

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Thaís Freitas de Oliveira

**DIREITO AO DESENVOLVIMENTO:**

**O (des)controle do endividamento público brasileiro e seus impactos no cumprimento do objetivo constitucional fundamental de garantir o desenvolvimento nacional**

Belo Horizonte

2021

Thaís Freitas de Oliveira

**DIREITO AO DESENVOLVIMENTO:**

**O (des)controle do endividamento público brasileiro e seus impactos no cumprimento do objetivo constitucional fundamental de garantir o desenvolvimento nacional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: Fundamentação, Participação e Efetividade.

Área de Estudo: Administração da Justiça, Governança e Políticas Públicas.

Belo Horizonte

2021

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

Oliveira, Thais Freitas de  
O48d      Direito ao desenvolvimento [manuscrito]: o (des)controle do  
            endividamento público brasileiro e seus impactos no cumprimento do  
            objetivo constitucional fundamental de garantir o desenvolvimento nacional  
            / Thais Freitas de Oliveira. - 2021.  
            103 f.

            Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
            Faculdade de Direito.  
            Bibliografia: f. 89 - 102.

            1. Direito - Teses. 2. Direito e desenvolvimento econômico - Teses.  
            3. Dívida pública - Teses. 4. Desigualdade social - Teses. 5. Direitos  
            humanos - Teses. I. Vasconcelos, Antônio Gomes de. II. Universidade  
            Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 342.7:33



**FACULDADE DE DIREITO UFMG**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFMG

DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E JUSTIÇA  
BEL<sup>a</sup>. THAIS FREITAS DE OLIVEIRA

Aos vinte e sete dias do mês de julho de 2021, às 14h00, via plataforma virtual, reuniu-se, em sessão pública, a Banca Examinadora integrada pelos seguintes professores: Prof. Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos (orientador da candidata/UFMG); Prof. Dr. Flavio Couto Bernardes (UFMG), Prof. Dr. Vinicius Moreira de Lima (PUC Minas) e como Membro Honorífico a Profa. Maria Lucia Fattorelli Carneiro (ACD), para a defesa de Dissertação como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito da Bel<sup>a</sup>. THAIS FREITAS DE OLIVEIRA, matrícula nº 2019652646, intitulada: "DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: O (DES)CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SEUS IMPACTOS NO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DE GARANTIR O DESENVOLVIMENTO NACIONAL". Cada examinador arguiu a candidata pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, assegurando à mesma, igual prazo para responder às objeções cabíveis. Encerradas as arguições, procedeu-se ao julgamento da banca, tendo-se verificado a seguinte nota (0 a 100) e conceito (aprovada/reprovada) atribuídos pela Banca:

**Nota: 100 (Cem) Conceito: Aprovado**

Nada mais havendo a tratar, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pela Banca Examinadora e com o visto da candidata.

**BANCA EXAMINADORA:**

ANTONIO GOMES DE VASCONCELOS:30833160 Assinado de forma digital por ANTONIO GOMES DE VASCONCELOS:30833160  
Dados: 2021.07.27 22:17:58 -03'00'

Prof. Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos (orientador da candidata/UFMG)

Prof. Dr. Flavio Couto Bernardes (UFMG)

Prof. Dr. Vinicius Moreira de Lima (PUC Minas)

Membro Honorífico Profa. Maria Lucia Fattorelli Carneiro (ACD)

THAIS FREITAS DE  
OLIVEIRA:01353662675

Assinado de forma digital por THAIS FREITAS DE  
OLIVEIRA:01353662675  
Dados: 2021.07.27 22:33:01 -03'00'

- CIENTE: THAIS FREITAS DE OLIVEIRA (Mestranda)

*A Deus, minha mãe, Glória, minha irmã,  
Tatiana, e amigos, Gustavo, Nelino, Andrine e  
Celma responsáveis pela minha formação, caráter e  
espiritualidade.*

*Ao meu esposo, Bruno Thadeu, por todo o  
incentivo e apoio incondicional.*

*Aos professores e aos colegas da pós-  
graduação Christiano, Fabiana, Marília, Talita e  
Stephanie, que engrandeceram as discussões  
jurídico-filosóficas e me proporcionaram debates de  
alto nível.*

*Aos colegas Filipe e Mirthes, pela  
transparência e lucidez nas decisões do dia-a-dia.*

*Ao meu orientador e mestre Prof. Dr.  
Antônio Gomes de Vasconcelos, pela oportunidade  
de compartilhar seus vastos conhecimentos e me  
direcionar neste aprendizado.*

OLIVEIRA, Thaís Freitas de. **Direito ao desenvolvimento: O (des)controle do endividamento público brasileiro e seus impactos no objetivo constitucional fundamental de garantir o desenvolvimento nacional.** 2021. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

## RESUMO

A pesquisa trata do direito ao desenvolvimento adotado pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo como ponto focal o endividamento público brasileiro e como este impacta no objetivo constitucional fundamental de garantir o desenvolvimento nacional do país. Nesse sentido, o Estado tem relevante papel na redução das desigualdades, na inclusão social e na transformação produtiva, favorecendo assim o desenvolvimento integrado. A perspectiva do direito ao desenvolvimento enfatiza os pontos axiais do Estado Democrático de Direito e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil por meio da responsabilidade do Estado, o empoderamento e a participação social, além da não discriminação, com foco nos direitos indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados: civis, culturais, econômicos, políticos e sociais. O problema central da pesquisa engloba o endividamento público brasileiro, sob a ótica da delimitação da exacerbada dívida pública federal (inciso VI do art. 52 da CF/88); da ausência de participação legislativa nos valores propostos pelo Poder Executivo, no orçamento anual para pagamento dos serviços da dívida (alínea b, inc. II, § 3º do art. 166 da CF/88); do Sistema Financeiro Nacional que, por meio da política monetária/cambial, incrementa anualmente o endividamento público brasileiro via operações compromissadas (art. 192 da CF/88). Todos esses fatores geram a financeirização da economia brasileira via rentismo (capital portador de juros), reduzem os recursos orçamentários para investimentos públicos, geram desigualdade de renda e, conseqüentemente, restringem o direito ao desenvolvimento. Em suma, os recursos obtidos no orçamento anual brasileiro devem assegurar minimamente uma estrutura de desenvolvimento (emprego, saúde, educação, previdência, habitação, administração da justiça, segurança, participação política, dentre outros) condizente com os direitos e garantias positivados na Constituição da República de 1988, em vez de refinar o endividamento público brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito ao desenvolvimento; Endividamento público; Desigualdade social; Direitos humanos.

## **ABSTRACT**

The present research draws on the Declaration on the Right to Development as stated by United Nations General Assembly resolution 41/128, having as focal point the Brazilian public debt and how it impacts the fundamental constitutional objective of guaranteeing the national development of the country. For that matter, the State has an important role regarding reduction of inequalities, social inclusion, and productive transformation, to favour an integrated development. From the perspective of the right to development, the axial points of the democratic rule-of-law State and the fundamental objectives of Federative Republic of Brazil are emphasized, by means of responsibility of the State encompassing empowerment and social participation, and, furthermore, non-discrimination focusing on indivisible, interlinked and interrelated rights: civil, cultural, economic, political, and social is included. The core problem of the research encompasses Brazilian public indebtedness under the perspective of the delimitation of the exacerbated Brazilian public debt (subsection VI, article 52, CF/88); the lack of legislative participation in the amounts proposed by the executive power in the annual budget to the payout of the debt's service (subparagraph b, subsection II, 3<sup>rd</sup>§, article 166, CF/88); of the National Financial System which, by means of the monetary policy, annually increases Brazilian public indebtedness by committed transactions (article 192, CF/88). All these factors lead to the financialisation of Brazilian economy via a profit-seeking attitude (carried interest), lowering budget funds which target public investment. They also create income inequality and, therefore, restrict the right to development. In brief, the resources which are part of the Brazilian annual budget ought to, instead of refinancing Brazilian public indebtedness, assure, at least, a minimal development structure (employment, health, education, social security, housing, Administration of Justice, public security, political participation, among others) compatible with the rights and guarantees established by the Republic Constitution of 1988.

**KEYWORDS:** Right to development; Public debt; Social inequality; Human rights.

## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

FIGURA 1 – Ciclo Vicioso do Endividamento Público .....	53
FIGURA 2 – Orçamento da União 2021 .....	65
GRÁFICO 1 – Suficiência da Regra de Ouro (série histórica) .....	69
GRÁFICO 2 – Projeções da dívida pública (% PIB) .....	70
GRÁFICO 3 – Percentual (%) das Despesas por Função do Governo Central: Classificação COFOG (OCDE/ONU) para o Brasil – 2013 a 2019 .....	81
QUADRO 1 – Perspectivas do direito ao desenvolvimento.....	35
QUADRO 2 – Constituição Financeira .....	42
QUADRO 3 – Constituição Econômica.....	48
TABELA 1 – Dívida líquida detalhada por ente (% PIB).....	77

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AG	Assembleia Geral da ONU
Art.	Artigo
BACEN	Banco Central do Brasil
CETIM	Centre Europe-Tiers Monde
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
COFOG	Classification of Functions of Government
Covid-19	Corona Virus Disease - Início em 2019
DJe	Diário de Justiça Eletrônico
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral
DBSP	Dívida Bruta do Setor Público
DOU	Diário Oficial da União
FMI	Fundo Monetário Internacional
Min.	Ministro
MPV	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
Rel.	Relator
REsp	Recurso Especial
RFB	Receita Federal do Brasil
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>14</b>
2.1 Desenvolvimento: conceitos e abordagens.....	14
2.2 Direito ao Desenvolvimento.....	19
2.3 O papel do Estado.....	26
<b>3 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>30</b>
3.1 A garantia do desenvolvimento como objetivo fundamental do Estado brasileiro .....	30
3.2 Constituição Financeira e direito ao desenvolvimento.....	37
3.3 Constituição Econômica e direito ao desenvolvimento.....	44
<b>4 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E DÍVIDA PÚBLICA .....</b>	<b>50</b>
4.1 Considerações iniciais sobre o endividamento público.....	50
4.2 Financeirização da dívida pública .....	54
4.3 Correlação quantitativa entre orçamento e dívida pública .....	61
<b>5 ENDIVIDAMENTO:OBSTÁCULO OU PROPULSOR DO DESENVOLVIMENTO</b>	<b>67</b>
5.1 Dívida Pública pós-pandemia Covid-19.....	67
5.2 Distribuição de renda e desigualdade de renda .....	71
5.3 Intergeracionalidade e sustentabilidade da dívida pública .....	73
5.4 O papel do endividamento público para o desenvolvimento nacional brasileiro .....	78
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>89</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Pensar o direito ao desenvolvimento brasileiro, partindo da análise do endividamento público, envolve o árduo exercício de reflexão sob a ótica da tríade Lei, Estado e Povo. Nesse contexto, surgem diversos questionamentos, tais como: a Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento de 1986 da Organização das Nações Unidas (ONU) é aplicável ao Brasil, mesmo não tendo sido ratificada? A Constituição de 1988 assegura o direito ao desenvolvimento em sua integralidade ou é complementada pelos tratados internacionais já ratificados pelo Brasil? O princípio da autodeterminação dos povos reduz os deveres do Estado na busca pelo desenvolvimento nacional? Qual o papel do Estado no direito ao desenvolvimento? Qual o papel do próprio indivíduo na realização e aproveitamento de suas liberdades para buscar o autodesenvolvimento? E, finalmente, como o endividamento público, se utilizado inadequadamente, pode prejudicar o direito ao desenvolvimento da geração atual e das gerações futuras com a restrição de acesso às garantias constitucionais do Estado Democrático de Direito?

Partindo dos pressupostos elencados e de que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, o objetivo do presente trabalho é evidenciar como o endividamento público brasileiro afeta o objetivo constitucional fundamental de garantir o desenvolvimento nacional (inciso II do art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil - CF/88). Desta indagação originária surgem, elucidativamente, os seguintes desdobramentos específicos sobre: (a) a relação existente entre o crescimento do endividamento público brasileiro e a redução na geração de benefícios que impulsionam o desenvolvimento nacional e (b) como o Sistema Financeiro Nacional atua no endividamento público brasileiro, tendo como objetivo o desenvolvimento equilibrado do país e a redução da desigualdade de renda. Relevante evidenciar que a presente pesquisa não se propõe ao estudo da legitimidade da dívida pública brasileira, se esta é odiosa, ilegal e/ou ilegítima, e se em sua constituição violou ou não direitos humanos constitucionais e garantias internacionais. Não se trata de um juízo de valor acerca da contabilidade da dívida, mas de sua análise mediante o emprego do método científico qualitativo de utilização desta para o desenvolvimento do país.

Para a concretização dos objetivos definidos, adotou-se vertente metodológica jurídico-dogmática, a partir do raciocínio dialético e análise multidisciplinar, perpassando-se o direito constitucional, o direito financeiro, o direito econômico e a administração da justiça voltada para políticas públicas. Enquanto estratégia metodológica, elegeu-se a análise de conteúdo, a ser aplicada por intermédio de procedimentos como a coleta, tratamento e a

análise de dados, além do levantamento bibliográfico de fontes nacionais e estrangeiras. Como marco teórico traz-se a compreensão de Amartya Sen, que destaca que a visão moderna de desenvolvimento tem seu foco principalmente na liberdade individual (“desenvolvimento como liberdade”), ao modo de um compromisso social, ou seja, “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”<sup>1</sup>, buscando eficácia na realização de todas as liberdades, como as oportunidades individuais de participação econômica e política dos indivíduos objetivando a superação de privações impostas pela sociedade. Adicionalmente, incorpora-se também, como marco teórico secundário, o entendimento de Ilias Bantekas e Cephias Lumina, segundo os quais o endividamento exacerbado restringe o exercício dos direitos humanos (“justiça social da dívida”), inviabiliza as condições de bem-estar da população e a garantia do direito à segurança social para as gerações futuras<sup>2</sup>.

Inicialmente apresentam-se as seguintes hipóteses a serem testadas: (a) o endividamento público brasileiro não é compatível com o objetivo constitucional da República Federativa do Brasil de garantir o desenvolvimento nacional, pois financeiriza a dívida e direciona os recursos orçamentários sociais destinados às políticas públicas para o refinanciamento, as amortizações e o pagamento dos juros da dívida e (b) o aumento do endividamento público brasileiro, apoiado nos mecanismos financeiros (operações compromissadas e refinanciamento dos juros) reduz a disponibilidade de capital para os investimentos governamentais em saúde, educação, previdência, trabalho e demais políticas públicas desenvolvimentistas e, por consequência, atrasa o ritmo de ampliação e de implemento das mudanças sociais, econômicas, políticas, restringindo, por fim, de forma prejudicial o direito ao desenvolvimento brasileiro. Como variável independente tem-se o endividamento público e como variáveis dependentes a financeirização da dívida, a ausência de investimento direcionado às políticas públicas, o direito ao desenvolvimento e o objetivo constitucional do desenvolvimento nacional.

O presente texto dissertativo não se propõe ao detalhamento metodológico do cômputo e/ou do cálculo da dívida pública brasileira, mas tão somente à análise dos efeitos (positivos ou negativos) desta no desenvolvimento nacional, tendo como fonte precípua o texto constitucional, os tratados internacionais ratificados pelo Brasil e a Declaração de Direito ao Desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999. p. 3. Tradução nossa. No original: “Development can be seen, it is argued here, as a process of expanding the real freedoms that people enjoy”.

<sup>2</sup> BANTEKAS, Ilias; LUMINA, Cephias. Sovereign Debt and Human Rights: An Introduction. *In*: BANTEKAS, Ilias; LUMINA, Cephias (ed.). **Sovereign Debt and Human Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 1-10.

Com o intuito de se concretizarem os objetivos almejados e verificar as hipóteses (variáveis) à luz da metodologia eleita, seguir-se-ão à introdução quatro capítulos, cujas conclusões principais serão objeto de compilação ao final.

Inicialmente, dedica-se à apresentação do conceito do termo “desenvolvimento”, utilizando como base precípua a Declaração do Direito ao Desenvolvimento e os principais teóricos da área. Elucidam-se também as dimensões política, econômica e social do Direito ao Desenvolvimento constantes na declaração da ONU de 1986. A primeira abrange o papel do Estado, a não discriminação, a formulação de políticas públicas de desenvolvimento, medidas legislativas/judiciais, soberania sobre recursos naturais, unidade nacional e integridade territorial), a segunda, uma distribuição justa dos benefícios do desenvolvimento, bem como a implementação de reformas nacionais e internacionais, redirecionamento e concentração dos recursos gerados e influência da nova ordem econômica internacional e, finalmente, a terceira abarca a participação ativa, livre e significativa, autodeterminação, pleno gozo das liberdades fundamentais, igualdade de oportunidades para todos no acesso a recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, moradia, emprego e a distribuição justa de renda). Finda-se este capítulo com a temática sobre o papel do Estado como assegurador do direito ao desenvolvimento.

O capítulo subsequente, a seu turno, direciona-se à apresentação do direito ao desenvolvimento no Estado brasileiro e como a Constituição de 1988 - subdividida em Constituição Político-Social, Constituição Financeira e Constituição Econômica - viabiliza o objetivo constitucional do desenvolvimento nacional. Para além, compara-se a Constituição de 1988 com a Declaração de Direito ao Desenvolvimento da ONU de 1986, demonstrando que há similaridade entre os princípios desenvolvimentistas definidos em ambas.

No capítulo terceiro busca-se avaliar a temática do endividamento público brasileiro, os impactos da utilização de mecanismos de financeirização da dívida (refinanciamento e operações compromissadas) para atuação na política fiscal-monetária do governo e a correlação existente entre o orçamento, a dívida pública e o desenvolvimento nacional.

O último capítulo se direciona à análise do endividamento público brasileiro após a pandemia de 2019, da distribuição e da desigualdade de renda no Brasil e da sustentabilidade da dívida pública e seus efeitos para as gerações futuras. Por fim, avalia-se o papel do endividamento público para garantir o desenvolvimento nacional, preconizado como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

## 2 DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Desenvolvimento: conceitos e abordagens

Conceituar “desenvolvimento” é uma tarefa complexa, pois descrever o termo dentro dos limites de uma única definição é correr o risco de diminuir um conceito muito abrangente e relevante, que se mostra multidimensional e interdisciplinar. Assim, o conceito de desenvolvimento tem significado fluido e em constante construção, sendo influenciado por aspectos históricos, político-sociais, econômicos, religiosos e culturais, além da atuação de forças externas (países estrangeiros) e internas (o próprio país).

Iniciando-se a avaliação pelo aspecto histórico, Wolfgang Sachs acredita que o termo desenvolvimento é elástico e sistêmico, apresentando um significado positivo, ou seja, o conceito está em evolução ao longo da história, não podendo abarcar todas as características individuais de cada nação e as etapas em que cada uma delas se encontra<sup>3</sup>. Nesse mesmo sentido, Arturo Escobar entende que o conceito de desenvolvimento também está vinculado ao “discurso colonial”<sup>4</sup> e ao exercício de poder dos países do chamado Primeiro Mundo sobre os países do suposto Terceiro Mundo, existindo por parte dos primeiros, não só o domínio de pensamento (produção do conhecimento, origem racial, manifestações religiosas e culturais), mas também o domínio de ação em relação à busca pelo fim da subjugação<sup>5</sup> e do subdesenvolvimento. Enrique Dussel corrobora o entendimento de Escobar, relatando que os povos da América Latina viviam até o século XX um “messianismo mítico” em relação aos colonizadores, endeusando-os como os salvadores da nação e solucionadores de todas as mazelas, porém, sem entender que somente após o despertar para a realidade do mundo

---

<sup>3</sup> SACHS, Wolfgang. Foreword: The Development Dictionary Revisited. In: KOTHARI, Ashish; SALLEH, Ariel; ESCOBAR, Arturo; DEMARIA, Federico; ACOSTA, Alberto (ed.). **Pluriverse: A Post-Development Dictionary**. New Delhi: Tulika books, 2019. p. xi-xvi.

<sup>4</sup> ESCOBAR, Arturo. **La invención del desarrollo**. 2. ed. Popayán: Universidad del Cauca, 2014. p. 56.

<sup>5</sup> “En ocasiones el desarrollo resultó tan importante para los países del Tercer Mundo que sus ejecutores consideraron aceptable someter a sus gentes a una variedad infinita de intervenciones, a las formas más totalitarias del poder y de control. Tan importante, que las élites del Primer y el Tercer Mundo aceptaron el precio del empobrecimiento masivo, de la venta de los recursos del Tercer Mundo al mejor postor, de la degradación de sus ecologías físicas y humanas, del asesinato y la tortura y de la condena de sus poblaciones indígenas a la casi extinción. Tan importante, que muchos en el Tercer Mundo comenzaron a pensar en sí mismos como inferiores, subdesarrollados e ignorantes y a dudar del valor de sus propias culturas, decidiendo más bien establecer alianzas con los adalides de la razón y del progreso”. ESCOBAR, Arturo. **La invención del desarrollo**. 2. ed. Popayán: Universidad del Cauca, 2014. p. 105.

contemporâneo será possível começar a criar verdadeiramente uma civilização autônoma, igualitária e voltada ao autodesenvolvimento<sup>6</sup>.

Considerando a influência histórica, inegável, que as nações colonizadoras, ao expropriar as nações colonizadas, incrementam o processo de desenvolvimento das primeiras em escala exponencial e retiram muito mais dos povos subjugados do que simplesmente os recursos naturais, alienando-os do direito ao justo desenvolvimento, mantendo-os no constante processo de subjugação. Nota-se que historicamente o termo “desenvolvimento” foi, durante muito tempo, associado ao “crescimento econômico”<sup>7</sup> e à “acumulação de riquezas”<sup>8</sup>, porém o conceito engloba diversas perspectivas, tais como: autodeterminação dos povos, redução da pobreza e das desigualdades sociais, melhorias no acesso à educação, à saúde e ao saneamento básico, aumento da capacidade produtiva, melhoria na qualidade de vida e a viabilidade da realização dos direitos políticos, sociais, culturais e econômicos de uma nação por meio da transformação sustentável advinda do desenvolvimento.

Durante muito tempo adotou-se a ideia de que os países europeus eram o ponto de destino da ideia de desenvolvimento. Em outras palavras, falar em “desenvolvimento” e em “sociedades desenvolvidas” era ter como horizonte o continente europeu. Contudo, a antropologia há muito refuta esse eurocentrismo, já que o fenômeno do desenvolvimento não deve ser estudado apenas em seu aspecto essencialmente econômico. Lévi-Strauss, por exemplo, teoriza que a ideia de desenvolvimento não deve ser entendida como um caminhar em linha reta, estando relacionada a multiplicidades de fatores e variáveis que não se condicionam a reducionismos:

A humanidade em progresso nunca se assemelha a uma pessoa que sobe uma escada, acrescentando para cada um dos seus movimentos um novo degrau a todos aqueles já anteriormente conquistados, evoca antes o jogador cuja sorte é repartida por vários dados e que, de cada vez que os lança, os vê espalharem-se no tabuleiro, formando outras tantas somas diferentes. O que ganhamos num, arriscamo-nos a perdê-lo noutra e é só de tempos a tempos que a história é cumulativa, isto é, que as somas se adicionam para formar uma combinação favorável<sup>9</sup>.

O exercício de acompanhar o desenvolvimento vai além de meramente monitorar as tendências das variáveis econômicas - que são sem dúvida importantes. Também devem ser avaliadas as mudanças na qualidade de vida das pessoas e como a própria população pode

---

<sup>6</sup> DUSSEL, Enrique D. **America Latina: Dependencia y Liberación**. Buenos Aires: Fernando García Cambeiro, 1973. p. 46.

<sup>7</sup> CHURCHMAN, Nancy. **David Ricardo on Public Debt**. Basingstoke: Palgrave, 2001.

<sup>8</sup> SMITH, Adam. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Chicago: The University of Chicago Press, 1977.

<sup>9</sup> LÉVI-STRAUSS, Claude. **Raça e História**. Tradução Inácia Canelas. 3. ed. Lisboa: Presença, 1980. p. 5.

modificar sua realidade de subdesenvolvimento, bem como de sua opressão pelas nações que as subjagam. Complementando, tem-se que Gilbert Rist define desenvolvimento “tanto como um estado, quanto um progresso, englobando bem-estar, justiça social, crescimento econômico, capacitação pessoal, até mesmo equilíbrio ecológico”<sup>10</sup>. O autor destaca que o desenvolvimento é um processo que permite aos seres humanos desenvolverem sua personalidade com confiança em si mesmos e se conduzirem de forma a ter uma existência digna. Sachs, por sua vez, relata que o termo “desenvolvimento” é composto por um conjunto de conceitos-chave, envolvendo temas como pobreza, produção, noção de estado, igualdade, cooperação/solidariedade internacional, transparência e equidade na distribuição de renda<sup>11</sup>. Amartya Sen entende que liberdades políticas e direitos democráticos (liberdades substantivas) estão entre os componentes constituintes do termo desenvolvimento, principalmente pela diversidade de culturas e da própria avaliação das pessoas quanto ao processo de mudança envolvido no desenvolvimento, sendo que “A melhoria das condições de vida deve claramente ser um objeto essencial, se não o essencial, de todo o exercício econômico e esse aprimoramento é parte integrante do conceito de desenvolvimento”<sup>12</sup>.

As garantias asseguradas pelos direitos humanos estão intimamente relacionadas ao desenvolvimento do homem e à expansão das liberdades substantivas. Sen explica a complementaridade entre esses temas:

[...] as liberdades dependem também de outros determinantes, como arranjos sociais e econômicos (por exemplo, instalações para educação e cuidados com a saúde), bem como direitos políticos e civis (por exemplo, a liberdade para participar em discussões públicas e no escrutínio). Da mesma forma, industrialização ou o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para a expansão da liberdade humana, mas a liberdade depende de outras influências também. Se liberdade é o que traz avanços no desenvolvimento, então há um grande argumento para se concentrar nesse objetivo abrangente, ao invés de algum meio particular, ou alguma lista especialmente escolhida de instrumentos. Visualizando o desenvolvimento em termos de expandir as liberdades substantivas, estas direcionam a atenção para os fins que tornam o desenvolvimento importante, e não apenas para alguns dos significados que o interligam, desempenhando um papel proeminente no processo. O desenvolvimento requer a remoção das principais fontes de não liberdade: pobreza e tirania, oportunidades econômicas ruins também como privação

<sup>10</sup> RIST, Gilbert. **Le Développement**: Histoire d’une croyance occidentale. 2. ed. mise à jour et augmentée d’une postface. Paris: Presses de Sciences Po, 2001. p. 19. Tradução nossa. No original: “Il en va tout autrement du mot ‘développement’, tel qu’il s’est progressivement imposé dans le langage ordinaire, pour designer tantôt un état, tantôt un processus, connotés l’un et l’autre par les notions de bien-être, de progrès, de justice sociale, de croissance économique, d’épanouissement personnel, voire d’équilibre écologique”.

<sup>11</sup> SACHS, Wolfgang (ed.). **The Development Dictionary**: A Guide to Knowledge as Power. 3. ed. London: Zed Books, 2019.

<sup>12</sup> SEN, Amartya. The Concept of Development. In: CHENERY, Hollis; SRINIVASAN, T. N. (ed.). **Handbook of Development Economics**. Vol. 1. Amsterdam: North-Holland, 1988. p. 11. Tradução nossa. No original: “The enhancement of living conditions must clearly be an essential-if not the essential-object of the entire economic exercise and that enhancement is an integral part of the concept of development”.

social sistemática, negligência de instalações públicas, bem como intolerância ou hiperatividade de estados repressivos. Apesar de um aumento inédito da opulência em geral, o mundo contemporâneo nega liberdades elementares para um grande número, talvez até mesmo a maioria das pessoas<sup>13</sup>.

Portanto, as oportunidades sociais (saúde, educação, lazer, trabalho, saneamento, segurança e cultura, dentre outros) disponibilizadas pelo Estado devem auxiliar o indivíduo em suas escolhas pessoais, caracterizando assim a liberdade no direcionamento de seu desenvolvimento próprio e, conseqüentemente, no desenvolvimento de sua participação nas decisões fundamentais sobre os assuntos públicos que proporcionarão o desenvolvimento de todos os cidadãos. Há, porém, outros aspectos. Considerando o aspecto político-social do conceito de desenvolvimento, tem-se que este impacta diretamente as nações, pois o posicionamento ideológico de desenvolvimento adotado pelos governos pode gerar prosperidade se corretamente direcionado para políticas públicas eficazes ou manter a contínua desigualdade de renda, aprofundando assim o ciclo do subdesenvolvimento.

Nesse sentido o fortalecimento da democracia por meio do exercício eficaz dos direitos civis, econômicos e políticos proporciona o empoderamento da nação e a responsabilização do Estado com comprometimento no processo de desenvolvimento. Pensando o termo sob a ótica econômica, observa-se que a avaliação de cada país no controle das finanças públicas deve estar associada à existência ou não de recursos naturais, tecnologia, capital, trabalhadores, industrialização, regulamentações institucionais e endividamento exacerbado, ou seja, a manutenção do desenvolvimento constante e contínuo passa pelo correto gerenciamento econômico e pela sinergia na aplicação dos recursos existentes em cada país. Além destes últimos, os aspectos religioso e cultural também devem ser analisados quando se trata de conceituar “desenvolvimento”, ou seja, os costumes, o posicionamento ideológico, a disciplina e a resignação determinam a postura de um país e sua atuação nos desafios em busca da melhoria dos povos, sendo que a expansão do desenvolvimento não deve constituir destruição da personalidade cultural. Portanto, “o

---

<sup>13</sup> SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999. p. 3-4. Tradução nossa. No original: “But freedoms depend also on other determinants, such as social and economic arrangements (for example, facilities for education and health care) as well as political and civil rights (for example, the liberty to participate in public discussion and scrutiny). Similarly, industrialization or technological progress or social modernization can substantially contribute to expanding human freedom, but freedom depends on other influences as well. If freedom is what development advances, then there is a major argument for concentrating on that overarching objective, rather than on some particular means, or some specially chosen list of instruments. Viewing development in terms of expanding substantive freedoms directs attention to the ends that make development important, rather than merely to some of the means that, inter alia, play a prominent part in the process. Development requires the removal of major sources of unfreedom: poverty as well as tyranny, poor economic opportunities as well as systematic social deprivation, neglect of public facilities as well as intolerance or overactivity of repressive states. Despite unprecedented increases in overall opulence, the contemporary world denies elementary freedoms to vast numbers—perhaps even the majority of people”.

desenvolvimento de determinada nação deve estar atrelado com o progresso no nível cultural, não simplesmente instrução ou alfabetização, mas todo um sistema de símbolos e valores que primeiro precisam ser compreendidos e vividos”, pois “nada mais triste do que uma comunidade aculturada e moderadamente civilizada”<sup>14</sup>.

Estabelecidas as premissas e abordagens sobre o tema, tem-se que o conceito formal do termo “desenvolvimento” a ser utilizado na presente dissertação advém do preâmbulo da Resolução nº 41/128, de 04 de dezembro de 1986 (Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento) da Assembleia Geral das Organização das Nações Unidas (ONU), sendo entendido como “um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa a melhoria constante do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios”<sup>15</sup><sup>16</sup>.

Os elementos que fazem parte do conceito de desenvolvimento são:

- (a) a realização das potencialidades da pessoa humana em harmonia com a comunidade deve ser vista como o propósito central do desenvolvimento;
- (b) a pessoa humana deve ser considerada como sujeito e não como objeto do processo de desenvolvimento;
- (c) o desenvolvimento requer a satisfação de necessidades básicas materiais e não materiais;
- (d) o respeito pelos direitos humanos é fundamental para o processo de desenvolvimento;
- (e) a pessoa humana deve poder participar plenamente na formação de sua própria realidade;
- (f) o respeito pelos princípios de igualdade e não discriminação é essencial; e

---

<sup>14</sup> DUSSEL, Enrique D. **America Latina: Dependencia y Liberación**. Buenos Aires: Fernando García Cambeiro, 1973. p. 77. Tradução nossa. No original: “El desarrollo en el plan de la civilización debe acordarse con el progreso en el nivel cultural -y ésta no es mera instrucción o alfabetización, sino todo un sistema de símbolos y valores que necesitan primero ser comprendidos y vividos para ser después promovidos-. ¡Nada más triste que una comunidad aculturizada y medianamente civilizada!”.

<sup>15</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration on the Right to Development**. [General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986]. Geneva: United Nations, 1986. Preâmbulo. Tradução nossa. No original: “a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits”.

<sup>16</sup> “As Nações Unidas têm contribuído para promover os aperfeiçoamentos necessários nesse processo normativo e evolutivo, como no caso da descolonização, no estabelecimento dos princípios que devem reger a relação amistosa entre os Estados, na proteção aos direitos humanos e na promoção do desenvolvimento sustentável”. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. 2. ed. rev. atual. Brasília: FUNAG, 2017. p. 15.

(g) a obtenção de um grau de autossuficiência individual e coletiva deve ser parte integrante do processo<sup>17</sup>.

À vista disso, “o desenvolvimento é considerado como a realização da pessoa humana em harmonia com a comunidade”<sup>18</sup>, não existindo um modelo universalmente fixo e aplicável para seu processo. Trata-se de um conceito em constante evolução, mutação, caracterização e totalmente atrelado aos padrões internacionais de direitos humanos.

## 2.2 Direito ao Desenvolvimento

Nas últimas décadas, o mundo foi marcado por profundas desigualdades (renda, tecnologia, capital e acesso às políticas públicas) entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos. As estratégias de desenvolvimento orientadas exclusivamente para o crescimento econômico falharam em alcançar a justiça social. Os direitos humanos foram diretamente violados, por meio da colonização predatória, das escolhas políticas equivocadas, dos conflitos nacionais e internacionais, da despersonalização das relações sociais e da desagregação das famílias, da vida social e econômica dos povos<sup>19</sup>.

Por meio da Resolução nº 41/128, em 4 de dezembro de 1986, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, afirmando que se trata de um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para dele contribuir e dele desfrutar, e no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais

<sup>17</sup> THE EMERGENCE of the right to development. Report of the Secretary-General. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 8. Tradução nossa. No original: “An analysis of major United Nations instruments and debates indicates the existence of a general consensus as to the need for the following elements to be part of the concept of development: (a) the realization of the potentialities of the human person in harmony with the community should be seen as the central purpose of development; (b) the human person should be regarded as the subject and not the object of the development process; (c) development requires the satisfaction of both material and non-material basic needs; (d) respect for human rights is fundamental to the development process; (e) the human person must be able to participate fully in shaping his/her own reality; (f) respect for the principles of equality and non-discrimination is essential; and (g) the achievement of a degree of individual and collective self-reliance must be an integral part of the process”.

<sup>18</sup> THE EMERGENCE of the right to development. Report of the Secretary-General. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 8. Tradução nossa. No original: “Development being considered as fulfilment of the human person in harmony with the community is a matter of universal relevance; it should not be considered relevant only to the countries traditionally termed ‘developing’”.

<sup>19</sup> CULPEPER, Roy; BERRY, Albert; STEWART, Frances (ed.). **Global Development Fifty Years after Bretton Woods**. Essays in Honour of Gerald K. Helleiner. New York: Palgrave Macmillan, 1997.

possam ser plenamente realizados (Art. 1.1)<sup>20</sup>. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, apesar de ainda não ter sido ratificada pelo Brasil, engloba todo o conjunto de direitos humanos, servindo para os povos como um apoio legal, moral e institucional para busca plena ao desenvolvimento. O direito ao desenvolvimento engloba todos os direitos humanos, a saber:

a) direitos civis e políticos: [...] os direitos que visam proteger a liberdade, a segurança e a integridade física e moral da pessoa humana, nomeadamente: o direito à vida; o direito a não ser submetido a tortura nem a penas de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; o direito de não ser mantido em escravidão ou em servidão; o direito à liberdade e à segurança da pessoa, incluindo o direito de não ser arbitrariamente preso ou detido; o direito a processo equitativo; o direito de não ser objeto de intromissões na sua vida privada, na sua família e na correspondência; o direito à liberdade de reunião e de associação; o direito de participar na direção [sic] de assuntos públicos, incluindo o direito de votar e ser eleito.

b) direitos econômicos, sociais e culturais: [...] o direito ao trabalho, particularmente o direito a condições de trabalho justas e favoráveis; os direitos sindicais; o direito à segurança social; o direito à alimentação, vestuário e habitação suficientes; o direito a um nível de vida suficiente; o direito à saúde; o direito à educação; os direitos nos domínios cultural e científico<sup>21</sup>.

Contempla também o direito à soberania nacional, o direito a uma ordem econômica internacional voltada para os princípios de cooperação, além de todos os Tratados já ratificados pelo Brasil, quais sejam: Carta das Nações Unidas<sup>22</sup>, Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>23</sup>, Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial<sup>24</sup>, Convenção de Viena<sup>25</sup>, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>26</sup> e Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>27</sup>. A

<sup>20</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration on the Right to Development**. [General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986]. Geneva: United Nations, 1986.

<sup>21</sup> VAN BOVEN, Theodoor C. Os critérios de distinção dos direitos do homem. *In*: VASAK, Karel. **As dimensões internacionais dos direitos do homem**. Manual destinado ao ensino dos direitos do homem nas universidades. Tradução Carlos Alberto Aboim de Brito. Lisboa: Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos, 1983. p. 66.

<sup>22</sup> BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Brasília, DF: Presidência da República, 1945.

<sup>23</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Universal Declaration of Human Rights**. [General Assembly resolution 217 A of 10 December 1948]. Geneva: United Nations, 1948.

<sup>24</sup> BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República, 1969.

<sup>25</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

<sup>26</sup> BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

<sup>27</sup> BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

linguagem da Declaração se baseia fortemente nestes documentos adotados anteriormente pelas Nações Unidas e ratificados pelo Brasil, sublinhando essa continuidade e coerência, com foco na autodeterminação dos povos e aprofundamento da descolonização (política, social, cultural e econômica), rompendo assim os laços de interdependência entre a pobreza de um país e a prosperidade de outro.

Cançado Trindade, relata ainda os grandes desafios da atualidade no direito internacional, tais como: “[...] a proteção do ser humano e do meio-ambiente, desarmamento, a erradicação da pobreza crônica e o desenvolvimento humano, e a superação das disparidades alarmantes entre os países e dentro deles”<sup>28</sup>. O autor também reconhece o papel relevante do direito internacional na defesa de todos dos direitos humanos, consubstanciados no imperativo de proteção do ser humano em quaisquer circunstâncias<sup>29</sup>.

A Declaração é, portanto, o resultado de um processo complexo que envolve:

- (a) a aspiração dos Estados recém-estabelecidos a serem livres e independentes e de estabelecerem uma democracia nas relações internacionais nas quais gozem de igualdade com outros Estados;
- (b) o reconhecimento internacional da impossibilidade de separar a independência política da independência econômica, social e cultural soberana;
- (c) o fracasso de uma estratégia de desenvolvimento estrangeira, centrada no crescimento e orientada para o lucro, baseada em uma divisão internacional desigual e injusta do trabalho para eliminar as desigualdades e promover o bem-estar social, o que foi claramente demonstrado à luz da crise sistêmica generalizada de hoje com suas múltiplas dimensões econômicas, financeiras, sociais e ecológicas;
- (d) o reconhecimento de que a pessoa humana, e todos os povos, são sujeitos, e não objetos, do desenvolvimento e, conseqüentemente, o caráter indígena, multidimensional, estrutural e dinâmico do desenvolvimento; e
- (e) o reconhecimento da inter-relação e interdependência entre desenvolvimento, direitos humanos e paz<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 111.

<sup>29</sup> TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **O Direito Internacional em um mundo em transformação**. São Paulo: Renovar, 2002. p. 288.

<sup>30</sup> KUNANAYAKAM, Tamara. The Declaration on the Right to Development in the context of United Nations standard-setting. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 48. Tradução nossa. No original: “The Declaration is, hence, the result of a complex process: (a) the aspiration of newly established States to be free and independent and to establish democracy in international relations in which they enjoy equality with other States; (b) the international recognition of the impossibility of separating political independence from sovereign economic, social and cultural independence; (c) the failure of an alien, growth-centred, profit-oriented development strategy based on an unequal and unjust international division of labour to eliminate inequalities and promote social well-being, which has been clearly demonstrated in the light of the widespread systemic crisis of today with its multiple economic, financial, social and ecological dimensions; (d) the recognition that the human person, and all peoples, are subjects, not objects, of development and, consequently, the indigenous, multidimensional, structural and dynamic character

No art. 8.1 da Declaração citam-se os componentes do direito ao desenvolvimento, nomeadamente o direito à alimentação, o direito à saúde, o direito à educação, à moradia, ao emprego e ao acesso a serviços básicos. Mas também se engloba a participação popular (com destaque para a participação das mulheres), a distribuição justa de renda, a eliminação de todas as injustiças sociais por meio de reformas econômicas e sociais<sup>31</sup>. Trata-se, assim, de um direito não negociável, “universal, inalienável, intergeracional, indivisível, interdependente e parte integrante dos Direitos Humanos, sendo que as políticas de desenvolvimento devem ser abrangentes e com foco nos princípios de direitos humanos”<sup>32</sup>. Nesse contexto, a realização do direito ao desenvolvimento multidimensional engloba a participação ativa do povo (equidade, justiça, responsabilidade, empoderamento e não discriminação) nos processos políticos e civis (liberdade de expressão, liberdade de reunião, o direito a um julgamento justo, o direito de não ser torturado), nas instituições (públicas, privadas, nacionais ou internacionais), na elaboração dos programas de desenvolvimento e seu implemento conforme os direitos econômicos, sociais e culturais (acesso a alimentação adequada, saúde, educação, habitação, emprego).

A participação ativa da população envolve liberdade participativa-democrática e preceitos de não discriminação (raça, etnia, gênero, nacionalidade), busca da igualdade voltada principalmente para a população vulnerável, empoderamento significativo do cidadão como principal ator na consolidação da democracia e da dignidade social.

O princípio da igualdade (não-discriminação) tratado na Declaração do Direito ao Desenvolvimento estabelece que não se pode permitir qualquer tipo de exclusão que envolva cor e raça, religião, sexo, deficiência, opinião política, propriedade, nacionalidade, origem social e econômica, estado civil, familiar e de saúde, idade, orientação sexual e local de residência, devendo os governos, por meio de leis e políticas públicas, criar meios para assegurar o direito igualitário de todos e a distribuição equitativa dos recursos. O princípio da

---

of development; and (e) the recognition of the interrelationship and interdependence between development, human rights and peace”.

<sup>31</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration on the Right to Development**. [General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986]. Geneva: United Nations, 1986. Artigo 8.1: “States should undertake, at the national level, all necessary measures for the realization of the right to development and shall ensure, inter alia, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, food, housing, employment and the fair distribution of income. Effective measures should be undertaken to ensure that women have an active role in the development process. Appropriate economic and social reforms should be carried out with a view to eradicating all social injustices”.

<sup>32</sup> VASCONCELOS, Antonio Gomes de; OLIVEIRA, Thaís Freitas de. Direito ao desenvolvimento integral da pessoa humana e dos povos: perspectivas para um projeto nacional de desenvolvimento e a “realidade constitucional”. In: ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 1. GONÇALVES, Everton das Neves; VITA, Jonathan Barros; POMPEU, Gina Vidal Marcilio (coord.). **Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável I**. Florianópolis: CONPEDI, 2020. p. 40.

autodeterminação política e social, por sua vez, atrela-se ao direito dos povos de disporem livremente de seus recursos naturais sem que a população (incluindo os povos originários) seja privada de seus próprios meios de subsistência. Os países, principalmente os subdesenvolvidos, devem utilizar os recursos naturais de forma controlada, sustentável e de maneira a viabilizar o projeto de desenvolvimento construído com ênfase nos interesses nacionais e com respeito à soberania sobre suas riquezas e recursos, estabelecendo uma governança democrática aliada aos propósitos de desenvolvimento conjunto<sup>33</sup>.

Considerando que o direito ao desenvolvimento também engloba todos os aspectos do exercício da cidadania como um princípio, Robert Dahl detalha os seguintes elementos essenciais que devem estar presentes nas nações democráticas que desejam alcançar a plenitude do direito ao desenvolvimento:

1. *Funcionários eleitos*. Os funcionários eleitos são constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais.
2. *Eleições livres e justas*. Os funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes, conduzidas de modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara.
3. *Sufrágio inclusivo*. Praticamente todos os adultos têm o direito de votar na eleição dos funcionários do governo.
4. *Direito de concorrer a cargos eletivos*. Praticamente todos os adultos têm o direito de concorrer a cargos eletivos no governo, embora os limites de idade possam ser mais altos para ocupar o cargo do que para o sufrágio.
5. *Liberdade de expressão*. Os cidadãos têm o direito de se expressar, sem o perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral, o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante.
6. *Informação alternativa*. Os cidadãos têm o direito de buscar soluções alternativas de informação. Ademais, existem fontes de informação alternativa protegidas por lei.
7. *Autonomia associativa*. Para alcançar seus vários direitos, inclusive aqueles relacionados acima, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, inclusive partidos políticos independentes e grupos de interesse<sup>34</sup>.

Para Srinivasan, o direito ao desenvolvimento das nações pode ser potencializado tanto com a cooperação e ajuda mútua, quanto prejudicado pelo crescimento excessivo de um país em detrimento do interesse dos demais, sendo fundamental o papel das instituições

<sup>33</sup> SCHRIJVER, Nicolaas. Self-determination of peoples and sovereignty over natural wealth and Resources. In: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 97.

<sup>34</sup> DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 350-351.

internacionais de controle, equilíbrio e incentivo, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>35</sup>. Em complemento, Tamara Kunananyakam afirma: “O dever de cooperação e solidariedade internacional é uma responsabilidade compartilhada dos Estados, sem a qual o desenvolvimento e o bem-estar social para todos, sem discriminação, permanecerão inatingíveis”<sup>36</sup>. Para Sachs, “A concepção de alcançar o desenvolvimento ‘no mundo’ estimulando o progresso em todos os lugares trai o viés evolucionário. É inevitável que seja necessário absorver as diferenças no mundo em um universalismo histórico e deslocalizado da origem europeia”<sup>37</sup>. Prega-se que o centro do desenvolvimento e a unidade do mundo seriam realizados por meio de sua ocidentalização, o que, na atualidade, é algo controverso, considerando as potências orientais como China, Japão, Coreia e Índia, que cada vez mais estão desempenhando um papel de destaque nas políticas desenvolvimentistas, apesar de localizarem-se no Oriente.

De acordo com o Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), os principais entraves para a concretização do direito ao desenvolvimento são:

- a) Não respeito ao direito à autodeterminação;
- b) Conflitos armados (internos e internacionais) e armamento;
- c) Dívida externa e programas de ajuste estrutural impostos por instituições financeiras internacionais;
- d) Comércio desigual e comércio injusto;
- e) Políticas econômicas favorecendo o controle de empresas transnacionais;
- f) A distribuição desigual da riqueza;
- g) Fuga de capitais e evasão fiscal;
- h) O domínio privado sobre os recursos naturais e resíduos desenfreados;
- i) Violações dos direitos humanos em geral, no âmbito econômico, social e cultural;
- j) Falta de cooperação internacional;
- k) Falta de participação popular;
- l) Corrupção;
- m) A fuga do capital intelectual<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> SRINIVASAN, T. N. **Trade, Growth and Poverty Reduction: Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small States in the Global Economic System**. London: Commonwealth Secretariat, 2009. p. 125-126.

<sup>36</sup> KUNANAYAKAM, Tamara. The Declaration on the Right to Development in the context of United Nations standard-setting. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 47. Tradução nossa. No original: “[...] the duty of international cooperation and solidarity is a shared responsibility of States, without which development and social well-being for all, without discrimination, will remain unattainable”.

<sup>37</sup> SACHS, Wolfgang. One World. *In*: SACHS, Wolfgang (ed.). **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power**. 3. ed. London: Zed Books, 2019. p. 173. Tradução nossa. No original: “The conception of achieving ‘one world’ by stimulating progress everywhere betrays the evolutionary bias. It inevitably calls for absorbing the differences in the world into an ahistorical and delocalized universalism of European origin”.

<sup>38</sup> CENTRE EUROPE-TIERS MONDE; ÖZDEN, Melik. **Le droit au développement**: Etat des débats tenus à l’ONU sur la “mise en œuvre” de la Déclaration historique adoptée à ce propos par l’Assemblée générale des

Todos os tópicos acima se caracterizam como obstáculos à implantação do direito ao desenvolvimento como um direito humano, sendo que a busca pelo desenvolvimento não pode ser suprimida pelo desrespeito às liberdades individuais e à democracia, reiterando-se que:

A adoção de estratégias de desenvolvimento inadequadas ou destrutivas, às vezes com o pretexto de que os direitos humanos devem ser sacrificados para se alcançar o desenvolvimento econômico, tem sido um outro obstáculo à realização do direito ao desenvolvimento. Os modelos de desenvolvimento predominantes têm sido dominados por considerações financeiras, e não humanas. Esses modelos ignoram amplamente os aspectos sociais, culturais e políticos dos direitos humanos e do desenvolvimento humano, limitando a dimensão humana às questões de produtividade. Eles fomentam maiores desigualdades de poder e controle de recursos entre os grupos e levam a tensões e conflitos sociais. Essas tensões e conflitos são frequentemente o pretexto usado pelos Estados para justificar a colocação de restrições aos direitos humanos, liberdade de associação, ação e participação, o que por sua vez intensifica os conflitos e perpetua a negação do direito ao desenvolvimento<sup>39</sup>.

Nesse contexto, o direito ao desenvolvimento engloba também “escolhas difíceis” e a análise de todas as opções disponíveis de um país. Importar tecnologia das nações desenvolvidas ou inventar uma tecnologia própria? Importar modelos econômicos neoliberais dos países de primeiro mundo ou construir localmente modelos de desenvolvimento vinculados às especificidades da nação?<sup>40</sup> Investir recursos nos agentes financeiros e

---

Nations Unies, le 4 décembre 1986. Geneve: CETIM, 2007. p. 12-13. Tradução nossa. No original: “Dans ce contexte, on peut mentionner les éléments suivants – forcément non exhaustifs – qui constituent des obstacles principaux à la réalisation du droit au développement: Le non-respect du droit à l’autodétermination; Les conflits armés (internes et internationaux) et l’armement; La dette extérieure et les programmes d’ajustement structurel imposés par les institutions financières internationales; L’échange inégal et le commerce inéquitable; Les politiques économiques favorisant la mainmise des sociétés transnationales dans tous les domaines; La distribution inéquitable des richesses; La fuite des capitaux et l’évasion fiscale; La mainmise privée sur les richesses naturelles et les gaspillages effrénés; Les violations des droits humains en général, économiques, sociaux et culturels en particulier; Le manque de la coopération internationale; Le manque de participation populaire; La corruption; La fuite des cerveaux”.

<sup>39</sup> THE CHALLENGE of implementing the right to development in the 1990s. Report of the Global Consultation on the Right to Development as a Human Right. In: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 61. Tradução nossa. No original: “The adoption of inappropriate or destructive development strategies, sometimes on the pretext that human rights must be sacrificed in order to achieve economic development, has been a further obstacle to the realization of the right to development. Prevailing models of development have been dominated by financial rather than human considerations. These models largely ignore the social, cultural and political aspects of human rights and human development, limiting the human dimension to questions of productivity. They foster greater inequalities of power and control of resources among groups and lead to social tensions and conflicts. These tensions and conflicts are often the pretext used by States to justify placing restrictions on human rights, freedom of association, action and participation, and this in turn intensifies conflicts and perpetuates the denial of the right to development”.

<sup>40</sup> Ha-Joon Chang demonstra que os países em desenvolvimento têm sofrido pressões pelos países atualmente desenvolvidos (PADs) e das políticas internacionais voltadas para estabilização econômica (*establishment*) a implementarem “políticas boas” (austeridade macroeconômica, privatizações, desregulamentação e

empresariais ou investir recursos na sociedade?<sup>41</sup>. Estas e diversas outras questões são discutidas diariamente pelos governos e influenciam sobremaneira no resultado do desenvolvimento de cada país, conforme suas peculiaridades. Além dessas escolhas, o problema da concretização do direito ao desenvolvimento envolve também “escolhas constantes” e “mudanças frequentes de adaptação nessas escolhas”, uma vez que ações vinculadas ao direito ao desenvolvimento que contribuíram positivamente para um país desenvolvido não necessariamente trarão o mesmo resultado quando implantadas num país subdesenvolvido.

### 2.3 O papel do Estado

Outro ponto importante na temática do Direito ao Desenvolvimento diz respeito ao papel do Estado, que tem o dever de adotar, em “primeiro lugar, medidas para proteger sua população contra os danos causados por uma distribuição injusta de benefícios do desenvolvimento e, em segundo lugar, garantir o acesso a soluções para danos causados ou atribuíveis a programas e políticas de desenvolvimento”<sup>42</sup>.

Assim, o Estado é responsável pela promoção do bem-estar de todos, significando:

A promoção do bem geral, que justifica a organização dos indivíduos em sociedade e que tem no Estado seu elemento institucional indispensável, pressupõe a implementação de ações que incidam sobre todos os estratos sociais, no sentido de promover a redução das desigualdades sociais e a construção de sociedades mais justas. É o Estado que decorre da sociedade, e não o contrário. [...] A grande maioria da população, embora nem sempre perceba, tem no Estado sua única forma de inclusão social, ou seja, espera do Estado garantia de condições de vida digna, de acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação, segurança, saneamento, previdência, de defesa de direitos e de emancipação social<sup>43</sup>.

---

liberalização do comércio) e “boas instituições” (democracia, independência do judiciário e do banco central, propriedade privada e liberdade econômica) para promover o desenvolvimento. CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004.

<sup>41</sup> BARDHAN, Pranab. Localized Technical Progress and Transfer of Technology and Economic Development. *In*: BARDHAN, Pranab. **International Trade, Growth, and Development**: essays. Malden, Massachusetts: Blackwell, 2003. p. 21.

<sup>42</sup> HADIPRAYITNO, Irene I., Poverty. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 142. Tradução nossa. No original: “In accordance with the right to development, States have the duty to adopt, first, measures to protect against damage caused by an unjust distribution of development benefits and, second, to ensure access to remedies for harm caused by or attributable to development programmes, policies or projects”.

<sup>43</sup> SANTOS, Dão Real dos. Apresentação. *In*: CATTANI, Antonio David; OLIVEIRA, Marcelo Ramos. **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012. p. 12.

Portanto, os Estados são os principais atores na implementação da Declaração do Direito ao Desenvolvimento. Isso se justifica não só porque eles são sujeitos de direito internacional, mas também porque representam seu povo, têm os meios e a legitimidade para promulgar leis e para tomar decisões para atingir esse objetivo (Art. 3.1)<sup>44</sup>. Por isso, uma grande importância é atribuída ao “dever” dos Estados “de cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e eliminar obstáculos ao desenvolvimento” (Art. 3.3)<sup>45</sup>, ao criar condições voltadas ao apoio nacional e internacional. Logo, “os Estados devem tomar medidas concretas para eliminar as flagrantes violações em massa de direitos humanos dos povos e indivíduos afetados”, além de “todas as formas de racismo e discriminação racial, colonialismo, dominação e ocupação estrangeira, agressão, interferência externa e ameaças contra a soberania e a unidade nacionais e a integridade territorial, ameaças de guerra e recusa em reconhecer o direito fundamental dos povos à autodeterminação” (Art. 5)<sup>46</sup>.

Contudo, embora o Art. 10 da declaração disponha que: “Devem ser tomadas medidas para assegurar o pleno exercício e o aumento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de medidas políticas, legislativas e outras nos níveis nacional e internacional”<sup>47</sup>, organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial aplicam políticas neoliberais aos Estados mantendo-os no círculo vicioso da hegemonia das forças de mercado em detrimento da democracia e do desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento está intrinsecamente relacionado à realização dos direitos fundamentais e, por consequência, encontra-se dependente da atuação estatal contínua

---

<sup>44</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration on the Right to Development**. [General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986]. Geneva: United Nations, 1986. Artigo 3.1: “States have the primary responsibility for the creation of national and international conditions favourable to the realization of the right to development”.

<sup>45</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration on the Right to Development**. [General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986]. Geneva: United Nations, 1986. Artigo 3.3: “States have the right and the duty to formulate appropriate national development policies that aim at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals, on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of the benefits resulting therefrom”.

<sup>46</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration on the Right to Development**. [General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986]. Geneva: United Nations, 1986. Artigo 5: “States shall take resolute steps to eliminate the massive and flagrant violations of the human rights of peoples and human beings affected by situations such as those resulting from apartheid, all forms of racism and racial discrimination, colonialism, foreign domination and occupation, aggression, foreign interference and threats against national sovereignty, national unity and territorial integrity, threats of war and refusal to recognize the fundamental right of peoples to self-determination”.

<sup>47</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration on the Right to Development**. [General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986]. Geneva: United Nations, 1986. Artigo 10. Tradução nossa. No original: “Steps should be taken to ensure the full exercise and progressive enhancement of the right to development, including the formulation, adoption and implementation of policy, legislative and other measures at the national and international levels”.

para regulação e controle das atividades públicas, pois “a ausência da participação estatal pode gerar pobreza, aumento da fome, a exploração desmedida da força de trabalho, a desigualdade social e a concentração de riqueza”<sup>48</sup>. Necessário, portanto, que o direito ao desenvolvimento seja estudado enfatizando-se a valorização do Estado Democrático de Direito<sup>49</sup>, as garantias dos direitos humanos e das liberdades individuais, além de criar procedimentos para a gênese democrática de tais políticas. Nos dizeres de Paulo Bonavides:

A sobrevivência da democracia liga-se ao êxito que eventualmente possa alcançar uma teoria política que afirme e reconcilie a ideia dos direitos sociais, que faz lícita uma maior intervenção do poder estatal na esfera econômica e cultural, com a ideia não menos justa do individualismo, que pede a segurança e o reconhecimento de certos direitos fundamentais [...]<sup>50</sup>.

O papel do Estado relaciona-se, portanto, além da consecução dos objetivos basilares relacionados aos princípios constitucionais fundamentais, à garantia da sobrevivência da democracia, pois apenas em regimes democráticos, o desenvolvimento – em todas as suas acepções – terá condições de ser fomentado.

O Estado é o principal ator para assegurar o direito ao desenvolvimento, gerenciando a arrecadação dos tributos, a captação de empréstimos (endividamento público) e o controle dos agentes econômicos, redistribuindo os dois primeiros por meio de políticas públicas intergeracionais com foco no crescimento autossustentável.

Mariana Mazzucato ressalta que o Estado é “empreendedor” por natureza, possui uma imensa rede social de conhecimento e visão estratégica de negócios, sendo uma força ativa compulsória em nossas vidas, absorvendo a maior parte do risco e da incerteza quando do surgimento de novos setores, sendo seu enfoque principal o desenvolvimento.

Ao enfatizar a responsabilidade, a transparência e o Estado de direito, exige-se a adoção de métodos democráticos de implementação e a primazia do Estado na participação, proteção e empoderamento dos menos favorecidos<sup>51</sup>. Note-se que a atuação do Estado é bastante relevante nos países subdesenvolvidos, principalmente pelo problema do descontrole populacional, pois “o aumento da produção econômica não acompanha o aumento veloz da

---

<sup>48</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 204.

<sup>49</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Teoria da Constituição**. Belo Horizonte: Initia Via, 2012. p. 19.

<sup>50</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 139.

<sup>51</sup> MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Peguin, 2014. p. 129.

população, produzindo assim um fosso onde se despenham todas as esperanças de uma partida efetiva para o desenvolvimento”<sup>52</sup>.

Para Giovanni Clark, o Estado desempenha relevante atribuição, sendo que:

A intervenção estatal indireta configura o Estado como agente planejador, normativo e regulador da vida econômica, ao qual também acrescenta o papel de fiscalizador. Nela, o Estado (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), através de seus Poderes Legislativo e Executivo, elabora e aplica normas proibitivas, imperativas<sup>53</sup>.

O Estado tem a função precípua de garantir o acesso universal a serviços sociais básicos e criar um ambiente propício para a efetivação de todos os direitos humanos (vida, dignidade, propriedade, integridade física e moral, igualdade de tratamento, não-discriminação, liberdade, responsabilidade compartilhada, dentre outros). O direito ao desenvolvimento tem a força de se basear tanto no consenso moral, quanto nas obrigações legais para orientar o progresso associado aos investimentos nas estruturas públicas. Quanto às empresas e outras entidades sob a jurisdição do Estado, estas devem se comportar, tanto no âmbito nacional quanto no internacional, de forma a não violar o direito ao desenvolvimento, cooperando para a criação de um ambiente econômico e político propício à democratização da tomada de decisões, além de fomentar uma maior parceria internacional nas áreas de pesquisa, assistência técnica, finanças e investimentos com transparência quanto à ajuda financeira, crédito, dívida, reembolso e política monetária estabelecidas nessas negociações<sup>54</sup>.

Somente um processo integrado do Governo, com a adoção de uma estrutura de direito ao desenvolvimento e com políticas públicas de desenvolvimento eficazes, controlando o modo e o momento de seu implemento, bem como o monitoramento contínuo nos níveis nacional e internacional possibilitarão os avanços necessários no âmbito do direito ao desenvolvimento no Brasil. A noção de desenvolvimento possui um valor jurídico, que, como se apresentará a seguir, está positivado tanto no plano do direito internacional, quanto na Constituição de 1988, sendo que o direito ao desenvolvimento é o direito dos indivíduos e povos de participarem, contribuírem e desfrutarem de um desenvolvimento econômico, social, cultural e político perene (responsabilidade partilhada), no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados e impulsionados pelo Estado.

<sup>52</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 76.

<sup>53</sup> CLARK, Giovanni. **O Município em Face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 148.

<sup>54</sup> THE CHALLENGE of implementing the right to development in the 1990s. Report of the Global Consultation on the Right to Development as a Human Right. In: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 63.

### 3 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NO ESTADO BRASILEIRO

#### 3.1 A garantia do desenvolvimento como objetivo fundamental do Estado brasileiro

A abordagem contemporânea de direitos humanos engloba todos os diversos direitos que compõem o direito ao desenvolvimento. Assim, para a satisfação destes direitos, faz-se necessária a positivação no ordenamento jurídico interno. Tem-se, portanto, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 engloba os microsistemas das Constituições Político-Federativa (organização dos poderes do Estado), Social (direitos e garantias fundamentais), Financeira (gestão das finanças) e Econômica (gestão da economia), de forma totalmente organizada para viabilizar o direito ao desenvolvimento da nação como um todo. Observe-se que, para além da positivação dos direitos fundamentais atrelados ao inalienável direito ao desenvolvimento, Ingo Sarlet ressalta a problemática que envolve o tema, pois o “Estado dispõe apenas de limitada capacidade de dispor sobre o objeto das prestações reconhecidas pelas normas definidoras de direitos fundamentais sociais”<sup>55</sup>. Portanto, a condição de eficácia da Constituição jurídica, isto é, a coincidência de realidade e norma, constitui apenas um limite hipotético extremo. “É que, entre a norma fundamentalmente estática e racional e a realidade fluida e irracional, existe uma tensão”<sup>56</sup>. Para Ferdinand Lassale, todos os países possuem uma Constituição “real” e outra “efetiva”, e não necessariamente os anseios e desejos do governo, ao serem colocados no papel, se tornarão realidade instantânea<sup>57</sup>. Já Canotilho entende o texto constitucional como um “movimento da modernidade projectante”, ou seja, a constituição é dirigente-programática, direcionando principalmente o Estado na sua função precípua de assegurar o desenvolvimento<sup>58</sup>. E, para Paulo Bonavides, “a vinculação essencial dos direitos fundamentais à liberdade e à dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos nos conduzirá sem óbices ao significado de universalidade inerente a esses direitos como ideal da pessoa humana”<sup>59</sup> em busca do desenvolvimento pleno.

Relevante, de tal modo, caracterizar a normatividade jurídica do termo “desenvolvimento”, empregado ao longo das Constituições não apenas na literalidade de

<sup>55</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 287.

<sup>56</sup> HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 10.

<sup>57</sup> LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 25.

<sup>58</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. VI.

<sup>59</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 562.

objetivo da República, mas também como um direito subjetivo universal dos brasileiros, sendo o cerne medular para a concretização de todos os direitos fundamentais. Desta feita, negar a exigibilidade do direito ao desenvolvimento seria incompatível com as teorias mais modernas de interpretação constitucional, haja vista que a Constituição da República não pode ser tomada tão somente como uma “folha de papel”<sup>60</sup>. Importante ter em mente, no entanto, que a Constituição entendida como documento jurídico dotado de normatividade e imperatividade é fruto de doutrina jurídica emergente apenas do período do segundo pós-guerra. Com efeito, no século XIX, vigorava um modelo de Estado alcunhado por Luís Roberto Barroso de “Estado Legislativo de Direito”. Neste, a Constituição era interpretada como um documento político, cujas normas não possuíam aplicabilidade direta e imediata, de modo a depender das ações do Legislador e do Administrador<sup>61</sup>.

Apesar da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU Resolução nº 41/128, de 04 de dezembro de 1986) ainda não ter sido ratificada pelo Brasil, tem-se que as Constituições brasileiras, anteriores à atual, conseguiram agregar diversos direitos até a consolidação do direito ao desenvolvimento na Constituição de 1988. Esta por fim, em conjunto com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, contempla todos os direitos vinculados ao desenvolvimento da nação e preconizados pela declaração da Organização das Nações Unidas. Tem-se então que, na Constituição de 1824 do Brasil Império, apesar do sufrágio censitário, exigindo renda para exercer direitos políticos (art. 90 a 97), destaca-se o art. 179 como o início – mesmo que incipiente – das garantias civis e políticas no Brasil (liberdade, segurança individual, propriedade, não perseguição religiosa, prisão antes da culpa formada, proibição da tortura/castigos físicos, exercício do trabalho, propriedade intelectual, direito de petição, saúde, educação e segurança). Seguindo para a Constituição de 1891, os principais avanços foram a garantia da independência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 6º), a instituição do *Habeas Corpus* (art. 72) e o art. 35 que define como incumbência do Congresso “animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio [...]”. Já na Constituição de 1934, a temática do desenvolvimento contemplou os direitos e garantias com o mandado de segurança e a ação popular (art. 113) e reforçou principalmente a relevância da ordem econômica e social (art. 115 e 117), do trabalho (art. 120 a 123) e da educação (art. 148, 149,

<sup>60</sup> “Por esta concepção sociológica de constituição (LASSALE), a constituição jurídica só será boa se corresponder à constituição real e tiver suas raízes fincadas nos fatores reais de poder que regem o país. Do contrário, não passará de uma folha de papel fadada a sucumbir”. NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivum, 2020. p. 95.

<sup>61</sup> BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. **RFD - Revista da Faculdade de Direito - UERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012.

156). O texto também contemplou o sufrágio feminino, no caso das mulheres que exercessem função pública remunerada (art. 109). Na Constituição de 1937, observa-se o retrocesso no direito ao desenvolvimento, por meio de diretrizes como a intervenção do Governo Federal e a concessão de poder ilimitado ao Presidente da República, restringindo a independência dos Poderes Legislativo e Judiciário (art. 9º, 14, 38, 74, 96), além da possibilidade da perda da nacionalidade brasileira por crime político (art. 116); eleição indireta para presidente da República (art. 84) e instituição da pena de morte para crimes políticos, censura prévia à imprensa, julgamento dos crimes políticos perante Tribunal Especial (art. 122). Outro ponto a ser observado é a positivação na Constituição de restrições ao fluxo anual de imigrantes (art. 151). Com a Constituição de 1946, tem-se o retorno dos direitos cassados pela Constituição de 1937, com destaque para o fim da pena de morte (art. 141). Interessante observar, neste diploma legal, o início das reservas de receitas para utilização no desenvolvimento de determinados setores da nação, que englobavam as possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes (art. 29), a manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 169), a seca no Nordeste (art. 198) e a valorização econômica da Amazônia (art. 199).

O tópico “desenvolvimento econômico” aparece pela primeira vez somente na Constituição de 1967, como um princípio da ordem econômica e social no art. 157. No inciso XIII do art. 8º tem-se a competência da União em estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento. Já na Emenda Constitucional nº 01 de 17 de outubro de 1969, o termo “desenvolvimento nacional” figura no caput do art. 160, com a seguinte redação: “A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social”. Foi apenas na vigência da Constituição de 1988 que o direito ao desenvolvimento em sua integralidade foi positivado, deixando de figurar somente com semântica econômica, para se estabelecer no âmbito político, social, cultural e dos direitos humanos, explicitada já no preâmbulo da Constituição a diretriz de que o Estado Democrático está destinado a assegurar o desenvolvimento, e no inciso II do art. 3º da CF/88 dispõe-se que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é garantir o desenvolvimento nacional. O artigo 4º o complementa, estatuidando que o país se rege, nas suas relações internacionais, sobretudo pelos princípios da prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, repúdio ao terrorismo e ao racismo e pela cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Note-se que estas disposições estão em clara consonância com os artigos 1º, 2º e 5º da declaração ONU/86. Com efeito, as normas-princípio contidas nos diversos dispositivos do art. 3º da CF/88 “cumprem a função de princípios objetivos que instituem programas, fins

e tarefas que vinculam os Poderes públicos e que implicam uma atuação voltada à realização dos objetivos constitucionalmente enunciados”<sup>62</sup>.

Ainda a respeito do disposto neste artigo, Sylvio Motta Filho e Gustavo Barchet entendem que cabe ao Estado elaborar e colocar em prática os planos de governo que buscarão a concretização dos ideais presentes na Constituição, afirmando que “percebe-se o caráter nitidamente dinâmico do art. 3º pela forma de redação de seus incisos. ‘Construir’, ‘garantir’, ‘erradicar’ e ‘promover’ são verbos ativos, que impõem ao Estado a implementação das políticas necessárias à sua efetivação”<sup>63</sup>. O objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de garantir o desenvolvimento nacional será interpretado de forma ampla como direito ao desenvolvimento, demonstrando a clara manifestação do constituinte quanto ao papel do Estado brasileiro perante seu povo e outras nações, sendo sua atuação intervencionista e com vistas a coordenar a melhoria contínua do país.

No Brasil, esse triunfo do direito constitucional ainda foi mais tardio<sup>64</sup>, já que só com a Constituição da República de 1988 houve um espraiamento dos valores constitucionais para todos os ramos do direito, inclusive com menção expressa na própria Constituição. Assim, por exemplo, é possível falar-se em constituição econômica e constituição financeira. Não se ignora, porém, que em muitas situações, inclusive relativas aos próprios direitos sociais, houve e haverá a necessidade de intermediação legislativa. É que dar concretude a tais direitos muitas vezes implica justamente a atuação de legisladores estaduais e municipais, dada a repartição de competências prevista no próprio texto constitucional, demonstrando assim a necessária coesão entre as diversas esferas governamentais para a garantia do desenvolvimento nacional.

Canotilho já fazia essa observação dirigindo-se especificamente ao Brasil:

O problema está não na contestação da bondade política e dogmática da vinculatividade imediata, mas sim no alargamento não sustentável da força normativa directa das normas constitucionais a situações necessariamente carecedoras da interposição legislativa. É o que acontece, a nosso ver, com a acrítica transferência da aplicabilidade imediata consagrada no art. 5º, LXXVII, 1º, da

<sup>62</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev., atual. e ampl. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 314.

<sup>63</sup> MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p.88.

<sup>64</sup> BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005.

Constituição brasileira, a todos os direitos e garantias fundamentais de forma a abranger indiscriminadamente os direitos sociais consagrados no capítulo II<sup>65</sup>.

Em que pese o entendimento do constitucionalista português, nunca se deve olvidar que, no Brasil, é sensível o estado de omissões inconstitucionais, já que muitos destes direitos fundamentais ficam à mercê da atuação do legislador. Nesse sentido, a Constituição elenca direitos individuais e coletivos que de forma complementar viabilizam o desenvolvimento integral e integrado do país. Ressalte-se que “a cumulatividade das dimensões de direitos fundamentais permite [...] a defesa integral de direitos, representando o direito assegurado nas garantias individuais clássicas”<sup>66</sup>. Vê-se, portanto, que para a compreensão da normatividade jurídica do conceito de “desenvolvimento”, é imprescindível a inserção da análise em uma teoria procedimentalista do Estado Democrático de Direito, o que envolve a reflexão acerca da chamada tensão interna ao direito moderno entre facticidade (pretensão de coercibilidade) e validade (legitimidade democrática).

Nesse sentido, Cattoni de Oliveira aduz que

Por um lado, tem-se a pretensão democrática segundo a qual os destinatários das normas jurídicas devem ser seus próprios autores; e a pretensão de juízos jurídicos de aplicação imparcial das normas jurídicas (legitimidade). Por outro, tem-se a pretensão de coercibilidade legítima do Direito (‘vigência’ e ‘efetividade’ jurídicas)<sup>67</sup>.

Portanto, na teoria procedimentalista do Estado Democrático de Direito, defendida pelos autores supracitados, não há que se falar em um avanço em relação aos paradigmas de Estado que o precederam. Pelo menos no que toca às garantias e direitos fundamentais, as Constituições asseguram todos os direitos, não se tratando, assim, de superação de paradigmas.

Nesse contexto, o Quadro 1 detalha os princípios norteadores que fundamentam tanto a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento quanto a Constituição de 1988, isso no âmbito político, econômico e social. Enfatizam-se as perspectivas tratadas na Declaração, além de sua divisão que as interliga com a temática dos direitos humanos. Sublinhe-se que o objetivo do “desenvolvimento nacional” muda, deixando de lado uma ênfase focada

<sup>65</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. XVII.

<sup>66</sup> ZANETI JR., Hermes. A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 68.

<sup>67</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Teoria da Constituição**. Belo Horizonte: Initia Via, 2012. p. 19.

exclusivamente no crescimento econômico para, em sua nova acepção, examinar como esse desenvolvimento está contribuindo efetivamente para melhorias tangíveis na vida das pessoas.

### QUADRO 1 – Perspectivas do direito ao desenvolvimento

PERSPECTIVAS		ONU/1986	CF/1988
<b>Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Premissas: Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos</li> <li>- Não discriminação (raça, sexo, idioma ou religião)</li> <li>- Soberania sobre recursos naturais, unidade nacional e integridade territorial</li> <li>- Constante formulação de políticas de desenvolvimento</li> <li>- Cooperação internacional</li> <li>- Vedadas violações aos direitos humanos (racismo, colonialismo, neocolonialismo, ocupação e agressão) ou qualquer tipo de distinção de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política, origem nacional ou social, propriedade e nascimento</li> <li>- Paz e segurança internacional</li> <li>- Responsabilidades primárias dos Estados (garantir o desenvolvimento e eliminar os obstáculos)</li> <li>- Ação sustentada dos Estados na promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais</li> <li>- Implementação de medidas políticas e legislativas</li> </ul>	Preâmbulo, Art. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 9º e 10º	Preâmbulo, Art. 3º, 4º, 5º, 43, 48, 91, 159, 163, 174, 180 e 215
<b>Econômica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribuição justa dos benefícios do desenvolvimento</li> <li>- Implementação de reformas nacionais e internacionais</li> <li>- Redirecionamento e concentração dos recursos gerados</li> <li>- Nova ordem econômica internacional</li> </ul>	Art. 3º, 4º, 6º e 8º	Art. 5º, 21, 39, 43, 48, 151, 159, 170, 174, 180, 182, 192 e 239
<b>Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Pessoa humana” como centro do desenvolvimento (participação ativa, livre e significativa)</li> <li>- Foco no respeito a todos os direitos humanos (direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável)</li> <li>- Autodeterminação e pleno gozo das liberdades fundamentais</li> <li>- Melhoria constante do bem-estar de toda a população</li> <li>- Desarmamento</li> <li>- Realização do direito dos povos</li> <li>- Igualdade de oportunidades para todos no acesso a recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, moradia, emprego e a distribuição justa de renda</li> <li>- Papel ativo das mulheres</li> <li>- Encorajamento da participação popular ampla</li> </ul>	Art. 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º	Art. 4º, 5º, 6º, 7º, 23, 24, 34, 43, 48, 151, 159, 163, 167, 174, 180, 182, 193, 200, 205, 212, 214, 215, 216-A, 218, 219, 227 e 239

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Em breve síntese do quadro acima, tem-se que a realização integral do direito fundamental ao desenvolvimento (eficácia<sup>68</sup>) engloba o controle político, econômico e social

<sup>68</sup> “Eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última

do orçamento associado ao endividamento público, pois além das normas infraconstitucionais que visam a garantir a efetividade constitucional, faz-se necessário o acompanhamento e controle estatal contínuo.

Além da similaridade entre os preceitos da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento e a Constituição de 1988, observe-se que o sistema normativo brasileiro é amparado pelos diversos tratados<sup>69</sup> já ratificados pelo país, formando assim o arcabouço legal, procedimental e principiológico que assegura a existência, no país, de um “direito ao desenvolvimento”.

É de fundamental importância que o direito ao desenvolvimento seja lido dentro do paradigma procedimentalista de Estado Democrático de Direito, em que os destinatários das políticas públicas possam enxergar-se como coautores de tais proposições, já que o desenvolvimento pressupõe também capacidade de autodeterminação. E, nesse viés procedimentalista, Habermas entende a Constituição do Estado Democrático de Direito como uma propulsora da criação de procedimentos de legitimação:

Se sob as condições de um mais ou menos estabilizado compromisso relativo ao Estado de Bem-Estar Social, quer-se sustentar não somente um Estado de Direito, mas também um Estado Democrático de Direito, e, assim, a ideia de auto-organização da comunidade jurídica, então não se pode manter a visão liberal de Constituição como uma “ordem-quadro” que regule essencialmente a relação entre administração e cidadãos. O poder econômico e a pressão social necessitam ser conformados pelos meios do Estado de Direito não menos do que o poder administrativo. Por outro lado, sob as condições do pluralismo societário e cultural, a Constituição deve também não ser concebida como uma ordem jurídica concreta que imponha aprioristicamente uma forma de vida total à sociedade. Ao contrário, a Constituição estabelece procedimentos políticos de acordo com os quais os cidadãos possam, com sucesso, no exercício de seu direito de autodeterminação, buscar realizar o projeto cooperativo de estabelecer justas (i.e. relativamente mais justas) condições de vida. Somente as condições procedimentais da gênese democrática das leis asseguram a legitimidade do Direito<sup>70</sup>.

---

análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador”. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 66.

<sup>69</sup> Tratados com foco no direito ao desenvolvimento já ratificados pelo Brasil: Carta das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, Convenção de Viena, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos.

<sup>70</sup> HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**. Translated by William Rehg. Cambridge: MIT, 1996. p. 263. Tradução nossa. No original: “ If, under the conditions of a more or less well-established welfare-state compromise, one wants to hold on not only to government by law but to democracy as well, and thus to the idea of the legal community’s self-organization, then one can no longer maintain the liberal view of the constitution as a ‘framework’ regulating primarily the relation between administration and citizens. Economic power and social pressure need to be tamed by the rule of law no less than does administrative power. On the other hand, under the conditions of cultural and societal pluralism, the constitution must also not be conceived as a concrete legal order that imposes a priori a total form of life on society as a whole. Rather, the constitution sets down political procedures according to which citizens can, in the exercise of their right to selfdetermination, successfully

Necessário, assim, mais uma vez relembrar a relação de equiprimordialidade entre autonomia privada e autonomia pública, estudada, dentre muitos, pelo professor Marcelo Cattoni de Oliveira, para quem:

A autonomia pública e a privada pressupõem-se mutuamente, sem que haja primazia de uma sobre a outra. Os cidadãos só podem fazer um uso adequado de sua autonomia pública quando são independentes o bastante, em razão de uma autonomia privada que esteja equanimemente assegurada; mas também no fato de que só poderão chegar a uma regulamentação capaz de gerar consenso, se fizerem uso adequado de sua autonomia política enquanto cidadãos<sup>71</sup>.

Sobre o papel da Constituição, Barroso assim se exprime: “Por meio do equilíbrio entre Constituição e deliberação majoritária, as sociedades podem obter estabilidade quanto às garantias e valores essenciais, que ficam preservados no texto constitucional, e agilidade para a solução das demandas a cargo dos poderes políticos”<sup>72</sup>.

Pensando sob a perspectiva do crescente endividamento público brasileiro - circunstância que potencialmente retira recursos idôneos à concretização do direito ao desenvolvimento - há que se indagar se há legitimidade democrática na forma como o país lida com a dívida, já que, à primeira vista, políticas sociais de interesse público são afetadas pelo desvio de recursos, indo na contramão das necessidades e da vontade popular.

### 3.2 Constituição Financeira e direito ao desenvolvimento

O direito financeiro confunde-se com a própria formação do Estado que, a partir da conjugação dos elementos (povo, território, soberania), tem por finalidade atingir o bem comum. Nesse sentido, o Estado deve promover uma série de ações (relativas à saúde, educação, trabalho, segurança, lazer, cidadania), que por sua vez necessitam de recursos para administrar toda a estrutura necessária para executá-las. Ferraz, Godoi e Spagnol aduzem que “a existência do Estado como forma de organização política implica a obtenção de recursos econômicos e financeiros para o desenvolvimento de suas atividades”<sup>73</sup>.

---

pursue the cooperative project of establishing just (i.e., relatively more just) conditions of life. Only the procedural conditions for the democratic genesis of legal statutes secures the legitimacy of enacted law”.

<sup>71</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Teoria da Constituição**. Belo Horizonte: Initia Via, 2012. p. 62.

<sup>72</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 105.

<sup>73</sup> FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21.

Contudo, para cobrir toda a estrutura pública, o Estado precisa de recursos para além da administração de seu próprio patrimônio, pelo que se vale de receitas derivadas, ou seja, que saem do patrimônio de outrem por meio dos tributos (instrumento de obtenção de receita) - “Assim, a atividade financeira do Estado consiste, em resumo, na tarefa de obtenção das receitas públicas, efetivação das despesas públicas, utilização de crédito público e elaboração/execução do orçamento público e seu controle”<sup>74</sup>.

Para Costa Gontijo e Bernardes, a Constituição Financeira:

É uma segmentação funcional da comunicação normativa, que compõe o cerne da estrutura da Constituição. A institucionalização desse subsistema da dogmática constitucional tem como pressuposto a ideia de que a Constituição, do ponto de vista de suas normas que predefinem Direitos e Garantias Fundamentais e da matriz estruturante do Estado, nada realiza. Não há direitos e Estado sem atividade financeira, concretizada mediante comunicação normativa. Há que se conjugar, funcionalmente, a partir da estrutura, a possibilidade de concatenação mútua – possibilitada pela lógica de acoplamentos estruturais – entre os códigos comunicativos normativos, políticos e, em via de consequência, econômicos<sup>75</sup>.

Portanto, as necessidades públicas, principalmente as relativas aos direitos sociais, demandam recursos que o Estado por si só não consegue auferir (receitas originárias). Para cobrir todas as suas despesas, pode-se instituir tributos (receitas derivadas) ou, como qualquer pessoa natural, fazer empréstimos (endividamento público).

Tem-se então que o orçamento público é uma espécie de planejamento financeiro realizado pelo Estado com o objetivo de atingir o bem comum e assegurar a realização dos princípios constitucionais fundamentais. Trata-se, dito de outro modo, de atos que instituem metas e diretrizes para o poder público e definem a distribuição de receitas e despesas com natureza jurídica de lei formal<sup>76</sup>.

As principais leis orçamentárias existentes atualmente em nosso ordenamento jurídico são: o Plano Plurianual (art. 165, §1º da CF/88); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 165, §2º da CF/88) e a Lei Orçamentária Anual (art. 165, §5º da CF/88). Para além dessas, a Lei nº 4.320/64 traça normas gerais de direito financeiro e a Lei Complementar nº 101/00 dispõe sobre normas de responsabilidade fiscal. Conforme disposição expressa da Constituição, o Plano Plurianual determina de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas.

<sup>74</sup> FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 22.

<sup>75</sup> COSTA GONTIJO, Pedro Augusto; BERNARDES, Flávio Couto. A Função da Constituição Financeira. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, v. 11, p. 327-349, 2020. p. 346.

<sup>76</sup> FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 48.

Já na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ficam estabelecidas as metas e prioridades governamentais. Note-se que as metas são comuns a ambos, embora a Lei de Diretrizes estabeleça também as prioridades. Por seu turno, a Lei Orçamentária Anual (LOA), é uma lei que apresenta o orçamento propriamente dito, com vigência sempre de 1º de janeiro a 31 de dezembro de todos os anos. São normas de caráter instrumental, que visam a possibilitar o controle da gestão de recursos públicos.

Trata-se, de tal modo, da concretização do princípio da legalidade em matéria financeira, segundo o qual, em regra, gastos públicos devem ser precedidos de autorização legislativa. Para tanto, necessário haver lei em sentido formal, proveniente do parlamento. Cabe ressaltar que lei delegada jamais poderá versar sobre orçamento, por expressa previsão na CF/88 (art. 68, §1º, III)<sup>77</sup>, e a gestão de recursos públicos deve ser feita, dessarte, à luz do princípio da responsabilidade fiscal, o qual prescreve que o desempenho da atividade financeira do Estado deve ser pautado por normas técnicas, legais e éticas.

Logo, a premissa anterior vem ao encontro do direito ao desenvolvimento, pois possibilita que os cidadãos<sup>78</sup>, diretamente ou por meio de seus representantes, fiscalizem como os recursos públicos têm sido utilizados para a consecução do bem-estar social e do desenvolvimento nacional.

Nota-se que, na vigência da CF/88, os valores e objetivos do constituinte espalharam-se para a Constituição Financeira, já que esta trouxe uma série de mecanismos para controle do orçamento e do endividamento público, nitidamente de viés democratizante da atividade financeira do Estado. É diretamente do texto constitucional, portanto, que todas as normas de direito financeiro tiram seu fundamento de validade e legitimidade, tendo a atuação da Constituição brasileira previsto ritos importantes para a elaboração desta legislação.

Percebe-se, assim, que a Constituição de 1988 dedicou espaço próprio ao direito financeiro em inúmeros itens normativos. Diversos dispositivos constitucionais tratam diretamente de finanças públicas, crédito e despesas públicas. O capítulo II do Título VI (arts. 163 a 169), por exemplo, é voltado exclusivamente para as Finanças Públicas. Ademais, o art.

---

<sup>77</sup> “Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: [...] III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos”. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

<sup>78</sup> Interessante notar que o controle popular do orçamento deita gênese na declaração na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, segundo a qual, em seu artigo 15: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. DECLARAÇÃO de Direitos do Homem e do Cidadão. França, 26 ago. 1789.

48, IV estabelece a competência do Congresso Nacional para dispor sobre planos e programas de desenvolvimento, dentre outras normas distribuídas pela Constituição. É nesse sentido que é possível falar-se em Constituição Financeira, pois a partir do disposto na Consituição de 1988 é possível extrair os princípios basilares do Direito Financeiro que possibilitam o desenvolvimento nacional.

No mesmo pensamento, Ferraz, Godoi e Spagnol entendem que é possível falar em normas constitucionais de cunho financeiro que dão legitimidade e autonomia a esse ramo do Direito:

Desse modo, em que pese ausência de codificação no âmbito do direito financeiro brasileiro, é possível identificar, em nosso sistema jurídico, um bloco de normas (composto por regras e princípios) que guardam unidade e coerência lógica, e que se destinam à disciplina da atividade financeira estatal. Essa ideia é reforçada pelas disposições constitucionais sobre direito financeiro e finanças públicas [...] <sup>79</sup>.

Ao tratar diretamente da matéria de finanças públicas, o constituinte pretendeu tornar mais fácil o autocontrole do orçamento público, bem como sujeitou a matéria diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal (STF). Fato é que o STF tem aceitado Ações Diretas de Inconstitucionalidade que atacam normas de direito financeiro contrárias ao texto constitucional, independente da natureza dos efeitos residualmente concretos <sup>80</sup>.

O resultado dessa mudança histórica de entendimento do tribunal indica o triunfo ou a constitucionalização do direito financeiro e a importância de mecanismos de controle das finanças públicas, respeitando-se o direito de participação na formulação de políticas públicas e de desenvolvimento integral do país. Assim, direitos civis e políticos (principalmente os de participação na vida pública) ganham relevo para a concretização das normas constitucionais de direito financeiro. Renova-se, portanto, a já citada equiprimordialidade entre autonomia privada e pública.

No âmbito financeiro municipal, o art. 29, XII da CF/88 dispõe que os municípios devem observar o preceito da cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

---

<sup>79</sup> FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 43.

<sup>80</sup> “O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Medida Cautelar na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4048 DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 14 maio 2008. DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008.

De igual modo, o Estatuto da Cidade, como mecanismo de concretude da gestão democrática local e em observância aos direitos de participação política, dispõe que a aprovação de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual dependem - como requisito de aprovação - da prévia instauração de debates públicos sobre os destinos dos recursos públicos, sendo o orçamento participativo uma característica fundamental no processo de desenvolvimento social<sup>81</sup>.

No plano das finanças, Ladislau Dowbor esclarece que fazer movimentações internacionais com papéis financeiros, ou especulação com *commodities* e mercado de futuros pode resultar em lucro para os intermediários, mas para que haja investimento produtivo, aumento de empregos e riqueza, é preciso identificar bons projetos, conhecer quem vai investir, ter familiaridade com o contexto econômico local<sup>82</sup>.

Piketty comunga desse entendimento, relatando que “a austeridade beneficia uma pequena minoria do capital financeiro, além de não favorecer o desenvolvimento econômico”<sup>83</sup>, e sim, o aumento da desigualdade e do desemprego, que resultam em uma retração do crescimento, e prejudica a distribuição de renda e o consumo, além de enfraquecer o investimento, provocando instabilidades financeiras, econômicas e políticas.

Para Héctor Villegas, “tanto os interesses individuais como os coletivos se coordenam para a obtenção dos fins superiores, unitários e duradouros do Estado, diferentes dos fins efêmeros e perecíveis dos indivíduos que o compõem”<sup>84</sup>.

No Quadro 2, elencam-se, a partir da Constituição de 1988, os principais tópicos constantes na Constituição Financeira que propiciam a realização da atividade financeira do Estado voltada para o desenvolvimento nacional, como a competência normativa, a fiscalização (contábil, financeira e orçamentária), a tributação e as finanças públicas (orçamento, dívida e moeda).

---

<sup>81</sup> “Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”. BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. [Estatuto da Cidade]. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

<sup>82</sup> DOWBOR, Ladislau. **Democracia Econômica: Alternativas de Gestão Social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013. p. 30.

<sup>83</sup> PIKETTY, Thomas. **Capital in the Twenty-First Century**. Translated by Arthur Goldhammer. Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 2014. p. 585.

<sup>84</sup> VILLEGAS, Héctor B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 7. ed. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 2001. p. 10. Tradução nossa. No original: “Tanto los intereses individuales como los colectivos se coordinan para la obtención de los fines superiores, unitarios y duraderos del Estado, diferentes de los fines efímeros y perecederos de los individuos que lo componen”.

## QUADRO 2 – Constituição Financeira

<b>Constituição Financeira</b>	<b>Competência Normativa Financeira</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- União (art. 21 e 22), Estados e Distrito Federal concorrentemente (inciso I do art. 24)</li> <li>- Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República (incisos I, II, IV, XIII e XIV do art. 48)</li> <li>- Senado privativamente (incisos V, VI, VII do art. 52)</li> <li>- Presidente da República com sanção do Congresso Nacional (art. 62 e 68)</li> </ul>
	<b>Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Município: Controle Externo - Poder Legislativo Municipal e Controle Interno - Poder Executivo Municipal (art. 31)</li> <li>- União (art. 21, 34 e 35) e entidades da administração direta e indireta: Controle Externo - Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União e Controle Interno - cada Poder (arts. 70 a 75)</li> <li>- Administração pública direta e indireta - Lei Complementar (inciso V do art. 163)</li> <li>- Transparência nos dados contábeis, orçamentários e fiscais (art. 163-A)</li> </ul>
	<b>Tributação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Princípios Gerais (arts.145 a 149-A)</li> <li>- Limitações do Poder de Tributar (arts. 150 a 152)</li> <li>- Impostos da União (arts. 153 e 154) e Seguridade (art. 195)</li> <li>- Impostos dos Estados e do Distrito Federal (art. 155)</li> <li>- Impostos dos Municípios (art. 156)</li> <li>- Repartição das Receitas Tributárias (arts. 157 a 162)</li> </ul>
	<b>Orçamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder Legislativo (inciso IV do art. 51 e inciso XIII do art. 52)</li> <li>- Poder Judiciário (art. 99)</li> <li>- Ministério Público (art. 127) / Defensoria Pública (art. 134)</li> <li>- Poder Executivo (arts. 165 a 166-A) e Estados/Municípios (art.25 e art. 11 do ADCT)</li> <li>- Vedações Orçamentárias (art. 167)</li> <li>- Regra de Ouro (inciso III do art. 167)</li> <li>- Ajuste Fiscal, regime extraordinário fiscal, enfrentamento da calamidade pública (art. 167-A a G)</li> </ul>
	<b>Finanças Públicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanças Públicas, dívida pública externa e interna, concessão de garantias, emissão e resgate de títulos da dívida pública, crédito para o desenvolvimento regional e sustentabilidade da dívida (incisos I, II, III, IV, VII, VIII do art. 163)</li> <li>- Dívida Pública sustentável (art. 164-A)</li> <li>- Teto de gastos (arts. 107 a 112 ADCT)</li> <li>- Vedação à criação de despesas com Seguridade Social (§ 1º do art. 195)</li> <li>- Vedação à criação de despesas obrigatórias e renúncia de receitas (art. 113 ADCT)</li> <li>- Limites com despesas de pessoal (art. 169)</li> <li>- Limites da dívida consolidada (inciso VI do art. 52)</li> <li>- Limites da dívida mobiliária (inciso XIV do art. 48 e inciso IX do art. 52)</li> <li>- Limites para operações de crédito (inciso VII do art. 52)</li> <li>- Limites para concessão de garantia em operações de crédito (inciso VIII do art. 52)</li> </ul>
	<b>Moeda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- União - emissão (art. 21)</li> <li>- Operações de Câmbio - Lei Complementar (inciso VI do art. 163)</li> <li>- Emissão de Moeda (art. 164)</li> </ul>

**Fonte: Elaborado pela autora com base na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

A Constituição Financeira regula diversas relações de controle e gerenciamento público (receitas e despesas), não se limitando ao controle constitucional e/ou administrativo

da Fazenda Pública, mas alcança diversas situações que envolvem os particulares ou outros agentes que atuam em nome do Estado (Banco Central do Brasil, Tesouro Nacional, Tribunal de Contas da União, administração indireta, dentre outros). Portanto, a responsabilidade do Estado quando atua nos temas financeiro-públicos deve ser redobrada no cumprimento dos princípios que regem a boa administração dos recursos públicos, pois a governança adequada destes é que viabilizará o cumprimento das atribuições constitucionais.

Assim, a Constituição Financeira, por meio do gerenciamento dos orçamentos<sup>85</sup> e do endividamento público, fornece suporte legal para a implantação e o desenvolvimento dos direitos civis (tratamento igual na justiça, proteção contra discriminação, nacionalidade, direito de locomoção livre, proteção, herança, casamento, associação, dentre outros dispostos no art. 5º e seguintes da CF/88) e dos direitos políticos (votar e ser candidato, sufrágio universal e igualitário, participação no governo, acesso as funções públicas conforme arts. 14 a 16 da CF/88), englobando tópicos fundamentais para o desenvolvimento nacional, tais como:

Da separação dos poderes à efetividade dos direitos sociais, do federalismo aos programas de redução de desigualdades, dos investimentos em infraestrutura ao fomento de proteção do meio ambiente, lá estarão as exigências de receitas públicas, programas ou políticas públicas, autorizações orçamentárias, realização de despesas e controles internos e externos<sup>86</sup>.

Tem-se, portanto, que a atividade financeira do Estado envolve a conjugação de microsistemas de gestão pública, fiscalização, regulação e controle dos recursos financeiros advindos dos tributos e do endividamento público, para a viabilização dos princípios constitucionais fundamentais.

Em suma, o Estado, como sujeito único e exclusivo da atividade financeira na nação, foi positivado na Constituição de 1988, centralizando os recursos gerados por meio dos tributos e empréstimos advindos do controle dos meios de produção e da gestão dos setores estratégicos da economia. Estes são redistribuídos a todos os demais entes (estados, Distrito

---

<sup>85</sup> “O Orçamento Público é um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho como um todo e de cada um de seus órgãos em particular para determinado período. Dessa forma, o orçamento exprime em termos financeiros e técnicos, as decisões políticas na alocação dos recursos públicos, estabelecendo as ações e os programas prioritários para atender às demandas da sociedade, além de permitir o controle das finanças públicas, evitando que sejam realizados gastos não previstos”. PASSOS, Antônio de Pádua Ferreira; CASTRO, Priscila de Souza Cavalcante. O Orçamento e a Dívida Pública Federal. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.). **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 220.

<sup>86</sup> TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 35.

Federal e municípios), a fim de atender os interesses da coletividade em detrimento dos interesses exclusivamente individuais.

Portanto, a partir da outorga constitucional ao Estado da gerência dos recursos públicos, relevante reconhecer que o desenvolvimento foi positivado na Constituição não só como objetivo da República (art. 3º, III, CRFB/88), mas como direito subjetivo público, isto é, exigível pelo cidadão do próprio Estado para consecução do direito ao desenvolvimento.

### 3.3 Constituição Econômica e direito ao desenvolvimento

Da mesma forma que em relação ao direito financeiro, a Constituição de 1988 também traz os princípios fundamentais do direito econômico, sendo, pelas razões já expostas, possível afirmar a existência de uma Constituição Econômica. Considerado o patrono do direito econômico no Brasil, Washington Peluso Albino destaca a importância de se reconhecer a autonomia a tal ramo do direito, já que há situações atuais de política econômica que cada vez mais exigem regulação jurídica. Peluso Albino assim conceitua o direito econômico:

O Direito Econômico é o ramo do Direito composto por um conjunto de normas de conteúdo econômico e que tem por objeto regulamentar medidas de política econômica referentes às relações e interesses individuais e coletivos, harmonizando-as – pelo princípio da economicidade – com a ideologia adotada na ordem jurídica<sup>87</sup>.

Contudo, a experiência brasileira com as Constituições Econômicas não é obra do constituinte de 1988. Gilberto Bercovici lembra que “segundo o exemplo da Constituição de Weimar, a grande inovação da nossa Constituição de 1934 foi, justamente, a inclusão de um capítulo referente à Ordem Econômica e Social”<sup>88</sup>. Para além, ainda é possível até mesmo questionar, como o faz o autor, se a Constituição Econômica seria obra do século XX ou se já não estaria presente em movimentos constitucionais de índole liberal. Ela deve, portanto, ser interpretada como integrante de uma Constituição Total, como já aduzia Washington Peluso Albino. Nesse ínterim, importante verificar que as constituições do segundo pós-guerra assumiram compromissos com a positivação e a efetivação de direitos sociais, sendo classificadas, quanto à ideologia, como constituições sociais<sup>89</sup> e, quanto à função, como

<sup>87</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 3.

<sup>88</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 17.

<sup>89</sup> Com relação à classificação quanto à ideologia, Marcelo Novelino faz uma distinção entre Constituições Liberais (também chamadas de constituição-garantia) e Constituições Sociais, cujo texto consagra não apenas

constituições programáticas ou dirigentes. A própria Constituição Brasileira de 1988 é um bom exemplo de constituição dirigente, pois consagra inúmeras normas programáticas (normas-tarefa e normas-fim), como as que estabelecem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil<sup>90</sup>.

A importância de se discutir a Constituição Econômica no âmbito do constitucionalismo social é que, nesse paradigma, impõe-se ao Estado o dever de prestar serviços sociais ligados à efetivação dos direitos fundamentais. Ao contrário das constituições liberais que visavam tão somente a garantia das liberdades individuais, as constituições sociais positivaram programas a serem cumpridos pelo Estado. Nesse sentido, Bercovici aduz que:

A diferença essencial, que surge a partir do constitucionalismo social do Século XX, e vai marcar o debate sobre constituição econômica, é o fato de que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas constituições é “programática” – hoje diríamos “dirigente”. A Constituição Econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, quando cai a crença na harmonia preestabelecida do mercado. Ela quer uma nova ordem econômica; quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da autorregulação do mercado<sup>91</sup>.

Voltando ao conceito de ideologia constitucional do professor Albino, insta salientar que este não é reducionista às contraposições entre quaisquer “ismos”. Vai além: parte da premissa da normatividade jurídica do texto constitucional, o que, pelo princípio da máxima efetividade, exige que as normas positivadas na Constituição sejam concretizadas. Por ser de lucidez e eloquência ímpar, transcreve-se trecho da obra pioneira do direito econômico no Brasil:

Ao contrário, a ideologia, em nosso conceito, exprime-se pelos princípios adotados na ordem jurídica, significando que esta é a que se comprometerá com o aspecto político, quando tomada enquanto Direito Positivo. Deixa de ser objeto de nossa investigação, portanto, se determinado princípio, inserido no texto constitucional, por exemplo, é característico do capitalismo, do socialismo ou de outro regime e, portanto, se pertence à respectiva ideologia. Interessa-nos, tão somente, que foi

---

direitos ligados à liberdade, mas também direitos sociais, econômicos e culturais, ligados à igualdade material, cuja implementação exige uma atuação positiva do Estado (Estado do Bem Comum). NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivum, 2020. p. 107.

<sup>90</sup> NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivum, 2020. p. 105.

<sup>91</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 33.

adotado na ordem jurídica à qual nos estejamos referindo e, como Direito Positivo, está consignado no texto constitucional<sup>92</sup>.

À luz de tais teorizações, cumpre observar que a Constituição de 1988 positiva uma série de princípios da ordem econômica que estão intimamente relacionadas ao direito ao desenvolvimento. Não perdendo de vista o conceito de ideologia do professor Peluso Albino, é possível concluir que a Constituição da República de 1988 é uma espécie de constituição dirigente, tendo um plano de ações a serem concretizadas pelo legislador. Conforme visto anteriormente, o art. 3º da CRFB/88, ao elencar os princípios e objetivos fundamentais da República, fornece elementos para a individualização e compreensão do Estado brasileiro. A partir do que é nele estatuído, identifica-se, portanto, que o Estado brasileiro se obrigou constitucionalmente a garantir o desenvolvimento nacional e o direito ao desenvolvimento, sendo, desta feita, considerado agente transformador da realidade social, não se limitando à atividade de regulação, mas realizando uma participação ativa transformadora. Corrobora-se, de tal modo, o entendimento de Bercovici, para quem o Estado deve assumir protagonismo na concretização do desenvolvimento nacional, sob pena de não se atingir o bem-estar social:

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado<sup>93</sup>.

Nota-se que a constitucionalização de temas econômicos na Constituição de 1988 tem como foco principal a otimização e favorecimento dos outros direitos fundamentais, viabilizando assim a integração dos temas com a geração de desenvolvimento do país. A definição de princípios específicos para a ordem econômica constantes do art. 170 da CF/88 demonstra claramente o intuito programático do legislador para que o crescimento econômico organizado estivesse voltado para a justiça social.

Quanto aos principais conceitos da Constituição Econômica, Vital Moreira os detalha:

A constituição econômica é, pois, o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica; ou, de outro

<sup>92</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 33.

<sup>93</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 51.

modo, aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de um determinado sistema e forma económicos, que garantem e (ou) instauram, realizam uma determinada ordem económica concreta. [...] Disposições contidas no documento constitucional, destinadas a regular a vida económica, poder-se-á chamar, com alguma literatura, <<constituição económica formal>>. [...] A constituição económica material seria definida segundo um critério <<económico>>, abrangendo todas as normas e instituições jurídicas pertinentes segundo esse critério, independentemente da sua fonte constitucional ou legal (ou até regulamentar)<sup>94</sup>.

A Constituição Econômica, no art. 170 da CF/88, demonstra seu caráter programático-diretivo nas atividades a serem exercidas pelo Estado como ator econômico: assegurar a todos uma existência digna com base nos princípios da soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, tratamento favorecido para empresas de pequeno porte e o direito ao livre exercício de qualquer atividade econômica. É ainda de Bercovici o entendimento de que “A Constituição Econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, quando cai a crença na harmonia preestabelecida no mercado. Ela quer uma nova ordem econômica; [...], rejeitando o mito da auto-regulação [sic] do mercado”<sup>95</sup>. No título da Ordem Econômica, o constituinte elucida, no art. 174 da CF/88, o papel do Estado como propulsor e regulador da atividade econômica, realizando as funções de fiscalização, incentivo e planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, apoiando-se na realização adequada dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

O direito fundamental social ao trabalho (art. 6º) também é representado na Constituição Econômica no princípio da busca pelo pleno emprego, conceito que foi estruturado inicialmente no pensamento econômico de John Maynard Keynes<sup>96</sup> na primeira parte do século XX, tendo se tornado consagrado e positivado no ordenamento jurídico brasileiro no inciso VIII do art. 170 da CF/88. O princípio é um direito fundamental social estabelecido na ordem econômica brasileira, tendo como embasamento a valorização do trabalho humano e a justiça social.

Conforme Quadro 3, nota-se que a Constituição de 1988 consagra de forma sistêmica o verdadeiro direito ao desenvolvimento, alçado à categoria de objetivo fundamental do Estado Democrático de Direito, nos artigos que regem a atividade econômica.

<sup>94</sup> MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição**: Para o Conceito de Constituição Económica. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1979. p. 41 e p. 87.

<sup>95</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 33.

<sup>96</sup> KEYNES, John Maynard. **The General Theory of Employment, Interest, and Money**. London: Palgrave Macmillan, 2018.

### QUADRO 3 – Constituição Econômica

<b>Constituição Econômica</b>	<b>Competência Normativa Econômica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- União, Estados, Distrito Federal e Municípios (incisos V, VIII, IX, X e XI do art. 23)</li> <li>- União, Estados e Distrito Federal concorrentemente (incisos I, VIII e IX do art. 24)</li> </ul>
	<b>Princípios Gerais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soberania nacional (inciso I do art. 170)</li> <li>- Propriedade privada (inciso II do art. 170)</li> <li>- Função social da propriedade (inciso III do art. 170)</li> <li>- Livre concorrência (inciso IV do art. 170)</li> <li>- Defesa do consumidor (inciso V do art. 170)</li> <li>- Defesa do meio ambiente (inciso VI do art. 170)</li> <li>- Redução das desigualdades regionais e sociais (inciso III do art. 3º, alínea “c” do inciso I do art. 159 e inciso VII do art. 170)</li> <li>- Busca do pleno emprego (inciso VIII do art. 170)</li> <li>- Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (inciso IX do art. 170)</li> <li>- Regulação e controle de investimentos estrangeiros (art. 172)</li> <li>- Exploração direta de atividade econômica pelo Estado (art. 173)</li> <li>- Repressão ao abuso do poder econômico (§ 4º do art. 173)</li> <li>- Função estatal de fiscalização, incentivo e planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (art. 174)</li> </ul>
	<b>Política Urbana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de desenvolvimento urbano (art. 182)</li> <li>- Usucapião especial urbana (art. 183)</li> </ul>
	<b>Política Agrícola</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desapropriação por interesse social (art. 184)</li> <li>- Vedação de desapropriação para fins de reforma agrária (art. 185)</li> <li>- Função social da propriedade rural (art. 186)</li> <li>- Política agrícola (art. 187)</li> <li>- Destinação de terras públicas e devolutas (art. 188)</li> <li>- Usucapião especial rural (art. 191)</li> </ul>
	<b>Sistema Financeiro Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperativas de crédito (art. 192)</li> <li>- Participação do capital estrangeiro no sistema financeiro nacional (art. 192)</li> <li>- Operações Compromissadas (art. 192)</li> </ul>
	<b>Outros temas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 43 e art. 48)</li> <li>- Desenvolvimento: científico/tecnológico (art. 200, art. 218 e 219), ensino (art. 212), cultural (art. 215 e art. 216-A)</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Assim, a garantia do desenvolvimento nacional na Constituição Econômica busca a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades regionais (inciso III do art. 3º da CF/88) e evidencia que as riquezas nacionais deverão ser revertidas em proveito do Estado e do povo brasileiro, sendo necessário que os agentes públicos, bem como as empresas privadas, tenham seus recursos direcionados à geração de emprego e renda, para o desenvolvimento social e econômico (art. 172 e 177 da CF/88).

Desta feita, o direito ao desenvolvimento, conforme estatuído pela Constituição brasileira, é abrangente, envolve o conceito de cidadania<sup>97</sup>, democracia do desenvolvimento<sup>98</sup>

<sup>97</sup> “Cidadania designa a situação ou condição do indivíduo ligado ao regime político, consubstanciada na qualidade de vincular -se juridicamente à vida do Estado desde o momento da sua constituição e participar da

e não se limita a somente uma dimensão dos direitos fundamentais, compreendendo de forma holística os direitos que atendam a todas as necessidades do ser humano.

Portanto, o Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil, na positivação de sua Constituição, procura elaborar, fiscalizar, regular, planejar e coordenar as políticas estruturantes que possam garantir o funcionamento adequado dos mecanismos democráticos, além do desenvolvimento integral, no âmbito político, econômico e social. Conforme Fábio Konder Comparato, “Na execução de sua política econômica, o Estado pode agir unilateralmente, exercendo as prerrogativas do *imperium*, ou entrar em colaboração com os agentes privados da economia, numa posição de relativa igualdade.”<sup>99</sup>.

De tal modo, à luz da conjuntura histórico-política do pós-guerra, as constituições dos Estados Democráticos devem não só prever as cláusulas de organização do Estado, dos poderes e direitos fundamentais, mas também criar procedimentos segundo os quais se oferece ao cidadão a capacidade de influir na vida pública. Ou seja, busca-se uma equiprimordialidade entre autonomia privada (liberdades individuais) e autonomia pública (participação social) tendo como foco o desenvolvimento sistêmico.

Assim, vê-se que o Estado deve assumir papel de protagonismo na consecução do direito ao Desenvolvimento. No caso brasileiro, a própria CF/88, em seus preceitos, elenca como um de seus objetivos fundamentais a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, I, CF/88). Para tanto, imprescindível que se agasalhe direitos e garantias fundamentais, além de se criar mecanismos de promoção e defesa da democracia, pois somente em Estados Democráticos o desenvolvimento poderá ser conquistado.

Assim, normas que criam procedimentos de controle popular sobre o orçamento da dívida estão em consonância à ideia de reaproximação entre Estado de Direito e Democracia, bem como de efetivação de direitos fundamentais, pois as metas de equilíbrio financeiro-orçamentário e de endividamento público (Constituição Financeira) e os ajustes na política econômica (Constituição Econômica) devem auxiliar o país no desenvolvimento nacional, promovendo justiça e equidade social.

---

direção da sociedade política”. LORA ALARCÓN, Pietro de Jesús. Cidadania. In: DIMOULIS, Dimitri (coord. geral). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 37.

<sup>98</sup> “A democracia converteu -se em um método para a constituição do governo que deve compreender um critério formal e um substancial, pois supõe uma organização institucional da sociedade que viabilize a participação efetiva do povo (regime político democrático), mas também uma condição de Estado de legitimidade justa (Estado de justiça material), uma certa democracia substancial, que implica o acesso de todos às condições dignas de desenvolvimento das potencialidades humanas e a garantia de efetividade dos direitos fundamentais”. LORA ALARCÓN, Pietro de Jesús. Democracia. In: DIMOULIS, Dimitri (coord. geral). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 61.

<sup>99</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. In: COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio e pareceres de direito empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 467.

## 4 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E DÍVIDA PÚBLICA

### 4.1 Considerações iniciais sobre o endividamento público

O desenvolvimento nacional positivado na Constituição Político-Social, Financeira e Econômica brasileira está intrinsecamente vinculado à sustentabilidade da dívida pública, ao custeio das políticas sociais de garantia e à efetividade dos direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse sentido, nota-se que a preocupação com o endividamento público se intensificou a partir de meados do século XVIII, pois a antiga visão mercantilista sustentava que a dívida pública não tinha consequências econômicas prejudiciais e auxiliava o Estado a incrementar a atividade comercial e acumulação de riquezas<sup>100</sup>. “O empréstimo no mercado de capitais era vantajoso, porque dava aos governos um meio de diferir parte do custo do financiamento dos bens públicos, podendo expandir o investimento público sem um aumento acentuado e imediato da tributação”<sup>101</sup>.

Os países do Reino Unido foram considerados os primeiros Estados a estabelecer um sistema moderno de finanças públicas. Os economistas clássicos (David Hume, Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill) desenvolveram seus trabalhos tendo como foco principal o alto endividamento inglês advindo principalmente da manutenção das colônias, da Guerra dos Sete Anos (1756-1763) e das Guerras Napoleônicas (1793-1815).

David Hume dedicou atenção especial ao crescente endividamento e às possíveis consequências políticas da dívida pública para o bem-estar social. Destacou também a existência de abusos de poder na concessão dos empréstimos; o favorecimento de credores especiais, como os ricos comerciantes; os níveis prejudiciais de aumento dos serviços da dívida; o esgotamento das fontes de recursos do Estado; a dependência do capital estrangeiro, detentor dos fundos nacionais e a maior carga tributária sobre o trabalho, oprimindo os mais pobres e sufocando assim a atividade econômica, gerando uma infinita dívida<sup>102</sup>.

Adam Smith, por sua vez, afirmou que os efeitos prejudiciais da dívida pública impactavam as ações próprias do Estado e as futuras deliberações dos assuntos públicos para as gerações vindouras devido à privação de receitas que deveriam ser investidas

<sup>100</sup> MILLET, Damien; TOUSSAINT, Eric. **Who Owes Who?** 50 Questions about World Debt. Translated by Vicki Briault Manus with the collaboration of Gabrielle Roche. London: Zed Books, 2004.

<sup>101</sup> STASAVAGE, David. **Public Debt and the Birth of the Democratic State: France and Great Britain, 1688-1789**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 1. Tradução nossa. No original: “Borrowing on capital markets is advantageous, because it gives governments a means of deferring part of the cost of financing public goods. A state that has access to credit can expand public investment without a sharp and immediate increase in taxation”.

<sup>102</sup> HUME, David. **Of Money, and Other Economic Essays**. London: Feedbooks, 1777.

produtivamente. Smith também concluiu que a tributação teria de ser estendida para as colônias, minimizando assim o envio de recursos públicos da metrópole, mesmo que advindos de empréstimos<sup>103</sup>.

David Ricardo comunga da opinião de Adam Smith, ressaltando que o caráter improdutivo das despesas do governo e a gestão do financiamento via empréstimo público engloba recursos do trabalho e, portanto, torna-se prejudicial à capacidade da sociedade de desenvolver-se e de acumular riqueza. A constante emissão de títulos para o pagamento dos juros sobre a dívida pública gera pressão para o aumento da arrecadação via tributação e onera sobremaneira o Estado emissor<sup>104</sup>.

John Stuart Mill explica que o Estado se mostra improdutivo com a realização de investimentos por meio do aumento da dívida pública via empréstimos e emissão de títulos, em vez da utilização de poupança (reservas da nação), sendo que esse fato está diretamente relacionado ao aumento da taxa de juros e conseqüentemente à dificuldade de pagamento da dívida em sua totalidade no futuro<sup>105</sup>.

Já nos Estados Unidos, destacam-se os estudos socioeconômicos e políticos do britânico Keynes na primeira metade do século XX. Grande importância é atribuída ao Estado e ao endividamento público que, anteriormente visto como prejudicial à nação, é, para o autor, uma forma de intervenção para corrigir desequilíbrios e garantir um desenvolvimento ascendente<sup>106</sup>.

Para Arruda, mesmo após séculos de exploração e opressão, os países da América Latina, apesar de suas declarações de independência, ainda permanecem submissos ao controle do continente europeu. A dívida externa e a necessidade de recursos contínuos geram uma dependência infundável, pois a rolagem da dívida é constante e o cálculo de juros sobre juros leva os países a requererem novos empréstimos, limitando a autonomia nacional nas ações de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento<sup>107</sup>.

Voltando a atenção para o Brasil, tem-se que, até a década de 1980, o endividamento público estava razoavelmente controlado, pois a oferta de recursos externos era abundante, as taxas de juros eram baixas, os prazos eram longos e apresentavam boas condições de

---

<sup>103</sup> SMITH, Adam. **An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Chicago: The University of Chicago Press, 1977.

<sup>104</sup> RICARDO, David. **The Works and Correspondence of David Ricardo**. Vol. I - On the Principles of Political Economy and Taxation. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

<sup>105</sup> MILL, John Stuart. **Principles Of Political Economy**. New York: D. Appleton and Company, 2009.

<sup>106</sup> KEYNES, John Maynard. **The General Theory of Employment, Interest, and Money**. London: Palgrave Macmillan, 2018.

<sup>107</sup> ARRUDA, Marcos. **External Debt: Brazil and the International Financial Crisis**. Translated by Peter Lenny. London: Pluto Press, 2000. p. 5.

amortização. Com o segundo choque do petróleo em 1979, iniciou-se, em escala global, um significativo aumento das taxas de juros e a conseqüente abundância de recursos financeiros. O Brasil, devido à sua alta dependência da importação de petróleo, viu-se obrigado a interromper o processo de industrialização, iniciado em 1950, além de aumentar o endividamento externo por meio de empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>108</sup>.

Nas últimas décadas, a emissão de títulos públicos no mercado externo (dívida externa), empréstimos obtidos junto ao FMI<sup>109</sup> e os projetos financiados pelo Banco Mundial<sup>110</sup> viabilizaram o desenvolvimento nacional brasileiro para a formação dos conglomerados industriais e tentativa de superação do modelo de economia de exportação primária (*commodities*). Atualmente, a dívida pública interna brasileira possui maior representatividade no financiamento do desenvolvimento nacional (% de participação no PIB) quando comparada à dívida externa - lembrando que a dívida de um país é um fenômeno complexo que engloba fatores históricos, políticos e econômico-decisionais. Fatores estes que tiveram início com a colonização e perduram até os dias atuais. O gerenciamento do endividamento público nada mais é que a organização econômica da atividade política, ou seja, é a atividade econômica do Estado, em contraste com o a atividade de mercado<sup>111</sup>.

Nesse sentido, os quatro objetivos básicos da existência da dívida pública são:

- (i) financiar o déficit público;
- (ii) propiciar instrumentos adequados à realização da política monetária (no caso específico da dívida interna);
- (iii) criar referencial de longo prazo para financiamento do setor privado, uma vez que as emissões públicas, dado seu alto volume e menor risco de crédito, servem como referência para a precificação de dívida privada; e
- (iv) propiciar a alocação de recursos entre gerações, uma vez que (a depender do prazo dos instrumentos de financiamento) à geração futura caberá o pagamento das despesas realizadas no presente com recursos oriundos do endividamento<sup>112</sup>.

<sup>108</sup> CERQUEIRA, Ceres Aires. **Dívida externa brasileira**. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003. p. 19.

<sup>109</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Data**. Access to Macroeconomic & Financial Data. Financial Access Survey (FAS). By Country. 2021.

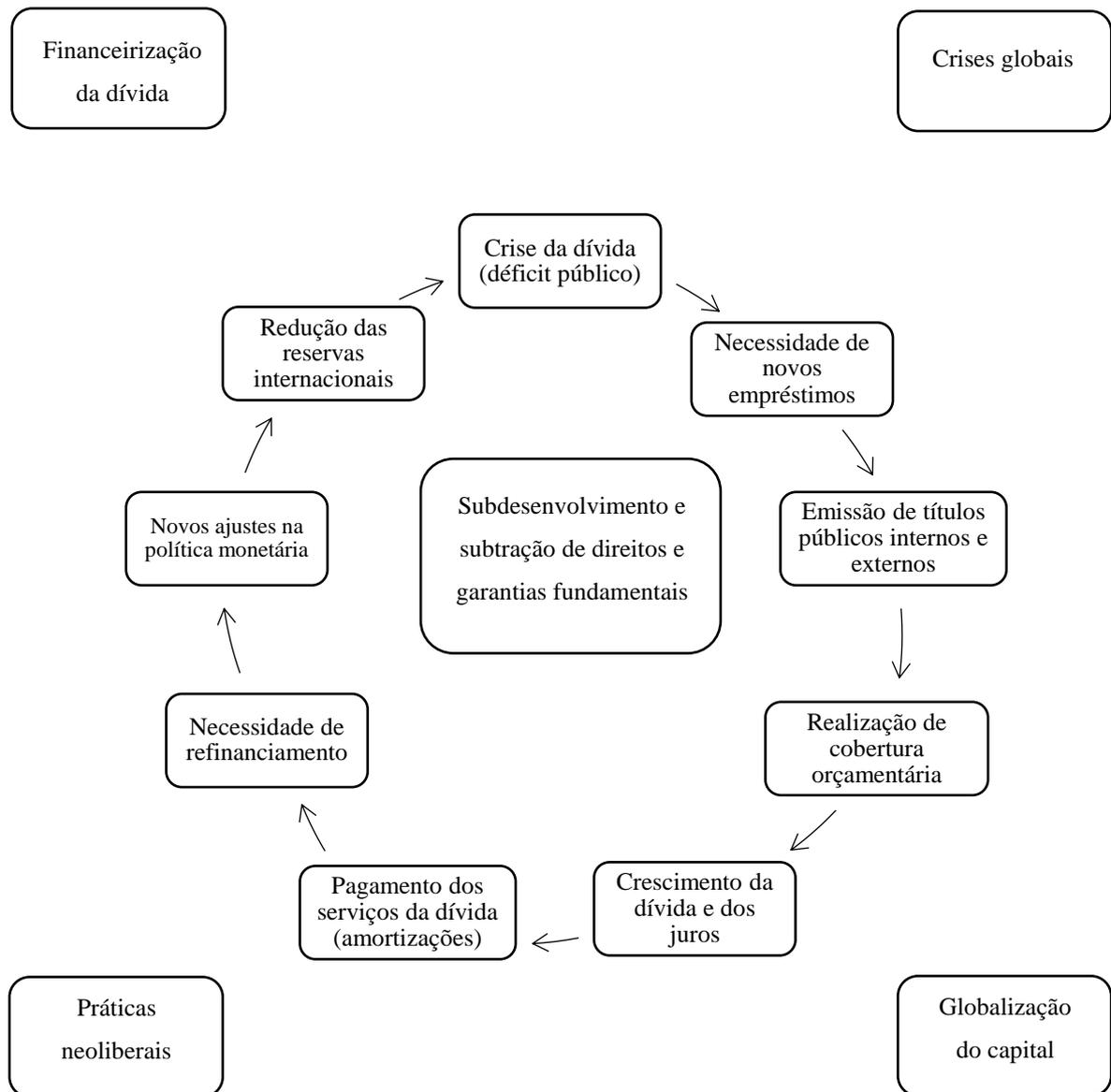
<sup>110</sup> THE WORLD BANK. **World Bank Open Data**. Brazil. 2021.

<sup>111</sup> MAZZA, Willame Parente. O Estado Endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais. In: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 389-418.

<sup>112</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.). **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 58.

Conforme será demonstrado na Figura 1, o Brasil encontra-se num ciclo vicioso do endividamento público, o que dificulta os investimentos em setores produtores de riqueza nacional, o desenvolvimento do país nos âmbitos político, econômico e social e a concretização dos princípios constitucionais do direito ao desenvolvimento.

**FIGURA 1 – Ciclo Vicioso do Endividamento Público**



**Fonte: Elaborado pela autora**

Nos extremos do ciclo, têm-se pilares externos de manutenção do *status quo*, como as crises globais, a mundialização do capital, a intensificação dos mecanismos de financeirização da dívida e a escolha política de utilização de práticas neoliberais no país.

As crises globais (guerras mundiais, choques do petróleo, crise econômica de 2008 e atualmente a pandemia de Covid-19)<sup>113,114</sup>, bem como a mundialização do capital (após o colapso de Bretton Woods com o fim do padrão ouro e o surgimento do capital fictício)<sup>115</sup> são fatores alheios à atuação brasileira no endividamento público, ocorrendo de forma independente e somente podendo ser minimizados no ambiente interno com a atuação direta do Estado (regulação, transparência e responsabilidade) nos investimentos públicos, na cooperação internacional e com o fortalecimento das instituições financeiras nacionais.

A financeirização da dívida (securitização, rolagem da dívida e operações compromissadas)<sup>116</sup> e a implementação de práticas neoliberais (privatizações, reformas, austeridade fiscal e monetária)<sup>117</sup>, mesmo sendo caracterizadas como fatores externos, podem ser controladas e organizadas para o correto gerenciamento do déficit público, conforme as escolhas político-legislativas da nação, tendo como foco a mudança disruptiva no controle do endividamento a fim de minimizar a especulação financeira da dívida e viabilizar o desenvolvimento nacional de forma integrada.

Nesse sentido, o descontrole governamental com as despesas e o refinanciamento contínuo da dívida deve ser equacionado para que o endividamento público promova o desenvolvimento do país de forma sustentável, justa e igualitária com pleno atendimento às garantias constitucionais.

## 4.2 Financeirização da dívida pública

A dívida é uma obrigação de determinada entidade com terceiros, gerada pela diferença entre despesas e receitas. Em outras palavras, só há dívida quando há déficit (despesas maiores que receitas), embora muitas vezes ocorra defasagem entre a realização do

<sup>113</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Financial Crisis: Reform and Exit Strategies**. Paris: OECD, 2009.

<sup>114</sup> LEWIS, Christine; PAIN, Nigel; STRÁSKÝ, Jan; MENKYNA, Fusako. Investment Gaps after the Crisis. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 1168. Paris: OECD Publishing, 2014.

<sup>115</sup> EICHENGREEN, Barry J. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. Tradução Sergio Blum. São Paulo: Editora 34, 2000.

<sup>116</sup> CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996; CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005; CHESNAIS, François. **Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump**. Leiden: Brill, 2016.

<sup>117</sup> OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. Neoliberalism: Oversold? **Finance & Development**, Washington, v. 53, n. 2, p. 38-41, June 2016. Nesse artigo, tem-se o primeiro reconhecimento do FMI sobre a inexistência/relativização de benefícios da implementação do neoliberalismo para as nações pobres, questionando inclusive a experiência pioneira do Chile com o neoliberalismo.

déficit e a contabilização da dívida<sup>118</sup>. “As diferentes formas de classificação de dívida pelos países deveriam refletir suas percepções de risco em relação a ela, fruto de seu histórico macroeconômico e de suas perspectivas em relação ao futuro”<sup>119</sup>.

A financeirização e a globalização do capital têm sua principal origem histórica nas instituições financeiras vinculadas ao fluxo de empréstimos e financiamentos internacionais: FMI, OCDE e Banco mundial.

O FMI foi criado na Conferência de Bretton Woods, em 1944, e iniciou sua atuação em 1945, quando 29 países, dentre os quais o Brasil, subscreveram o convênio constitutivo do organismo internacional. O FMI é composto atualmente por 189 países-membros e conta com a contribuição financeira de todos para a consecução de seus objetivos, dentre os quais figura assegurar o bom funcionamento do sistema financeiro global, por intermédio da promoção da cooperação monetária internacional, da estabilidade cambial e do crescimento econômico. A sua criação deu-se em virtude da necessidade de rearranjo político econômico no pós-guerra, visando a evitar que o mundo entrasse em novo colapso econômico. Assim, representantes de 44 nações aliadas, buscando evitar os erros que levaram à Grande Depressão e à Segunda Guerra Mundial, reuniram-se para planejar uma nova ordem econômica baseada na cooperação global<sup>120</sup>.

Eles estabeleceram um sistema de taxas de câmbio vinculadas ao dólar a ser supervisionado pelo FMI e deram ao Fundo três missões críticas: promover a cooperação monetária internacional, apoiar a expansão do comércio e do crescimento econômico e desencorajar políticas que prejudicariam a prosperidade<sup>121</sup>.

Por terem participação desigual, os países recebem poder decisório proporcional às suas quotas e, atualmente, o país com a maior participação são os Estados Unidos da América, com 17,40%. O Brasil, por sua vez, possui um percentual de participação de 2,32%.

Sucedem que uma das formas de se conquistar a cooperação monetária internacional é por meio da concessão de empréstimos aos países que passam por crises ou que estão em estágio de subdesenvolvimento. Contudo, a atuação do FMI é sempre pautada pela imposição

---

<sup>118</sup> SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceito e estatísticas da dívida pública. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.). **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 102.

<sup>119</sup> SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceito e estatísticas da dívida pública. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.). **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 105.

<sup>120</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Fundo Monetário Internacional**. *s.d.*

<sup>121</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The IMF in History**. *s.d.*

de duras exigências (condicionalidades) aos membros, principalmente àqueles com pequeno poder decisório, como é o caso do Brasil. A concessão de ajuda financeira aos países em desenvolvimento não é possível senão mediante forte monitoração do Fundo, que impõe requisitos de austeridade para que os membros tenham acesso às linhas de crédito.

O processo de concessão de empréstimos é complexo e envolve o que o Fundo denomina “acordo”, pois o país que solicita fica obrigado a cumprir determinada agenda econômica:

Mediante solicitação de um país membro, o FMI concede um empréstimo no quadro de um “acordo” que, quando apropriado, pode estipular políticas e medidas específicas que o país concordou em implementar para solucionar os problemas do balanço de pagamentos. O programa econômico em que se baseia o acordo é formulado pelo país em consulta com o FMI e é apresentado à Diretoria Executiva do FMI em uma “Carta de Intenções”. Uma vez aprovado pela Diretoria, o empréstimo normalmente é liberado em parcelas sucessivas, à medida que o programa econômico é executado. Alguns acordos proporcionam aos países uma única oportunidade de ter acesso imediato aos recursos financeiros do FMI<sup>122</sup>.

Por sua vez, o Banco Mundial, fundado em 1944 como Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, expandiu-se para um grupo associado de cinco instituições de desenvolvimento. Também oriundo das necessidades ocasionadas pela Segunda Guerra, o Banco Mundial tinha, originariamente, a intenção de auxiliar na construção de pontes, estradas e obras de infraestrutura em geral. Com o passar do tempo, o Grupo Banco Mundial mudou seu enfoque para o desenvolvimento, principalmente de países mais pobres. Em 1956, a instituição passou a conceder empréstimos para empresas privadas e instituições financeiras em países em desenvolvimento: “E a fundação da Associação Internacional de Desenvolvimento em 1960 deu maior ênfase aos países mais pobres, parte de uma mudança constante em direção à erradicação da pobreza que se tornou a meta principal do Grupo Banco Mundial”<sup>123</sup>. Atualmente, o Banco Mundial atua com dois grandes objetivos: acabar com a pobreza extrema e promover a prosperidade de forma sustentável.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), entidade com o objetivo de promover o crescimento econômico dos países membros, assim como as outras duas instituições supracitadas, surgiu após a Segunda Guerra. Sua “precursora foi a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OEEC), que foi formada para administrar a ajuda

<sup>122</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Empréstimos do FMI**. Informação atualizada em mar. 2011. p. 1.

<sup>123</sup> THE WORLD BANK. **Who We Are**. *s.d.*

americana e canadense sob o Plano Marshall para a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial”<sup>124</sup>.

São, portanto, instituições que, em sua gênese, surgiram com o objetivo de auxiliar principalmente os países afetados pela Segunda Guerra, mas que, com o passar dos anos, passaram também a atuar na política econômica mundial com influência decisória em diversas nações. Porém, o FMI e o Banco Mundial, como credores oficiais dos países “em desenvolvimento”, muitas vezes obrigam os estados a assumirem dívidas externas sufocantes além das condicionalidades<sup>125</sup> vinculadas às práticas neoliberais. “O FMI trabalha contra os interesses de numerosos países membros [...]. Esta traição está muito clara: quando a crise vem, nunca se questiona suas prescrições, nunca se pergunta se as escolhas são talvez equivocadas, mas sempre se acusa o endividado”<sup>126</sup>.

Todo este contexto de empréstimos externos gera um grande impacto nas contas públicas para o financiamento contínuo dos déficits, a saber:

- a) corte dos gastos do governo (investimentos em saúde, educação, saneamento, segurança, dentre outros);
- b) aumento da receita do governo via austeridade fiscal (elevação da carga tributária e privatizações de estatais);
- c) intervenção do Banco Central na política cambial e monetária;
- d) emissão constante de títulos da dívida pública;
- e) empréstimos internos e nos mercados de capitais internacionais<sup>127</sup>.

<sup>124</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD at 60**. 2020.

<sup>125</sup> O termo condicionalidade refere-se a metas macroeconômicas, políticas e reformas institucionais que um Estado devedor deve alcançar ou implementar para receber (ou continuar a receber) empréstimos ou alívio de dívidas antigas. LUMINA, Cephas. Sovereign debt and human rights. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 295.

<sup>126</sup> MILLET, Damien; TOUSSAINT, Eric. **Who Owes Who?** 50 Questions about World Debt. Translated by Vicki Briault Manus with the collaboration of Gabrielle Roche. London: Zed Books, 2004. p. 37. Tradução nossa. No original: “The IMF works against the interests of numerous member countries it is supposed to help. This betrayal of its principles appears not to raise the slightest doubt: when the crisis comes, it never questions its prescriptions, never wonders whether its choices are perhaps misguided, but always accuses the indebted states of not having applied them rigorously enough”.

<sup>127</sup> Tópicos adaptados de STURM, Roland. **Staatsverschuldung**: Ursachen, Wirkungen und Grenzen staatlicher Verschuldungspolitik. Opladen: Leske + Budrich, 1993. p. 81. Tradução nossa. No original: “Staatliche Defizite können finanziert werden a) durch eine Kürzung der Staatsausgaben; b) durch eine Erhöhung der Staatseinnahmen; c) durch die Privatisierung staatlichen Eigentums; d) durch die Intervention der Zentralbank, sei es, daß diese ihre Gewinne an den Bundeshaushalt überweist, sei es daß sie diesem Kredite einräumt oder sogar zum Mittel der Emission neuer Zahlungsmittel greift (“Geld drucken”) und e) durch die Kreditaufnahme auf den nationalen und internationalen Kapitalmärkten”.

Como visto, a principal fonte para pagamento da dívida brasileira são as emissões de títulos públicos, o que, na prática, constitui nova dívida contraída pelo Estado. Do outro lado, temos os credores de tais emissões, os compradores dos títulos, os quais têm em tal aquisição um investimento de longo prazo, à medida que o capital investido será remunerado pelos juros pagos pelo Estado devedor. Tem-se que o incremento da carga tributária no Brasil, principalmente no período pós-Plano Real, tem uma relação direta com o endividamento público: a necessidade de se atingir superávits primários como mecanismo de balanceamento do orçamento. Em resumo, Antônio Gomes de Vasconcelos ressalta que:

Uma das consequências mais significativas deste novo momento do capitalismo para os países em desenvolvimento, em especial os da América Latina, portadores de altos níveis de endividamento, foi a submissão destes países à agenda neoliberal, como condição para concessão de empréstimos destinados à rolagem de suas dívidas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, poderosas instituições econômicas responsáveis pela implementação global de tais políticas<sup>128</sup>.

Consolidando a temática exposta, resta claro que os países não devem executar uma sequência de déficits descontrolados ao longo dos anos por meio do endividamento público exacerbado que não traga benefícios sociais, sob pena de incorrer em dívidas impagáveis e prejudicar a sobrevivência de sua população e das gerações futuras.

Esse processo de financeirização da dívida - pagamento da dívida por meio de amortizações fictícias - gera um total desmantelamento do Estado brasileiro com seu compromisso constitucional de promover e efetivar direitos sociais, tão almejados e positivados graças às lutas das classes menos abastadas ao longo da história nacional. Assim, “o caráter financeiro da dívida pública brasileira reside no processo de acumulação financeira no qual nova dívida é criada para pagar o restante das despesas com juros e amortizações, as quais o superávit primário não conseguiu cobrir”<sup>129</sup>. Nesta toada:

[...] cabe considerar algumas consequências econômicas e sociais causadas por essa acumulação financeira via dívida pública interna após a execução do Plano Real. Assim, podemos iniciar tal discussão pelo comportamento da carga tributária brasileira nesse contexto, pois, com o aumento expressivo da dívida pública interna pós-Plano Real, o Estado brasileiro “obrigou-se” a adequar seu sistema tributário, a fim de sustentar essa acumulação financeira via dívida pública, sustentando o firme

<sup>128</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes. A ‘Constituição Econômica’ do Estado Democrático de Direito: Direito e Economia, Uma Questão Epistemológico-Ideológica. **RJLB** - Revista Jurídica Luso-Brasileira, v. 5, p. 327-372, 2020. p. 341.

<sup>129</sup> BRITO, Mateus Bittencourt de. **Dívida Pública**: a base da financeirização no Brasil. 2020. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. p.108.

compromisso com a manutenção dos superávits primários para cobrir os encargos com a referida dívida<sup>130</sup>.

No Brasil, o referido compromisso com a elevação dos superávits primários ocorre dentro do período de encampação de uma doutrina neoliberal pelo governo federal, com aumento privatizações na década de 1990 e reformas no sistema tributário (aumento de receita) e previdenciária (diminuição de despesas). A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000 (art. 163 da CF/88), demonstra um importante avanço para o gerenciamento eficaz da dívida pública, focada no desenvolvimento e transparência na gestão pública, tendo como pressupostos o controle “do excessivo endividamento [...], do aumento ilimitado das despesas de custeio, [...] e da falta de racionalidade, de controle e de transparência na gestão do Erário”<sup>131</sup>.

Vê-se que a financeirização gera uma distorção no sistema de distribuição de renda, à medida que, para sustentar tal modelo, é preciso incrementar a tributação sobre consumo de mercadorias e serviços, o que demonstra o viés notoriamente regressivo do sistema tributário nacional, onerando de forma mais gravosa as classes mais pobres. Em contrapartida, recursos que poderiam ser utilizados para a consecução dos objetivos fundamentais da República, como o desenvolvimento nacional, são deslocados para pagamento dos credores dos títulos da dívida pública, sabidamente de classes mais abastadas<sup>132</sup>:

Nesse sentido, a simples existência dos juros implica um tipo de exploração sobre certas classes. Os juros da dívida pública, considerados do ponto de vista do Estado, expressam a transferência de mais-valia entre as classes. A dívida pública torna-se uma questão de economia política, na medida em que ela, nesse contexto, opera como o mecanismo fundamental de manutenção da concentração de renda no país<sup>133</sup>.

Analisando o que ele chama de “armadilha da dívida”, Chesnais afirma que essa crise se instalou em todos os países caribenhos e da América Latina:

<sup>130</sup>BRITO, Mateus Bittencourt de. **Dívida Pública**: a base da financeirização no Brasil. 2020. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. p. 94.

<sup>131</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 20.

<sup>132</sup> “Desse modo, portanto, verificou-se um crescimento da carga tributária ao longo dos anos após o Plano Real, de tal modo que a carga tributária bruta saiu de um nível de aproximadamente 29% do PIB em 1994, para aproximadamente 32,5% do PIB nos anos 2000, ficando nesse patamar dali em diante. Esse diferencial no crescimento da carga tributária — algo em torno de 3% do PIB — foi resultado do esforço do Estado brasileiro em arrecadar mais do que seus gastos primários, a fim de gerar permanentes superávits primários para o pagamento dos juros da dívida pública interna brasileira. É nesse processo que se cristaliza uma transferência de riqueza por meio do sistema tributário e da dívida pública mesma, uma privatização dos ganhos com uma socialização das perdas”. BRITO, Mateus Bittencourt de. **Dívida Pública**: a base da financeirização no Brasil. 2020. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. p. 94

<sup>133</sup> BRITO, Mateus Bittencourt de. **Dívida Pública**: a base da financeirização no Brasil. 2020. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. p. 93.

Todos os países latino-americanos e caribenhos passaram pela mesma experiência em vários graus. A armadilha da dívida fechava sobre eles. Isso implicou muito mais do que fluxos financeiros maciços aos centros financeiros dos EUA e da Europa. O reescalonamento da dívida estava sujeito à promulgação de medidas de “ajuste estrutural” sob a supervisão econômica do FMI e do Banco Mundial. Essas medidas incluíam austeridade fiscal, dismantelamento de ajuda governamental, privatização de empresas estatais, taxas de câmbio corrigidas pelo mercado e também, antes do fim das negociações da Rodada-Uruguaí do GATT, a liberalização das importações e dos investimentos diretos<sup>134</sup>.

A dívida pública, portanto, é mediadora de um processo de concentração de renda, já que, por meio do sistema tributário, classes dominantes são favorecidas em detrimento das mais pobres. Esse processo de constante endividamento, marcado também pela concentração de renda, pode ser resumido dentro da máxima “quanto mais se paga, mais se deve”. Nesse sentido, Chesnais, ao teorizar sobre a mundialização do capital, entendendo que os interesses capitalistas teriam saído ganhando, pois:

Os interesses capitalistas, especialmente os de caráter rentista, saíram ganhando em todas as instâncias. Beneficiaram-se de mudanças no regime fiscal, inspiradas pela “revolução conservadora”, bem como das oportunidades de evasão oferecidas pela liberalização dos fluxos financeiros, ao mesmo tempo que enriqueciam detendo títulos públicos de curto prazo, no quadro dos fundos mútuos de investimentos. Quanto mais se aprofundam os déficits orçamentários, mais aumentou a parte dos orçamentos reservada para o serviço da dívida pública, mais forte se tornou a pressão sobre governos<sup>135</sup>.

Não se deve esquecer que esse ciclo torna o Estado refém de interesses financeiros, uma vez que pode ser forçado a contrair novos empréstimos, tendo suas relações com fundos internacionais cada vez mais enrijecidas. Chesnais já havia pontuado isso, inclusive analisando a situação particular do Brasil:

A experiência é de relacionamentos endurecidos, se não permanentes, de subordinação, sem um verdadeiro padrão, assim que governos devedores são forçados a fazer novos empréstimos para pagar juros e reembolsar o principal nas datas de resgate. Este pode ser o caso, como por exemplo no Brasil hoje, mesmo

---

<sup>134</sup> CHESNAIS, François. **Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump**. Leiden: Brill, 2016. p. 54. Tradução nossa. No original: “All Latin American and Caribbean countries underwent the same experience to varying degrees. The debt trap closed on them. It entailed much more than massive financial flows to US and European financial centres. The rescheduling of debt was subject to the enacting of ‘structural adjustment’ measures under the economic supervision of the IMF and the World Bank. These measures included fiscal austerity, dismantling of government aid, privatisation of state enterprises, market-fixed exchange rates and also, ahead of the end of the GATT Uruguay Round negotiations, import and direct investment liberalisation”.

<sup>135</sup> CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. p. 259.

quando os títulos do governo são mantidos no mercado interno. Interesses financeiros são sempre partes desta relação<sup>136</sup>.

Nesse caminhar, têm-se as seguintes conclusões:

O que realmente explica esse movimento é a redução acentuada dos gastos com pessoal, comprovando o desmonte da administração pública, através da política de reforma do Estado, das privatizações e da falta de investimentos estatais. As principais consequências imediatas deste processo podem ser resumidas em: escassez e perda de eficiência dos serviços públicos; deterioração das condições de funcionamento da máquina estatal (contribuindo para o aumento dos atos de corrupção); sonegação fiscal com evasão de divisas; e entropia do setor público<sup>137</sup>.

O Estado, portanto, entra em um ciclo vicioso, aprisionado por esse mecanismo de acumulação financeira (emissão infinita de títulos públicos) que tem por consequência a queda de investimentos em desenvolvimento e a não concretização de direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição de 1988.

#### 4.3 Correlação quantitativa entre orçamento e dívida pública

Segundo dados do Ministério da Fazenda publicados em 2016, é possível perceber, após a promulgação da Constituição da República de 1988, um incremento da carga tributária nacional<sup>138</sup>. Cumpre observar que, para além de serem importantes para a consecução dos direitos e garantias fundamentais, os tributos também podem ter finalidade extrafiscal. O senso comum tende a acreditar que aumento da carga tributária, ou seja, da estimação das receitas, necessariamente relaciona-se com a maior prestação de serviços públicos relacionados aos direitos fundamentais (saúde, educação, lazer, dentre outros). Contudo, importante investigar como o aumento da carga tributária no Brasil se relacionou com o incremento do endividamento público. Conforme dados do Ministério da Fazenda, em 1991 a carga tributária correspondia a 25,2% do Produto Interno Bruto (PIB); 15 anos depois, em

<sup>136</sup> CHESNAIS, François. **Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump**. Leiden: Brill, 2016. p. 73. Tradução nossa. No original: “The experience is that of hardened if not permanent relationships of subordination short of true default as soon as debtor governments are forced to make new loans in order to pay interest and reimburse principal at redemption dates. This can be the case, as for instance in Brazil today, even when government bonds are held domestically. Precise financial interests are always parties to this relation”.

<sup>137</sup> GOMES, Fábio Guedes. **Acumulação de capital via dívida pública: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal**. 2007. 235 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. p. 207.

<sup>138</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil 2015: Análise por Tributo e Bases de Incidência**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016.

2006, correspondia a 33,3% do PIB, ou seja, um crescimento de mais de 30%. Interessante notar que, praticamente no mesmo período, houve também um elevado aumento da dívida pública do país, especialmente a do governo federal<sup>139</sup>.

Nesse sentido, Fábio Giambiagi e André Averbug, analisando a crise brasileira de 1998/1999, aduzem que a dívida interna do governo federal em 1999 era de 3% do PIB. Em 1999, ou seja, apenas cinco anos depois, o percentual da dívida em relação ao PIB foi de 16,8%. A dívida pública total passou de 26% em 1998 para 42,6% em 1999 (percentuais relativos ao PIB)<sup>140</sup>. Ainda segundo os mesmos autores, o pagamento de juros da dívida pública em 1998 e 1999 chegou ao importe de 7,59% e 8,65% do PIB, valores considerados demasiadamente altos<sup>141</sup>.

Para enfrentar esse contexto sem precedentes, o país precisou se comprometer internacionalmente. Segundo Werther Botelho:

[...] o país se comprometeu, junto ao FMI, no final da década de 1990 a produzir elevados superávits primários, ou seja, elevadas diferenças positivas entre o total de receitas públicas arrecadadas e o total das despesas públicas efetuadas num ano, excluídas as despesas com pagamento de juros<sup>142</sup>.

Nesse sentido, Giambiagi e Averbug traçam os caminhos percorridos pelo Brasil no esforço por superávits primários após o acordo com o FMI:

Embora a dificuldade de adivinhar com certa precisão o comportamento futuro dos juros tenha levado o Brasil a adotar uma meta de superávit primário em lugar de uma meta de déficit nominal, na prática – e desde que os juros não excedessem as premissas do exercício em que se baseou o cálculo do requerimento de esforço primário – o que se procurava era justamente reverter a trajetória da dívida pública. Buscava-se, com isso, “reduzir paulatinamente a proporção entre a dívida pública e o PIB”, ao longo de 1999 – depois da alta associada à desvalorização – e continuando essa trajetória em 2000 e 2001, conforme consta no memorando de política econômica do acordo aprovado pelo board do FMI em março de 1999, após a revisão do acordo original de 1998<sup>143</sup>.

<sup>139</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil 2015: Análise por Tributo e Bases de Incidência**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016.

<sup>140</sup> GIAMBIAGI, Fábio; AVERBUG, André. **A crise brasileira de 1998/1999: origens e consequências**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Texto para Discussão n. 77. p. 12.

<sup>141</sup> GIAMBIAGI, Fábio; AVERBUG, André. **A crise brasileira de 1998/1999: origens e consequências**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Texto para Discussão n. 77. p. 24.

<sup>142</sup> FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 32.

<sup>143</sup> GIAMBIAGI, Fábio; AVERBUG, André. **A crise brasileira de 1998/1999: origens e consequências**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Texto para Discussão n. 77. p. 27.

Concluem Werther Botelho, Marciano Godoi e Luciano Ferraz que a relação entre necessidade de formação de vultosos superávits primários para pagamento dos juros da dívida e o conseqüente aumento da carga tributária têm relação direta<sup>144</sup>. Isso porque, para os autores, quando foi necessário incrementar superávits primários superiores a 3% do PIB (de 1999 até 2008), a carga tributária também teve aumento, passando de 29% do PIB em 1999 para 33,5% em 2008. Há, portanto, uma relação direta entre orçamento e endividamento público.

Para além das dificuldades orçamentárias, o que se percebe que é que o teto de gastos, positivado por meio da Emenda Constitucional 95 de 2016 (EC 95/16), reduziu a participação estatal na efetivação de direitos e garantias fundamentais sem haver previamente a filtragem da legitimidade de tais ações por meio de debates públicos. Sabe-se que a EC 95/16 altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), implementando o que denominou de Novo Regime Fiscal, incluindo os art. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114, os quais congelam durante 20 exercícios financeiros (encerramento ao final do exercício de 2036) o orçamento fiscal e da seguridade social da União. Consequência de tal Emenda é a diminuição de gasto *per capita*, ou seja, despesa por pessoa que o Brasil deverá suportar nos próximos anos, em movimento contrário ao que se observa em outros países ditos desenvolvidos<sup>145</sup>.

Importante relembrar que a Seguridade Social, da forma como positivada na Constituição, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194 da CF/88). Saúde, previdência e assistência são, portanto, o tripé do que se chama genericamente de seguridade e são áreas com grande impacto no orçamento público.

Esther Dweck tece críticas ao teto de gastos promovido pela referida EC 95/16, aduzindo que tal diploma relega ao mercado a responsabilidade primária pelo implemento dos direitos fundamentais.

Precisamos, urgentemente, rever as regras fiscais brasileiras, em especial, revogar o Teto de Gastos, para evitar a drástica redução da participação do Estado na economia. A manutenção da EC 95 irá impor um outro projeto de país. Trata-se de um novo pacto social, que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia

<sup>144</sup> FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 32.

<sup>145</sup> DWECK, Ester. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? *In*: DWECK, Ester; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Lúiza Matos de (org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p 83.

dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência e assistência social. Nesse novo pacto social, transfere-se a responsabilidade para o mercado no fornecimento de bens sociais. Trata-se de um processo que transforma direitos sociais em mercadorias e agrava a brutal desigualdade da sociedade brasileira<sup>146</sup>.

Guilherme Amorim Campos da Silva entende que “O modelo de desenvolvimento presente na Constituição de 1988 privilegia as dimensões social, democrática e nacional, submetendo a execução de políticas públicas governamentais à sua observância, de maneira interdependente e coordenada”<sup>147</sup>. Em um país com sistema tributário regressivo, que onera o consumo de bens e serviços, a imposição de um teto para gastos com direitos sociais fundamentais pode incrementar ainda mais a desigualdade social, servindo de catalisador para a dificuldade de acesso a direitos básicos ligados ao desenvolvimento, como saúde, previdência, educação, tecnologia e infraestrutura.

Logo, o fenômeno da dívida pública, como visto, possui alta complexidade, já que está relacionado à conjuntura política e à própria história do país objeto de estudo. Portanto, é possível afirmar que cada Estado terá especificidades, em que pese ser possível traçar um panorama geral da experiência do endividamento público dos países ditos em desenvolvimento.

Nesse sentido, em dados recentes, do Brasil, disponibilizados pelo Tesouro Nacional por meio do documento “Por dentro das contas da dívida” do primeiro trimestre do ano de 2021, fica claro que, em um orçamento com despesas fixadas em R\$ 4.248 bilhões (incisos I, II e III do art. 3º da Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021), a dívida pública tem participação no importe de R\$ 633 bilhões (juros e amortizações) e outros R\$ 1.604 bilhões referentes a seu refinanciamento<sup>148</sup>.

Tem-se na Figura 2 que os recursos das despesas orçamentárias obrigatórias (saúde, educação, previdência, assistência social, trabalho, segurança, tecnologia, dentre outros) corresponde a 36% do orçamento e as despesas orçamentárias discricionárias, incluindo as despesas emergenciais para enfrentamento do Covid-19 representam 11% do total orçamentário. Importante ressaltar que a origem dos recursos para pagamento da dívida pública em 2021 tem sua base exclusivamente nos recursos de emissão de títulos, que, como

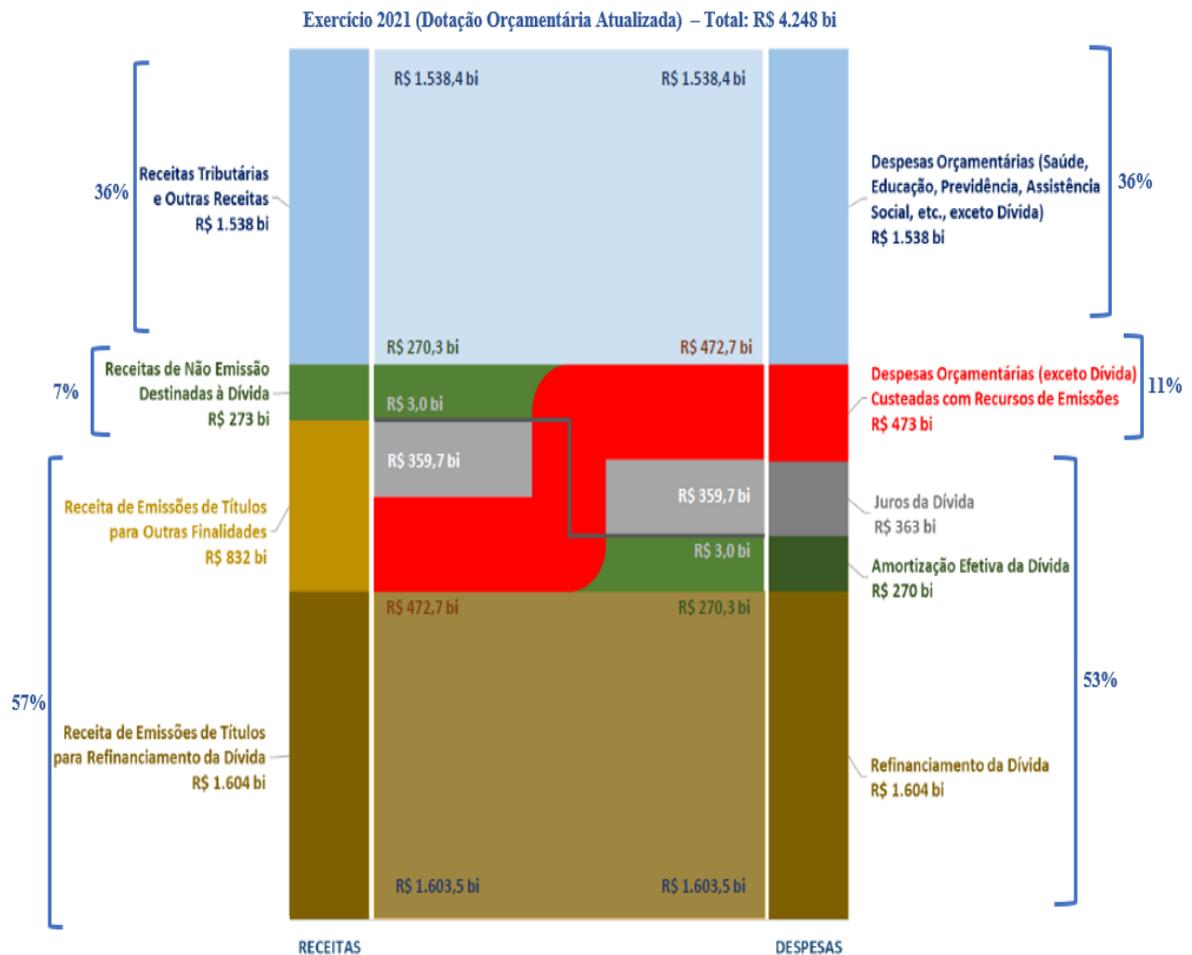
<sup>146</sup> DWECK, Ester. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? In: DWECK, Ester; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p 95.

<sup>147</sup> SILVA, Guilherme Amorim Campos da. Desenvolvimento. In: DIMOULIS, Dimitri (coord. geral). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 63.

<sup>148</sup> BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Por Dentro das Contas da Dívida**. 1º Trimestre/2021. Brasília: Tesouro Nacional, 2021. p. 5.

visto, correspondem, na prática, a uma nova dívida, perpetuando assim o endividamento brasileiro de forma contínua e cíclica.

**FIGURA 2 – Orçamento da União 2021**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional<sup>149</sup>

Conforme ressaltado no próprio texto do documento:

**As despesas da dívida, em 2021, estão fixadas em R\$ 2,2 trilhões, o que representa 53% do Orçamento do Governo Federal.** No entanto, o próprio orçamento estabelece que 88% da dotação dessas despesas (que na prática significam pagamentos de empréstimos tomados no passado) sejam cobertos com **recursos provenientes de novos empréstimos (recursos de emissões)**. O restante será financiado com recursos não originários de emissões<sup>150</sup>. (grifos nossos).

<sup>149</sup> BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Painel da Regra de Ouro**. 2021.

<sup>150</sup> BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Por Dentro das Contas da Dívida**. 1º Trimestre/2021. Brasília: Tesouro Nacional, 2021. p. 6.

Nota-se que após a emissão de títulos (internos ou externos), o recurso é utilizado para cobrir os valores orçamentários não abarcados pelas receitas e que devem ser pagos, tais como: outras despesas orçamentárias, os juros, a amortização e o refinanciamento da dívida. Portanto, a dívida pública abrange cada vez um percentual maior do PIB, conseqüentemente afeta a política monetária brasileira (controle inflacionário) e reduz as reservas internacionais brasileiras, retirando assim oportunidades futuras de investimentos em políticas públicas.

A origem dos recursos para pagamento da dívida (emissões de títulos públicos pelo Tesouro Nacional), em 2021, conforme dados do 1º trimestre, foi fixada em R\$ 1.963 bilhões de reais, correspondendo a 86% da dotação das despesas da dívida<sup>151</sup>. Ademais, importante sublinhar a própria previsão legal da LOA de 2021 (Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021), que fixou as despesas e estimou as receitas referentes à dívida, no seguinte sentido:

Art. 3º A despesa total fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 4.181.004.169.000,00 (quatro trilhões, cento e oitenta e um bilhões, quatro milhões, cento e sessenta e nove mil reais), incluída aquela relativa ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal, interna e externa, em observância ao disposto no § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma detalhada entre os órgãos orçamentários no Anexo II a esta Lei e assim distribuída:

I - Orçamento Fiscal - R\$ 1.417.386.242.651,00 (um trilhão, quatrocentos e dezessete bilhões, trezentos e oitenta e seis milhões, duzentos e quarenta e dois mil, seiscentos e cinquenta e um reais), excluída a despesa de que trata o inciso III;

II - Orçamento da Seguridade Social - R\$ 1.160.096.215.141,00 (um trilhão, cento e sessenta bilhões, noventa e seis milhões, duzentos e quinze mil, cento e quarenta e um reais); e

III - Refinanciamento da Dívida Pública Federal - R\$ 1.603.521.711.208,00 (um trilhão, seiscentos e três bilhões, quinhentos e vinte e um milhões, setecentos e onze mil, duzentos e oito reais), constantes do Orçamento Fiscal.

Nesse sentido, é possível concluir que o Brasil não tem amortizado efetivamente a dívida, mas optado pelo caminho das emissões exacerbadas de títulos públicos, com rolagem de dívida e financeirização; com o maior pagamento de juros ano a ano, como a principal fonte de recursos para o refinanciamento da dívida pública, colocando em risco, portanto, os recursos que poderiam ser utilizados para a concretização de direitos econômicos e sociais das presentes e das futuras gerações, inviabilizando a garantia constitucional ao direito ao desenvolvimento.

---

<sup>151</sup> BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Por Dentro das Contas da Dívida**. 1º Trimestre/2021. Brasília: Tesouro Nacional, 2021. p. 6.

## 5 ENDIVIDAMENTO: OBSTÁCULO OU PROPULSOR DO DESENVOLVIMENTO

### 5.1 Dívida Pública pós-pandemia Covid-19

A pandemia da Covid-19 afetou severamente o endividamento das nações, a gestão do fornecimento e manutenção dos serviços públicos (saúde e educação principalmente) e os mercados de trabalho em todo o mundo. As medidas de contenção da doença por meio dos *lockdowns* reduziram abruptamente a atividade em muitos setores e, como resultado, milhões de trabalhadores perderam seus empregos e sofreram diminuição de renda<sup>152</sup>.

Segundo recente estudo de pesquisadores norte-americanos, publicado na revista “*Science*”<sup>153</sup>, acredita-se que o vírus Sars-CoV-2 (Covid-19) já estava circulando na China sem ser detectado desde outubro de 2019, sendo observado em Wuhan (província de Hubei - China) somente no final de dezembro de 2019. Em janeiro de 2020, quando Wuhan reportava pouco mais de 250 pessoas contaminadas, a Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>154</sup> solicitava informações sobre os casos da pneumonia atípica em Wuhan às autoridades chinesas e ainda tentava entender quais as principais formas de contaminação do novo vírus. Já em 11 de março de 2020, poucos meses após o início da disseminação do vírus, com 118.000 casos em 114 países e 4.291 mortes, a OMS, por meio do Diretor Geral Tedros Adhanom Ghebreyesus, declarou oficialmente a Covid-19 uma pandemia<sup>155,156</sup>.

Ainda em março de 2020 a atividade econômica e os mercados financeiros mundiais foram atingidos de forma repentina e violenta. As respostas da política econômica foram imediatas (aprovação de pacotes econômicos, criação de incentivos fiscais, transferência de renda para população de baixa renda e redução das taxas de juros), com o objetivo de restaurar as condições do mercado financeiro, facilitar o acesso ao financiamento e limitar o lado negativo do crescente desemprego<sup>157</sup>, gerando por consequência o aumento descontrolado da dívida pública.

<sup>152</sup> AL MASRI, Diala; FLAMINI, Valentina; TOSCANI, Frederik G. The Short-Term Impact of COVID-19 on Labor Markets, Poverty and Inequality in Brazil. **IMF Working Papers**. Working Paper n. 2021/66. Washington: IMF Library, March 5, 2021.

<sup>153</sup> PEKAR, Jonathan, WOROBEY, Michael; MOSHIRI, Niema; SCHEFFLER, Konrad; WERTHEIM, Joel O. Timing the SARS-CoV-2 index case in Hubei province. **Science**, v. 372, issue 6540, p. 412-417, 23 Apr 2021.

<sup>154</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Timeline: WHO’s COVID-19 response**. Geneva, 2021.

<sup>155</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19**. Geneva, 11 March 2020.

<sup>156</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard**. Geneva, 2021.

<sup>157</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal Monitor: Policies for the Recovery**. Washington: IMF Library, 2020.

No Brasil, as primeiras medidas legislativas englobaram principalmente ações vinculadas à área de saúde para o enfrentamento da pandemia (Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020) e definição dos serviços públicos e das atividades essenciais (Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020). O principal destaque na política fiscal envolve o Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, que reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e a Emenda Constitucional nº 106 de 07 de maio de 2020, também chamada de “Orçamento de Guerra”.

O Decreto Legislativo 6/2020 desobrigou o Poder Executivo a expedir decretos de limitação de empenho determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), permitindo, portanto, o descumprimento da meta de resultado primário<sup>158</sup> prevista na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) no ano de 2020 (Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019).

A Emenda Constitucional nº 106/2020 instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia do Covid-19, com a flexibilização legal dos gastos constantes no orçamento público, dispensando o cumprimento das restrições constitucionais e legais no caso do aumento de despesas ou da renúncia de receitas, além da desvinculação das receitas (§ 3º do art. 167 c/c alínea “d”, inciso I, § 1º do art. 62 ambos da CF/88).

O instrumento utilizado para a abertura de crédito extraordinário<sup>159</sup> é a medida provisória (MPV), editada privativamente pelo Presidente da República e submetida de imediato à apreciação do Congresso Nacional. De fevereiro de 2020 a abril de 2021, foram editadas 48 MPV<sup>160</sup> para a abertura de créditos extraordinários destinados ao combate à pandemia de Covid-19, totalizando mais de R\$ 544 bilhões de reais (pagos) e R\$ 700 bilhões de reais (previstos).

A principal fonte de financiamento destes gastos é o endividamento público realizado por meio da emissão de títulos do Tesouro Nacional. Além da dispensa de atendimento da

---

<sup>158</sup> Resultado Primário é uma meta fiscal que avalia se o governo está gastando mais do que arrecada. Basicamente é a diferença entre as despesas e as receitas fiscais. BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários**. *s.d.*

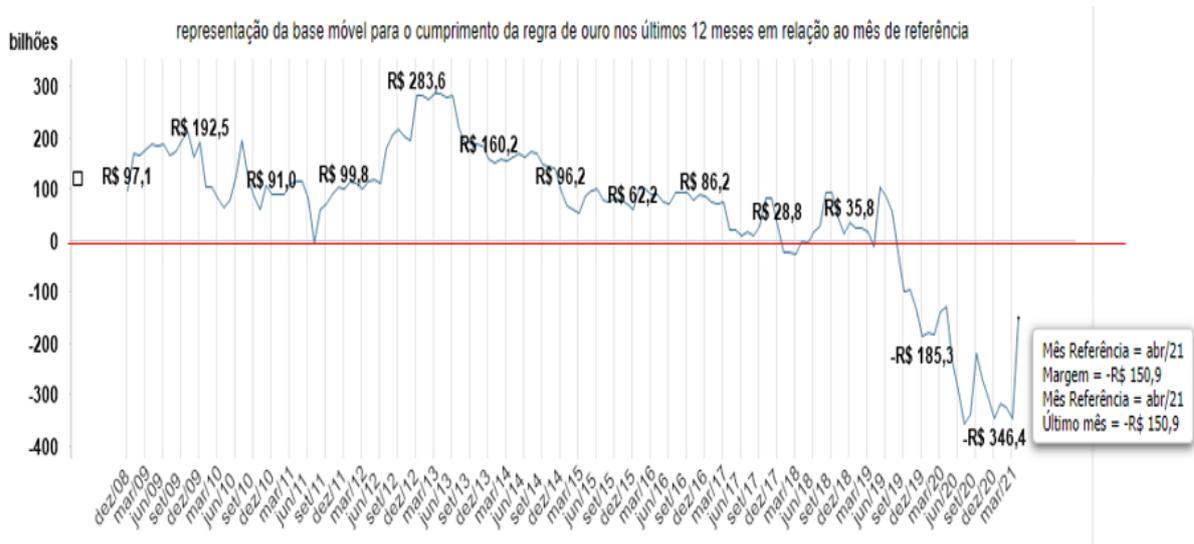
<sup>159</sup> Crédito Extraordinário é o “crédito adicional para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, aberto por meio de medida provisória” (CF, art. 167, § 3º; Lei nº 4.320/1964, art. 41, III). BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários**. *s.d.*

<sup>160</sup> MPV-2020 nº (921, 924, 929, 935, 940, 939, 937, 941, 942, 943, 947, 949, 953, 957, 956, 962, 963, 965, 967, 969, 970, 972, 978, 977, 976, 985, 988, 989, 990, 991, 994, 997, 999, 1001, 1002, 1004, 1007, 1008, 1011, 1015, 1020) e MPV-2021 nº (1030, 1032, 1035, 1038, 1037, 1041 e 1044).

Regra de Ouro<sup>161</sup> no art. 4º da EC nº 106/2020, o art. 6º desta mesma emenda permite o refinanciamento da dívida pública para pagar juros e encargos. Portanto, tem-se o aprofundamento da crise fiscal, além do constante aumento e financeirização da dívida.

O Gráfico 1 abaixo detalha o descumprimento da Regra de Ouro a partir do segundo semestre de 2019, ou seja, as finanças e o endividamento público já estavam impactando o orçamento brasileiro mesmo antes da decretação oficial da pandemia no país.

**GRÁFICO 1 – Sufficiência da Regra de Ouro (série histórica)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional<sup>162</sup>

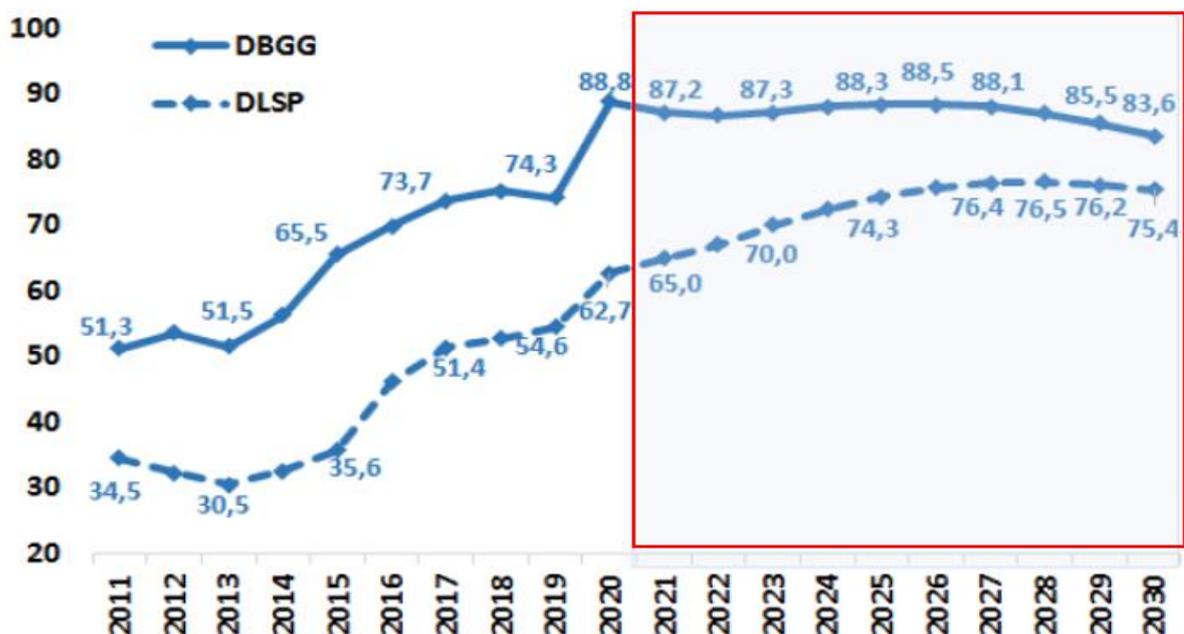
Portanto, e conforme demonstrado acima, o incremento dos gastos públicos, principalmente após o início da pandemia do Covid-19, não teve como foco os investimentos produtivos, mas sim “cobrir” a destinação de recursos nas áreas de assistência social (distribuição de renda por meio do auxílio emergencial) e saúde (combate à pandemia), sendo viabilizado por meio das medidas provisórias, com abertura de créditos extraordinários, autorizando as emissões de novos títulos públicos com o crescimento exacerbado da dívida. A Regra de Ouro negativa demonstra a instabilidade, imprevisibilidade e descumprimento do estabelecido na Constituição de 1988, o profundo desequilíbrio das contas públicas (alto déficit primário e início da elevação da taxa de juros), ausência de reservas para emergências e a má gestão na qualidade do gasto público.

<sup>161</sup> “Denomina-se Regra de Ouro os dispositivos legais que vedam que os ingressos financeiros oriundos do endividamento (operações de crédito) sejam superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida)”. Inciso III do art. 167 da CF/88. BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Painel da Regra de Ouro**. 2021.

<sup>162</sup> BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Painel da Regra de Ouro**. 2021.

Analisando o Gráfico 2 abaixo, tem-se a deterioração fiscal causada pela pandemia, sendo que tanto a Dívida Bruta do Setor Público (DBSP), quanto a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) aumentaram respectivamente para 14,5 % e 8,1 % do PIB no intervalo entre 2019 e 2020. Nota-se que os efeitos da crise sanitária e econômica se estenderão durante anos e mesmo em 2030 não se projetam valores equiparados ao período anterior à pandemia, estando os dois valores das dívidas em patamares acima de 75% do PIB.

**GRÁFICO 2 – Projeções da dívida pública (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional<sup>163</sup> (Realizado, BCB. Projeções: STN/Fazenda/ME.)

Em 2020, durante a pandemia, o FMI chegou a divulgar que a dívida brasileira seria equivalente a 100% do PIB e, como orientações, o Fundo disponibilizou um relatório sobre o país em que recomenda, como política fiscal, a manutenção de teto de gastos em 2021 e, além disso, reforça que seriam necessárias “reformas estruturais” para manter a economia competitiva. O Fundo recomenda “Prosseguir com maior urgência as reformas estruturais para tornar a economia mais competitiva, aberta a negócios e comércio, e atraente para

<sup>163</sup> BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Relatório de Projeções da Dívida Pública** - 2021 nº 1. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 29 abr. 2021. p. 6.

investimento. A criação de empregos é necessária para acabar com a pobreza extrema de forma duradoura”<sup>164</sup>.

Logo, o esforço fiscal deverá ser intensificado para manutenção do equilíbrio das contas públicas e tentativa de blindagem contra os choques econômicos futuros. Conforme demonstrado nas projeções, o desenvolvimento nacional, principalmente nos setores públicos essenciais implicará riscos fiscais e a descontinuidade de diversas políticas sociais, culturais e econômicas.

## 5.2 Distribuição de renda e desigualdade de renda

A ideia de desenvolvimento, à primeira vista, está intrinsecamente relacionada à de progresso econômico-social. Inegável que tal pensamento tenha sido bastante fomentado em solo europeu, principalmente no século XVIII, quando floresciam as ideias iluministas, marco filosófico do capitalismo, e que pressupunham o homem no centro do universo como seu transformador. Ao identificar as raízes históricas do desenvolvimento, Celso Furtado aduz que:

As raízes da ideia de progresso podem ser detectadas em três correntes do pensamento europeu que assumem uma visão otimista da história a partir do século XVIII. A primeira delas se filia ao Iluminismo, que concebe a história como uma marcha progressiva para o racional. A segunda brota da ideia de acumulação de riqueza, na qual está implícita a opção de um futuro que encerra uma promessa de melhor bem-estar. A terceira, enfim, surge com a concepção de que a expansão geográfica da influência europeia significa para os demais povos da Terra, implicitamente considerados “retardados”, o acesso a uma forma superior de civilização<sup>165</sup>.

Concretizar o desenvolvimento nacional - à luz da ideologia constitucional de 1988 - quer dizer também a efetivação de direitos econômicos<sup>166</sup>, sociais e culturais. Progredir, desenvolver-se seria uma atividade essencialmente antropocêntrica, à medida que se relaciona

<sup>164</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. Brazil: 2020 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Brazil. **IMF Staff Country Reports**. Country Report n. 2020/311. Washington: IMF Library, December 2, 2020. p. 6.

<sup>165</sup> FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. rev. pelo autor. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 2000. p. 9.

<sup>166</sup> Elucidativas as palavras do Professor Washington Peluso Albino, o qual teoriza que só se começou a falar em “direitos econômicos” a partir da assunção pelo Estado da obrigação de prestar certos direitos ao cidadão. Em suas palavras “passou-se a falar, então, de direitos econômicos, expressão que localizava, dentro do elenco dos direitos sociais, aqueles que se fixavam mais diretamente em elementos referentes à nova função econômica dada ao Estado, a novos direitos do cidadão – que o liberalismo não consagrara – como o direito ao emprego e a uma certa qualidade de vida”. SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 6.

com o homem transformando a realidade ao seu redor. Ao revés, como antônimo à ideia de progresso, tem-se o conceito de estagnação ou de subdesenvolvimento.

Segundo El Horr e Klechowicz, o direito ao desenvolvimento assegurado pelo ordenamento jurídico veio com a Emenda Constitucional nº 45/2004, pois se buscava a “implantação de meios alternativos de solução de litígios, celeridade processual, garantia aos direitos de propriedade e uma reforma mais democrática, com foco na defesa dos direitos fundamentais”<sup>167</sup>.

Portanto, há que se lembrar que o termo desenvolvimento não está sendo tratado aqui apenas quanto ao aspecto econômico, mas também pelo viés cultural, social, jurisdicional, levando também em consideração a ideologia constitucional brasileira de autodeterminação.

Conforme já ressaltado, há quem entenda que o modelo de endividamento brasileiro teria contribuído de alguma forma para incremento de políticas públicas<sup>168</sup>. Contudo, a ideia que melhor encontra embasamento em dados técnicos é a de que o endividamento desloca recursos - que seriam usados para efetivação de direitos sociais - para o pagamento de juros aos credores do Estado.

Importante salientar que, a partir do Plano Real, nota-se no Brasil um esforço para conseguir e manter superávits primários positivos (em torno de 3%), o que foi possível durante algum tempo à custa do enrijecimento da tributação de consumo e bens, além das já citadas reformas previdenciária e administrativa, ambas de viés neoliberal.

Nesta mesma vertente, tem-se o desemprego persistente, que é reconhecido como um dos principais mecanismos de exclusão social e política, caracterizando assim o subdesenvolvimento da nação. Considerando que a austeridade fiscal não promove desenvolvimento para o país, a dinâmica do pleno emprego fornece uma abordagem nova e interdisciplinar, pois se tem o mercado de trabalho não apenas como uma instituição econômica, mas como uma instituição social para promover a redução da desigualdade.

Logo, são objetivos da busca pelo pleno emprego<sup>169</sup> a redução progressiva da desigualdade socioeconômica e da pobreza no país, por meio de geração de empregos,

---

<sup>167</sup> EL HERR, Arthur Passos; KLECHOWICZ, Letícia. A hipertrofia do Supremo Tribunal Federal após a Emenda Constitucional n. 45/2004. *In*: SALGADO, Eneida Desiree (coord.). **Constituição, texto e contexto**: 30 anos depois. Curitiba: Íthala, 2019. p. 125.

<sup>168</sup> Essa discussão será retomada em tópico posterior, em que se demonstra os papéis do endividamento público no cenário brasileiro.

<sup>169</sup> “Equilíbrio entre a procura de trabalho e a oferta de ocupações remuneradas, acarretando a ausência de desemprego, que é um dos objetivos da ordem econômica, apanágio de um Estado de bem-estar social”. LEITE, George Salomão; AGRA, Walber de Moura. Pleno Emprego. *In*: DIMOULIS, Dimitri (coord. geral). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 137.

aumento dos salários reais e conseqüentemente melhoria global das condições de trabalho, impulsionando o desenvolvimento nacional.

Em outras palavras, Canotilho, refletindo sobre imperativo social do estado de direito, entende que a Constituição aponta para a “libertação da angústia da existência da pessoa” mediante mecanismos de socialidade, dentre os quais se incluem a possibilidade de trabalho, emprego e qualificação profissional, ou seja, a Constituição deve viabilizar mecanismos assistenciais, como a proteção contra o desemprego<sup>170</sup>.

Na verdade, a simples existência dos juros do capital investido no título é vista por muitos como mecanismo de concentração de renda:

Nesse sentido, a simples existência dos juros implica um tipo de exploração sobre certas classes. Os juros da dívida pública, considerados do ponto de vista do Estado, expressam a transferência de mais-valia entre as classes. A dívida pública torna-se uma questão de economia política, na medida em que ela, nesse contexto, opera como o mecanismo fundamental de manutenção da concentração de renda no país<sup>171</sup>.

Por esse viés, a dívida pública torna-se, por assim dizer, a dívida do Estado com apenas uma classe social: a que tem disponibilidade financeira suficiente para fazer tais investimentos e que, em regra, não é a principal destinatária de serviços públicos. Assim, ao passar a tributar mais e emitir mais títulos públicos, para ter condições de pagar as dívidas contraídas nos anos anteriores, o Estado dá concretude ao endividamento exacerbado e sem controle, inviabilizando o cumprimento do objetivo constitucional do desenvolvimento, ampliando a desigualdade de renda no país.

### 5.3 Intergeracionalidade e sustentabilidade da dívida pública

O filósofo americano John Rawls realiza a primeira abordagem moderna sobre a Justiça entre Gerações - que posteriormente será entendida como justiça intergeracional - em 1971, na obra “Uma Teoria de Justiça”, apontando que há uma conexão necessária entre as gerações e que a geração atual deve respeitar as reivindicações das gerações sucessoras. Nesse sentido, defende também que “cada geração deve não apenas preservar os ganhos de

<sup>170</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 249.

<sup>171</sup> BRITO, Mateus Bittencourt de. **Dívida Pública: a base da financeirização no Brasil**. 2020. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. p. 93.

cultura e civilização, e manter intactas aquelas instituições justas que foram criadas, mas também deve poupar recursos (capital real)”<sup>172</sup> para as gerações futuras.

Considerando inicialmente que a geração atual tem uma responsabilidade ética quanto ao direito das gerações futuras (justiça intergeracional), tem-se que a administração incorreta da dívida pública brasileira é um fator relevante, aliás, um obstáculo, à consecução efetiva do direito humano ao desenvolvimento.

Para Joerg Chet Tremmel, justiça intergeracional, envolve o compromisso ético e moral com a distribuição de bens e recursos entre gerações contemporâneas, permitindo às gerações futuras a garantia de seus direitos fundamentais sociais como seres humanos<sup>173</sup>. Ainda segundo o autor, justiça intergeracional pode ser entendida como a obrigação que temos em “deixar para as gerações futuras (e futuros animais sencientes) as condições para uma vida que valha a pena ser vivida - independentemente do nosso próprio nível de bem-estar”<sup>174</sup>.

Inicialmente a justiça intergeracional envolveu as seguintes questões: (a) econômicas, como a criação de uma poupança futura<sup>175</sup>; (b) ambientais, ou seja, como a geração atual poderia conservar o meio ambiente de forma sustentável para que as gerações futuras tivessem direito à vida<sup>176</sup> e (c) assistenciais, como as pensões seriam pagas considerando como premissa o aumento da expectativa de vida<sup>177</sup>.

A criação de uma poupança para as gerações vindouras envolve o conceito de superávit primário e reserva monetária, ou seja, a nação deve gastar menos do que arrecada, gerando assim recursos positivos para viabilizar a poupança interna para enfrentamento das crises futuras com razoável tranquilidade orçamentária.

Já a questão vinculada ao meio ambiente determina que o desenvolvimento de uma nação deve ser sustentável<sup>178</sup> e gerar crescimento com consciência ambiental. Os países altamente industrializados já realizaram o uso predatório dos seus recursos naturais e na

---

<sup>172</sup> RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Original Edition. Cambridge, Massachusetts: Havard University, 2005. p. 285. Tradução nossa. No original: “Each generation must not only preserve the gains of culture and civilization, and maintain intact those just institutions that have been established, but it must also put aside in each period of time a suitable amount of real capital accumulation”.

<sup>173</sup> TREMMEL, Joerg Chet. **A Theory of Intergenerational Justice**. London: Earthscan, 2009.

<sup>174</sup> TREMMEL, Joerg Chet. **A Theory of Intergenerational Justice**. London: Earthscan, 2009. p. 197. Tradução nossa. No original: “[...] we are obligated to leave to future generations (and future sentient animals) the conditions for a life worth living – regardless of our own level of well-being”.

<sup>175</sup> RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Original Edition. Cambridge, Massachusetts: Havard University, 2005.

<sup>176</sup> TREMMEL, Joerg Chet. **A Theory of Intergenerational Justice**. London: Earthscan, 2009.

<sup>177</sup> THOMPSON, Janna. **Intergenerational Justice: Rights and Responsibilities in an Intergenerational Polity**. New York: Routledge, 2009.

<sup>178</sup> FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Círculo do Livro, 1974.

atualidade expropriam os recursos dos países em desenvolvimento, mantendo-os no círculo vicioso da pobreza e da desigualdade de renda e de oportunidades de superação do *status quo*.

No âmbito previdenciário, o Estado deve se preparar para o natural envelhecimento da população e o conseqüente aumento de recursos com o pagamento das aposentadorias, encontrando novas fontes de financiamento que não prejudiquem as condições de vida das gerações futuras.

Nesse contexto e tendo em vista que a dívida pública tem potencial de retirar recursos do orçamento público, gerando graves conseqüências ao longo dos anos (endividamento excedendo em 100% o PIB da nação), urge que os destinatários de tais políticas também participem do controle da dívida. Nesse sentido, Maria Lúcia Fattorelli aduz pela necessidade de construir uma auditoria cidadã da dívida pública:

Por esta razão é fundamental a iniciativa de organizar uma Auditoria Cidadã da Dívida Pública, a fim de revelar as engrenagens que geram dívidas públicas, não somente com o objetivo de democratizar o conhecimento e mobilizar a sociedade em busca de transparência acerca do processo de endividamento em cada país, região ou localidade, mas também de fortalecer a participação social nas lutas a favor de outro modelo econômico, mais equitativo e respeitoso para com os direitos humanos e a natureza<sup>179</sup>.

Com razão, a Auditoria Cidadã da Dívida Pública é instrumento que viabiliza a democracia coparticipativa, de forma que destinatários das normas consigam também se enxergar como seus produtores.

No tocante à dívida pública, a Auditoria Cidadã também visa à maior transparência de dados, dos fatores que têm levado ao crescimento do déficit, bem como eventuais mecanismos utilizados para o controle das emissões de títulos públicos, além das operações compromissadas (art. 192 da CF/88) que destinam as sobras de caixa dos bancos gerando aumento da dívida pública.

Permite também identificar “quem se beneficiou dos recursos; em que esses foram aplicados; verificar se foram cumpridas as normas legais e administrativas existentes; quais os impactos sociais, econômicos, humanos e ambientais”<sup>180</sup>.

Contudo, há que se salientar que a auditoria cidadã (prevista no art. 26 do ADCT) ainda está longe de ser efetivamente implementada, visto que, em geral, sua ocorrência depende de iniciativa do próprio Executivo, que nem sempre tem interesse em discutir

<sup>179</sup> FATTORELLI, Maria Lucia (coord.). **Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos**. Brasília: Inove, 2013. p. 76.

<sup>180</sup> FATTORELLI, Maria Lucia (coord.). **Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos**. Brasília: Inove, 2013. p. 77.

publicamente as negociações realizadas junto às instituições financeiras internacionais, principalmente junto ao FMI. Caso fosse prática comum no Brasil, a auditoria - além de ser instrumento de incremento da democracia constitucional - permitiria que a dívida fosse colocada em debate público, em que eventuais excessos pudessem ser criticados e eventualmente impugnados.

Dentre diversos questionamentos que poderiam ser colocados, Fattorelli indica uma relevante questão que poderia ser levantada: “Qual é a responsabilidade do FMI e de outras instituições por coagir governos para que implementem planos de ajuste fiscal e antirreformas contra os interesses de seus povos e em benefício do setor financeiro?”<sup>181</sup>.

Por todo o exposto, a “justiça e a boa-fé exigem que dívida nacional continue a ser paga, e que aqueles que investiram seus capitais para benefício geral não deveriam ser privados de suas justas pretensões por razões utilitaristas”<sup>182</sup>, porém faz-se necessária a transparência destes empréstimos, por meio de uma análise criteriosa dos valores.

A dificuldade de se acessar os dados da dívida pode ser um entrave à participação popular, o que exigirá que a sociedade se organize - contando com a participação de pessoas efetivamente interessadas - para que se possa promover o debate público de temas que tramitam como sigilosos. Segundo Fattorelli, “Todos os anos, o pagamento dos gastos com a chamada dívida pública consome quase metade do orçamento federal e sequer sabemos para quem estamos pagando, pois a identificação dos credores é informação sigilosa!”<sup>183</sup>.

Ademais, a responsabilidade dos bancos, que são os beneficiários de tais empréstimos, quanto efetivamente os países receberam de fundos internacionais, quais foram as exigências, enfim, o debate se tornaria mais claro para aqueles que, ao fim, pagarão a conta, seja por meio de carga tributária ou diminuição de orçamento social para o desenvolvimento nacional. Salienta-se que esse sistema da dívida gera impactos não só nos serviços de competência da União, mas também afeta significativamente Estados e Municípios.

Na Tabela 1, evidencia-se que nos últimos 20 anos a participação da dívida líquida (% PIB) nos Estados e Municípios permaneceu relativamente estável. O principal destaque é o período de 2013-2020, pois a participação da dívida líquida no PIB aumentou 32,5%, sendo que, “O elevado patamar do endividamento público federal e seus respectivos pagamentos faz

<sup>181</sup> FATTORELLI, Maria Lucia (coord.). **Auditoria Cidadã da Dívida Pública**: Experiências e Métodos. Brasília: Inove, 2013. p. 80.

<sup>182</sup> RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Tradução Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 179.

<sup>183</sup> FATTORELLI, Maria Lucia. Sistema da Dívida Pública: Entenda como você é roubado. In: SOUZA, Jessé; VALIM, Rafael (coord.). **Resgatar o Brasil**. São Paulo: Contra-corrente/Boitempo, 2018. p. 61.

com que a União concentre os recursos orçamentários, limitando, desta forma, as transferências aos estados e aos municípios”<sup>184</sup>.

**TABELA 1 – Dívida líquida detalhada por ente (% PIB)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Dívida líquida total</b>	<b>51,5</b>	<b>59,9</b>	<b>54,3</b>	<b>50,2</b>	<b>47,9</b>	<b>46,5</b>	<b>44,5</b>	<b>37,6</b>	<b>40,9</b>	<b>38,0</b>
Governo federal	31,9	38,1	34,0	31,2	30,4	30,2	29,7	24,4	29,2	26,9
Banco Central	-0,6	-0,4	-0,3	-0,4	0,2	0,4	0,3	-1,0	-1,2	-1,1
Governos estaduais	15,5	17,3	16,2	15,6	14,1	13,2	11,9	11,6	10,5	10,0
Governos municipais	2,0	2,4	2,3	2,3	2,0	2,0	1,8	1,8	1,7	1,6
Empresas estatais	2,7	2,6	2,1	1,5	1,2	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Dívida líquida total</b>	<b>34,5</b>	<b>32,2</b>	<b>30,5</b>	<b>32,6</b>	<b>35,6</b>	<b>46,1</b>	<b>51,4</b>	<b>52,8</b>	<b>54,6</b>	<b>63,0</b>
Governo federal	24,3	22,1	20,5	22,0	25,0	35,8	41,2	42,3	44,9	54,2
Banco Central	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-3,1	-2,5	-2,8	-2,8	-3,3	-5,0
Governos estaduais	9,2	9,2	9,1	9,5	11,0	10,9	11,0	11,4	11,2	11,7
Governos municipais	1,6	1,6	1,6	1,6	1,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2
Empresas estatais	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9

Fonte: Banco Central do Brasil<sup>185</sup> (Realizado, BCB. Projeções: STN/Fazenda/ME.)

Ademais, a própria dívida interna dos Estados com a União tem condão de tornar estes entes federados ainda mais dependentes de recursos do setor financeiro internacional, com vistas ao pagamento da União.

Já no contexto interno, conforme dados do Banco Central do Brasil (BACEN), tem-se a existência de uma Dívida Bruta do Governo Geral (fev/2021) em R\$ 6,744 trilhões, equivalente a 90% do Produto Interno Bruto<sup>186</sup>, gerando assim a necessidade de novos empréstimos, para cobrir déficits históricos, com a consequente emissão de títulos públicos, que representam a assunção de novas dívidas para as futuras gerações.

Apesar de a Lei de Responsabilidade Fiscal e de a Lei 4.320/64 já trazerem diretrizes de controle do endividamento público, somente com a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, tem-se a positivação no texto constitucional do termo “sustentabilidade da

<sup>184</sup> FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília: Inove, 2013. p. 51.

<sup>185</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Tabelas Especiais**. 2021.

<sup>186</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas fiscais**. Nota para a imprensa - 31/03/2021. A Dívida Bruta do Governo Geral-DBGG compreende Governo Federal, INSS e governos estaduais e municipais.

dívida” (inciso VIII do art. 163 c/c do art. 164-A c/c § 2º do art. 165 da CF/88)<sup>187</sup>, embora ainda dependente de Lei Complementar para o detalhamento que estabeleça a regulamentação prática sobre o controle da dívida pública brasileira.

Na atualidade, conjugando esta premissa com o direito ao desenvolvimento, tem-se a justiça intergeracional vinculada ao endividamento público. Portanto, a responsabilidade com as gerações futuras envolve não só o correto gerenciamento da dívida pública, mas também a sustentabilidade financeira (recursos arrecadados x recursos gastos) no longo prazo.

#### 5.4 O papel do endividamento público para o desenvolvimento nacional brasileiro

As consequências do endividamento público brasileiro geram interpretações e pontos de vista múltiplos. Certamente, o principal meio de pagamento da dívida pública brasileira está enraizado em emissões de títulos públicos, quando deveria ser por meio da retomada dos investimentos públicos que geram retornos vinculados ao desenvolvimento.

A título de exemplo, os informes oficiais do Tesouro Nacional trabalham com a ideia de que a prorrogação da amortização da dívida gera consequências positivas, pois poderá haver um aumento do tempo para pagamento ou diminuição de parcelas. Nesse sentido, o refinanciamento da dívida, por um viés otimista (quicá a visão do governo), poderá ser visto como a tentativa de se obter condições mais vantajosas para o débito:

O Refinanciamento da dívida é a dívida do governo que é paga com recursos de novas dívidas (é como se uma pessoa quitasse um empréstimo no banco com recursos provenientes de um novo empréstimo, buscando sempre que possível

<sup>187</sup> “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: [...] VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição. [...]”

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição. Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

condições mais vantajosas). Os Juros da dívida da União são como os juros de qualquer empréstimo: representam a remuneração do prestador<sup>188</sup>.

Há posições doutrinárias que também corroboram o entendimento de que o endividamento pode criar condições favoráveis à persecução dos objetivos fundamentais da república, como a redução da desigualdade. Nesse sentido, Werther Botelho, Marciano Godoi e Luciano Ferraz aduzem que em período em que houve certa pressão por superávits primários, também houve redução de desigualdades sociais e um movimento tendente a erradicar a pobreza.

O aumento dos gastos sociais conviveu no Brasil com outra prioridade, a da geração de significativos superávits primários destinados ao pagamento dos vultosos juros da dívida pública. Como se sabe, os incrementos no pagamento de juros da dívida pública têm impactos concentradores de renda, mas, mesmo assim, optou-se desde 1999 – quando a dívida pública atingiu níveis muito altos – por uma política conservadora de formação contínua de altos superávits primários, o que fez com que, em 2011, a dívida soberana brasileira deixasse de ser considerada como de grau de investimento<sup>189</sup>.

Continuam os autores argumentando que, “no período de 2001-2012 a desigualdade social diminui em um ritmo acelerado. O fato é que, depois de 25 anos de vigência da Constituição, o Brasil logrou atingir seu menor nível de desigualdade social desde os registros iniciais da década de 1960”<sup>190</sup>.

No entanto, em que pese ser possível cogitar um viés redistributivo no incremento de gastos com políticas sociais voltadas à erradicação da pobreza e redução da desigualdade, direcionadas ao desenvolvimento nacional, certo é que o sistema tributário nacional impõe um freio a tal perspectiva otimista, haja vista seu caráter demasiado regressivo, onerando basicamente o consumo de bens e serviços.

Não obstante as opiniões contrárias, o endividamento impacta gerações presentes e futuras, principalmente dos países ainda em desenvolvimento, como o Brasil, que redirecionam recursos para refinanciamento e pagamento de juros de suas dívidas, as quais inclusive podem ser pautadas em títulos do mercado externo, tornando estes países ainda mais dependentes de instituições internacionais como o FMI e Banco Mundial.

Nesse caminhar, são elucidativas as teorizações de Cephias Lumina, para quem:

<sup>188</sup> BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Por Dentro das Contas da Dívida**. 4º Trimestre/2020. Brasília: Tesouro Nacional, 2021. p. 5.

<sup>189</sup> FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 32.

<sup>190</sup> FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 32.

o peso excessivo da dívida externa tem um impacto adverso na realização dos direitos humanos e no desenvolvimento nos países devedores de duas formas principais e inter-relacionadas: (a) por meio do desvio de recursos dos serviços sociais básicos; e (b) por meio de condicionalidades de política associadas a mecanismos internacionais de alívio da dívida que minam a apropriação pelo país das estratégias de desenvolvimento nacional<sup>191</sup>.

Assim, necessário abandonar-se, principalmente em período de (e pós) pandemia, discursos recém-propagados no sentido de ser imprescindível reduzir gastos com seguridade e políticas públicas, sob pena de se lançar o Estado à depressão econômica, pelo elevado desemprego, crescimento da pobreza, falta de moradia, ausência de geração de renda e outros problemas sociais. A emissão recorrente de títulos com o fim de saldar débitos da dívida gera o que se tem chamado de financeirização, pois não há uma amortização real do débito, mas sim um novo débito. Os Estados entram, assim, em ciclo vicioso em que a opção por novas emissões faz com que recursos sejam retirados do orçamento social para fazer frente aos credores de títulos.

Conforme o Gráfico 2, vê-se que seria quase impossível que as despesas orçamentárias decorrentes da pandemia voltem a ficar dentro do chamado teto de gastos e, conforme já demonstrado nas projeções do Banco Central, os valores do endividamento não retornarão aos patamares pré-pandemia até o ano de 2030. Já o Gráfico 3 apresenta as estatísticas do percentual de despesas do governo central brasileiro, gastos pelo país no período de 2013 a 2019, seguindo a Classificação por Função de Governo (*COFOG - Classification of Functions of Government*), desenvolvida em parceria pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e a Organização das Nações Unidas - ONU.

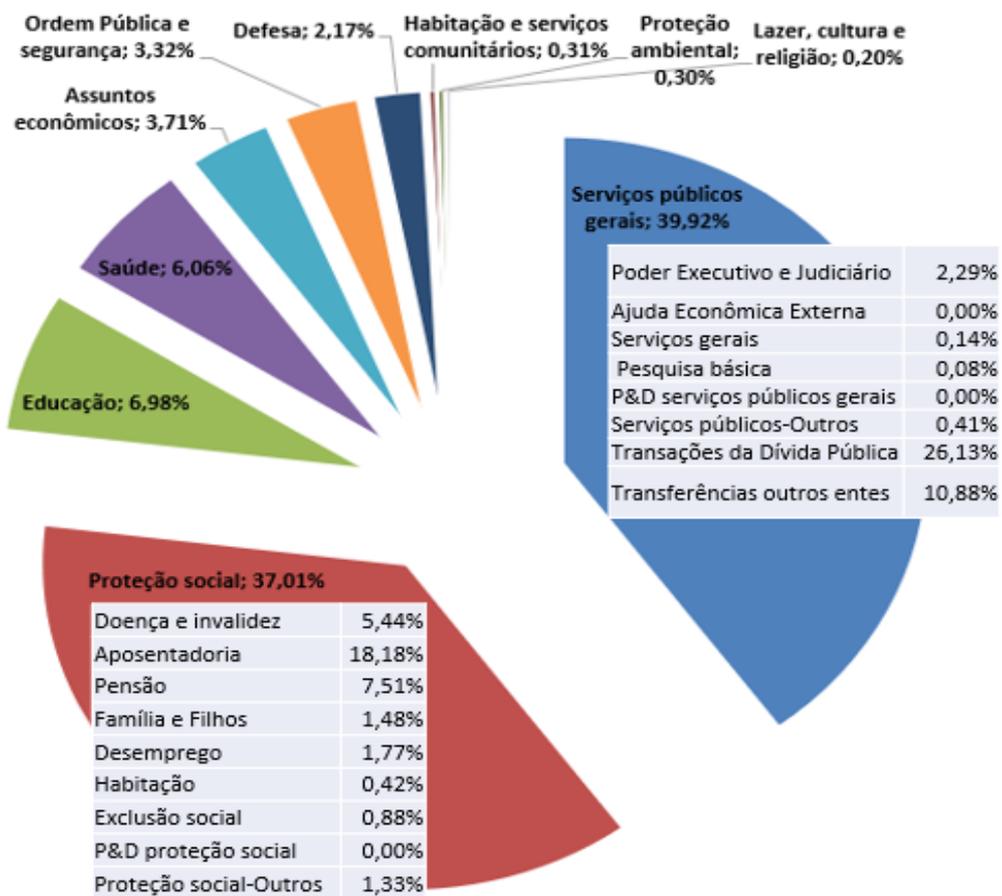
A análise das despesas por função revela quanto o governo gasta em suas áreas de atuação, como previdência, educação, dívida pública, saúde, proteção social, defesa, dentre outros. Conforme se depreende do detalhamento das despesas, nota-se que no período de sete anos (2013-2019), o maior percentual do orçamento foi destinado à função de serviços públicos gerais (39,92%), sendo a subfunção de transações da dívida pública responsável por 26,13%. Assim, o argumento de que a emissão de títulos para pagamento da dívida seria um “alívio” para o Estado, já que não teria que se desfazer imediatamente da disponibilidade do dinheiro e teria

---

<sup>191</sup> LUMINA, Cephas. Sovereign debt and human rights. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 292. Tradução nossa. No original: “Excessive external debt burdens have an adverse impact on the realization of human rights and development in debtor countries in two main interrelated ways: (a) through diversion of resources from basic social services; and (b) through policy conditionalities attached to international debt relief mechanisms which undermine country ownership of national development strategies”.

condições de negociar no futuro melhores condições para pagamento, não se verifica em dados concretos.

**GRÁFICO 3 – Percentual (%) das Despesas por Função do Governo Central: Classificação COFOG (OCDE/ONU) para o Brasil – 2013 a 2019**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento-SIOP<sup>192</sup>.

Em contraponto ao suposto desenvolvimento causado pelo endividamento, há que se lembrar de que nos períodos em que a dívida brasileira parecia crescer de forma assustadora e sem precedentes internacionais, as medidas cogitadas para enfrentamento foram ajustes fiscais e reformas (previdenciária e trabalhista, por exemplo) que causaram impacto direto e negativo em direitos sociais fundamentais e ao direito ao desenvolvimento integral da nação.

<sup>192</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP. **COFOG** - Gasto público brasileiro conforme a metodologia da OCDE/ONU. *s.d.* Foi utilizada a metodologia da Classificação por Função de Governo (COFOG - *Classification of Functions of Government*) da OCDE/ONU, o que torna os dados do gasto por função do governo central no Brasil comparáveis com os de outros países. A classificação da despesa restringe-se à despesa do governo central, não incluindo os dados do Banco Central, mas incluindo as despesas com juros da União e as transferências constitucionais do governo federal para estados e municípios.

Na década de 1990, quando o Brasil passava por grave crise, os pilares de enfrentamento foram os seguintes: (a) austeridade fiscal, na forma de metas de resultado primário bastante estritas para o triênio 1999/2001; (b) aprovação das chamadas “reformas”; (c) adoção de metas de inflação (*inflation target*); e d) livre-flutuação cambial<sup>193</sup>.

No campo das reformas, o trabalhador que planejava se aposentar mais cedo sofreria uma grande perda pela criação de redutores da renda mensal inicial:

Em 1999, o Governo continuou a procurar criar as bases para uma mudança permanente da situação fiscal do país. Duas medidas foram relevantes nesse sentido. A primeira foi a aprovação de novas regras para aposentadoria, limitando seriamente os rendimentos de quem se aposentasse muito cedo. Embora as aposentadorias precoces continuem sendo possíveis, quem se retirar muito cedo terá um teto baixo de rendimentos, que vai aumentando à medida que o indivíduo posterga a sua aposentadoria. Isso modificou substancialmente para melhor as perspectivas de um agravamento do déficit previdenciário nos próximos anos. A segunda medida foi o envio de uma proposta de Emenda Constitucional – discutida durante o ano 2000 – desvinculando até 2006 uma parte dos recursos anteriormente vinculados, o que amplia um pouco a margem de manobra do Governo na contenção do gasto público<sup>194</sup>.

Além disso, não se pode olvidar que o refinanciamento pode causar sérios problemas de autodeterminação e soberania, já que “a elegibilidade dos países pobres para novos empréstimos está normalmente sujeita às condicionalidades estabelecidas por instituições financeiras internacionais”<sup>195</sup>.

Nesse sentido, o Estado passou a ter novas responsabilidades e inclusão social que culminaram na necessidade de redução das despesas, controle das crises e um maior endividamento, passando por um período de transição do Estado fiscal ao “Estado endividado”<sup>196</sup>, acumulando dívidas que, na maioria das vezes, não tiveram a contrapartida para o financiamento dos direitos conquistados no constitucionalismo social.

Por tudo exposto e comprovado, vê-se que o Brasil é extremamente onerado pela dívida pública e sua financeirização (juros sobre juros), destinando praticamente o quádruplo dos seus gastos com saúde e educação para o refinanciamento infinito do seu endividamento, caracterizando assim grave afronta constitucional e ao direito ao desenvolvimento.

<sup>193</sup> GIAMBIAGI, Fábio; AVERBUG, André. **A crise brasileira de 1998/1999: origens e consequências**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Texto para Discussão n. 77. p. 28.

<sup>194</sup> GIAMBIAGI, Fábio; AVERBUG, André. **A crise brasileira de 1998/1999: origens e consequências**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Texto para Discussão n. 77. p. 28.

<sup>195</sup> LUMINA, Cephas. Sovereign debt and human rights. *In: UNITED NATIONS (org.). Realizing the Right to Development*. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 295. Tradução nossa. No original: “ Poor countries’ eligibility for new loans or debt relief is typically subject to conditionalities set by the international financial institutions”.

<sup>196</sup> MAZZA, Willame Parente. O Estado Endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais. *In: CONTI, José Mauricio (coord.). Dívida Pública*. São Paulo: Blucher, 2018. p. 390.

## 6 CONCLUSÃO

A busca pelo “desenvolvimento” e “melhoria das condições gerais de vida” está contida no instinto de sobrevivência humana. O termo “desenvolvimento” é um conceito jurídico indeterminado, tanto na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento de 1986 como nos Tratados internacionais ratificados pelo Brasil e na Constituição de 1988. Isso se dá porque do ponto de vista linguístico a significação não tem conteúdo fixo, nem pode ser limitada, sendo resultado da interação do texto e o contexto, ou seja, premissas epistemológicas, fatores políticos, econômicos e sociológicos que permearam a ideia de desenvolvimento no tempo.

A melhor compreensão do conceito de desenvolvimento pressupõe uma abordagem teórica multidisciplinar, apartada de eurocentrismos e de um viés estritamente econômico. Tal conceito está também relacionado à possibilidade de autodeterminação dos povos, de participação democrática e da possibilidade de influenciar efetivamente na tomada de decisões e políticas públicas. De tal modo, há que se ter em mente que o conceito de desenvolvimento pressupõe, como *locus* ideal, um Estado que garanta e efetive direitos fundamentais relacionados à liberdade de expressão e à participação política, que se comprometa a combater as desigualdades sociais, bem como a corrupção, além de garantir aos cidadãos o livre acesso a informações de interesse público, de modo que seja possível exercer a autonomia privada em equiprimordialidade com a autonomia pública.

Nesse sentido, a Declaração de 1986, define o desenvolvimento em termos amplos e abrangentes, como um processo complexo, subjetivo, multidimensional, integrado e dinâmico, que, por meio de múltiplas interações nas esferas econômica, social, cultural e política, gera um progresso contínuo amparado em justiça social, igualdade, bem-estar e respeito pela dignidade fundamental de todos os indivíduos, grupos e povos.

Em que pese a não ratificação pelo Brasil da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU Resolução nº 41/128, de 04 de dezembro de 1986), é possível afirmar que o estado brasileiro não está menos comprometido com a garantia do direito ao desenvolvimento. Isso se diz porque a própria CF/88, em âmbito interno, positivou diversos dispositivos legais - similares àqueles presentes na Declaração - que “obrigam” o Estado a efetivar direitos e liberdades individuais, marcadamente os índole social, como educação, saúde, lazer, transporte, moradia, trabalho, dentre outros.

Seja da perspectiva econômica, política ou social, fato é que o constituinte de 1988 contemplou em seu trabalho todos os direitos vinculados ao desenvolvimento nacional da

nação e preconizados pela Declaração da Organização das Nações Unidas. Não obstante o respeito que a Constituição demonstra pelos tratados internacionais, principalmente os que tratam de direitos humanos, a discussão em torno da aplicabilidade da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento cede espaço ante à normatividade própria da CF/88, a qual prevê, inclusive detalhadamente, direitos e garantias que gravitam em torno do desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República.

Contudo, malgrado a farta previsão constitucional de princípios e objetivos atinentes ao desenvolvimento, o que aproxima a ordem jurídica brasileira da normatividade internacional da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, o ordenamento pátrio mostrou-se simpático à integração com outros diplomas de relevada importância para a concretização do desenvolvimento nacional, tais como a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção de Viena, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Forma-se, assim, um sistema normativo brasileiro em torno do desenvolvimento nacional, o qual é amparado pelos diversos tratados já ratificados pelo país, dando ensejo a um arcabouço legal, procedimental, epistemológico e principiológico que assegura a existência, no país, de um “direito ao desenvolvimento”.

Dentro dessa variada normatividade sempre aberta ao incremento e positivação de novos direitos, importante que sejam respeitadas as especificidades de cada Estado, em observância ao princípio da autodeterminação dos povos. Contudo, isso não justifica que o desenvolvimento nacional seja colocado em segundo plano, como por exemplo a autovinculação negativa da Constituição gerada pela EC 95/2016, principalmente quando já há imposições de ordem interna e internacional que norteiam a atuação econômico-financeira para a concretização do desenvolvimento em todas as suas acepções. Sendo um dos objetivos fundamentais da República brasileira, vê-se que o Estado tem importante papel na consecução do desenvolvimento.

Pensar de modo contrário seria cogitar que o Estado se outorgou, por meio de sua Constituição, um objetivo que não se pretendia cumprir. Assim, vê-se que o Estado deve assumir papel de protagonismo na consecução do direito ao Desenvolvimento. No caso brasileiro, a própria CF/88, no título dos princípios fundamentais, elenca como um de seus objetivos fundamentais a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, I, CF/88).

Como todos os direitos humanos, o direito ao desenvolvimento abrange um direito específico de participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico, social, cultural e

político. Exige-se cada vez mais do Estado uma abordagem baseada nos direitos humanos para a política econômica e o desenvolvimento nacional, com o direito ao desenvolvimento em seu centro. Assim, o Estado não deve apenas tomar medidas concretas para melhorar as condições econômicas, sociais e culturais de sua população, mas também viabilizar de maneira democrática a formulação das políticas públicas de desenvolvimento e o acompanhamento dos resultados. Uma estratégia de desenvolvimento que desrespeita ou interfere nos direitos humanos é a própria negação do desenvolvimento.

Para tanto, imprescindível que se agasalhe direitos e garantias fundamentais, além de se criar mecanismos de promoção e defesa da democracia, pois somente em Estados Democráticos o desenvolvimento encontra o seu *locus* ideal. Além do Estado, é fundamental a participação democrática dos indivíduos, grupos e povos na tomada de decisões coletivas (justiça social), na escolha de suas próprias organizações representativas e na liberdade de ação democrática, livre de interferências.

Com razão, a participação popular é imprescindível para o fortalecimento da democracia, mas, especificamente no campo do endividamento, para que se averigue as origens do (des)controle da dívida pública, quais suas origens e os impactos da financeirização da dívida. Por meio da autonomia privada (liberdades individuais), a população será capaz de exercitar efetivamente a cidadania com vistas à fiscalização do cumprimento de interesses públicos. Renova-se, portanto, a equprimordialidade da autonomia privada e pública, de modo que se possa utilizar instrumentos legais para publicizar e tornar transparente o debate em torno da dívida brasileira.

O direito financeiro, consentâneo a essa ideia, tem criado mecanismos de participação popular na atividade financeira do Estado, a exemplo da auditoria cidadã da dívida pública, dos orçamentos participativos e das audiências públicas. O cidadão, portanto, é visto como sujeito do processo de desenvolvimento nacional e não como mero objeto, destinatário passivo das políticas públicas. De tal sorte, a criação de espaços públicos de discussão em que todos estejam linguisticamente habilitados a participarem de modo efetivo, é um desafio ainda a ser superado pela maioria dos países, não sendo o Brasil uma exceção.

A Constituição promulgada em 1988 petrificou direitos e liberdades individuais, bem como impôs ao Estado o dever de prestar direitos fundamentais de índole social, cultural, política e econômica. São, portanto, direitos subjetivos públicos, isto é, direitos do indivíduo exigíveis perante o Estado, o qual não é mais visto como um mero organizador dos poderes. Pelo contrário, na realidade social brasileira, principalmente em regiões mais pobres, não se cogita outra via de acesso a direitos senão por meio do Estado: educação pública, saúde

pública, moradias populares, transporte escolar público dentre outros. Trata-se de prestações a que o Estado está obrigado constitucionalmente e que estão intimamente relacionadas ao orçamento/endividamento público, já que todas possuem custos de implementação.

Assim, diante de tais obrigações e dos limites orçamentários, o Estado durante muito tempo socorre-se dos mecanismos da dívida (refinanciamento contínuo com a emissão de títulos públicos), com o argumento de que isso possibilitaria o incremento de despesas correntes constitucionais e viabilizaria investimentos produtivos de longo prazo (construção de hospitais, escolas, dentre outros). Contudo, à luz do atual (des)controle da dívida pública brasileira, em que mais da metade dos recursos do orçamento do governo federal está comprometido com o endividamento (pagamento de juros, amortizações e refinanciamento da dívida), há que se ter em mente as drásticas consequências que esse processo gera não só para a geração atual, mas também para as futuras gerações.

Por tudo exposto, afirma-se que na atualidade, o endividamento público brasileiro encontra-se num ciclo vicioso, sendo que, dia após dia, o governo emite novos títulos públicos (dívida futura), vê-se obrigado a recolher mais juros sobre o crescente montante, necessita ampliar a base fiscal (principalmente com o aumento de tributos sobre o consumo e renda), provoca desemprego que reduz a renda nacional, arrecada menos e conseqüentemente reduz a participação orçamentária (gastos) nos setores essenciais de desenvolvimento nacional (saúde, educação, infraestrutura, defesa, trabalho, previdência e tecnologia).

Nesse contexto, o Estado cada vez mais sujeita-se à vontade dos grandes agentes internacionais (FMI e Banco Mundial), premido pela necessidade de “reformas neoliberais”, a exemplo da tributária, em que se majora a tributação que tem por base o consumo de bens e serviços, não chegando sequer próximo de rever as bases regressivas do sistema tributário nacional ou a tributação sobre grandes fortunas. Com isso, os destinatários das políticas públicas são duplamente prejudicados: não terão satisfatório acesso a serviços públicos essenciais previstos constitucionalmente como obrigação do Estado e, por outro lado, sentirão o incremento de carga tributária em bens e serviços, atingindo diretamente a renda da população carente brasileira, que por consequência, permanecerá marginalizada.

O Estado é o principal garantidor do direito ao desenvolvimento, utilizando a sistemática do endividamento público para financiar os investimentos em infraestrutura, saúde, educação, trabalho e tecnologia, ou seja, realiza o gerenciamento dos recursos disponíveis para assegurar as oportunidades de desenvolvimento aos cidadãos, associadas à melhoria integral dos padrões de vida de todos. Não se trata – como se poderia cogitar à primeira vista – de superação de paradigmas constitucionais, como se a história caminhasse

em linha reta. Pelo contrário, cada momento constitucional brasileiro foi importante para o aprimoramento do conceito de desenvolvimento e direito ao desenvolvimento, culminando em 1988 com a positivação de tal garantia como objetivo fundamental da República.

Para além, a recente história jurídica e econômico-financeira do Brasil demonstra que o país permanece descumprindo a Constituição de 1988 (Emendas Constitucionais 95/2016, 106/2020 e 109/2021), a qual determina que a atuação fiscal, principalmente na dívida pública, deve ser pautada no desenvolvimento nacional, na sustentabilidade, na redução das desigualdades e na eliminação da pobreza.

A realidade mostra uma clara contradição, pois os interesses públicos estão sendo utilizados para beneficiar o setor financeiro (bancos e instituições internacionais) em detrimento da sociedade atual e futura (povo brasileiro).

O pré-existente descontrole financeiro e econômico de 2019, associado à pandemia do Covid-19, fez crescer o número de mortes, a fome, o desemprego, a pobreza, a desigualdade de renda e a dívida pública, impactando diretamente o direito do povo brasileiro ao desenvolvimento nacional justo, democrático, igualitário, transparente e solidificado na Constituição da República.

O subdesenvolvimento brasileiro é afetado/gerado principalmente pela austeridade fiscal associada à dívida pública insustentável, sendo que os serviços da dívida (refinanciamento e juros) desviam bilhões e bilhões de reais todos os anos das funções essenciais como saúde, educação, tecnologia, trabalho, previdência, defesa e infraestrutura, limitando enormemente as perspectivas de realização do direito ao desenvolvimento.

A ausência de possibilidades de saída deste círculo vicioso inicialmente se manifesta nos setores financeiros e econômicos do Estado e impacta qualitativamente as escolhas políticas da nação, o posicionamento no cenário internacional, a capacidade crítica de reação da população quanto à fiscalização da dívida, a transparência das contas públicas e conseqüentemente colidem com os direitos das gerações futuras.

Considerando todos os encargos da dívida pública e a proporção cada vez maior do total da representatividade desta em relação ao PIB do país, tem-se que o governo brasileiro é incapaz de cumprir o objetivo fundamental de garantir o desenvolvimento nacional, pois se vê obrigado a desviar recursos financeiros, já escassos, dos setores vinculados às garantias fundamentais para o pagamento dos juros e refinanciamento da dívida pública. Portanto, o chamado mecanismo da dívida desvia os recursos das atividades essenciais que visam a redução da pobreza, o desenvolvimento nacional e a realização de todos os direitos humanos.

Para cumprir miniamente o previsto nos textos constitucionais, muitos países são levados a recorrerem a instituições de crédito internacional, como o FMI e Banco Mundial, os quais, para a concessão de empréstimos, condicionam a atuação do Estado solicitante a uma agenda de viés neoliberal, impondo reformas que desgastam direitos sociais e, no caso brasileiro, alavacam as desigualdades oriundas de um sistema de tributação regressivo.

Diversas medidas (de orientação neoliberal), denominadas de “agendas progressistas de desenvolvimento”, são implementadas para tentar conter o aumento exponencial da dívida, tais como: privatizações dos ativos públicos, austeridade fiscal por meio do aumento de impostos, cortes dos gastos públicos, liberalização comercial e reformas estruturais (administrativa, tributária, previdenciária e trabalhista). Porém e conforme exposto por diversas vezes ao longo deste texto, essas medidas funcionam (e com ressalvas) somente no curto prazo, “cobrindo lacunas momentâneas”, sem, contudo, solucionar definitivamente o problema do endividamento público.

No âmbito das privatizações existem diversas implicações significativas no direito ao desenvolvimento, pois são realizadas sobrepondo as audiências públicas (manifestação da vontade popular), os dados históricos de rentabilidade da empresa estatal e sem o devido gerenciamento do risco envolvido, principalmente para a população vulnerável, com a entrega dos serviços necessários para a realização de direitos econômicos, sociais e culturais sob a responsabilidade do setor privado. O cumprimento das obrigações estatais se torna muito mais difícil, pois a empresa privada se organiza num modelo voltado para o lucro e sem qualquer vinculação com o desenvolvimento nacional e/ou o atendimento integral aos direitos e garantias fundamentais.

Em suma, considerando o endividamento público como meio para a concretização do direito ao desenvolvimento, mostra-se relevante a atuação do Estado com foco no bem-estar dos indivíduos em áreas como a disponibilidade de alimentos, acesso a serviços de saúde e educação, políticas populacionais, disponibilidade de empregos, obtenção de um equilíbrio rural/urbano equitativo e fatores ambientais a serem usufruídos plenamente.

Portanto, evidencia-se que o descontrole do endividamento público brasileiro interfere direta e negativamente nas garantias constitucionais em todas suas acepções, atingindo os direitos fundamentais, não só das gerações presentes, mas também das gerações futuras. A forma como o Brasil ingressou em um perigoso ciclo vicioso do mecanismo da dívida pública revela que tal processo é inconstitucional (refinanciamento ilimitado e infinito) e prejudica o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil que é garantir o desenvolvimento nacional.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 320 p.

AL MASRI, Diala; FLAMINI, Valentina; TOSCANI, Frederik G. The Short-Term Impact of COVID-19 on Labor Markets, Poverty and Inequality in Brazil. **IMF Working Papers**. Working Paper n. 2021/66. Washington: IMF Library, March 5, 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/05/The-Short-Term-Impact-of-COVID-19-on-Labor-Markets-Poverty-and-Inequality-in-Brazil-50124>. Acesso em: 23 maio 2021. 36 p.

ARRUDA, Marcos. **External Debt: Brazil and the International Financial Crisis**. Translated by Peter Lenny. London: Pluto Press, 2000. 173 p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas fiscais**. Nota para a imprensa - 31/03/2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>. Acesso em: 24 abr. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Fundo Monetário Internacional**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/fmi>. Acesso em: 05 jun. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Tabelas Especiais**. 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>. Acesso em: 05 jun. 2021.

BANTEKAS, Ilias; LUMINA, Cephas. Sovereign Debt and Human Rights: An Introduction. *In*: BANTEKAS, Ilias; LUMINA, Cephas (ed.). **Sovereign Debt and Human Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 1-10.

BARDHAN, Pranab. Localized Technical Progress and Transfer of Technology and Economic Development. *In*: BARDHAN, Pranab. **International Trade, Growth, and Development: essays**. Malden, Massachusetts: Blackwell, 2003. p. 20-29.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. **RFD** - Revista da Faculdade de Direito - UERJ, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794/2297>. Acesso em: 13 ago. 2020. 50 p.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 576 p.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618>. Acesso em: 19 maio 2021. 42 p.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. 190 p.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 550 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 806 p.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 230 p.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/congresso/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP. **COFOG - Gasto público brasileiro conforme a metodologia da OCDE/ONU**. Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06). Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil 2015**: Análise por Tributo e Bases de Incidência. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Medida Cautelar na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4048 DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 14 maio 2008. DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14720841/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4048-df>. Acesso em: 05 jun. 2021. 138 p.

BRASIL. **Tesouro Nacional Transparente**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Painel da Regra de Ouro**. 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Por Dentro das Contas da Dívida**. 1º Trimestre/2021. Brasília: Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/por-dentro-das-contas-da-divida/2021/22>. Acesso em: 05 jun. 2021. 16 p.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Por Dentro das Contas da Dívida**. 4º Trimestre/2020. Brasília: Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/por-dentro-das-contas-da-divida/2020/25>. Acesso em: 05 jun. 2021. 16 p.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Relatório de Projeções da Dívida Pública - 2021** nº 1. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 29 abr. 2021. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-da-divida-publica/2021/26>. Acesso em: 23 mai. 2021. 24 p.

BRITO, Mateus Bittencourt de. **Dívida Pública: a base da financeirização no Brasil**. 2020. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/218195>. Acesso em: 05 jun. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. 539 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. 1.522 p.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Teoria da Constituição**. Belo Horizonte: Initia Via, 2012. 286 p.

CERQUEIRA, Ceres Aires. **Dívida externa brasileira**. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003. 352 p.

CENTRE EUROPE-TIERS MONDE; ÖZDEN, Melik. **Le droit au développement: Etat des débats tenus à l'ONU sur la "mise en œuvre" de la Déclaration historique adoptée à ce propos par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 4 décembre 1986**. Geneve: CETIM, 2007. Disponível em: <https://www.cetim.ch/wp-content/uploads/bro6-develop-A4-fr.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021. 40 p.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004. 266 p.

CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005. 255 p.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. 335 p.

CHESNAIS, François. **Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump**. Leiden: Brill, 2016. 301 p.

CHURCHMAN, Nancy. **David Ricardo on Public Debt**. Basingstoke: Palgrave, 2001. 186 p.

CLARK, Giovanni. **O Município em Face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 266 p.

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

COSTA GONTIJO, Pedro Augusto; BERNARDES, Flávio Couto. A Função da Constituição Financeira. **Revista Internacional Consinter de Direito**, v. 11, p. 327-349, 2020. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/revistas/ano-vi-numero-xi/capitulo-02-direito-publico/a-funcao-da-constituicao-financeira/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

CULPEPER, Roy; BERRY, Albert; STEWART, Frances (ed.). **Global Development Fifty Years after Bretton Woods**. Essays in Honour of Gerald K. Helleiner. New York: Palgrave Macmillan, 1997. 393 p.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. 625 p.

DECLARAÇÃO de Direitos do Homem e do Cidadão. França, 26 ago. 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 23 maio 2021.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia Econômica: Alternativas de Gestão Social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013. 216 p.

DUSSEL, Enrique D. **América Latina: Dependencia y Liberación**. Buenos Aires: Fernando García Cambeiro, 1973. 228 p.

DWECK, Ester. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? *In*: DWECK, Ester; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. 321 p.

EICHENGREEN, Barry J. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. Tradução Sergio Blum. São Paulo: Editora 34, 2000. 288 p.

EL HERR, Arthur Passos; KLECHOWICZ, Letícia. A hipertrofia do Supremo Tribunal Federal após a Emenda Constitucional n. 45/2004. *In*: SALGADO, Eneida Desiree (coord.). **Constituição, texto e contexto: 30 anos depois**. Curitiba: Íthala, 2019. p. 109-148.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del desarrollo**. 2. ed. Popayán: Universidad del Cauca, 2014. 360 p.

FATTORELLI, Maria Lucia (coord.). **Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos**. Brasília: Inove, 2013. 258 p.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília: Inove, 2013. 389 p.

FATTORELLI, Maria Lucia. Sistema da Dívida Pública: Entenda como você é roubado. *In*: SOUZA, Jessé; VALIM, Rafael (coord.). **Resgatar o Brasil**. São Paulo: Contracorrente/Boitempo, 2018.

FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 468 p.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. rev. pelo autor. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 2000. 125 p.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Círculo do Livro, 1974. 122 p.

GIAMBIAGI, Fábio; AVERBUG, André. **A crise brasileira de 1998/1999**: origens e consequências. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Texto para Discussão n. 77. 40 p.

GOMES, Fábio Guedes. **Acumulação de capital via dívida pública**: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal. 2007. 235 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24593>. Acesso em: 23 jan. 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Translated by William Rehg. Cambridge: MIT, 1996. 675 p.

HADIPRAYITNO, Irene I. Poverty. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 137-147. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/RTDBook.aspx>. Acesso em: 13 set. 2020.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. 34 p.

HUME, David. **Of Money, and Other Economic Essays**. London: Feedbooks, 1777. E-book. Disponível em: <https://davidhume.org/texts/etv1.html>. Acesso em: 13 set. 2020. 279 p.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Brazil: 2020 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Brazil. **IMF Staff Country Reports**. Country Report n. 2020/311. Washington: IMF Library, December 2, 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/12/01/Brazil-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-49927>. Acesso em: 23 jan. 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Empréstimos do FMI**. Informação atualizada em mar. 2011. Disponível em <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/howlendp.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal Monitor**: Policies for the Recovery. Washington: IMF Library, 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>. Acesso em: 23 jan. 2021. 106 p.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Data**. Access to Macroeconomic & Financial Data. Financial Access Survey (FAS). By Country. 2021. Disponível em:

<https://data.imf.org/?sk=E5DCAB7E-A5CA-4892-A6EA-598B5463A34C&sId=1460043522778>. Acesso em: 24 abr. 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The IMF in History**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/About/Timeline>. Acesso em: 05 jun. 2021.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**. World Bank Policy Research Working Paper n. 5430, 2010. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1682130>. Acesso em: 21 jan. 2021. 31 p.

KEYNES, John Maynard. **The General Theory of Employment, Interest, and Money**. London: Palgrave Macmillan, 2018. 404 p.

KUNANAYAKAM, Tamara. The Declaration on the Right to Development in the context of United Nations standard-setting. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 17-48. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/RTDBook.aspx>. Acesso em: 13 set. 2020.

LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. 60 p.

LEITE, George Salomão; AGRA, Walber de Moura. Pleno Emprego. *In*: DIMOULIS, Dimitri (coord. geral). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Raça e História**. Tradução Inácia Canelas. 3. ed. Lisboa: Presença, 1980. 151 p.

LEWIS, Christine; PAIN, Nigel; STRÁSKÝ, Jan; MENKYNA, Fusako. Investment Gaps after the Crisis. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 1168. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5jxvvgg76vqg1-en>. Acesso em: 24 jan. 2021. 43 p.

LORA ALARCÓN, Pietro de Jesús. Cidadania. *In*: DIMOULIS, Dimitri (coord. geral). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LORA ALARCÓN, Pietro de Jesús. Democracia. *In*: DIMOULIS, Dimitri (coord. geral). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LUMINA, Cephias. Sovereign debt and human rights. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 289-301. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/RTDBook.aspx>. Acesso em: 13 set. 2020.

MAZZA, Willame Parente. O Estado Endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais. *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 389-418.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Peguin, 2014. 340 p.

MILL, John Stuart. **Principles Of Political Economy**. New York: D. Appleton and Company, 2009. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/files/30107/30107-pdf.pdf>. Acesso em: 18 dez 2020. 792 p.

MILLET, Damien; TOUSSAINT, Eric. **Who Owes Who?** 50 Questions about World Debt. Translated by Vicki Briault Manus with the collaboration of Gabrielle Roche. London: Zed Books, 2004. 185 p.

MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição**: Para o Conceito de Constituição Económica. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1979. 201 p.

MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 659 p.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivum, 2020. 975 p.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Financial Crisis**: Reform and Exit Strategies. Paris: OECD, 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/43091457.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2021. 103 p.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The OECD at 60**. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/60-years/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. Neoliberalism: Oversold? **Finance & Development**, Washington, v. 53, n. 2, p. 38-41, June 2016. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>. Acesso em: 24 jan. 2021.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 945 p.

PASSOS, Antônio de Pádua Ferreira; CASTRO, Priscila de Souza Cavalcante. O Orçamento e a Dívida Pública Federal. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.). **Dívida Pública**: A Experiência Brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 219-241.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.). **Dívida Pública**: A Experiência Brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 57-92.

PEKAR, Jonathan, WOROBEY, Michael; MOSHIRI, Niema; SCHEFFLER, Konrad; WERTHEIM, Joel O. Timing the SARS-CoV-2 index case in Hubei province. **Science**, v. 372, issue 6540, p. 412-417, 23 Apr 2021. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/372/6540/412>. Acesso em: 22 maio 2021.

PIKETTY, Thomas. **Capital in the Twenty-First Century**. Translated by Arthur Goldhammer. Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 2014. 685 p.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Original Edition. Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 2005. 607 p.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Tradução Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 318 p.

RICARDO, David. **The Works and Correspondence of David Ricardo**. Vol. I - On the Principles of Political Economy and Taxation. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Disponível em: <http://ricardo.ecn.wfu.edu/~cottrell/ecn265/Principles.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2020. 447 p.

RIST, Gilbert. **Le Développement**: Histoire d'une croyance occidentale. 2. ed. mise à jour et augmentée d'une postface. Paris: Presses de Sciences Po, 2001. 442 p.

SACHS, Wolfgang. Foreword: The Development Dictionary Revisited. *In*: KOTHARI, Ashish; SALLEH, Ariel; ESCOBAR, Arturo; DEMARIA, Federico; ACOSTA, Alberto (ed.). **Pluriverse: A Post-Development Dictionary**. New Delhi: Tulika books, 2019. p. xi-xvi.

SACHS, Wolfgang (ed.). **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power**. 3. ed. London: Zed Books, 2019. 352 p.

SACHS, Wolfgang. One World. *In*: SACHS, Wolfgang (ed.). **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power**. 3. ed. London: Zed Books, 2019. 352 p.

SANTOS, Dão Real dos. Apresentação. *In*: CATTANI, Antonio David; OLIVEIRA, Marcelo Ramos. **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012. p. 9-14.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. 504 p.

SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria geral dos direitos fundamentais. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev., atual. e ampl. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 305-404.

SCHRIJVER, Nicolaas. Self-determination of peoples and sovereignty over natural wealth and Resources. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 95-102. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/RTDBook.aspx>. Acesso em: 13 set. 2020.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999. 366 p.

SEN, Amartya. The Concept of Development. *In*: CHENERY, Hollis; SRINIVASAN, T. N. (ed.). **Handbook of Development Economics**. Vol. 1. Amsterdam: North-Holland, 1988. p. 10-26.

SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceito e estatísticas da dívida pública. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.). **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 101-128.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. Desenvolvimento. *In*: DIMOULIS, Dimitri (coord. geral). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998. 270 p.

SMITH, Adam. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Chicago: The University of Chicago Press, 1977. 1.281 p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980. 626 p.

SRINIVASAN, T. N. **Trade, Growth and Poverty Reduction: Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small States in the Global Economic System**. London: Commonwealth Secretariat, 2009. 152 p.

STASAVAGE, David. **Public Debt and the Birth of the Democratic State: France and Great Britain, 1688-1789**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 210 p.

STURM, Roland. **Staatsverschuldung: Ursachen, Wirkungen und Grenzen staatlicher Verschuldungspolitik**. Opladen: Leske + Budrich, 1993. 143 p.

THE CHALLENGE of implementing the right to development in the 1990s. Report of the Global Consultation on the Right to Development as a Human Right. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 49-65. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/RTDBook.aspx>. Acesso em: 13 set. 2020.

THE EMERGENCE of the right to development. Report of the Secretary-General. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Realizing the Right to Development**. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. Geneva: United Nations, 2013. p. 7-16. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/RTDBook.aspx>. Acesso em: 13 set. 2020.

THE WORLD BANK. **Who We Are**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are>. Acesso em: 05 jun. 2021.

THE WORLD BANK. **World Bank Open Data**. Brazil. 2021. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/brazil?view=chart>. Acesso em: 24 abr. 2021.

THOMPSON, Janna. **Intergenerational Justice: Rights and Responsibilities in an Intergenerational Polity**. New York: Routledge, 2009. 198 p.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 512 p.

TREMMELE, Joerg Chet. **A Theory of Intergenerational Justice**. London: Earthscan, 2009. 264 p.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 790 p.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **O Direito Internacional em um mundo em transformação**. São Paulo: Renovar, 2002. 1163 p.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. 2. ed. rev. atual. Brasília: FUNAG, 2017. 463 p.

VAN BOVEN, Theodoor C. Os critérios de distinção dos direitos do homem. *In*: VASAK, Karel. **As dimensões internacionais dos direitos do homem**. Manual destinado ao ensino dos direitos do homem nas universidades. Tradução Carlos Alberto Aboim de Brito. Lisboa: Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos, 1983. 739 p.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. A ‘Constituição Econômica’ do Estado Democrático de Direito: Direito e Economia, Uma Questão Epistemológico-Ideológica. **RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 5, p. 327-372, 2020. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-6-2020-n-5/211>. Acesso em: 05 jun. 2021.

VASCONCELOS, Antonio Gomes de; OLIVEIRA, Thaís Freitas de. Direito ao desenvolvimento integral da pessoa humana e dos povos: perspectivas para um projeto nacional de desenvolvimento e a “realidade constitucional”. *In*: ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 1. GONÇALVES, Everton das Neves; VITA, Jonathan Barros; POMPEU, Gina Vidal Marcilio (ccord.). **Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável I**. Florianópolis: CONPEDI, 2020. p. 26-43. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/olpbq8u9/90qg1lu4>. Acesso em: 25 dez. 2020.

VILLEGAS, Héctor B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. 7. ed. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 2001. 981 p.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Timeline: WHO’s COVID-19 response**. Geneva, 2021. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline>. Acesso em 22 maio 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard**. Geneva, 2021. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 22 maio 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19**. Geneva, 11 March 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 22 maio 2021.

ZANETI JR., Hermes. A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 33-72.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Brasília, DF: Presidência da República, 1945. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm). Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html). Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Reforma do Judiciário. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 24 mar. 2021.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 24 mar. 2021.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020.** Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.** Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

**BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatuí Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

**BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** [Estatuto da Cidade]. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 23 dez. 2020.

**BRASIL. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019.** [LDO 2020]. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13898.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

**BRASIL. Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

**BRASIL. Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021.** [LOA 2021]. Estima a receita e faz a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114144.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114144.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal nº 40 de 20/12/2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458>. Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal nº 43 de 21/12/2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604>. Acesso em: 08 nov. 2020.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration on the Right to Development**. [General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986]. Geneva: United Nations, 1986. Disponível em: <https://www.un.org/en/events/righttodevelopment/declaration.shtml>. Acesso em: 17 dez. 2020.

UNITED NATIONS. General Assembly. **International Covenant on Civil and Political Rights**. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49. Geneva: United Nations, 1976. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Acesso em: 17 dez. 2020.

UNITED NATIONS. General Assembly. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27. Geneva: United Nations, 1976. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>. Acesso em: 17 dez. 2020.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Universal Declaration of Human Rights**. [General Assembly resolution 217 A of 10 December 1948]. Geneva: United Nations, 1948. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=E). Acesso em: 25 dez. 2020.

## SITES DE CONSULTA

Association pour la fondation internationale de finances publiques (FONDAFIP):  
[www.fondafip.org](http://www.fondafip.org)

Banco Central do Brasil: [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

Clube de Paris: [www.clubdeparis.org](http://www.clubdeparis.org)

Comité pour l'abolition des dettes illégitimes (CADTM): [www.cadtm.org](http://www.cadtm.org)

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD):  
[www.unctad.org](http://www.unctad.org)

Contas Abertas: [www.contasabertas.com.br](http://www.contasabertas.com.br)

Development Finance International (DFI): [www.development-finance.org](http://www.development-finance.org)

Fundo Monetário Internacional (FMI): [www.imf.org](http://www.imf.org)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea Data): <http://www.ipeadata.gov.br/>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

Open Budget: [survey.internationalbudget.org](http://survey.internationalbudget.org)

Organização das Nações Unidas (ONU): [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

Organização Mundial de Saúde (OMS): [www.who.int](http://www.who.int)

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Portal da Transparência: [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: [www.br.undp.org](http://www.br.undp.org)

Senado Federal: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

Supremo Tribunal Federal: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

Tesouro Nacional: [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)

The Institute of International Finance (IIF): [www.iif.com](http://www.iif.com)