Singer (2018, p. 202-203), essa eleição já demonstrava a divisão daquela legislatura no Congresso Nacional. Isso porque “o placar de 1º de fevereiro mostrou o plenário dividido em três porções: uma polarizada pelo PSDB, com os cem deputados que votaram a favor de Júlio Delgado (PSB-MG); outra aglutinada em torno do PT, com 136 votantes a favor de Chinaglia; e o ‘bloco’, liderado pelo PMDB, com os 267 parlamentares que sufragaram Cunha. Quando estivesse pronto o pacto entre o primeiro e o terceiro segmentos, se alcançaria o quórum exigido pelo art. 51 da Constituição Federal para autorizar o processo de impedimento”.

O rompimento formal de Eduardo Cunha⁴⁰ com Dilma Rousseff acontece após a bancada do PT na Câmara não o ter salvo em uma votação no Conselho de Ética na casa legislativa⁴¹. Alguns dias antes, veio à público denúncias da operação Lava Jato de que Cunha teria recebido uma propina de US\$ 5 milhões.

Breve nota merece ser feita, ainda, sobre o perfil do Congresso Nacional eleito em 2014, considerado o mais conservador e com a maior fragmentação da história republicana até então, com 28 (vinte e oito) partidos representados no Congresso Nacional. Para analistas políticos, “esse nível de fragmentação dificulta a formação de maiorias, sendo necessárias ao governo negociações caso a caso para aprovação dos projetos” (GUERRA *et alli*, 2017, p. 34). Deve ser mencionado ainda que, nesse mesmo cenário, houve a diminuição da bancada petista na Câmara dos Deputados, bem como da representação de movimentos populares em geral:

Na Câmara dos Deputados, o número de sindicalistas diminuíra de 83 para 46, contra 190 empresários. A bancada ruralista crescera de 191 representantes para 257. No caso de policiais e setores vinculados, como os de apresentadores de programas policiais, foram eleitos 55 deputados, os 304 da base aliada eram apenas nominais, pois o bloco de Eduardo Cunha comandava dois terços do conjunto, dos quais 157 teriam sido financiados por ele próprio. (SINGER, 2018, p. 195)

A utilização política da Operação Lava Jato também é um ponto a ser destacado. Informações foram vazadas seletivamente e em momentos coincidentemente oportunos, de forma a garantir a paralisação do governo e não lhe possibilitar reação.

As empresas da mídia, por meio de seus veículos de comunicação, em especial os jornais O Globo, Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, e os semanários Veja, Época e Isto É difundiam semanalmente as “últimas” da Operação Lava Jato, o que sempre enfraquecia o governo e fortalecia a oposição. Guerra e outros bem resumem este importante fato:

⁴⁰ Após cumprir seu papel exitoso no Golpe de 2016, Cunha é afastado pelo Supremo Tribunal Federal em maio de 2016, cassado pela Câmara em 12 de setembro, e condenado em março de 2017 por corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas.

⁴¹ Sobre este fato, a seguinte passagem de Guerra e outros (2017, p. 128) bem resume: “O presidente da Câmara, que já havia recebido vários pedidos de impeachment por parte da oposição, tinha contra si um processo no Conselho de Ética por ter mentido na CPI da Petrobras ao afirmar que não tinha contas no exterior. Para barganhar sua sobrevivência política, passou a chantagear a bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) dentro do Conselho, a qual não aceitou e declarou voto a favor da cassação do pemedebista. No mesmo dia, Cunha aceitou o pedido assinado por Janaína Paschoal, Miguel Reale Junior e Hélio Bicudo”.

A mídia tradicional tem papel fundamental em inúmeras tentativas de desestabilizar o governo, além do vazamento das delações seletivas do processo da operação Lava Jato, influencia a adesão às manifestações *pró-impeachment*, conduzindo painéis e convocando abertamente novas manifestações contra o governo e *pró-impeachment*, em agosto e dezembro do mesmo ano. (GUERRA *et alli*, 2017, p. 37).

A prática já vinha sendo adotada desde as eleições de 2014 e quase levou à derrota de Dilma Rousseff. Episódio marcante foi o vazamento da delação do doleiro Alberto Youssef, três dias antes da eleição. Numa tentativa de influenciar decisivamente o resultado do segundo turno das eleições, o semanário *Veja* antecipou sua tiragem e publicou em sua capa uma foto de Lula e Dilma com a chamada “Eles sabiam de tudo”, numa nítida investida contra o PT.

A tática de retroalimentação da Operação Lava Jato, mídia e movimentos sociais de direita teve ainda mais força no período que antecedeu o impeachment. Nesse sentido:

A associação entre espetáculo midiático e operação Lava Jato corria ao largo do conflito distributivo. As ruas são tomadas por multidões eram transmitidas ao vivo pela Rede Globo em verdadeiras micaretas de domingo. Essas manifestações eram alimentadas pelas notícias atualizadas das fases da Lava Jato. Às vezes ocorria mais de uma por mês. Cada vez mais o governo era sugado pelas delações, pelos vazamentos, pelos grampos, qual fosse a invenção jurídica que o atingisse. (GUERRA *et alli*, 2017, p. 80).

À medida que o governo se aproximava de seu fim, mais o cerco da Lava Jato ia apertando⁴². Como veremos adiante, será uma das estratégias principais do “conglomerado golpista”, envolvendo vazamento ilegal de material à imprensa, que alimentava movimentos de direita a chamarem manifestações amplamente televisionadas⁴³.

⁴² Referente à Operação Lava Jato, Guerra e outros (2017, p. 81-82) relatam que “Ao todo foram 13 fases da operação em 2015 (da 8ª fase a 21ª fase), contra sete em 2014. Em 2016, até o impeachment (agosto) outras 12 fases (da 22ª a 33ª fase – ou seja, 12 fases em oito meses). Da eleição de Dilma até seu impeachment foram 26 fases das 39 executadas. Depois da queda do PT foram apenas seis fases – duas delas antes das eleições municipais de 2016, com claro intuito de reforçar o antipetismo na Opinião Pública de modo a interferir nos resultados eleitorais”.

⁴³ Consoante Jessé Souza (2016, p. 123-124): “De dezembro de 2014 até abril de 2016 a população viveu um bombardeio sem trégua. O aparelho jurídico-policial, com claras cores partidárias, como vimos, fornecia material ilegal em massa aos órgãos de imprensa, TV Globo à frente, que articulava, selecionava, manipulava e incendiava seu público com os jogos de dramatização do inimigo aprendido nas telenovelas. Os protestos de rua pipocavam em todo o país, com epicentro na capital paulista. Protestos maciços em março, abril e agosto de 2015 se realizaram em mais de duzentas cidades do

2.1.2 A DERROCADA FINAL PELO CONGRESSO NACIONAL

Antes de fazer a breve análise sobre o caso brasileiro, não podemos olvidar dos golpes ocorridos na América Latina nesta mesma quadra histórica, vez que os impedimentos presidenciais ocorridos no continente passaram pelo crivo legislativo. Aqui se está rememorando as deposições dos governos de Manuel Zelaya, em Honduras, no ano de 2009, e de Fernando Lugo, no Paraguai, no ano de 2012.

A semelhança desses processos de deposição de presidentes caracteriza o que se passou a nomear de *golpes brandos* no continente, pois foram processos manejados dentro do sistema legal, embora maculados de inconstitucionalidades, mas que não implicaram em derramamento de sangue ou em instauração de ditaduras militares. Para Guerra e outros:

Essa receita é basicamente a geração de um clima político instável no país em torno de algum tema ou mais de um governo que é responsabilizado pela crise. Uma vez que essa equação esteja madura, buscam-se na lei as manobras possíveis para destituir o Chefe de Estado. (GUERRA *et alli*, 2017, p. 118)

Para que se saiba, o processo de impedimento de Manuel Zelaya recebeu um verniz constitucional, com o apoio da instituição jurídica local. Diversos descumprimentos à Carta Constitucional local são bem ressaltados por Pedro Serrano, nessa breve passagem:

Nos países da América Central, o presidente Manuel Zelaya foi deposto por uma decisão do Parlamento, em um processo sumário em que não lhe foi oferecido qualquer direito de defesa, e por uma ordem liminar da Corte Suprema daquele país, que determinou sua prisão sem oitiva prévia. Essa ordem judicial poderia até ser compatível com a Constituição, não fosse o presidente preso pelas forças armadas, e não pela força de segurança pública, conforme ordenado pela Constituição hondurenha. E ainda, se não tivesse sido expulso do país por seus detentores, em flagrante desrespeito ao dispositivo específico da referida Carta, que impede a expulsão do cidadão hondurenho, o que também lhe impediu o exercício da defesa no processo crime por não estar presente no país. (SERRANO, 2016, p. 147)

país. A combinação de vazamentos seletivos ilegais e dramatização midiática com os protestos de rua se revelaram esmagadores”.

De forma muito similar, “com Supremo, com tudo”⁴⁴, ocorreu no Paraguai em 2012. Novamente se socorre de Pedro Serrano (2016) para sintetizar a forma como ocorreu o *golpe brando* no país vizinho:

No Paraguai, o desrespeito perpetrado pela sala Constitucional da Corte Suprema de Justiça à Carta Magna desse país foi ainda mais grosseiro. No episódio da destituição do presidente Fernando Lugo, em junho de 2012, o órgão maior da jurisdição paraguaia negou vigência ao art. 17 da sua Constituição, o qual assegura o direito de defesa ‘Em el proceso penal, o em cualquier outro del cual pudiera derivar-se pena o sanción’ (no processo penal ou em qualquer outro do qual pudesse derivar pena ou sanção). [...] No entanto, Lugo foi submetido a um julgamento em que o prazo de defesa foi exíguo, impedindo a oferta da devida dilação probatória. (SERRANO, 2016, p. 147-148)

Nosso *golpe brando* também contou com a benção das instituições republicanas. O impedimento da presidenta brasileira teve por ponto de partida “legal” a denúncia ao Congresso Federal de crime de responsabilidade fiscal, subscrita pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaína Paschoal⁴⁵. Para os denunciantes houve, por parte de Dilma Rousseff, desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e às atribuições constitucionais da presidenta ao atrasar repasse de recursos aos

⁴⁴ A expressão “com Supremo, com tudo” foi captada em escuta da operação Lava Jato entre o Senador Romero Jucá (PMDB) e o ex-presidente da Transpetro Sérgio Machado. O diálogo gravado de forma oculta por Machado revelou o “grande acordo nacional”, às vésperas da votação do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados. Um dos trechos da gravação sugere que o impedimento da então presidenta Dilma fazia parte de um “acordo nacional”, com objetivo “delimitar a Lava Jato”. Segundo Machado e Jucá: “ – [...] a solução mais fácil era botar o Michel [Temer]... É um acordo, botar o Michel, num grande acordo nacional, sugere Machado. – Com o Supremo, com tudo. – Com tudo, aí parava tudo. – É delimitava onde está, pronto”. Os principais trechos do áudio podem ser lidos em diversas reportagens, dentre elas a do El País “A solução mais fácil era botar o Michel. Os principais trechos do áudio de Romero Jucá”, datada de 24/05/2016, disponível no endereço https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/24/politica/1464058275_603687.html

⁴⁵ É de André Singer (2018, p. 172-173) o excelente apanhado de como se chegou à versão final da peça de impedimento assinada por esses três juristas: “[...] Bicudo, então com 93 anos, outrora figura destacada do PT, pelo qual foi candidato a vice-governador de São Paulo na chapa de Lula em 1982 e vice-prefeito da capital paulista entre 2000 e 2004, com Marta Suplicy, decide, no começo de setembro, entrar com um pedido de impeachment. No documento, menciona pedaladas, Lava Jato, compra da refinaria de Pasadena, investigação em curso no TSE. O objeto estava indefinido. Reale Jr resolve, então, engajar-se na empreitada, fazendo um aditamento à peça de Bicudo, duas semanas mais tarde. O pedido definitivo, assinado por Reale Jr., Bicudo e Paschoal, só viria, contudo, em 21 de outubro, depois de o Tribunal de Contas da União (TCU) reprovar as contas do governo de 2014. A acusação, a partir de 2015 e nos decretos de crédito suplementar, também em 2015”.

bancos públicos e utilização desta rubrica orçamentária sem autorização legislativa⁴⁶. Apenas maquiagem jurídica para um processo de fundo golpista⁴⁷.

Os fundamentos da denúncia foram, inclusive, derrubados durante o processo de impedimento no Congresso Nacional. Destaque ao laudo pericial do Senado que isentou a Presidenta Dilma da responsabilidade pelo atraso nos pagamentos aos bancos públicos. Segundo a perícia:

Pela análise dos dados, dos documentos e das informações relativos ao Plano Safra, não foi identificado ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos. (Senado Federal, 2016)

Portanto, o que era mais grave segundo os acusadores – o atraso de pagamentos aos bancos públicos - não era ato de responsabilidade da Presidenta Dilma. Ademais, em relação à edição de decretos suplementares, o Tribunal de Contas da União havia autorizado essa prática durante os governos anteriores,

⁴⁶ Nesse sentido, André Singer (2018, p. 224-225) sintetiza a denúncia da seguinte forma: “Os advogados da oposição se fixaram em dois tópicos: o saldo negativo de contas-correntes da União em bancos públicos e a edição de seis decretos suplementares (dois cairiam adiante), ambos ocorridos na gestão de Levy. Argumentavam que os atos reprovados pelo TCU atentavam contra o art. 85, inciso VI da Constituição, segundo o qual são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária. O fundo da controvérsia era técnico-contábil, remetendo a uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), iniciada em dezembro de 2014, a qual concluiu que “com evidências baseadas em documentos e dados do próprio governo [...] a LRF [Lei de Responsabilidade Fiscal] tinha sido infringida com as pedaladas fiscais praticadas pelo Tesouro Nacional. A LRF, proposta por Fernando Henrique Cardoso, aprovada pelo Congresso em 2000, proíbe que bancos públicos sejam usados para cobrir rombos de contas do governo. Entre outros elementos supostamente probatórios de que pedaladas fiscais haviam desrespeitado a norma legal, os auditores do TCU arrolaram que a CEF, em agosto de 2014, por exemplo, tinha R\$ 1740,5 milhões em valores a receber do Governo Federal, referentes a pagamentos relativos a programas sociais (Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro-Desemprego). Os quase 2 bilhões de reais devidos pelo Tesouro estariam registrados na CEF de modo que não constassem da dívida pública. Era o que a imprensa tinha apelidado de “contabilidade criativa”. Na alegação dos advogados paulistas, as pedaladas, cujos atrasos se estenderam a 2015, seriam o maior dos crimes cometidos por Dilma, sendo a edição de quatro decretos de créditos suplementares de 1,8 bilhão de reais, no segundo semestre de 2015 (dois em julho e dois em agosto), supostamente ilegais, pois não aprovados pelo Congresso. Cerca de 70% dos recursos desses créditos foram destinados a gastos do Ministério da Educação, que “recebeu pedido de mais de cem universidades, institutos, hospitais universitários e outros órgãos”. No conjunto, os acusadores afirmavam a existência de “atrasos de pagamentos generalizados somando cerca de 50 bilhões de reais ao longo de 2013, 2014 e 2015, relativos a programas de governo tocados por Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e alguns fundos” e atentando às metas de resultado primário da Lei Orçamentária Anual (LOA) com créditos suplementares de 1,8 bilhão de reais.”

⁴⁷ Deise Mancebo (2017, p. 878) bem explica as razões pelas quais podemos nominar o *impeachment* de Dilma Rousseff de golpe: “O impeachment, por certo, é uma instituição presente na Constituição Brasileira de 1988. Todavia, no caso em questão, ele deve ser considerado um golpe, pois causas que poderia levar a ele foram forjadas sem prova material e cabal [...]”.

mudando o posicionamento justamente para o impedimento da presidenta Dilma. Ou seja, a Presidenta havia

seguido todas as regras legais, respeitando a Constituição e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Segundo a presidenta, o TCU mudou a posição sobre as matérias após a edição dos decretos: “O TCU recomendou a aprovação das contas de todos os presidentes que editaram decretos idênticos aos que editei. Nunca levantaram qualquer problema técnico ou apresentaram a interpretação que passaram a ter depois que assinei estes atos” (Rousseff, 2016b). (GUERRA *et alli*, 2017, p. 144)

Os artífices do golpe foram mostrando sua cara ao longo do processo de *impeachment*. André Singer, nesse particular, aponta a aliança entre PSDB e PMDB como central. Narra o autor que o pacto vinha sido costurado desde agosto de 2015 quando um ressentido tucanato, que perdera a quarta eleição presidencial consecutiva, fornece elementos jurídicos, relações com empresariado, legitimação perante à classe média e um novo projeto econômico ao partido da vice-presidência.

Momentos antes da aprovação do relatório do impedimento da presidenta Dilma (ocorrido em 17/04/2016), o PMDB decide por se retirar da base do governo, em 29/03/2016, mas mantém a vice-presidência. O então vice-presidente Michel Temer transpareceu publicamente seu papel de conspirador, pois já havia enviado, na mesma semana da abertura do processo na Câmara dos Deputados, uma carta de rompimento à Dilma. Em suas palavras escritas (*Verba volant, scripta manent*⁴⁸), Temer lamenta a ausência de confiança por parte da presidenta, que o teria relegado ao um papel de “vice decorativo”. Em suas palavras finais diz, em tom dramático: “[...] sei que a senhora não tem confiança em mim e no PMDB, hoje, e não terá amanhã. Lamento, mas esta é a minha convicção”.

Por outro lado, os partidos da base foram aderindo ao projeto golpista articulado pelo PMDB e PSDB:

Pouco a pouco, os partidos foram deixando a base de apoio do governo Dilma e embarcaram de vez no impeachment, apesar de todos os esforços para manter um apoio mínimo que garantisse 172 votos contra o golpe. Temer e seus aliados, incluindo ministros e ex-ministros de Dilma, agiam nos bastidores barganhando cargos e indicações para garantir que o golpe passasse com tranquilidade. (GUERRA *et alli*, 2017, p. 134)

⁴⁸ Brocardo latim que significa “as palavras voam, os escritos permanecem”, e que dá início à carta enviada em 07/12/2015 à presidenta Dilma.

Além da base partidária, o golpe foi sustentado pelas empresas midiáticas, setores empresariais e classistas⁴⁹ e novos movimentos sociais com viés direitista:

[...] a própria configuração de forças que se aglutinou em torno da oposição e da disputa contra Dilma e o PT foi a base do golpe. Essa oposição tem sua sustentação social nos meios de comunicação e nas sete famílias que monopolizaram a mídia televisiva, imprensa e radiofônica, em setores empresariais oligopolistas e associações patronais como a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e Confederação Nacional das Indústrias (CNI), em movimentos que se utilizaram das mídias digitais (notadamente: MBL, Vem pra Rua e Revoltados Online). (GUERRA *et alli*, 2017, p. 65)

O conglomerado midiático teve seu quinhão de destaque nesse processo. Durante os meses em que tramitou o processo de *impeachment* foram intensificados os noticiários sobre a Operação Lava Jato. Prisões, vazamento seletivos (e ilegais) de delações premiadas, conduções coercitivas alimentavam diariamente o noticioso nacional, seguindo a receita de sucesso já conhecida.

A mídia exerceu, ainda, um importante papel de mobilizador social. Convocava a população às manifestações e as cobriam como se fossem uma grande demonstração de patriotismo das pessoas que lá estiveram. Vale aqui mencionar o perfil das pessoas que atenderam ao chamado da Globo e foram às ruas. Segundo pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo, a massa que tomou as ruas pela saída de Dilma era, em sua maioria esmagadora, de homens brancos que percebiam mais de cinco salários-mínimos:

Em meio a tamanho ataque dos golpistas, foram realizadas grandes manifestações contra o governo e a favor do impeachment, que conforme demonstrado em pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos e Opinião Pública da Fundação Perseu Abramo, estavam longe de representar o “povo”, como bradavam seus integrantes e entusiastas. Segundo a pesquisa, os presentes eram em sua maioria homens (54%), brancos (70%) e de classe média alta (68% ganhavam mais de cinco salários-mínimos), perfil distinto da população brasileira (Fundação Perseu Abramo, 2016). (GUERRA *et alli*, 2017, p. 130-131)

Dilma é temporariamente afastada de suas funções em 12/05/2016, com a aprovação, no Senado Federal, da abertura do processo de impeachment. O processo

⁴⁹ Aqui podemos enumerar a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que protocolou um dos pedidos de *impeachment*, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Confederação Nacional de Transportes (CNT), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) Força Sindical, entre outras.

finalmente se encerra em 31/0/2016 quando, por 61 (sessenta e um) votos a favor e 20 (vinte) contra, o Senado destituiu, em definitivo, Dilma Rousseff da presidência da República.

Em sua declaração à imprensa, Dilma denunciou uma vez mais o golpe que sofreu:

Desde que fui eleita, parte da oposição, inconformada, pediu recontagem de votos, tentou anular as eleições e depois passou a conspirar abertamente pelo meu impeachment. Mergulharam o país em um estado permanente de instabilidade política, impedindo a recuperação da economia com um único objetivo: de tomar à força o que não conquistaram nas urnas. Meu governo tem sido alvo de intensa e incessante sabotagem. O objetivo evidente vem sendo me impedir de governar, e, assim, forjar o meio ambiente propício ao golpe. Quando uma presidente eleita é cassada, sob a acusação de um crime que não cometeu, o nome que se dá a isto, no mundo democrático, não é impeachment: é golpe.” (Rousseff, 2016)

Em Brasília, às 16h deste mesmo dia, Michel Temer é empossado presidente: estava concretizado o golpe de Estado e com ele o prenúncio do fim do projeto político dirigente inscrito na Constituição Federal de 1988⁵⁰.

2.2 A POLÍTICA ECONÔMICA DA AUSTERIDADE COMO VITORIOSA NO GOLPE DE 2016

Feito o resgate histórico, devem ser destacados alguns pontos fundamentais para a análise do avanço da política de austeridade sobre o projeto político dirigente da Constituição de 1988. Nas últimas décadas, duas visões econômicas se destacaram no cenário político nacional, sendo descritas pelo autor Pedro Paulo Zahluth Bastos (2012) como duas estratégias de desenvolvimento capitalista pós crise neoliberal no Brasil: o desenvolvimentismo exportador do setor privado (novo-desenvolvimentismo) e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado (social-desenvolvimentismo). O que aproxima ambas as estratégias é o resgate do papel do Estado na orientação do modelo de desenvolvimentismo, diferenciando-se pelas suas relações com o mercado.

⁵⁰ Por oportunas que são, vale repetir a narrativa de Singer (2018, p. 13) sobre a tomada de poder de Michel Temer: “O vice-presidente Michel Temer, do PMDB, amparado em expressiva maioria congressual, assumiu o governo à cabeça de um projeto que tendia não só revogar a integração obtida pelo lulismo como a salgar a terra na qual ela havia crescido: a Constituição de 1988”.

O primeiro grupo, novo-desenvolvimentismo, teve origem no PSDB e mantinha relação com as principais bandeiras do partido: a valorização do setor privado, a reforma do Estado, o apoio às privatizações, a contenção do crescimento do gasto social. Apresentava críticas à gestão macroeconômica do governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente à política cambial e ao modo em que se deu a abertura comercial. Politicamente representado por José Serra, tinha fortes vinculações com a indústria paulista, embora não se possa afirmar que coincidia com o conjunto de seus interesses concretos.

Em linhas gerais, a corrente não pretendia apenas aumentar as exportações, mas fazer delas o motor do crescimento do sistema. Ao Estado competia apoiar o mercado na tarefa “de alocação eficiente dos recursos”, por meio de preços macroeconômicos corretos (juros e câmbio, sobretudo), sem a intervenção direta nos setores produtivos.

O segundo grupo, social-desenvolvimentista, teve maior hegemonia nos governos petistas. Caracterizava-se, primordialmente, pela ênfase no mercado interno e no papel do Estado para influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos. Assumiu força na economia brasileira em meados do segundo mandato de Lula, embora suas bandeiras aparecessem na campanha de 2002. Sugere Bastos (2012) que, embora tenha havido resistências em sua implementação, a base social foi responsável por empurrar adiante as políticas sociais, dentre elas as de redistribuição de renda e elevação do salário mínimo.

Bastos relata que a “tarefa tucana”, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, era completar o serviço dos golpistas que derrubaram o Estado Novo. Em sua atualização moderna, neoliberal, as tarefas passaram a ser a flexibilização da legislação trabalhista, a privatização das empresas estatais, a elevação das taxas de juros e a utilização dos bancos públicos para o financiamento das privatizações, bem como a diminuição do gasto social.

Essa tarefa, contudo, foi interrompida nos governos petistas, onde a classe trabalhadora acumulou novamente forças capazes de garantir avanços sociais e econômicos para o país.

Ao longo dos governos petistas, tanto de Lula como de Dilma, duas coalizões de classe estavam contrapostas e disputando os rumos econômicos. Eram elas: a rentista e a produtivista. A primeira, rentista, unificava o capital financeiro e a classe

média tradicional. Seu programa seria manter o Brasil alinhado ao receituário neoliberal, sob a liderança geopolítica estadunidense.

A segunda coalização, a produtivista, unificava empresários industriais associados à fração organizada da classe trabalhadora. Seu programa visava o ritmo acelerado de crescimento do país por meio de uma intervenção estatal que levasse à reindustrialização e a consequente distribuição de renda.

A coalização produtivista foi se fragmentando ao longo do governo Dilma, com o afastamento progressivo da classe industrial, que passa a se realinhar com o bloco rentista. Dessa forma, “do setor financeiro ao industrial, passando pelo agronegócio, o comércio e os serviços, a unidade capitalista em torno do corte de gastos públicos, queda no valor do trabalho e diminuição da proteção aos trabalhadores tornava-se completa” (SINGER, 2015, p. 61).

São inúmeras as razões apontadas por Singer para o deslocamento da burguesia industrial, base forte da coalizão produtivista, para a adesão da chamada frente única burguesa contra o ensaio desenvolvimentista de Dilma. Dentre elas, destaca-se a centralidade da luta de classes. Sendo o Estado forte, impulsionando as pautas da classe trabalhadora, o empresariado tende a se afastar, pois sente que perde cada vez mais espaço e poder.

Além disso, o empresariado é sensível, por razões meramente ideológicas, ao discurso rentista. Diante do fracasso da política industrial e do “baixo crescimento causado pela sobreapreciação cambial de longo prazo existente no Brasil, a burguesia rentista e seus economistas liberais buscaram cooptar para a sua causa os empresários, embora seus interesses sejam conflitantes” (SINGER, 2015, p. 66).

Não se pode olvidar, dada sua fundamental importância, os embates duros entre a presidenta Dilma e o empresariado, politizando o debate com o núcleo duro do capital. Em seu segundo governo os juros são reduzidos e os *spreads* forçados para baixo, tensionando o pacto estabelecido com o setor financeiro. Mais do que isso, atingiu o âmago do capital, diminuindo ganhos por parte de bancos. Em resumo, as decisões monetárias do governo Dilma reduziram o lucro dos grandes capitalistas nacionais.

Por terem sido abertas excessivas frentes de batalha com o empresariado nacional, uma solidariedade intercapitalista acabou aflorando, na linha do “hoje foi ele, amanhã pode ser eu”. Cada setor que se sentia prejudicado “aderia à cantilena do intervencionismo, adensando a oposição capitaneada pelos rentistas, até que em

certo momento a frente antidessenvolvimentista englobou o conjunto da burguesia, - contando com o suporte fervoroso da classe média tradicional” (SINGER, 2015, p. 67-68).

Muito se justifica a implantação da política de austeridade por conta da crise econômica. De fato, o Brasil sofreu as consequências da crise do capitalismo internacional, principalmente a partir de 2011. No entanto, a recessão econômica que assolou o país certamente foi agravada pela crise institucional instaurada pela oposição ao governo Dilma:

Entre 2006 e 2012, o campo neodesenvolvimentista reinou, enquanto o campo neoliberal ortodoxo permaneceu na defensiva. A partir de 2011, com o prolongamento da crise do capitalismo internacional e também em decorrência de políticas internas, o crescimento econômico brasileiro entrou em declínio. No início de 2013, o capital internacional e a fração da burguesia a ele integrada iniciaram uma ofensiva restauradora, porque seu objetivo era restaurar a hegemonia do neoliberalismo puro e duro”. (BOITO JR., 2016, p. 28)

Não é demais esquecer que economia também envolve escolhas políticas. Conforme Leda Paulani (2018), “a economia é política por implicar escolhas”. Assim, não podemos dissociar as decisões econômicas de um governo da disputa política que o cerca. Jorge Pessoa de Mendonça (2000) corrobora este entendimento, ao afirmar que por trás dos resultados econômicos estão as tomadas de decisões na esfera política:

Os resultados econômicos estão vinculados ao modo de regulação política de uma sociedade, uma vez que eles estão constantemente sob a influência direta de decisões tomadas pela esfera política e, por conseguinte, determinados por inúmeros fatores. (MENDONÇA, 2000, P.92)

André Singer aponta razões da derrocada da era petista, com a dissolução da coalizão produtivista e a formação de uma frente única burguesa antidessenvolvimentista: “no lugar da coligação entre capital industrial e trabalho surgiu uma renovada frente única burguesa em torno de plataforma neoliberal, em particular de corte de gastos públicos e as reformas trabalhistas e previdenciária” (SINGER, 2018, p. 39). No mesmo sentido, é a análise de Jessé de Souza:

[...] Com uma classe de capitalistas que sempre se caracterizou pelo roubo de curto prazo e pela ausência de qualquer projeto nacional, a jogada se revelou uma aventura perigosa que acabaria por minar as bases do governo da presidenta daí em diante. Como em todos os instantes da vida brasileira moderna, a elite do dinheiro agiu de modo concertado. Afinal, não apenas o capital financeiro auferia lucros

estratosféricos, mas também os capitalistas industriais e o agronegócio investiam seu lucro não mais na produção, mas nas gordas taxas de juro que garantiam retorno imediato e sem risco. (SOUZA, 2016, p. 54)

É certo que o próprio governo da presidenta Dilma Rousseff cedeu em alguns pontos, a exemplo da nomeação de Levy, como vimos anteriormente. Além disso, uma série de medidas econômicas de ajustes fiscais são implantadas. Consoante Rossi e Mello (2017, p. 01), em 2015 o governo Dilma lançou mão de um conjunto de políticas de austeridade econômica composto de “i) um choque fiscal (com a queda das despesas públicas em termos reais), ii) um choque de preços administrativos (em especial combustíveis e energia), iii) um choque cambial (com desvalorização de 50% da moeda brasileira em relação ao dólar ao longo de 2015) e iv) um choque monetário, com o aumento da taxa de juros para operação de crédito”.

Esperava-se que o ajuste fiscal e econômico durasse um curto período. Mesmo após a aplicação do “amargo remédio”, que passou pelo corte nos gastos sociais e nos investimentos públicos, aumento dos juros, liberalização dos juros e contenção do crédito, a recessão acabou se aprofundando.

Tais medidas contavam com a retomada da confiança do setor privado. Ocorre que mesmo adotando medidas liberalizantes, a frente oposicionista já estava formada e extremamente sólida. Afastando o Partido dos Trabalhadores do poder, a oposição faria com que sua agenda de austeridade avançasse a passos largos, como efetivamente aconteceu. Antes mesmo do período eleitoral a nova coalizão oposicionista, especialmente as frentes do empresariado nacional e da grande mídia, intensificaram a narrativa de descontrole das contas públicas com a necessidade premente de cortes sociais e retirada de direitos, conforme Singer (2018, p.54):

[...] A nova matriz tinha perdido momentum, e a estridência dos ataques ao ativismo estatal por parte dos bancos estrangeiros, de agências de risco, de instituições internacionais de controle econômico, de corporações multinacionais e de múltiplas vozes nos meios de comunicação de massa brasileiros criava o clima necessário para forçar um ajuste recessivo. Incontáveis artigos e editoriais, milhares de reportagens em veículos nacionais e estrangeiros, milhões de minutos de rádio e TV foram dedicados a repisar que era preciso cortar os gastos ineficientes e “descontrolados” do governo, cessar o intervencionismo e deixar o mercado funcionar para reordenar o país.

Com o rompimento do setor burguês produtivista – alicerce da frente neodesenvolvimentista – com o governo Dilma, passa a ser nítido o avanço do projeto neoliberal no Brasil. Isso fica evidente com a implantação da agenda peemedebista “Uma Ponte para o Futuro”, o qual objetiva “aprofundar o papel do ‘Estado Mínimo’, enxuto e supostamente eficiente; incrementar a participação da iniciativa privada; flexibilizar o mercado de trabalho e ampliar a concorrência internacional, abrindo de maneira escancarada as portas para a venda do patrimônio nacional” (MANCEBO, 2017, p. 880).

2.3 A PONTE PARA O FUTURO COMO POLÍTICA DE AUSTRIDADE ESTRUTURANTE DO GOLPE

A recente literatura, a exemplo de Singer e Souza, trabalha com a hipótese de que o golpe de 2016 teve por objetivo reverter os avanços sociais dos governos petistas, os quais garantiram a execução do projeto político dirigente plasmado na Constituição Federal de 1988⁵¹. Não se sabe se parte do enredo premeditado do golpe ou não⁵², em 29 de outubro de 2015 o PMDB, sigla do então vice-presidente Michel Temer, lança a agenda *Uma Ponte Para o Futuro*⁵³. O principal objetivo apontado pelo documento era “preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas públicas”.

Em linhas gerais o documento apresentado pelo PMDB e sua Fundação Ulysses Guimarães apresentavam soluções econômicas, as quais foram divididas em

⁵¹ Nesse sentido: “[...] ao contrário da cortina de fumaça da suposta campanha contra a corrupção, tratava-se de fato de romper e reverter o contrato social da Constituição de 1988. Os direitos sociais que ali estão inscritos foram resultados das lutas populares e operárias antiditaroriais; eram terreno político ganho pelo povo brasileiro contra as oligarquias. Os governos do PT atualizaram e ampliaram essas conquistas. O golpe de 2016 visa reverter essa trajetória de três décadas de construção de uma sociedade de direitos” (GUERRA e outros, 2017, p. 08).

⁵² Vale aqui destacar que Michel Temer declarou, setembro de 2016, que o *impeachment* teria ocorrido porque Dilma rejeitou o Ponte para o Futuro. Nas palavras de Temer: “há muitíssimos meses atrás, eu ainda vice-presidente, lançamos um documento chamado ‘Uma Ponte Para o Futuro’, porque nós verificávamos que seria impossível o governo continuar naquele rumo. E até sugerimos ao governo que adotasse as teses que nós apontávamos naquele documento chamado ‘Ponte para o futuro’. E, como isso não deu certo, não houve adoção, instaurou-se um processo que culminou agora com a minha efetivação como presidência da república”. Nesse sentido, ver publicação no The Intercept, disponível no endereço eletrônico <https://theintercept.com/2016/09/22/michel-temer-diz-que-impeachment-aconteceu-porque-dilma-rejeitou-ponte-para-o-futuro/>

⁵³ É de se dizer, a bem da verdade, que outros dois documentos foram apresentados pelo PMDB no mesmo período, notadamente a “Agenda Brasil”, lançada por Renan Calheiros em agosto de 2015 e “A Travessia Social”, lançada pela Fundação Ulysses Guimarães e pelo PMDB em abril de 2016.

cinco pontos centrais, a saber (a) estabelecimento de um regime constitucional de limitação dos gastos públicos; (b) reforma da Previdência Social; (c) redução das obrigações e vinculações constitucionais; (d) adoção de um orçamento impositivo, com base zero, e de um comitê de avaliação de políticas públicas; (e) diminuição do papel do Estado na economia e ressignificação de programas sociais e dos bancos públicos (LEÃES, 2017).

As propostas apresentadas no documento peemedebista, como as de privatização do patrimônio público e desvinculação constitucional de gastos sociais, estruturam, bem da verdade, um projeto de estado mínimo. Em suas páginas transparece a ideia de que a Constituição dirigente não cabe no orçamento público, sendo entraves para o desenvolvimento nacional a vinculação das despesas públicas com direitos sociais, além da garantia de direitos trabalhistas. Nesse sentido, André Singer apresenta contundente diagnóstico sobre o documento:

Em consonância com o pensamento tucano, a “Ponte” parte do diagnóstico de que a crise fiscal brasileira é estrutural e tem a ver com o fato de a Constituição de 1988 forçar gastos que o país não pode fazer, sobretudo em momentos de recessão. Em outras palavras, a ideia de que a Constituição não cabe no orçamento. Seria preciso um ajuste permanente, mudando regras constitucionais, acabando com vinculações obrigatórias e impondo um limitador médio às despesas públicas. Além disso, a “Ponte” defendia que só uma reforma da previdência, com o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria e desindexação dos benefícios em relação ao salário mínimo, permitiria uma trajetória sustentável das contas do Estado. As propostas de terceirização, flexibilização da CLT e abertura comercial também aparecem no documento. (SINGER, 2018, p. 175)

Segundo o documento, um dos maiores entraves à economia brasileira é a despesa/dívida pública. Para superar tal entrave o equilíbrio fiscal nas contas públicas é apontado como solução para retomada do crescimento:

[...] Sem um ajuste de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais. Esta é uma questão prévia, sem cuja solução ou encaminhamento, qualquer esforço para relançar a economia será inútil. Nenhuma visão ideológica pode mudar isto. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 5)

Aqui já se apontava os traços das medidas legislativas que engessariam os gastos públicos, especialmente a PEC n. 241/2016 (posteriormente PEC 55/2016 no Senado e EC 95/2016), a qual constitucionalizaria a política econômica de austeridade. Tal fato fica ainda mais explícito na seguinte passagem do documento,

onde afirma que o atual “problema fiscal” decorre das despesas públicas que aumentaram mais do que o crescimento do produto interno bruto (PIB), em virtude dos encargos previstos na Constituição de 1988:

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, muitos deles positivos e virtuosos, na área da saúde, da educação e na assistência social. Nestes casos, o aumento das despesas públicas foi uma escolha política correta e que melhorou nossa sociedade. Mas esta mesma Constituição e legislações posteriores criaram dispositivos que tornaram muito difícil a administração do orçamento e isto contribuiu para a desastrosa situação em que hoje vivemos. Foram criadas despesas obrigatórias que têm que ser feitas mesmo nas situações de grande desequilíbrio entre receitas e despesas, e, ao mesmo tempo, indexaram-se rendas e benefícios de vários segmentos, o que tornou impossíveis ações de ajuste, quando necessários. Durante certo tempo houve espaço para a expansão da carga tributária e evitaram-se grandes déficits. Como também houve um certo crescimento econômico que permitiu aumento das receitas fiscais. O crescimento automático das despesas não pode continuar entronizado na lei e na Constituição, sem o que o desequilíbrio fiscal se tornará o modo padrão de funcionamento do Estado brasileiro. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 6-7)

Ou seja, o documento acaba abraçando as ideias de austeridade⁵⁴, ao defender que, para atingir o equilíbrio das contas públicas, é necessário o desmonte da estrutura constitucional de garantias de direitos, que abrange não somente fixar na letra da Lei Maior a existência de direitos fundamentais sociais, mas também os mecanismos para sua concretização.

Nesse particular, a previsão de vinculação orçamentária mínima para garantia de direitos, como saúde e educação, tal qual previsto nos artigos 198 e 212 da Constituição Federal, é um dos exemplos de afronta direta da Ponte Para o Futuro ao projeto constitucional dirigente. Assim, ao defender o fim da obrigatoriedade constitucional dos gastos com direitos sociais, o programa econômico apresentado defende um novo regime orçamentário, no qual acaba com as vinculações constitucionais estabelecidas. Para Guerra e outros (2017, p. 101):

O documento condena a criação de despesas obrigatórias, o ‘que tornou impossível ações de ajuste’ e propõe, para atingir o equilíbrio das contas públicas, ‘devolver ao orçamento anual a sua autonomia’,

⁵⁴ Segundo Leda Paulani (2018), o projeto econômico apresentado na “Ponte para o Futuro” objetiva *uma política de austeridade, de redução do papel do Estado, de redução dos recursos que o estado pode manipular para trazer política econômica e política pública de maneira geral. É um programa absolutamente neoliberal.*

acabando com as vinculações constitucionais e dando poder a que o parlamento eleja prioridades: literalmente, o documento propõe que ‘é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e educação’, o que viria a sustentar a PEC 241/2016.

No entanto, para Marcelino (2016) o programa do PMDB não enfrenta os verdadeiros problemas fiscais:

Sintomaticamente os verdadeiros “problemas fiscais” não merecem nem uma linha do programa Temer. Nada sobre os gastos com pagamentos de juros da dívida da ordem de R\$ 311,5 bi, desonerações tributárias excessivas que alcançaram R\$ 104 bi e a baixa arrecadação devido à “greve de investimentos” de diversos setores do empresariado pelo menos desde 2012. Estes problemas fiscais se agravaram em 2015 com a política monetária e fiscal do plano de austeridade do governo.

No mesmo sentido, Guerra (2017, p. 103) afirma que os gastos financeiros não entram no programa do PMDB:

[...] é interessante que muito se fala no documento (e na prática do PMDB no governo golpista) de que é necessário controlar os gastos do governo – que é a justificativa da PEC 241/2016 – no entanto gastos financeiros não entram a conta da PEC, novamente preservando certos interesses econômicos.

Como será visto adiante, o programa apresentado pelo PMDB atinge diretamente a classe brasileira mais pobre, dependente das políticas públicas e dos programas sociais do governo. Isso porque, ao implementar medidas como o teto dos gastos sociais, não efetiva uma série de direitos garantidos constitucionalmente. Como dito por Fernando Marcelino (2016), “a Ponte para o Futuro na verdade é uma Ponte para o Passado, ao passo que retrocede não apenas nas conquistas dos governos liderados pelo PT desde 2003, mas nos direitos da Constituição de 1988 e conquistas da ‘Era Vargas’”.

3. AS AMEAÇAS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 AO DIREITO À SAÚDE

3.1 AS POLÍTICAS DE AUSTRIDADE *VERSUS* OS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONAIS

A austeridade fiscal pode ser definida como a ideia que implementa na política econômica dos Estados forte ajuste financeiro, tendo como cerne políticas governamentais caracterizadas por escolhas que exigem grandes sacrifícios da população, “seja porque aumentam a carga tributária, seja pela implementação de medidas que restringem a oferta de benefícios, bens e serviços públicos em razão de cortes de despesas e/ou da realização de reformas estruturais, afetando de forma significativa os estratos mais vulneráveis da população” (VIEIRA *et alli*, 2018).

Segundo Canterbury (*apud* SANTOS e VIEIRA, 2018), a austeridade pode ser definida de três formas. No primeiro sentido, o termo se relacionaria com severidade. A segunda definição seria a poupança do supérfluo⁵⁵. Enquanto que a terceira seria a poupança forçada como política de governo, com a diminuição de bens e serviços públicos, o que exigiria grandes sacrifícios dos estratos mais vulneráveis da população.

Os estudos sobre a política econômica da austeridade tiveram grande fôlego na década de 1990, com autores como Alberto Alesina, Francesco Giavazzi, Guido Tabellini, Marco Pagano, Silvia Ardagna e Roberto Perotti, os quais se dedicaram a pesquisar casos em que países retomaram o crescimento econômico, pós crise, ao reduzir o tamanho do Estado na economia.

A maior parte destes autores defendia a ideia de que, ao cortar gastos públicos os Estados em crise poderiam retomar seu crescimento econômico por meio de investimentos privados. Isto porque, ao adotar tais medidas, empresários e investidores em geral retomariam a confiança no Estado, pois este estaria sinalizando certa responsabilidade fiscal⁵⁶. Ou, pelas definições de Canterbury (*apud* SANTOS e

⁵⁵ Nesse sentido, Vieira e outros (2018, p. 32) afirma que “No discurso neoliberal, a austeridade assume sentido diverso daquele considerado justo no campo da moral privada, em que é vista como virtude, pois está associada à ideia do comedimento nos desejos, evitando-se desperdícios de recursos e endividamento para saciar caprichos”.

⁵⁶ “Giavazzi e Pagano (1990) testaram o argumento de que cortes nos gastos públicos poderiam gerar crescimento econômico porque aumentariam as expectativas dos empresários e das famílias, levando os primeiros a investirem e os últimos a consumirem. Os autores encontraram dois casos em que essa

VIEIRA, 2018), buscar “transpor, sem mediação, virtudes individuais (sobriedade, parcimônia, prudência) para o plano público”.

Em suma, para os defensores da austeridade como política de governo, diante de uma crise econômica, o governo deve realizar o corte de gastos públicos. Com isso, o governo ganharia credibilidade junto aos agentes econômicos, e a economia voltaria a crescer em razão do aumento dos investimentos dos empresários e do consumo das famílias e da atração de capitais externos (DWECK *et alli*, 2018). Nesse sentido Vieira e outros (2018) ensinam que:

Ela é utilizada pelos neoliberais para justificar a moderação no crescimento dos salários e da oferta de bens e serviços públicos. O argumento é de que, com esta moderação, não se prejudica a poupança dos empresários, algo necessário à geração de empregos e ao bem-estar futuro dos consumidores. Contudo, não se emprega ao mesmo tempo a moderação dos lucros. Assim, ao adotar essas políticas, os neoliberais defendem mais os empresários do que os consumidores e a austeridade proposta não é a dos que mais consomem (os ricos), mas sim a dos trabalhadores e dos cidadãos que dependem de serviços públicos, o que aumenta a injustiça social.

Como se pode ver, a austeridade consiste na imposição dos interesses dos empresários e investidores em detrimento de trabalhadores e cidadãos que dependem de serviços públicos. De fato, são os capitalistas que se beneficiam desta política, conforme Dweck, Oliveira e Rossi (2018):

- (i) ao gerar recessão e desemprego, reduzem-se pressões salariais e aumenta-se lucratividade. E como mostra Bova et. al (2018), a austeridade tende a aumentar a desigualdade de renda; em média, um ajuste de 1% do PIB está associado a um aumento no coeficiente de Gini do rendimento disponível de cerca de 0,4% a 0,7% nos dois anos seguintes;
- (ii) o corte de gastos e a redução das obrigações sociais abre espaço para futuros corte de impostos das empresas e das elites econômicas; e
- (iii) a redução da quantidade e da qualidade dos serviços públicos aumenta a demanda de parte da população por serviços privados em setores como educação e saúde, o que aumenta os espaços de acumulação de lucro privado.

teoria poderia valer na prática: a Dinamarca e a Irlanda. [...] Em ambos os casos, no entanto, as medidas de austeridade fiscal foram acompanhadas por mudanças significativas na política monetária, na política cambial e nas condições econômicas internacionais, o que torna difícil isolar o efeito da política fiscal sobre a economia. [...] De acordo com Jayadev e Konczal (2010) e Blyth (2013), esses fatores contribuíram muito mais para o crescimento econômico da Dinamarca e da Irlanda do que o ajuste fiscal em si. Segundo os autores, as medidas de austeridade não melhoraram as expectativas dos empresários e das famílias, contrariando a teoria” (ROSSI, OLIVEIRA e ARANTES, 2017, p. 05).

Para Blyth (2017), o argumento moderno da austeridade sugere que as políticas fiscais restritivas em tempos de crises podem ter efeito expansionista, com o aumento do crescimento econômico. Nas palavras de Dweck, Oliveira e Rossi (2018) “a austeridade é a política que busca, por meio de um ajuste fiscal, preferencialmente por cortes de gastos, ajustar a economia e promover o crescimento”.

Essa ideologia da austeridade se contrapõe aos ensinamentos de Keynes, para o qual o corte de gastos públicos não deve ser feito durante as crises econômicas, mas na fase de crescimento. Para este autor o gasto público aumenta renda e emprego em situação de escassez de demanda. Nesse sentido, Dweck, Oliveira e Rossi afirmam que a austeridade acarreta a retração da economia, piorando a situação fiscal:

Quando o governo contrai o seu gasto, milhões de pessoas passam a receber menos, o que tem impactos negativos na renda privada. Quando o governo corta gastos com investimentos destinados a uma obra pública, por exemplo, o efeito é direto sobre a renda e o emprego, uma vez que a empresa que seria contratada deixa de contratar empregados e comprar materiais. Da mesma forma, o corte de gastos em transferências sociais reduz a demanda dos que recebem os benefícios e desacelera o circuito da renda. Dessa forma, é uma falácia pensar o governo independente do resto da economia. Contabilmente, o gasto público é receita do setor privado, assim como a dívida pública é ativo privado e o déficit público é superávit do setor privado. Se no momento de crise o governo buscar superávits, esses se darão às custas dos déficits do setor privado, o que pode não ser saudável para a estabilidade econômica e resultar no chamado “ajuste fiscal autodestrutivo”.

Sendo assim, além de gerar retração econômica, a austeridade ainda pode piorar a situação fiscal. Em uma economia em crise, a austeridade pode gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, o que leva a novos cortes de gastos. Ou seja, em um contexto de crise econômica, a austeridade é ainda mais contraproducente e tende a provocar queda no crescimento e aumento da dívida pública, resultado contrário ao que se propõe. (DWECK *et alli*, 2018).

E, de fato, os exemplos históricos demonstram que a austeridade agrava os problemas que pretende resolver. A redução dos gastos públicos gera um círculo vicioso, na medida em que acarreta a redução do crescimento e da arrecadação do Estado, impondo novos cortes. Além disso, autores como Stiglitz e Canterbury (*apud* SANTOS e VIEIRA, 2018) defendem que o gasto público é fundamental para a criação de emprego e renda, pois “quando o governo gasta mais e investe na economia, a criação de empregos se multiplica e as finanças públicas se fortalecem”. Para o autor:

[...] a austeridade provoca efeito contrário, pois ela prejudicou as economias europeias e constitui grande entrave para o crescimento futuro, pois a redução ou a falta de investimento nos jovens diminuirá o potencial de crescimento do capital humano.

A austeridade como política econômica ressurgiu com grande força no cenário mundial em 2008. A crise econômica que assolou diversos países europeus fez com que muitos deles aderissem ao plano de recuperação financeira da chamada Troika, formada pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, a qual impunha uma série de medidas de austeridade.

A partir desse novo período de implementação da política de austeridade na Europa, uma série de novos estudos sobre os impactos da austeridade começaram a ser feitos. Com isso, autores que até então defendiam essa medida econômica passaram a rever suas posições. Foi o caso de Roberto Perotti, que passou a defender que as medidas de austeridade devem ser tomadas com precaução:

Perotti (2013), por exemplo, admitiu que as contrações fiscais devem ser tomadas com precauções, porque os efeitos diferem de acordo com as especificidades de cada país e que os sucessos de alguns episódios podem não se repetir em ambientes econômicos diferentes. O autor reconhece que os casos de ajuste fiscal, com crescimento econômico posterior, estão mais relacionados a um boom das exportações e não a um aumento da confiança por parte das firmas e das famílias, que levaria a um aumento do consumo e do investimento, como os teóricos do ajuste afirmam. (*apud* ROSSI *et alli*, 2018)

O Fundo Monetário Internacional (FMI) igualmente reviu sua avaliação sobre os programas de austeridade implantados nos países em recessão econômica. Economistas do FMI reconheceram que dentre os malefícios da prática estão o aumento da iniquidade social e os riscos impostos à expansão durável da economia. Vieira (2019) bem resume essa ideia:

Essas evidências fizeram com que economistas do FMI revissem suas prescrições aos países para o enfrentamento das crises econômicas, reconhecendo que algumas políticas neoliberais aumentam a iniquidade social e colocam em risco uma expansão durável da economia. Admitiram que as políticas de austeridade fiscal não só têm custos para o bem-estar social, mas também afetam a demanda, aumentando o desemprego. Na prática, os benefícios que tais medidas podem trazer ao reduzir a dívida pública, aumentar a confiança e o investimento privado parecem ter sido exagerados, havendo forte evidência de que a iniquidade pode significativamente baixar o nível e a durabilidade do crescimento econômico (Ostry, Loungani e Furceri, 2016).

Conclusão semelhante foi apresentada no Relatório da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o qual aponta que países que adotaram medidas de austeridade fiscal, com cortes na proteção social e nos empregos do setor público, apenas exacerbaram efeitos deflacionários, restringindo a geração de emprego e contribuindo para o aumento das desigualdades:

A UNCTAD observa que a economia global está melhorando em 2017, embora sem decolar. O crescimento deve atingir 2,6%, pouco acima do ano anterior, mas bem abaixo do patamar médio pré-crise financeira, de 3,2%. A maior parte das regiões deve registrar pequenos ganhos. A América Latina, saindo da recessão, exibe a maior variação entre os dois anos, embora deva crescer apenas 1,2%. A zona do euro deve ter a maior taxa de crescimento desde 2010 (1,8%), permanecendo atrás dos Estados Unidos. O principal obstáculo a uma recuperação robusta das economias avançadas é a austeridade fiscal, que é ainda a opção macroeconômica padrão. De acordo com dados da UNCTAD, 13 das 14 principais economias do mundo adotaram políticas de austeridade entre 2011 e 2015. Após a crise financeira global, a maioria dos países desenvolvidos (figura 5.8A) que, anteriormente, optaram por estímulos de limites fiscais, reverteram em programas de austeridade para restaurar sua credibilidade financeira. Mas cortes na proteção social e nos empregos do setor público apenas exacerbam efeitos deflacionários, restringindo a geração de emprego e contribuindo para o aumento na desigualdade na maioria dos países (quadrante sudeste da figura). Apesar de argumentos contrários, o resultado tem sido maior financiamento, continuidade da concentração de renda e aumento no poder das instituições financeiras, famílias ainda mais vulneráveis e o setor público ainda mais enfraquecido pela fraca receita. (UNCTAD, 2017)

Como visto no capítulo anterior, políticas de austeridade passaram a ser adotadas no Brasil em 2015, ainda no governo Dilma. Contudo, após o golpe de 2016 ganham ainda mais força na agenda política e econômica, culminando na constitucionalização deste projeto com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, a qual será detalhada adiante. Os efeitos de tal medida são danosos, pois reduzem o papel do Poder Público pelos próximos 20 exercícios financeiros. Consoante Rossi, Oliveira e Arantes (2019):

A partir de 2016, porém, com a Emenda Constitucional 95, os princípios da austeridade passam a nortear o setor público de forma estrutural. Em vez de um ajuste temporário das contas públicas, a nova regra fiscal impõe uma redução do tamanho do Estado para os próximos vinte anos. Trata-se de outro projeto de país, diferente daquele almejado pela Constituição de 1988.

[...]

A EC 95 apoia-se na falácia construída em cima da ideia da austeridade fiscal. Sob o julgamento moral de controlar as contas públicas e colocar um freio na suposta gastança do governo federal,

escondem-se os interesses espúrios de uma parcela da sociedade, que quer reduzir a participação do Estado e das instituições públicas nas relações econômicas e nas relações sociais amplas para abrir o caminho para o mercado – supostamente ou não – tomar esse lugar. Alterando a Constituição, a EC 95 impõe uma repactuação antidemocrática, que transforma estruturalmente os princípios e as possibilidades de atuação do Estado, sem o amparo e a legitimidade das mobilizações populares, tampouco de um amplo debate público. Ela faz justamente o oposto do processo que culminou na CF 88. Na realidade, ela destrói o pacto social construído em 1988 e representa outro projeto de país, que transforma direitos sociais em mercadorias.

A política da austeridade vem cortar investimentos sociais nas mais diversas áreas, desconsiderando o papel dos Estados na promoção de direitos e inclusão social da população. Mais do que isso, ao implementar tal agenda, muitas vezes é desconsiderado o efeito multiplicador que os investimentos sociais têm sobre as economias locais:

Estudos têm demonstrado o efeito multiplicador do gasto com políticas sociais para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Em uma análise dos dados de 25 países europeus, Estados Unidos e Japão, verificou-se que os gastos com educação e saúde têm multiplicadores fiscais superiores a três, o que significa que para cada gasto de uma unidade monetária nessas áreas o aumento esperado do PIB seria de três unidades monetárias. No caso brasileiro, calculou-se em 1,7 o multiplicador do PIB para o gasto com saúde, ou seja, para um aumento do gasto com saúde de R\$ 1,00, o aumento esperado do PIB seria de R\$ 1,7013. Este estudo verificou multiplicador do PIB também para o gasto com educação (1,85), Programa Bolsa Família (1,44), Benefício de Prestação Continuada (1,38) e Regime Geral de Previdência Social (1,23), resultando em efeito positivo para a economia, ao contrário das despesas com pagamento dos juros da dívida pública (0,71). Estudo mais recente corroborou os resultados acima e reforçou que o gasto do Estado em determinadas políticas é importante em momento de recessão econômica. Segundo os autores, os multiplicadores fiscais associados aos investimentos, benefícios sociais e despesas com pessoal durante as recessões, são significativos e maiores do que a unidade (1,68, 1,51 e 1,33 respectivamente), ao invés do multiplicador das despesas com subsídios (0,60). Para eles, o fato de que o multiplicador dos subsídios e de outros gastos é insignificante em qualquer situação econômica produz evidências de que a escolha de política fiscal do período de 2011 a 2014 no Brasil, de redução dos investimentos e expansão dos subsídios, tenha sido uma opção ruim e explique em parte a baixa resposta da economia aos estímulos dados pelo governo. (SANTOS e VIEIRA, 2018)

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sistematizou os efeitos das crises econômicas e das medidas de austeridade fiscal sobre a situação social. Especialmente no que tange à realização do direito à saúde são as seguintes:

1) as crises econômicas podem agravar os problemas sociais e aumentar as desigualdades sociais; 2) as crises econômicas podem piorar a situação de saúde da população; 3) as medidas de austeridade fiscal que estabelecem a redução do gasto com programas de proteção social agravam os efeitos da crise sobre a situação de saúde, em particular, e as condições sociais, de forma mais geral; e 4) a preservação dos programas de proteção social é medida importante para proteção da saúde da população e para a retomada do crescimento econômico em prazo mais curto (VIEIRA, ano, 2019).

O Brasil, ao adotar a política de austeridade fiscal acaba fazendo uma opção de classe, privilegiando o setor financeiro, em detrimento de efetivação das garantias sociais dos cidadãos e cidadãs trazidas pela Constituição Brasileira de 1988. Nas palavras de Dweck, Oliveira e Rossi (2018):

A austeridade compromete o futuro das próximas gerações, aumenta a desigualdade social e destitui direitos dos cidadãos. Atuando de forma seletiva e sexista, transborda seus efeitos negativos para a saúde dos indivíduos e colabora para a degradação do meio ambiente. Em um país ainda tão desigual como o Brasil, tal opção política compromete o papel redistributivo da política fiscal, ao exigir reformas profundas e cortes drásticos nas despesas públicas. Tal como foi pensada a estrutura de gastos públicos na Constituição de 1988, o Brasil é o país que mais reduz a desigualdade na América Latina por meio de transferências e outros gastos sociais, compensando uma carga tributária perversa, que contribui para amplificar a desigualdade. Portanto, abrir mão desse instrumento redistributivo é optar por uma sociedade cada vez mais desigual e segregada, destituindo o acesso da população a direitos sociais básicos.

Assim, constitucionalização da política econômica da austeridade, levada a cabo pela aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, impacta seriamente o projeto político dirigente, mudando a Constituição Federal na sua substância. Aqui está se falando, em especial, do prejuízo à prestação dos direitos sociais, previstos no art. 6º da CRFB e dos direitos individuais e coletivos, insculpidos no art. 5º da CRFB.

3.2 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE IMPLANTADA PELO GOLPE DE 2016

A Emenda Constitucional n. 95, aprovada em 16 de dezembro de 2016⁵⁷, inaugura um novo regime fiscal no Brasil, ao passo que institui uma nova regra para as despesas primárias⁵⁸ do Governo Federal durante os próximos 20 (vinte) anos, vigendo, portanto, até 2036. A Emenda prevê que os gastos federais, incluindo os com políticas públicas para efetivação dos direitos como saúde, educação, assistência social, dentre outros⁵⁹, ficam limitados ao chamado teto, o qual é definido pelo montante de gastos do ano anterior reajustado tão somente pela inflação acumulada do período (IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo).

A novel norma constitucional inclui no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) oito dispositivos (artigos. 106 a 114) que regulamentam o congelamento da despesa primária nas próximas duas décadas, conforme se extrai da redação dos artigos 106 e 107:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

⁵⁷ A Carta Brasileira, para ser modificada, deve obedecer ao rito previsto nos arts. 60 e seguintes da CRFB. O constitucionalista José Afonso da Silva (2003, p. 64) resume o processo legislativo da seguinte forma: “A elaboração de emendas à Constituição é simples. Apresentada a proposta, será ela discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, *em dois turnos*, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, *três quintos* dos votos dos membros de cada uma delas (art. 60, §2º). [...] Finalmente, uma vez aprovada, a emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem”. Foi, portanto, este o rito que a Emenda Constitucional n. 95/2016 passou, tramitando na Câmara Federal como PEC 241/2016 e no Senado como PEC 55/2016, com 359 deputados federais favoráveis no segundo turno (sete a menos que no primeiro turno, onde contou com 366 deputados favoráveis) e com 53 senadores votando a favor no segundo turno (no primeiro, foram 61 votos favoráveis).

⁵⁸ Segundo o Glossário do Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo, despesa primária é “conhecida como despesa não-financeira, corresponde ao conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas às despesas financeiras. São exemplos os gastos com pessoal, custeio e investimento. Pode ser de natureza obrigatória ou discricionária”. Disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Lists/Glossario/DispForm.aspx?ID=83>. Acesso em 23 mar. 2019.

⁵⁹ Conforme disposto no art. 107 do ADCT, o teto de gastos não está estabelecido apenas para as despesas do Executivo Federal, atingindo também as despesas primárias do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e da Defensoria Pública da União.

- III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;
- IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e
- V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.

A emenda inclui também, no art. 109 do ADCT, um rol de punições em caso de descumprimento ao limite individualizado imposto no Novo Regime Fiscal, abrangendo, entre outras proibições, a vedação de aumentar a remuneração dos servidores públicos e de contratar de novos servidores:

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V – realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII – criação de despesa obrigatória; e

VIII – adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I – a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

e

II – a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.

Já o art. 108 do ADCT prevê a possibilidade de revisão do método de correção dos limites somente a partir do décimo ano de vigência da EC n. 95/2016. Segundo esse dispositivo, em 2026 o Presidente ou a Presidenta eleita poderá propor projeto de lei complementar para alterar o IPCA por outro método, nada mais que isso:

Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

De se destacar que o art. 110, I do ADCT faz uma ressalva sobre os gastos com saúde e educação referente ao ano de 2017, garantindo a aplicação do mínimo constitucional apenas para este ano, sendo que nos exercícios financeiros posteriores serão calculados os valores aplicados nos exercícios anteriores com a respectiva correção. Ou seja, congela-se o mínimo aplicável em saúde e educação no mínimo constitucional em 2017. Com isso, a partir de então, ocorre uma redução de tais valores em percentual do PIB ou das receitas do governo. Assim ficou disciplinado:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I – no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II – nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Como se verifica, a Emenda Constitucional n. 95/2016 abrange inclusive os gastos com a saúde e educação, contradizendo o próprio texto constitucional até então em vigor⁶⁰. A Nova Política Fiscal prevê um teto para os gastos, enquanto até então se estabelecia uma obrigação dos entes federativos aplicarem um percentual mínimo para a efetivação desses direitos. Conforme Mariano, essa política fiscal afetará fortemente o financiamento do SUS:

[...] Também não foram excluídos do teto, no Brasil, os percentuais obrigatórios de gastos com a saúde e educação. A Constituição, como se sabe, exige que os governos apliquem um percentual mínimo de sua receita em educação e saúde. A União federal é obrigada a aplicar na saúde ao menos o mesmo valor do ano anterior mais o percentual de variação do Produto Interno Bruto (PIB). Estados e Municípios precisam investir 12% e 15%, respectivamente. Na educação, a União federal deve gastar 18% do arrecadado, e Estados e Municípios 25%. Sem essa exclusão do teto, o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) nos Estados e Municípios será fortemente atingido, pois cerca de 2/3 das despesas do Ministério da Saúde são transferidas fundo a fundo para ações de atenção básica, média e alta complexidade, assistência farmacêutica, vigilância epidemiológica e sanitária, entre outras, a cargos dos entes federados. (MARIANO, 2017, p. 262)

Em suma, o Novo Regime Fiscal define como teto para as despesas de 2017 o valor corresponde aos gastos de 2016, acrescidos da inflação deste ano. Para a educação e saúde, a regra somente se aplica a partir de 2018, quando o orçamento tem por limite os gastos de 2017. A partir disso, estão proibidos os aumentos reais com tais gastos, sendo que os gastos públicos corresponderão ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor

⁶⁰ Referente ao impacto da medida na efetivação dos direitos à saúde e educação, Vieira e outros (2018, p. 37) alertam o seguinte: “ Argumentou-se durante a tramitação da PEC que deu origem à EC 95 (PEC 241 na Câmara dos Deputados e PEC 55 no Senado Federal), que a regra proposta e que foi aprovada não impede que a cada ano recursos adicionais à aplicação mínima sejam alocados à saúde e à educação. De fato, não há impedimento legal a este respeito. Contudo, a restrição existente é de ordem orçamentária e impõe limites muito rígidos a cada ano. O crescimento vegetativo médio anual estimado dos benefícios previdenciários será de 3,17% ao ano entre 2017 e 2020 (Brasil, 2016b). Mesmo que aprovada uma reforma da previdência, seus impactos dificilmente serão observados no curto ou médio prazos, o que significa que as despesas com benefícios previdenciários crescerão nos próximos anos, ganhando maior participação no teto das despesas primárias ao longo dos anos”.

Aplicado - IPCA. Segundo Mariano (2017, p. 260), com esse novo regime, que valerá até 2036, somente serão possíveis aumentos nominais nas despesas públicas:

Esse novo regime valerá, portanto, até 2036, sendo o teto fixado para 2017 correspondente ao orçamento disponível para os gastos de 2016, acrescidos da inflação daquele ano. Para a educação e a saúde, o ano base será 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. Desse modo, pelo recente art. 102 do ADCT, será fixado, para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total (que corresponde ao montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida) do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cabendo a cada um deles a responsabilidade pelo estabelecimento do seu limite. 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.

Os especialistas Pedro Rossi e Esther Dweck (2019) alertam que esta nova regra não acompanhará o crescimento de renda e da população. Ou seja, o novo regime fiscal “implica um congelamento real das despesas totais do Governo Federal que pressupõe uma redução dos gastos públicos relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao número de habitantes”. Para os autores, essa política tem por princípio o crescimento real nulo do gasto público federal, o que acarretará a redução das despesas públicas em relação ao PIB:

[...] O princípio básico da proposta é que o gasto público federal tenha crescimento real nulo, o que implicará uma redução do gasto público em proporção ao PIB. Esse princípio pode ser identificado como um esforço de austeridade continuado que busca reduzir sistematicamente a participação do Estado na Economia e, conseqüentemente, no crescimento econômico. Isto é, a demanda pública estará sistematicamente contribuindo para reduzir o crescimento econômico, o que exigirá um esforço muito maior dos componentes privados da demanda (consumo, investimento e demanda externa). (ROSSI e DWECK, 2019)

Contudo, isso não significa necessariamente redução dos gastos públicos federais. A referida regra, vale dizer, não engloba as despesas relacionadas com o pagamento de juros sobre a dívida pública, o que significa que, na prática, haverá uma transferência de receita do Estado para os credores rentistas, em detrimento dos investimentos em políticas públicas. A nova política fiscal, portanto, representa a

suspensão do projeto constituinte de 1988, bem como uma opção em priorizar o pagamento dos credores da dívida pública. Tais características da nova política fiscal são assim destacadas por Mariano (2017, p. 262):

Além da suspensão do projeto constituinte de 1988, o novo regime fiscal revela uma clara opção por uma antidemocracia econômica, inviabilizando a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública. Essa lógica pode ser observada pelo § 6.º desse mesmo artigo 102 do ADCT, que estabeleceu ficarem excluídos do teto: I – as transferências constitucionais relativas à: a) participação dos Estados e Municípios no produto da exploração de petróleo e gás natural; b) repartição das receitas tributárias; c) cotas estaduais e municipais da contribuição social do salário-educação; d) as despesas relativas aos serviços da polícia civil, polícia militar, bombeiros e demais serviços públicos do Distrito Federal; e) e a complementação das cotas do salário-educação do DF e Estados caso o número de alunos não atinja o limite necessário; II – os créditos extraordinários abertos para atender a para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública; III – despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral; IV – outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas; e V – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Nesse sentido, Noce e Clark (2018, p. 1234) destacam a perversidade do Novo Regime Fiscal imposto pela Emenda Constitucional n. 95/2016 que, além de impor restrições orçamentárias em período de crise, momento em que a população mais necessita de suporte governamental, atinge somente as despesas primárias, deixando de fora as despesas com o serviço da dívida pública:

Não se nega que restrições orçamentárias, sobretudo em períodos de crise, fazem revezes nos procedimentos de garantia de direitos constitucionais, em que pese jamais terem sido efetivamente proporcionados à significativa parte da população pelo Estado brasileiro por décadas. Entretanto, distinguem-se eventuais dificuldades de uma emenda que limita de forma drástica, por vinte exercícios financeiros, os investimentos do Estado, inclusive as necessidades mais vitais a uma sociedade. Ao incluir somente as despesas primárias, no âmbito da limitação de reajuste, a Emenda Constitucional n° 95/2016 opta por restringir os gastos sociais e manter inalteradas as despesas com o serviço da dívida pública, sendo tal rubrica a maior no orçamento e a que mais cresce em relação à receita da União.

O governo, ao definir pelo ajuste das contas públicas, escolhendo o corte dos investimentos sociais, não só sacrifica a efetivação de direitos, mas prioriza a escolha

pelo mercado. Para Rossi e Dweck (2019), a reforma constitucional busca reduzir o gasto público em relação ao PIB, representando um esforço de austeridade continuado. E, com isso, haverá a redução da participação do Estado na economia, ou seja, o Estado não contribuirá para o crescimento econômico, que ficará relegado aos componentes privados da demanda.

Não é demais falar que a Emenda Constitucional n. 95/2016 constitucionaliza uma política de austeridade econômica no Brasil, ameaçando, sobretudo, a efetivação dos direitos sociais, pois reduzirá barbaramente gastos nas áreas como saúde, educação, habitação e assistência social. A própria justificativa apresentada na Exposição de Motivos Interministerial n. 083/2016 MF MPDG revela que o objetivo da nova política fiscal é o de evitar a expansão dos gastos em saúde e educação, com o estabelecimento de um limite de gastos nessas áreas:

Um desafio que se precisa enfrentar é que, para sair do viés procíclico da despesa pública, é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos. Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos.

Isso também foi verificado na mensagem ao texto do Projeto de Emenda Constitucional n. 241, quando a proposta tramitou na Câmara Federal. Conforme a justificativa apresentada, havia um déficit público deixado pelo governo anterior, gerando a necessidade de um ajuste fiscal por meio do corte e limite dos gastos públicos como uma das medidas. O novo regime fiscal brasileiro é, portanto, “uma medida de ajuste fiscal que atende à lógica imposta pelo consenso neoliberal para as nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento” (MARIANO, 2017, p. 267).

O fato de o Brasil ter constitucionalizado um regime de austeridade evidencia a ameaça que as políticas públicas - em especial de saúde e educação - sofrerão nas próximas duas décadas. Com efeito, não haveria a necessidade de se inscrever na carta constitucional um novo regime fiscal, a não ser pela preferência em desvincular o gasto mínimo em saúde e educação, tal como previsto nos artigos 198 e 212 da CRFB. Como bem alertam Rossi e Dweck (2019), o Novo Regime Fiscal “não precisa

de emenda constitucional, o que precisa de mudança constitucional é a desvinculação de receitas para saúde e educação. Nesse sentido, a PEC do novo regime fiscal é, na verdade, a PEC da desvinculação da saúde e da educação”.

Como resultado deste ataque ao orçamento das políticas públicas, vigente desde 2015 mas que se constitucionaliza em 2016, relatório da Oxfam aponta que pela primeira vez, em 15 anos, a parcela brasileira mais pobre teve variação de renda pior do que a média nacional. Entre os anos de 2003 e 2014, 29 milhões de cidadãos brasileiros saíram da condição de pobreza, segundo aponta o Banco Mundial. Durante esse mesmo período foi apontado que o nível de renda dos 40% mais pobres aumentou, em média, 7,1% em termos reais, enquanto a renda do restante da população cresceu em média 4,4%. Uma das causas apontadas pela organização são as medidas de austeridade adotadas na economia brasileira, sendo uma delas a Emenda Constitucional n. 95/2016. Segundo o documento:

O Brasil, com sua resposta inicial à crise econômica global, tornou-se um exemplo ao aumentar os investimentos sociais (Tesouro Nacional, 2016), que, a sua vez, sustentaram a economia ao mesmo tempo em que protegiam os direitos humanos. Contudo, como mostra este informativo, esses avanços estão sob risco iminente, representado por uma série de medidas de austeridade, extremamente severas e prejudiciais, adotadas pelo governo a partir de 2015. Embora visando enfrentar déficits cada vez mais altos, essas iniciativas estão aprofundando as desigualdades socioeconômicas na sociedade brasileira, com impactos desproporcionais, sobretudo para aqueles já em situação de vulnerabilidade. Dentre as mais extremas dessas medidas, a Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), conhecida como a Emenda do “Teto dos Gastos”, tem um alcance particularmente danoso em relação aos direitos humanos. Em vigor a partir de 2017, essa emenda tomou a medida inédita de congelar o gasto público real por vinte anos. Ao constitucionalizar a austeridade dessa forma, quaisquer futuros governos eleitos sem uma maioria absoluta estarão impedidos de democraticamente determinarem o tamanho dos investimentos em direitos humanos. Esses investimentos são necessários para atender a população em processo de envelhecimento e às necessidades crescentes de financiamento.

Alerta parecido foi feito por Philip Alston, Relator Especial das Nações Unidas sobre Extrema Pobreza e Direitos Humanos, que, ao analisar a Proposta de Emenda Constitucional n. 55, futura Emenda Constitucional n. 95/2016, concluiu que esta era incompatível com as obrigações de direito humanos no Brasil. Ao destacar que o novo regime fiscal brasileiro “é uma medida radical, desprovida de toda nuance e compaixão”, Alston salienta a inadequação da medida, vez que:

Se adotada, essa emenda bloqueará gastos em níveis inadequados e rapidamente decrescentes na saúde, educação e segurança social, colocando, portanto, toda uma geração futura em risco de receber uma proteção social muito abaixo dos níveis atuais. [...] Essa é uma medida radical, desprovida de toda nuance e compaixão. Vai atingir com mais força os brasileiros mais pobres e mais vulneráveis, aumentando os níveis de desigualdade em uma sociedade já extremamente desigual e, definitivamente, assinala que para o Brasil os direitos sociais terão uma prioridade muito baixa nos próximos vinte anos.

Além disso, o Diretor-Geral da FAO/ONU alerta que o Brasil caminha a passos largos de volta ao Mapa da Fome das Nações Unidas⁶¹, colocando em risco a realização dos direitos sociais, especialmente os da alimentação e saúde.

Como se pode ver, a Emenda Constitucional n. 95/2016 representa uma ameaça aos direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Isso porque a implementação dos direitos sociais exige a intervenção do Estado por meio de investimentos. E tais investimentos serão limitados pelo teto de gastos públicos instituído pela emenda. Para Mariano (2017), o estabelecimento de um teto para os gastos públicos tem como alvo o projeto constituinte de 1988, tratando-se de “uma ofensiva conservadora de retirada de direitos sociais”, na medida em que reserva ao investimento público papel de estímulo ao investimento privado e do crescimento do setor produtivo, não mais a implementação de direitos sociais:

O teto de gastos públicos do governo federal brasileiro, implementado pela EC 95/2016, é, portanto, uma ofensiva conservadora de retirada de direitos sociais, tendo como alvo prioritário o projeto constituinte de 1988, que exige a intervenção do Estado para a redução das severas desigualdades sociais e econômicas, necessária para uma economia verdadeiramente soberana. O ataque também é à concepção neo-desenvolvimentista desse mesmo projeto constituinte, que reserva ao investimento público papel essencial ao estímulo do investimento privado e do crescimento do setor produtivo nacional, com o intuito de reduzir a dependência do país às potências estrangeiras hegemônicas. [...]

A EC 95/2016 representa, afinal, a reação dos setores políticos e econômicos conservadores da sociedade brasileira, que nunca aceitaram uma constituição que pretendeu ser dirigente e que pretendeu implantar um Estado Social no Brasil, determinando a função social da propriedade a intervenção do Estado nos domínios econômico e social. (MARIANO, 2017, p. 276)

⁶¹ Em entrevista ao portal de notícias UOL, José Graziano da Silva, diretor-geral da FAO/ONU, afirmou que “O principal fator que põe em risco a volta da fome no Brasil é o baixo crescimento econômico. A persistência desse baixo nível de crescimento do Brasil, em função da crise econômica que se instalou no país após 2015, é alarmante e vem sendo objeto de um grande debate. Em resumo: o país não voltou ao Mapa da Fome em 2017, mas é incerto o que pode acontecer no futuro”. A entrevista completa pode ser acessada no endereço <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/10/17/jose-graziano-fao-onu-mapa-da-fome-brasil-obesidade.htm>

A Emenda Constitucional n. 95/2016 acompanhará seis mandatos presidenciais, e, mesmo que a economia brasileira esteja bem, os futuros governos não poderão aumentar as despesas primárias de seus governos. No novo regime fiscal, para aumentar o investimento em uma área, outras deverão sofrer cortes. Ou seja, a emenda constitucional acaba retirando dos próximos governantes sua autonomia sobre o orçamento, o que fere, inclusive, o princípio democrático.

A realização do projeto político dirigente requer investimento público por meio de políticas sociais que garantam a efetivação dos direitos insculpidos na Carta Magna. Para o economista François Bourguignon, ex-Vice-presidente do Banco Mundial, o teto dos gastos públicos brasileiros deve reduzir as despesas do Estado em torno de 13% do Produto Interno Bruto (PIB), o que, segundo ele, é o mesmo nível de investimentos de países africanos. Países europeus, onde impera o Estado de Bem-Estar Social, a média dos gastos públicos gira em torno de 49,9% do PIB. Por exemplo, a França gasta 57% e a Alemanha 44,1%. A Finlândia, que é um dos maiores destaques em educação pública de qualidade, gasta 58,1% (MARIANO, 2017, p. 268).

Por acarretar o sucateamento de políticas públicas garantidoras de direitos sociais para um futuro bem próximo, podemos afirmar que a Emenda Constitucional n. 95/2016 ataca frontalmente o projeto político dirigente da Constituição de 1988. Para melhor ilustrar essa afirmação, passamos a analisar os impactos que esta causará na efetivação do direito à saúde no Brasil no próximo período.

3.3. IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS GARANTIDORAS DO DIREITO À SAÚDE

Apesar de seu relativamente pouco tempo de vigência, alguns estudos já apontam os possíveis impactos da Emenda Constitucional n. 95/2016 em diferentes áreas sociais. Alguns destes estudos, realizados por renomados institutos de pesquisa e organizações sociais, evidenciam os retrocessos significativos na área da saúde pública.

Ainda antes da aprovação da Emenda Constitucional, quando a proposta ainda tramitava na Câmara Federal como PEC n. 241/2016, o Departamento Intersindical

de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) apresentou nota técnica intitulada “PEC n. 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos”.

Já nessa época a sociedade se deparou com um dado alarmante apresentado pelo estudo: considerando o ritmo de crescimento passado dos gastos, a não continuidade deste crescimento real ao longo dos 20 anos resultaria em uma perda de investimentos em saúde no valor de R\$ 433,52 bilhões. As consequências apontadas pelo DIEESE por conta do congelamento dos gastos correntes são igualmente preocupantes, dado que o financiamento dos direitos sociais, em especial da saúde, não poderá acompanhar a expansão da demanda por serviço público advinda do crescimento econômico e, até mesmo, do simples aumento populacional. O estudo conclui que o congelamento das despesas primárias não garantirá atendimento mínimo dos serviços públicos para todos os brasileiros:

É importante perceber que, mesmo garantindo a manutenção dos aumentos reais que foram implementados entre 2003 e 2015 nas despesas com educação e saúde, as pressões por mais e melhores serviços públicos tendem a se intensificar. Essa pressão deve aumentar seja por questões demográficas, como o crescimento e o envelhecimento da população, ou pelo constante aumento das demandas sociais. Além disso, considerando a grande carência da sociedade brasileira por serviços públicos, o congelamento real das despesas primárias por um período de 20 anos, tal qual definido pela nova regra, poderá comprometer ou até mesmo não assegurar a todos o atendimento mínimo desses serviços. (DIEESE, 2016)

No mesmo período, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresentou conclusões similares em sua nota técnica “Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil”. Ao apontar que o setor da saúde perderia algo em torno de R\$ 654,00 bilhões com os congelamentos de gastos, conclui:

Congelar o gasto em valores de 2016, por vinte anos, parte do pressuposto equivocado de que os recursos públicos para a saúde já estão em níveis adequados para a garantia do acesso aos bens e serviços de saúde, e que a melhoria dos serviços se resolveria a partir de ganhos de eficiência na aplicação dos recursos existentes. Ademais, o congelamento não garantirá sequer o mesmo grau de acesso e qualidade dos bens e serviços à população brasileira ao longo desse período, uma vez que a população aumentará e envelhecerá de forma acelerada. Assim, o número de idosos terá dobrado em vinte anos, o que ampliará a demanda e os custos do SUS.

Caso seja aprovada, a PEC 241 tampouco possibilitará a redução das desigualdades na oferta de bens e serviços de saúde no território nacional. Não só não haverá espaço no orçamento para tanto, como

o teto das despesas primárias, em um contexto de aumento acelerado das despesas previdenciárias, levaria a um processo de disputa das diversas áreas do governo por recursos cada vez mais escassos. Como o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, a redução do gasto com saúde e dos gastos com políticas sociais de uma forma geral afetará os grupos sociais mais vulneráveis, contribuindo para o aumento das desigualdades sociais e para a não efetivação do direito à saúde no país. (IPEA, 2016)

Em seus estudos sobre os possíveis impactos do novo regime fiscal na saúde e na educação, Rossi e Dweck (2019) apresentam o que chamam de “piso deslizante”, ao passo que, ao longo dos 20 (vinte) anos em que vigorará a regra, o piso mínimo garantido à saúde e à educação diminuirá drasticamente em relação ao PIB:

No Brasil, o mínimo para os gastos públicos com educação, estabelecido pelo Artigo 212 da Constituição Federal, é de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI). Já o mínimo para a saúde foi modificado recentemente por meio da Emenda Constitucional 86, que estabelece um percentual da Recente Corrente Líquida (RCL) de forma escalonada, 13,2% da RCL em 2016, 13,7% em 2017, 14,2% em 2018, 14,7% em 2019 e 15% a partir de 2020.

Já a PEC 55 prevê que em 2017 o gasto com educação será 18% da RLI, o gasto com saúde será 15% da RCL e, a partir de então, ambos terão como piso o gasto em 2017 reajustado pela inflação. Ou seja, o gasto federal real mínimo com saúde e educação será congelado no patamar de 2017.

Comparando as regras atuais com o mínimo estipulado pela PEC, percebe-se que o piso previsto por ela é, na verdade, um piso deslizante (Figura 1). Isto é, ao longo do tempo o valor mínimo destinado à educação e saúde cai em proporção das receitas e do PIB. Na simulação apresentada na Figura 1, com a PEC, o mínimo para educação seria de 14,4% da RLI em 2026 e 11,3% em 2036, e no caso da saúde o mínimo seria de 12% da RCL em 2026 e 9,4% em 2036. Vale notar que, apesar da PEC oferecer um mínimo maior em saúde para 2017 e 2018, desde 2014 o governo já vem destinando mais de 15% da receita líquida para a saúde.

Bruno Moretti (2019), em recente artigo, também alertou sobre as prováveis perdas para o financiamento federal do Sistema Único de Saúde no ano de 2019. Ao analisar os orçamentos anuais de 2018 e 2019, o professor destaca uma redução de R\$ 9,5 bilhões de gastos nesse período, produzida diretamente pelas regras da Emenda Constitucional n. 95/2016:

Convém analisar a proposta orçamentária de 2019, encaminhada por Temer ao Congresso Nacional, com vistas a analisar se a área não é, de fato, afetada pela EC 95. Considerando as dotações orçamentárias contabilizadas no piso do setor, o PLOA 2019 prevê recursos de R\$ 117,5 bilhões para ações e serviços públicos de saúde. Em termos nominais, o valor está R\$ 1,7 bilhão abaixo do PLOA 2018.

No entanto, os efeitos da EC 95 sobre o financiamento federal do SUS são ainda mais fortes quando se observa o piso de aplicação de saúde. O mínimo para 2019 é definido pelo limite de 2018, atualizado por um IPCA de 4,39%, o que resulta em R\$ 117,3 bilhões. Portanto, as dotações de saúde (R\$ 117,5 bilhões) propostas para 2019 estão praticamente no piso. Diante das restrições impostas pelo teto de gastos, as despesas de saúde já estão comprimidas no mínimo. O propalado efeito mágico da EC 95 – convertendo restrição orçamentária em alocação crescente de despesas nas áreas com maior demanda – não se verificou.

Mas os impactos não se esgotam na comparação entre o piso e as dotações orçamentárias. É preciso cotejar o PLOA 2019 com o recurso mínimo em saúde, caso não estivesse em vigor a EC 95. É aí que se pode verificar com mais exatidão os recursos que a medida retira do SUS. Caso vigorasse o piso de 15% da RCL de 2019, a saúde contaria, pelo menos, com R\$ 127 bilhões. Portanto, a EC 95 produz diretamente uma perda de R\$ 9,5 bilhões para o SUS em 2019, tendo em vista as dotações constantes do PLOA. (MORETTI, 2019)

Além das significativas perdas orçamentárias na área da saúde, os impactos do novo regime fiscal atingem diversos grupos populacionais, na medida em que se deixa de investir em políticas públicas focadas em raça, etnia, gênero e faixa geracional. Os impactos na primeira infância vêm sendo monitorados por diversos estudiosos, ver ser um indicador considerável sensível na área da saúde⁶².

O aumento da mortalidade infantil foi detectado já no ano de 2017. Foram contabilizados 14 óbitos para cada 100 mil nascidos vivos, o que representou uma alta de 5% em relação a 2016. Em entrevista à Carta Capital o professor de medicina preventiva da UNIFESP e ex-ministro da Saúde do governo Dilma, Dr. Arthur Chioro, a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016 contribuiu muito para o aumento deste indicador podendo agravar ainda mais este quadro. Para o ex-ministro, uma situação que estava estável desde 1990, com redução anual média do índice de 4,9%, tende a agravar ainda mais com a vigência do novo regime fiscal, que representa um “darwinismo social” onde só sobreviverão os mais fortes:

Vínhamos reduzindo a mortalidade infantil, ano a ano, em uma média de 4,9%. Deixei a Pasta com uma taxa de 13,3 óbitos a cada cem mil nascimentos (em 2016, chegou a 14). A mortalidade infantil vai de zero a um ano. Costumamos decompor o indicador em dois grupos: a mortalidade neonatal, que vai de zero a 28 dias, e a mortalidade infantil tardia, que vai de 28 dias a um ano. Por que fazemos isso? As causas que determinam os óbitos nesses dois grupos etários são diferentes. De zero a 28 dias, é principalmente a qualidade do pré-natal, da

⁶² Antonio Martins (2018) ensina que a mortalidade infantil é um indicador extremamente sensível, sendo chamado de indicador sentinela “porque, quando alguma coisa se altera, imediatamente temos mudanças nesse tipo de indicador”.

assistência ao parto e ao recém-nascido. De 28 dias a um ano, as principais causas são desnutrição, diarreia e pneumonia, ocasionadas por fatores ambientais, como pobreza, falta de saneamento básico, assistência médica deficiente, falta de cuidados primários. Nos últimos anos, houve não apenas a desestruturação do sistema de saúde, mas também das condições de vida. Arrebataram com o Bolsa Família, o desemprego segue elevadíssimo, diminuíram o poder de compra. Nos próximos anos, com a vigência da Emenda 95, que congela os gastos públicos por 20 anos, o problema tende a se agravar. Teremos um impacto muito forte sobre mortes e internações evitáveis de crianças e idosos. Não tenho dúvida alguma ao apontar essa correlação. [...] Nos próximos 20 anos, com a Emenda 95, deixarão de ser investidos no SUS cerca de 400 bilhões de reais. Se os recursos eram insuficientes, a situação ficará calamitosa. E tudo isso para satisfazer os interesses dos financistas, do capital financeiro, arrebatando ainda mais a rede de proteção social. Por isso, insisto tratar-se de um darwinismo social e sanitário. Só sobreviverão os mais fortes, aqueles que têm grana. (CHIORO, 2018)

Sobre esses indicadores, Dweck e outros (2018) apontam que o aumento da mortalidade infantil “está diretamente relacionado a outros dados extremamente alarmantes, como o aumento da Extrema Pobreza, a escassez de investimentos em saneamento básico e a piora no atendimento à saúde da população diante dos cortes de gastos”.

O professor do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia, Dr. Davide Rasella, apresentou importante pesquisa sobre os impactos da austeridade na cobertura da atenção primária da saúde, publicado na revista *BMC Medicine*, sob o título “*Mortality associated with alternative primary healthcare policies: a nationwide microsimulation modelling study in Brazil*”⁶³. Segundo o pesquisador, o novo regime fiscal brasileiro poderá ser responsável pela elevação da taxa de mortalidade prematura (antes dos 70 anos) em 8,6% durante sua vigência, o que equivale a um aumento de mortes de quase 50 mil pessoas.

Utilizando uma metodologia que simula os efeitos da Emenda Constitucional n. 95/2016 em políticas públicas, notadamente a Estratégia Saúde da Família e Programa Bolsa Família, compara cenários com outros países que efetivam políticas públicas de proteção social similares.

O estudo conclui, ainda, que a redução de investimentos na cobertura da atenção primária em saúde aumentará o número de óbitos considerados evitáveis (segundo o estudo, os causados por doenças infecciosas, deficiências nutricionais

⁶³ Em livre tradução, “Morbimortalidade infantil associada a políticas alternativas de resposta à crise econômica no Brasil: um estudo de microsimulação em âmbito nacional”.

etc.), sendo os municípios mais pobres os mais afetados. Também apresenta que haverá impactos em outros indicadores de saúde relacionados com a desigualdade racial⁶⁴, além da não realização, pelo Estado Brasileiro, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas⁶⁵.

Indo além, vale trazer a experiência de outros países que implementaram medidas de austeridade⁶⁶. Nesse particular, a Anistia Internacional realizou estudo sobre os impactos da política de austeridade na efetivação do direito à saúde na Espanha, que implementou tais medidas desde 2008, nominado *La Receta Equivocada: el impacto de las medidas de austeridad en el derecho a la salud en España*. Durante o período pesquisado houve um corte significativo na saúde pública espanhola, cerca de 12,7% entre os anos de 2009 e 2013, os quais foram acompanhados de uma série de políticas de redução de custos no *Sistema Nacional de Salud*, especialmente mediante o *Real Decreto Ley 16/2012*, que limitou à atenção em saúde aos imigrantes em situação irregular.

⁶⁴ Nesse particular, vale mencionar o posicionamento do presidente do Instituto Luiz Gama, Silvio Almeida, que afirmou que o congelamento dos gastos sociais “representará uma nova etapa no processo de subalternização e extermínio da população negra simplesmente por manter inalterado o funcionamento das instituições brasileiras, que já são enviesados contra os negros”. Para Almeida (2016), “A partir do momento em que a PEC 55 limita o financiamento dos direitos sociais, temos, sim, uma proposta também racista. Segundo dados do IBGE, Ipea e do Relatório Anual das Desigualdades Raciais da UFRJ, a população negra, em seu conjunto, é a que mais depende de serviços públicos como saúde e educação, bem como do sistema de seguridade social, que engloba previdência e assistência social. Ora, a PEC 55 prevê um congelamento orçamentário de 20 anos de duração, em que o orçamento de um ano para outro só poderia ser corrigido pela inflação, independentemente de eventual aumento do PIB ou das necessidades concretas da população. A capacidade de planejamento e de formulação de políticas públicas serão irremediavelmente comprometidas, e com ela a estabilidade política e econômica”.

⁶⁵ O texto tenta resumir, em livre tradução, o seguinte resultado apresentado no estudo: “*Comparing decreasing ESF coverage and MMP termination with achieving 100% ESF coverage (Universal Health Coverage scenario) in 2030, mortality rates would be 11.12% higher (95% CI 9.47–12.76%; 83,937 premature deaths). Reductions in ESF coverage would have stronger effects on mortality from infectious diseases and nutritional deficiencies and would disproportionately impact poorer municipalities, with the concentration index for ACSC mortality 11.77% higher (95% CI 0.31–22.32%) and also ending historical declines in racial health inequalities between white and black/pardo Brazilians. [...] Reductions in primary healthcare coverage due to austerity measures are likely to be responsible for many avoidable deaths and may preclude achievement of SDGs for health and inequality in Brazil and in other low- and middle-income countries.*” (RASELLA e outros, 2019).

⁶⁶ Aqui podemos citar como exemplo alguns países europeus que adotaram planos de resgate financeiros com o Banco Central Europeu, o Fundo Monetário Internacional e a Comissão Europeia, no período pós 2008, como Grécia, Irlanda, Portugal, Chipre e Espanha. Ainda no exercício de comparação com os demais países, a Carta de Conjuntura n. 33 do IPEA, a qual analisa os impactos da PEC n. 241, afirma que nenhum outro governo do mundo adotou regime fiscal tão restrito como o brasileiro, sendo que somente o Japão estabeleceu regra semelhante à EC n. 95/2016. Os impactos no Japão, porém, são menores, pois ao contrário do Brasil, não apresenta crescimento populacional e passa por um período de deflação.

Em apertada síntese, a Anistia Internacional apresentou como conclusão de seu estudo que as medidas de austeridade afetaram fortemente a acessibilidade e qualidade da atenção sanitária no país, atingindo sobretudo as pessoas mais pobres, as com enfermidades crônicas, idosos e em tratamento psiquiátrico. Dentre os maiores impactos levantados pelo estudo estão o aumento dos gastos das famílias com saúde, a demora em acessar o sistema, especialmente em relação a consultas com especialistas, à realização de exames e cirurgias eletivas, piora na qualidade do atendimento, envolvendo diminuição no tempo das consultas, incluindo as que envolvem saúde mental.

O organismo internacional conclui ainda que as medidas de austeridade adotadas na Espanha violam não apenas o direito de seus cidadãos a gozar do mais alto nível possível de sua saúde física e mental, como também a austeridade é um problema de direitos humanos. Para a Anistia Internacional, as políticas de austeridade violam tratados internacionais de direitos humanos previamente adotados pelo país, ao passo que adotam medidas regressivas de realização de direitos econômicos, sociais e culturais:

España ha ratificado una serie de tratados internacionales y regionales de derechos humanos que exigen que el derecho a la salud se respete, se proteja y se haga realidad. La obligación de hacer efectivo el derecho a la salud es progresiva. España tiene la obligación inmediata de tomar medidas deliberadas, concretas y específicas para la realización completa del derecho a la salud. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, existe una fuerte presunción de que está prohibido adoptar medidas deliberadamente regresivas. Las medidas de austeridad —como las introducidas por España y que se describen anteriormente— suelen implicar reducciones del gasto público y cambios estructurales en los sistemas de prestaciones sociales para ahorrar costes, lo cual a menudo provoca un retroceso del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Dados estos riesgos, los órganos de vigilancia de los derechos humanos han elaborado directrices sobre la manera en que los Estados deben elaborar y aplicar medidas de austeridad para que sean coherentes con sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Entre esos criterios figuran la demostración de la existencia de un interés apremiante del Estado; la necesidad, razonabilidad, temporalidad y proporcionalidad de las medidas de austeridad; el agotamiento de las medidas alternativas y menos restrictivas; el carácter no discriminatorio de las medidas propuestas; la protección de un contenido básico mínimo de los derechos; y la participación genuina de los grupos y personas afectadas en los procesos de adopción de decisiones.

Não podemos esperar que a constitucionalização da política de austeridade tenha resultados diferentes no Brasil. Um prognóstico realizado pelo próprio Senado Federal, por meio de seu Boletim Legislativo n. 53, aponta as dificuldades que o novo regime fiscal trará na efetivação do Sistema Único de Saúde, seja no sentido da universalização, seja na regressão da cobertura social:

É ocioso falar das limitações do Sistema Único de Saúde a despeito de todo o esforço de todos os profissionais que nele atuam em todos os níveis da federação e dos gestores que nos últimos anos alocaram recursos de forma crescente. Muito há a ser feito e o congelamento das despesas por dezenove anos além de impedir que se avance no sentido da universalização, resultará em regressão da cobertura social já promovida.

Sabemos que em períodos de recessão as taxas de desemprego aumentam drasticamente e as pessoas, além de perderem seus empregos, perdem seus planos de saúde vinculados ao emprego, fazendo com que a pressão sobre os serviços públicos de saúde aumente.

Ademais são evidentes as perspectivas de aumento populacional, das taxas de expectativa de vida e de envelhecimento da população o que gera outro vetor de pressão sobre a saúde pública, tanto no que se refere ao atendimento hospitalar, com consultas e exames, como na demanda por remédios para doenças crônicas e outras doenças. (VIEIRA JUNIOR, 2016, p. 37)

O IPEA também apresenta um prognóstico parecido em seu estudo *Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições devem ser aprendidas*. Ao fazer um estudo profundo do caso europeu, fica demonstrado que os cortes em programas sociais levados a efeito pelas medidas de austeridade contribuem para o aumento das desigualdades sociais e aceleram o processo de deterioração da saúde da população. Segundo o estudo:

Parece que o principal gatilho para o agravamento das condições sociais e da situação de saúde durante as crises econômicas é a perda do emprego e o aumento da taxa de desemprego. De um lado, a perda do emprego leva à redução da renda das famílias, às perdas financeiras e ao aumento do endividamento, resultando em empobrecimento, aumento dos divórcios, da violência e, conseqüentemente, das desigualdades sociais. Por outro lado, o aumento da taxa de desemprego parece atuar mais como fator estressante, causando insegurança quanto à manutenção do emprego. Essas conseqüências sociais impactam o estado de saúde dos indivíduos, provocando danos, especialmente à saúde mental. Observou-se, muito frequentemente, aumento da incidência e prevalência de ansiedade, depressão, estresse, abuso de álcool e outras drogas, que podem estar na origem de outros processos de deterioração do quadro de saúde da população por provocarem diminuição da resposta imunológica do organismo, resultando em aumento de doenças crônicas e infectocontagiosas. Outro problema

grave identificado com o desfecho extremo da deterioração da saúde mental da população é o aumento dos casos de suicídio. A redução da renda da população também impacta o sistema público de saúde, aumentando a demanda. Isso ocorre na medida em que diminui a capacidade das famílias de pagamento direto do bolso para compra de medicamentos e serviços de saúde, de pagamento de planos privados de saúde e em situação de aumento do número de pessoas que perdem a cobertura assistencial privada, garantida por seus empregadores, nos casos de perda do emprego. (VIEIRA, 2019)

Por fim, de se destacar importante diagnóstico realizado pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DHESCA), durante o ano de 2017 no Brasil, que culminou na publicação do “Relatório de Direitos Humanos Sobre o Impacto da Política Econômica de Austeridade no País”. Relatores nacionais de direitos humanos da Plataforma DHESCA descreveram os impactos das políticas de austeridade em diferentes direitos fundamentais e sociais em diversas regiões do país, notadamente:

[...] em São Paulo, com o foco na situação da população em situação de rua e daquela que vive em ocupações de moradia; no Rio de Janeiro, sobre o aumento exponencial da violência nas favelas cariocas; em Pernambuco, sobre a realidade das famílias atingidas pela tríplice epidemia (dengue, chikungunya e zika); no interior de Goiás, sobre a situação de comunidades impactadas pelo desmonte da política nacional de agricultura familiar e de reforma agrária. Além disso, foi realizada uma missão junto às lideranças indígenas de todo o país sobre o fechamento de postos da Funai (Fundação Nacional do Índio) em vários estados brasileiros. (PLATAFORMA DHESCA, 2017)

No tocante ao direito à saúde, a missão investigou as violações de direitos humanos da população afetada pela tríplice epidemia de dengue, chikungunya e zika vírus no Estado de Pernambuco, haja vista ter sido considerado o “epicentro da epidemia”.

Segundo relatores da missão as referidas epidemias ocorreram em decorrência da inexistência de políticas públicas adequadas, principalmente nas áreas de saúde e saneamento básico. Uma das principais consequências da epidemia, como é de vasto conhecimento, foram os nascimentos de crianças com microcefalia que, para os estudiosos da Plataforma DHESCA (2017):

[...] desvelaram a magnitude dos problemas socioambientais que contribuem para a ocorrência das arboviroses em um contexto de múltiplas formas de discriminação e interseccionalidades, como gênero, raça e classe social, que afetam as mulheres e suas famílias, residentes nas áreas mais afetadas.

Segundo o relatório, a Emenda Constitucional n. 95/2016, com o congelamento dos investimentos em políticas públicas, acarretará o sucateamento e desmonte dos serviços públicos de saúde. Aponta o relatório que durante a vigência do teto dos gastos públicos ocorrerá uma redução expressiva nos investimentos em saneamento básico, com consequências na política de promoção em saúde:

Em 2017, o governo federal assumiu que não será possível atingir as metas do Plano Nacional de Saneamento, que estabelece a distribuição de água e coleta de esgoto para toda a população até 2033. O corte nos investimentos nessa área irá resultar em mais algumas décadas de restrição em infraestrutura que garanta promoção de saúde e qualidade de vida. (PLATAFORMA DHESCA, 2017)

Conclui a relatoria que o “congelamento em saúde e educação nos próximos 20 anos aprovado pela Emenda Constitucional n. 95 e a drástica redução no orçamento federal prevista para o ano de 2018 entra em conflito com a necessária manutenção e implementação de programas de promoção da igualdade e de garantia de direitos para responder a tríplice epidemia”.

3.4. A INCOMPATIBILIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 COM O PROJETO POLÍTICO DIRIGENTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como alhures abordado, a Emenda Constitucional n. 95/2016, além de violar direitos humanos da população, também mata o projeto constitucional de 1988. A nova previsão constitucional limita os recursos para efetivação dos direitos sociais, como o direito à saúde. Ademais, o direito à saúde, por ser norma dirigente-programática, possui especial proteção, dentre elas a proibição de retrocessos sociais, a qual define que “uma vez implementadas políticas públicas concernentes aos direitos sociais, tais políticas podem ser alteradas, mas não desconstituídas, deixando sem proteção satisfatória o direito adredemente garantido” (GONÇALVES, 2015, p. 243).

A saúde, como direito de todos e dever do Estado, faz parte desse núcleo programático-dirigente, não podendo uma regra posterior, mesmo sendo esta uma emenda constitucional, limitar sua realização. É justamente isso que o princípio da proibição do retrocesso vem garantir que os direitos fundamentais sociais tenham condições materiais básicas para sua realização e que “não sejam prerrogativa de

alguns, especialmente hoje, quando as necessidades do pluralismo político desarticulam as noções de homogeneidade ideológicas” (GONÇALVES, 2015, p. 210).

O novo regime fiscal imposto pela Emenda Constitucional n. 95/2016 vem justamente imprimir retrocessos sociais, pois “retroagirá, inviabilizará ou reduzirá conquistas sociais civilizatórias (direitos), por intermédio de política econômica de viés fiscal” (NOCE, 2018, p. 1233). O princípio da proibição ao retrocesso social, vale lembrar, tem por fundamento primeiro impedir que se coloque em risco direitos já conquistados, bem como se reduza parâmetros mínimos sociais já consolidados. Para Ingo Sarlet, o princípio da proibição ao retrocesso está vinculado ao princípio da segurança jurídica, nas palavras do jurista:

A problemática da proibição de retrocesso guarda íntima relação com a noção de segurança jurídica. [...] a idéia de segurança jurídica encontra-se umbilicalmente vinculada também à própria noção de dignidade da pessoa humana. Com efeito, a dignidade não restará suficientemente respeitada e protegida em todo o lugar onde as pessoas estejam sendo atingidas por um tal nível de instabilidade jurídica que não estejam mais em condições de, com um mínimo de segurança e tranquilidade, confiar nas instituições sociais e estatais (incluindo o Direito) e numa certa estabilidade das suas próprias posições jurídicas. (SARLET, 2007, p. 436-437)

Para Canotilho (1997), vale destacar, a proibição ao retrocesso é consequência do próprio princípio democrático. Nas palavras do autor:

Sob o ponto de vista jurídico-constitucional, a consagração do princípio da democracia econômica, social e cultural abarca várias refrações: a) constitui uma imposição constitucional dirigida aos órgãos de direção política e da administração activa em geral, no sentido de desenvolverem atividades conformadoras e transformadoras no domínio econômico, social e cultural, de modo a evoluir-se para uma sociedade democráticas cada vez mais conforme aos objetivos da democracia social [...]; b) representa uma autorização constitucional no sentido de o legislador democrático e os outros órgãos encarregados da concretização político-constitucional adoptarem medidas necessárias a evolução da ordem constitucional sob a óptica de uma “justiça constitucional” nas vestes de uma justiça social; c) implica a proibição do retrocesso, subtraindo à livre e opostunística disposição do legislador a diminuição dos direitos adquiridos, em violação do princípio de proteção e confiança e de segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural (ex.: direito de subsídio de desemprego, direito à prestação de saúde direito à férias pagas, direito ao ensino etc.).(CANOTILHO, 1997, p. 87)

O cerne do projeto dirigente da Constituição de 1988 é a transformação da realidade social brasileira, garantindo dignidade aos cidadãos, com a erradicação da

pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. Assim, quem quer que seja governante ou legislador deve estar sempre atento para a realização desses fins.

A Emenda Constitucional n. 95/2016, como visto acima, vem no extremo oposto, tentando atingir o cerne da constituição dirigente ao matar à míngua, ao longo de 20 anos, a realização dos direitos sociais, como o da saúde, pois esses direitos dependem da prestação positiva do Estado para se efetivarem. Além do mais, a novel norma constitucional afronta os fundamentos da República, a exemplo da redução das desigualdades sociais e regionais, erradicação da pobreza, objetivando assegurar vida digna e uma sociedade justa à população brasileira.

Dessa forma, a emenda constitucional em questão impossibilita a realização do projeto constitucional, estabelecendo normas jurídicas limitadoras à prestação estatal de direitos ditados pela própria Carta Magna. Por essa razão, a emenda não poderia expressar significado normativo, pois está destacada do sistema constitucional. Segundo Bercovici (1996, p. 46):

[...] o texto constitucional é fundado em determinadas ideias positivadas em princípios que lhe garantem harmonia e coerência. A Constituição é o texto jurídico que estabelece a estrutura e a conformação do Estado e da sociedade. Não pode, portanto, ter suas normas compreendidas pontualmente, a partir de um problema isolado. Uma norma constitucional isolada não pode expressar significado normativo se está destacada do sistema.

A política econômica de austeridade é, portanto, incompatível com o projeto político dirigente brasileiro. Principalmente porque congela as despesas primárias, os gastos sociais propriamente ditos, pelos próximos 20 exercícios financeiros, representando uma desresponsabilização do Poder Público na efetivação dos direitos sociais. Consoante apontou estudo do IPEA intitulado “O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a Política de Assistência Social no Brasil”, a EC n. 95/2016 “parece ancorar-se em uma concepção de progresso que desconsidera o papel proeminente dos investimentos públicos em educação, saúde, assistência social e cultura no desenvolvimento” (IPEA, 2016).

Considerando, pois, que o novo regime fiscal introduz de forma profunda a austeridade no Brasil, impossibilitando investimentos sociais efetivos nas próximas décadas, conclui-se que seu objetivo perpassa o campo econômico. Para Vieira e outros (2018), no Brasil “a austeridade está sendo utilizada para além da motivação

neoliberal das políticas na Europa, mas para produzir uma reforma profunda do Estado instituído com a Constituição Federal de 1988”.

Não por outro motivo os defensores da política de constitucionalização da austeridade criticam abertamente o caráter dirigente da Constituição de 1988. O atual ministro da economia, Paulo Guedes, fala da *maldição dirigista* em artigos publicados por ele na Folha de São Paulo e n’O Globo, onde defende que “só a reforma econômica, erradicando o dirigismo e descentralizando recursos, poderá regenerar a classe política” (GUEDES, 2018).

Autores como Bercovici, Bello e Lima (2018, p.4) criticam essa postura, pontuando que os críticos da constituição dirigente são os mesmos que defendem a política de estabilização e supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais, como o caso do novo regime fiscal brasileiro. Para esses autores:

O curioso é que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas públicas e direitos sociais que “engessam” a política, retirando a liberdade de atuação do legislador. E os mesmos críticos da constituição dirigente são os grandes defensores das políticas de estabilização e de supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais. A imposição, pela via da reforma constitucional e da legislação infraconstitucional, das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e de liberalização da economia, não acarretou qualquer manifestação de que se estava “amarrando” os futuros governos a uma única política possível, sem qualquer alternativa.

Para os críticos do constitucionalismo dirigente é a efetivação do projeto político constitucional que engessa o orçamento e prejudica os interesses da nação. Tal pensamento seria o que Bercovici e Massonetto (2006, p. 57) chamam de constituição dirigente invertida, pois vincularia “toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada”. A Emenda Constitucional n. 95/2016 é produto dessa ideologia econômica, pois representa a subordinação do Estado ao mercado:

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal” e suspendeu a Constituição de 1988 por vinte anos, se insere neste fenômeno, que ocorre em um contexto de estado de exceção econômico permanente (Bercovici, 2004: 171-180; Bercovici, 2008a: 327-343; Mascaro, 2018: 97-102; Cabral, 2018: 15-28), em que se utilizam as medidas emergenciais a todo o momento para salvar os mercados, caracterizando uma subordinação do Estado ao mercado, com a exigência constante de adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, que busca reduzir a deliberação democrática ao mínimo necessário, como se esta fosse uma mera formalidade. (BERCOVICI e LIMA, 2018, p. 32)

A despeito de ter como mote o controle do desequilíbrio das contas públicas, a nova política fiscal busca reduzir a participação do Estado na oferta de bens e serviços à população. Com a implementação das regras da Emenda Constitucional n. 95/2016, haverá uma redução da “participação das despesas primárias no PIB de cerca de 20% em 2016 para 16% a 12% do PIB até 2026, a depender do desempenho da economia” (SANTOS, VIEIRA, 2019).

No mesmo sentido, Dweck, Oliveira e Rossi (2018) destacam que:

[...] a EC 95 que, para muito além de uma medida de ajuste fiscal, é um projeto de desconstrução do pacto social de 1988 naquilo que ele tem de melhor: a cidadania social. Em primeiro lugar, a EC 95 é um equívoco macroeconômico, pois impede a atuação anticíclica da política fiscal e impõe um caráter contracionista à mesma, uma vez que a contribuição da demanda pública para o crescimento será sistematicamente nula. Em segundo lugar, a nova regra fiscal impõe a redução do tamanho do gasto do governo central na economia, que pode passar de 19,8% do PIB em 2017 para em torno de 12,4% em 2037 – o que impediria não somente a expansão e a melhoria da qualidade, mas também a manutenção da atual infraestrutura de bens e serviços públicos, gerando ineficiências econômicas e um grande prejuízo à garantia dos direitos sociais previstos pela Constituição.

[...]

A EC 95 é, portanto, um projeto de Estado mínimo no Brasil, absolutamente incompatível com a garantia de direitos sociais e com a Constituição Federal de 1988 (CF 1988). Esse projeto é especialmente grave para o caso brasileiro, no qual o orçamento social é uma ferramenta fundamental de redução da já escandalosa desigualdade social brasileira em todas as comparações internacionais. Portanto, a EC 95 é um passo à frente no “abismo social.

Sendo assim, a Emenda Constitucional representa uma medida de desconstrução do projeto político dirigente de 1988, que tem por finalidade a prestação de serviços visando à garantia dos direitos sociais e, em última análise, a redução das desigualdades existentes. A redução dos gastos primários do Estado impede a manutenção desses serviços públicos essenciais, inviabilizando a consecução dos fins definidos na Constituição. E isso é bastante grave diante da desigualdade brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição brasileira de 1988 inovou ao adotar um perfil programático dirigente apresentando objetivos e diretrizes para a nação, traçando um projeto que visa à melhoria das condições sociais e econômicas da população. Para atingir tal objetivo, políticas públicas devem garantir aos brasileiros e às brasileiras a efetivação dos direitos fundamentais sociais previstos constitucionalmente.

A Constituição Cidadã, como é conhecida, tem importante papel no nosso Estado. Nela estão previstas importantes políticas sociais de caráter universal e, em alguns casos, redistributivo, além da garantia de direitos humanos fundamentais e sociais. A Carta Magna de 88, como visto, possui caráter dirigente, uma vez que apresenta em seu texto normas constitucionais programáticas, objetivos e diretrizes para a nação, delineando através deles projetos para o futuro que visam a melhorias das condições sociais e econômicas do povo brasileiro.

Uma Constituição Dirigente tem por característica “estabelecer um fundamento constitucional para a política, que deve mover-se no âmbito do programa constitucional” (BERCOVICI, 1999, p. 40). Assim, legisladores e governantes se vinculam a este programa constitucional e seus programas políticos devem, necessariamente, observar (e obedecer) tais premissas. O próprio jurista português Canotilho (1994, p. 470), precursor desta teoria, alerta que “um programa de governo é um programa dentro do programa constitucional e não actividades de forças políticas, livremente exercidas num quadro constitucional”.

A direção política constitucional “restringe as contingências da direção política de governo, visto que se trata de um programa permanente e vinculante” (CANOTILHO, 1994, p. 487). Neste sentido, a constituição programático-dirigente não substitui a política, mas “torna-se premissa material da política”. Com isso, quando o Estado não atua em conformidade com os programas constitucionais previstos, ele estaria incorrendo em vício de inconstitucionalidade.

O golpe de 2016, no entanto, veio na contramão deste projeto, apresentando (e aprovando) inúmeras reformas, inclusive constitucionais, que retiram direitos da população. Nesse cenário está a Emenda Constitucional n. 95/2016, que nada mais é do que a constitucionalização da política econômica da austeridade.

O novo regime fiscal brasileiro, implementado por esta nova norma constitucional, além de desvincular a receita e deixar de prever percentuais mínimos

para realização de políticas públicas nas áreas sociais, a exemplo da educação e da saúde, também congelou os gastos federais atribuindo aos parâmetros de investimentos o ano de 2016, que passam a ser corrigidos pela inflação e sem vinculação ao Produto Interno Bruto (PIB) para os próximos vinte anos (ou seja, até 2036).

Não por outro motivo a Emenda Constitucional n. 95/2016 foi apelidada de PEC da Morte ou de PEC do Fim do Mundo quando ainda era uma proposta legislativa tramitando no congresso nacional, pois sua vigência põe em risco a realização dos direitos sociais no Brasil.

Para os defensores da austeridade, o projeto constitucional dirigente não cabe no orçamento público, pois para atingir o equilíbrio das contas públicas é necessário efetuar o desmonte da estrutura de garantia e efetivação de direitos. Nesse cenário, como realizar o projeto político dirigente, que passa pelo art. 3º da CRFB? Como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inc. IV do art. 3º da CRFB) ou como erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III do art. 3º da CRFB) durante a vigência da EC n. 95/2016?

Em que pese ainda ser um evento recente, o novo regime fiscal pode vir a causar, em curto prazo, desastrosos efeitos à população brasileira, principalmente aos mais carentes. A constitucionalização da austeridade, principalmente em um período de crise econômica, aprofunda o abismo de classes, fazendo com que o ônus recaia principalmente sobre aqueles que menos têm, exatamente pelos desmontes dos mecanismos tendentes à redução das desigualdades.

Os países que adotaram a política de austeridade sofreram impactos sociais e econômicos significativos, como o aumento da iniquidade social, além dos riscos impostos à expansão durável da economia. Tal foi detectado por economistas do Fundo Monetário Internacional, que reviram seus posicionamentos, passando a admitir que “as políticas de austeridade fiscal não só têm custos para o bem-estar social, mas também afetam a demanda, aumentando o desemprego” (Ostry, Loungani e Furceri, 2016).

Em relação aos efeitos sociais, os impactos da austeridade na efetivação do direito à saúde tendem a ser inúmeros. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2016) apontou que “as medidas de austeridade fiscal que estabelecem a

redução do gasto com programas de proteção social agravam os efeitos da crise sobre a situação de saúde, em particular, e as condições sociais, de forma mais geral”.

Com relação aos retrocessos na área da saúde, os estudos tratados no presente trabalho apontam uma perda de investimentos estimado entre R\$ 433,52 bilhões (DIEESE, 2016) a R\$ 654 bilhões (IPEA, 2016) durante a vigência da Emenda Constitucional n. 95/2016. Essa falta de financiamento não acompanhará a expansão da demanda por serviço, seja pelo crescimento populacional, pelo envelhecimento da população ou pelos impactos da crise econômica, que levam à população demandar cada vez mais os serviços públicos.

Ou seja, não haverá orçamento pelas próximas duas décadas para efetivação dos direitos fundamentais e sociais da população. A efetivação do direito à saúde no Brasil fica ameaçada não só com a grande perda de receita, o qual se soma com o agravante de que a população tende a demandar ainda mais o Sistema Único de Saúde (SUS) em períodos de crise econômica. O resultado a longo prazo será o desmonte do Sistema Único de Saúde, com impactos desde os procedimentos mais simples até os de alta complexidade.

A política de austeridade instituída pela Emenda Constitucional n. 95/2016 imprime uma série de retrocessos, especialmente ao que se refere na realização dos direitos sociais. Isso porque para serem efetivados, os direitos sociais fundamentais dependem de ações de cunho matéria e organizacional e uma brusca diminuição de receita desmontaria essa estrutura administrativa que garante esses direitos.

É por essa razão que o Novo Regime Fiscal se apresenta incompatível com o projeto dirigente da Constituição de 1988, pois não há como o Estado brasileiro realizar sua tarefa constitucional de transformar a realidade social brasileira, com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, com uma política vigente de austeridade permanente que impõe o congelamento real dos gastos públicos por vinte anos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. **Se a PEC 55 limita direitos sociais, é uma proposta também racista**. São Paulo: Carta Capital, 2016. Entrevista concedida a Victória Damasceno.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Economia política do novo desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. In: Revista Economia e Sociedade, n.21, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **A Constituição Dirigente de 1988**. Disponível em: <www.unesp.br/aci/debate/constituicao_bercovici.php>. Acesso em 19 ago. 2018.

_____. **A Problemática da Constituição Dirigente**: algumas considerações sobre o caso brasileiro. In: Revista de Informações Legislativas, Brasília, nº.142, abr./jun. 1999.

BERCOVICI, Gilberto; BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988?** Rio de Janeiro: Revista Direito e Práxis, 2018. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/37470>> Acesso em 19 ago. 2018.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida**: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. In: Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX, 2006.

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOITO JR., Armando. **Os atores e o enredo da crise política**. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim e CLETO, Murilo. **Por que Gritamos Golpe?**: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **A Jurisprudencialização da Constituição. A construção jurisdicional do Estado Democrático de Direito – II**. In: STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis (org.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRAGA, Ruy. **O fim do lulismo**. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim e CLETO, Murilo. **Por que Gritamos Golpe?**: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Decreto Federal n. 9.309, de 15 de março de 2018**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9309.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Decreto Federal n. 9.310, de 15 de março de 2018**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9310.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Decreto Federal n. 9.311, de 15 de março de 2018**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Lei Federal n. 6.229, de 17 de julho de 1975.**

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6229.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017.**

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **Lei Federal n. 13.586, de 28 de dezembro de 2017.**

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13586.htm>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. **MINISTÉRIO DA SAÚDE. O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios.** Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

BRASIL. **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Nota Técnica do Ipea nº 28: “Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil”.** Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf>. Acesso em 16 ago. 2018.

CAMPELLO, Tereza; GENTIL, Pablo. **As Múltiplas Faces da Desigualdade.** In: CAMPELLO, Tereza (org.). **Faces da Desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás.** São Paulo: Facso Brasil, 2017. Disponível em < http://209.177.156.169/libros/Faces_da_desigualdade_no_brasil.pdf>

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. **SUS: o que e como fazer?.** In: *Ciência & Saúde Coletiva* [online], 2018. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000601707&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 19 ago. 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **“Brançosos” e a Interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional.** Coimbra: Almedina, 2008.

_____. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas.** Coimbra: Coimbra, 1994.

_____. _____. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

_____. **Direito Constitucional.** Coimbra: Almedina, 1993.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2000.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição.** Coimbra: Coimbra, 1991.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. **Uma ponte para o futuro?: reflexões sobre a plataforma política do governo Temer.** In: *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 54, n. 215, 2017. Disponível em:

<http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139>. Acesso em 19 ago. 2018.

CHAUÍ, Marilena. **A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo**. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim e CLETO, Murilo. **Por que Gritamos Golpe?:** para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

CHIORO, Arthur. **Com teto de gastos, mortalidade infantil deve se agravar, diz Chioro**. São Paulo: Carta Capital, 2018. Entrevista concedida a Rodrigo Martins.

COUTINHO, Jacinto Nelson Miranda (org.). **Canotilho e a Constituição Dirigente**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DAVID, Grazielle. **Chegamos ao menor nível de investimento público no país em 50 anos**. São Paulo: Outras Palavras, 2018. Entrevista concedida a Antonio Martins.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ROSSI, Pedro. **Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14632.pdf>> Acesso em 19 jan. 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Direito Fundamental à Saúde: parâmetros para sua eficácia e efetividade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The state of food insecurity in the world, 2014**. Disponível em <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2018.

FRACO, Bernardo Mello. **Mil dias de tormenta: a crise que derrubou Dilma e deixou Temer por um fio**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma Ponte Para o Futuro**. Brasília, 2015. Disponível em <<https://www.fundacaoulysses.org.br/blog/acervo/>>. Acesso em 20 nov. 2018.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos Fundamentais Sociais: releitura de uma Constituição Dirigente**. Curitiba: Juruá, 2015.

GRAU, Eros Roberto. **Prefácio**. In: COUTINHO, Jacinto Miranda (org.) **Canotilho e a Constituição Dirigente**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GUEDES, Paulo. **Maldição Dirigista**. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 09/04/2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/opiniao/maldicao-dirigista-22571004>>. Acesso em 19 ago. 2018.

GUERRA, Alexandre e outros. **Brasil 2016: recessão e golpe**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo – história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; OXFAM BRASIL; CENTRO PARA OS DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS. **Direitos Humanos em Tempos de Austeridade**. Disponível em <<https://www.oxfam.org.br/publicacoes/direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade>>. Acesso em 15 nov. 2018.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Nota Técnica PEC n. 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>>. Acesso em 16 ago. 2018.

JACCOUD, Luciana Barros. **PEC 55 é dramática porque abre mão do futuro**. São Leopoldo: IHU On-Line, 2016. Entrevista concedida a Patrícia Fachin.

LEÃES, Ricardo Fagundes. **Uma Ponte Para o Futuro: balanço e crítica**. In: **Carta de Conjuntura da Fundação de Economia e Estatística**, n. 26, n. 08, 2017.

LEAL, Roger Stiefelmann. **Pluralismo, Políticas Públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois**. In: MORAES, Alexandre de (org.). **Os 20 anos da Constituição da república Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

LIMBERGER, Têmis. **Políticas Públicas e o Direito à Saúde: a busca da decisão adequada constitucionalmente**. In: STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis (org.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LÖWY, Michael. **Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil**. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim e CLETO, Murilo. **Por que Gritamos Golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016.

MANCEBO, Deise. **Crise Político-Econômica no Brasil: breve análise da educação superior**. In: Educação e Sociedade. Campinas, v. 38, n. 141, 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733020170004&lng=pt>. Acesso em 19 jan. 2019.

MARCELINO, Fernando. **Temer e sua Ponte para o Passado**. Disponível em <<https://outraspalavras.net/brasil/temer-e-sua-ponte-para-o-passado/>>. Acesso em 15 nov. 2018.

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**. In: **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, 2017.

MENDES, Marcelo Barroso. **A Constituição Dirigente e a Constituição de 1988**. Disponível em <<https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/580098>> Acesso em 19 ago. 2018.

MENDONÇA, Jorge Pessoa de. **A relação entre a política e a economia: suas implicações no sistema financeiro**. In: *Análise Econômica*. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

MOREIRA, Nelson Camatta. **Fundamentos Filosóficos Políticos da Teoria da Constituição Dirigente Adequada a Países de Modernidade Tardia**. Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009.

MORETTI, Bruno. **PEC Teto dos Gastos: uma perda bilionária para o SUS em 2019**. São Leopoldo: IHU On-Line, 2018. Disponível em <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/583072-pec-teto-dos-gastos-uma-perda-bilionaria-para-o-sus-em-2019>>. Acesso em 15 nov. 2018.

NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. **A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. In: *Revista Estudos Institucionais*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, 2017. Disponível em <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>>. Acesso em 15 nov. 2018.

PAIM, Jairnilson Silva. **Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos**. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2018, vol.23, n.6. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000601723&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 19 ago. 2018.

PAULANI, Leda. **Uma ponte para o abismo**. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim e CLETO, Murilo. **Por que Gritamos Golpe?**: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. **Com plano neoliberal de Temer, direitos vão para o buraco**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Entrevista concedida a Joana Rozowykiat

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Direito à saúde: uma perspectiva constitucionalista**. Passo Fundo: UPF, 2003.

PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS ECONOMICOS E SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS. **Relatório sobre o impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos**. DHESCA BRASIL, 2017. Disponível em <http://austeridade.plataformadh.org.br/files/2017/11/publicacao_dhesca_baixa.pdf>. Acesso em 19 jan. 2019.

RASELLA, Davide; HONE, Thomas; SOUZA, Luiz Eugenio de; TASCA, Renato; BASU, Sanjay; MILLETT, Christopher. **Mortality associated with alternative primary healthcare policies: a nationwide microsimulation modelling study in Brazil**. *BMC Medicine* [online], 2019. Disponível em: <

<https://bmcmmedicine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-019-1316-7> >. Acesso em 29 abr. 2019.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **Impactos do Novo Regime Fiscal na Saúde e na Educação**. In: Cadernos de Saúde Pública. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>> Acesso em 19 jan. 2019.

_____. **EC 95, um passo à frente no abismo social**. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 28/07/2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/06/o-teto-de-gastos-federais-deve-ser-revisto-sim.shtml>>. Acesso em 15 nov. 2018.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. **Choque Recessivo e a Maior Crise da História: a economia brasileira em marcha ré**. In: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP. Nota do Cecon n. 1, 2017.

ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ARANTES, Flávio. **Austeridade e impactos no Brasil: Ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública**. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13751.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2019.

ROUSSEFF, Dilma. **O golpe de 2016: a porta para o desastre**. *Jornal Brasil de Fato*, 17/04/2019. Disponível em <<http://www.brasildefato.com.br/2019/04/17/o-golpe-de-2016-a-porta-para-o-desastre-por-dilma-rousseff/>>. Acesso em 17 abr. 2019.

SANTOS, Isabela Soares; VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional**. In: Ciênc. saúde coletiva [online], vol.23, n.7, 2018. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2303.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2019.

SANTOS, Lenir. **SUS – 30 anos: um balanço incômodo?**. In: Ciênc. saúde coletiva [online]. 2018, vol.23, n.6. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000602043&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 19 ago.2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro**. In: *Revista Páginas de Direito*, Porto Alegre, ano 6, nº 371, 2006. Disponível em <<https://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/93-artigos-jan-2006/4614-a-eficacia-do-direito-fundamental-a-seguranca-juridica-dignidade-da-pessoa-humana-direitos-fundamentais-e-proibicao-de-retrocesso-social-no-direito-constitucional-brasileiro-formato-pdf>> Acesso em 19 ago. 2019.

_____. **Comentários ao art. 196.** In.: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MENDES, Gilmar; STRECK, Lenio Luis. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direito à Saúde:** algumas aproximações. In: **Direitos Fundamentais & Justiça:** revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCRS. Porto Alegre: HS Editora, 2007.

SCHWARTZ, Germano André D. **A Efetivação do Direito à Saúde.** In: **Revista do Direito.** Santa Cruz: UNISC, 2000.

SCULTE, Bernd. **Direitos Fundamentais, Segurança Social e Proibição do Retrocesso.** In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Direitos Fundamentais Sociais:** estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e Golpe na América Latina:** breve ensaio sobre jurisdição e exceção. São Paulo: Alameda, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2003.

SINGER, André. **Cutucando onças com varas curtas:** o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). In: **Revista Novos Estudos Cebrap,** n. 102, 2015.

_____. **O Lulismo em Crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016).** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso:** da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

_____. **A Radiografia do Golpe:** entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro, LeYa, 2016.

STRECK, Lenio Luiz. **Colunas sobre a Operação Lava Jato.** In: GUIMARÃES, Juarez; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. **Riscos e Futuro da Democracia Brasileira:** direito e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

_____. **Constituição e Hermenêutica em Países Periféricos.** In: OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MEZZARROBA, Orides; BRANDÃO, Paulo de Tarso (org.). **Constituição e Estado Social:** os obstáculos à concretização da Constituição. Coimbra: Coimbra, 2008.

_____. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica:** uma nova crítica do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

UNCATAD. Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity - Towards a Global Deal. Disponível em <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf>. Resumo em português obtido do site <<http://brasildebate.com.br/nacoes-unidas-e-preciso-por-fim-a-austeridade-fiscal-para-reequilibrar-a-economia-mundial/>>. Acesso em 19 jan. 2019.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. **As Inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” Instituído pela PEC no 55, de 2016 (PEC no 241, de 2016, na Câmara dos Deputados)**. Boletim Legislativo do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, No. 53, 2016, p. 37. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol53>>. Acesso em 19 jan. 2019.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Nota Técnica IPEA n. 26. Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?**. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7266>>. Acesso em 19 jan. 2019.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; SANTOS, Isabela Soares; OCKÉ-REIS, Carlos; RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida. **Políticas Sociais e Austeridade Fiscal: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: Cebes, 2018. Disponível em <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2018/05/Austeridade_VFF.pdf>. Acesso em 19 jan. 2019.

YAROCHEWSKY, Leonardo Isaac. **Tchau, querida democracia**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2016.