ESTADO E SOCIEDADE – GRUPOS DE PODER NA APROPRIAÇÃO DA RIQUEZA FISCAL DO BRASIL

Romeu Machado Karnikowski¹
Marcelo Tassinari²
Altemar Constante Pereira Junior³
Marcos Dockhorn⁴

RESUMO: O Estado é a maior instituição de poder inventado pelo ser-humano. Tratando-se do Brasil o Estado tem a figuração hegeliana onde ele passou a ser quase tudo, gigantesco angariador das riquezas produzidas pela sociedade que se torna riqueza fiscal apropriada por grupos de poder no seio do Estado. O Estado como maior alocador de toda riqueza produzida no Brasil e centro de feroz luta dos grupos de poder para se apropriar dessa imensa riqueza. A Elite brasileira firma-se como dirigente do Estado onde dispõe de todos os recursos financeiros.

Palavras-Chaves: Estado; Elite; Riqueza; Grupos de Poder; Sociedade; Fisco; Poder.

ABSTRACT: The State is the greatest institution of power invented by human beings. In the case of Brazil, the State has a Hegelian figuration where it became almost everything, a gigantic collector of wealth produced by society that becomes fiscal wealth appropriated by power groups within the State. The State as the largest allocator of all the wealth produced in Brazil and the center of the fierce struggle of power groups to appropriate this immense wealth. The Brazilian Elite establishes itself as the leader of the State where it has all the financial resources.

Keywords: State; Elite; Wealth; Power Groups; Society; Tax; Power.

¹Professor do Curso de Direito da Famaqui.

²Professor do Curso de Direito da Famaqui.

³ Professor do Curso de Direito da Famaqui.

⁴ Professor do Curso de Direito da Famaqui.

INTRODUÇÃO

O Estado é a maior instituição de poder já construído pelo ser-humano, onde ele define quase toda a sua vida. No sentido clássico o Estado é definido como monopolizador da violência legítima, o que é uma conceituação bem adequada, no entanto essa é apenas uma parte do que vem a ser o Estado. A outra parte é o poder de arrecadar recursos e riquezas produzidas pela sociedade civil. Na modernidade se produziu a dicotomia no mundo moderno Estado contra o Mercado, que em outras palavras que para Karl Marx (1818-1883) seria a divisão infraestrutura e superestrutura, onde no primeiro seria a produção material da vida social, ou seja, a riqueza econômica e no segundo a instância política de poder e onde se definiriam os valores utilizados na manutenção de poder. O poder política esta na superestrutura denominada de Estado, mas os elementos fundamentais para a sua perpetração estão na produção de riqueza cuja realidade são as forças produtivas, entre os quais o mercado. O Estado necessita dos recursos produzidos pela sociedade e ele angaria esses recursos financeiros por meio de tributos e de outros meios como a expropriação.

No entanto, para efetivação dessas iniciativas o Estado faz valer o seu monopólio da violência legítima, determinando a cobrança dos tributos que significa a apropriação da riqueza social. Nesse sentido, o Estado criou mecanismos tributários e uma complexa estrutura fiscal tornando-se o elemento mais rico em qualquer grupo social. Diante de tantos recursos financeiros, o Estado gerou no seu seio grupos de poder que por meio de instrumentos jurídicos se apropria e continua se apropriando da riqueza fiscal condicionada no elemento estatal. Esses grupos de poder da administração pública se apropriaram da cidadania que o historiador José Murilo de Carvalho denomina de estadania, e dos bens materiais e ideológicos produzidos nas suas franjas e da riqueza gerada pelas forças produtivas. A política fiscal é uma forma de perpetração do Estado por meios dos referidos recursos. Por isso, a política fiscal tornou-se nevrálgica para os grupos de poder dentro do Estado.

O Estado de bem-estar social proporciona uma maior distribuição de riquezas, quebrando em parte o predomínio dos grupos de poder na administração pública e do Estado. Mas esse tipo de Estado vem sendo solapado pelas novas políticas fiscais, consolidando ainda mais os estamentos de dominação dos grupos de poder.

O ESTADO, A POLÍTICA FISCAL E OS GRUPOS DE PODER NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A política fiscal está, desde os tempos antigos, entrelaçada com o próprio Estado, principalmente quanto a alocação de recursos⁵. Nesse sentido, o professor George J. Stigler, do Departamento de Economia da Universidade de Chicago, conceituou o termo assim da seguinte forma:

O Estado – a máquina e o poder do Estado – é uma potencial fonte de recursos ou de ameaças a toda atividade econômica na sociedade. Com seu poder de proibir ou compelir, de tomar ou dar dinheiro, o Estado pode (e efetivamente o faz) ajudar ou prejudicar, seletivamente, um vasto número de indústrias. Assim, ao passo que a indústria petrolífera, um verdadeiro peso-pesado da política, é um imenso consumidor de benesses políticas, agentes de seguro marítimo recebem parcelas mais modestas de benefícios. As tarefas centrais da teoria da regulação econômica são justificar quem receberá os benefícios ou quem arcará com os ônus da regulação, qual forma a regulação tomará e quais os efeitos desta sobre a alocação de recursos. (MATTOS: 2004, p. 23).

Nos últimos anos assistimos a radicalização de uma situação muito complexa do ponto de vista político, social, econômico e administrativo: de um lado o Estado e de outro a Sociedade e no meio um discurso que se difundiu com premissas falsas colocando em termos absoluto o Estado contra o mercado e vice-versa. Essa dicotomia criou uma realidade onde se misturam toda ordem de discurso que na verdade buscavam se apropriar para os seus fins as diretrizes da política fiscal. De um lado, o Estado, instituição política máxima da configuração contemporânea, de outro lado, o mercado a realidade econômica de uma nação. Só que as coisas não são tão cartesianas que pretende os discursos postos. Na verdade, o debate dicotomia Estado-Mercado está compreendido na concepção da regulação econômica. Richard A. Posner, professor de Direito da University of Chicago, escreveu que as teorias da regulação econômica estão assentadas sob o patamar de duas concepções: a teoria do interesse público e a teoria da captura. Posner, sobre essas duas teorias que permeiam a regulação econômica, escreveu o seguinte:

⁵O termo **Estado** passou a ser empregado na sua acepção moderna, a partir do livro **O Príncipe** de NICOLAU MAQUIAVEL (1469-1527). No célebre e sintético capítulo primeiro desse livro, MAQUIAVEL assim define o que vem a ser Estado: “Todos os estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados”. (MAQUIAVEL: 2001, p. 3).

Um desafio central para a teoria social é explicar o padrão da intervenção estatal no mercado – que podemos chamar de “regulação econômica”. Quando definida de forma apropriada, a expressão se refere a todos os tipos de impostos e subsídios, bem como aos controles legislativo e administrativo explícitos sobre taxas, ingresso no mercado, e outras facetas da atividade econômica. Duas teorias principais da regulação econômica foram propostas. Uma é a teoria do “interesse público”, um legado de uma geração anterior de economistas para a atual geração de advogados. Essa teoria sustenta que a regulação é criada em resposta a uma demanda do público por correção de práticas de mercado ineficientes ou não equitativas. Ela tem uma série de deficiências que discutiremos. A segunda é a teoria da captura – um termo pobre, mas que será empregado aqui. Compartilhada por uma mistura excêntrica de liberais do Estado do Bem-Estar Social, ativistas políticos, marxistas e economistas do livre mercado, essa teoria afirma que a regulação é formulada em resposta às demandas de grupos de interesse se digladiando para maximizar os benefícios de seus próprios membros. Há diferenças cruciais entre os teóricos da captura. Argumentarei que a versão dos economistas é a mais promissora, mas também chamarei atenção para as importantes fraquezas tanto da teoria quanto da pesquisa empírica que supostamente a sustenta. (MOTTA: 2004, p. 50).

O Estado como ente regulador e interventor, vem a ser também o grande instrumento econômico das sociedades modernas, e o mercado tornou-se uma dimensão muito complexa que vai além da sua definição primária. O mercado, na verdade, se edifica em três partes: mercado de bens e serviços; mercado de ações e o mercado de títulos que por sua vez estão divididas em duas grandes dimensões: a dimensão do trabalho e da especulação donde emerge o mercado contemporâneo com a seguinte configuração:

MERCADO		
BENS (Mercadorias) e SERVIÇOS	AÇÕES	TÍTULOS
Trabalho	Especulação	
Lucro	Capital Financeiro e Especulativo	
Indústria, Comércio e Agricultura	Bancos, Oligopólios e Estados (Títulos)	
M-D-M	D-M-D	

Valendo-se da fórmula elaborada por Karl Marx (118-1883), onde na primeira dimensão, a produção de riqueza está lastreada na combinação M-D-M, ou seja, vender para comprar e na segunda dimensão na combinação D-M-D, ou por outra, comprar para vender. A primeira se caracteriza pela circulação simples de mercadorias e até

mesmo de serviços, do lucro assentado na mais-valia e do trabalho socialmente materializado. O segundo perde essa vinculação com a realidade do trabalho onde o capital se produz sob a pura especulação, onde a ação de comprar para vender fundamenta a criação do capital. É nessa segunda dimensão, onde o D-M-D comprar para vender, que o capital se reproduz exponencialmente.

O Estado atual – no seu formato Estado-Nação – é o resultado de uma longa evolução que começou na Idade Média, quando os reis apoiados nos estatutos jurídicos do Direito Romano, numa máquina tributária cada vez mais eficiente e nos exércitos cada vez mais numerosos e caros, conseguiram impor suas autoridades sobre os senhores feudais e o domínio da própria Igreja. Essa evolução começou como Estado nacional monárquico na Idade Média, passando pelo Estado absoluto na modernidade até chegar ao tipo atual do Estado-Nação, depois da Revolução Americana (1776-1781) e da Revolução Francesa (1789-1799). Mas, acima de tudo, o Estado necessita para existir de recursos financeiros que se perpetua através de um complexo sistema tributário. E o Estado brasileiro evoluiu dentro da dimensão concebida delineada pelos estado-nações desde a primeira metade do século XIX, mas com suas características próprias e peculiares tal como o predomínio do estamento burocrático. Desse modo, o Estado brasileiro, por sua vez, tem o seguinte formato que, aliás, não difere do modelo clássico contemporâneo.

ESTADO FORMAL			
(Constituição)			
POLÍTICA FISCAL			
Legislativa	Governativo- Administrativa	Judiciária	Tributária
Carreiras Jurídicas			
Carreiras Administrativas			
Forças Armadas		Bombeiros e Polícias (Federais, Cíveis e Militares)	
Saúde	Educação	Segurança Pública	Previdência Social
POVO		TERRITÓRIO	
CIDADANIA			

O Estado brasileiro desde 1822 evoluiu de forma sinuosa, incluindo parcelas da cidadania social e por outro lado excluindo as demais cidadanias. Primeiro, na sua forma monárquica constitucional onde predominou a centralização política em torno da Corte, até a derrubada do Império em 1889. Esse período teve como base de

legitimidade jurídica e constitucional a Constituição do Império de 1824. Na sequência, o Estado republicano liberal, no período denominado por muitos historiadores da Primeira República (1889-1930), marcado pela descentralização política e que teve base legitimadora na Constituição da República de 1891. Depois, o Estado nacional autoritário que consubstanciou a recentralização na União, tirando quase todos os poderes dos estados e dos municípios. Esse período pode ser fatiado em três partes: de 1930 a 1945: autoritarismo nacionalista; de 1945 a 1964: democratismo-populista e o terceiro de 1964 a 1988: período autoritário-burocrático do regime militar e da Nova República (entre 1985 e 1990). Esse período está teve como base legitimadora quatro constituições: a 1934, 1937, 1946 e a de 1967. A Constituição de 1988 iniciou o período do Estado brasileiro, denominado de “democrático de direito”, que vivenciamos atualmente. Principalmente depois de Getúlio Vargas o Estado foi encarado como o grande ser paternalista das demandas sociais do povo brasileiro. Era o grande senhor que distribuía justiça para o povo, através dos grandes vultos públicos como Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, João Goulart, Leonel Brizola e outros tantos líderes que se afirmaram no período populista.

A “justiça distributiva”, em seu sentido moderno, invoca o Estado para garantir que a propriedade seja distribuída por toda a sociedade de modo que todas as pessoas possam se suprir com um certo nível de recursos materiais. As discussões sobre justiça distributiva tendem a se concentrar na quantidade de recursos que se deve garantir e no grau em que a interferência estatal é necessária para que esses recursos sejam distribuídos. Estas questões são relacionadas. Se a quantidade de bens que cada pessoa deve ter é baixo o suficiente, é possível que o mercado possa garantir uma distribuição adequada; se todos devem ter uma ampla proteção ao seu bem-estar, o Estado poderá ter de redistribuir bens para corrigir as imperfeições do mercado; e se o que cada pessoa deve ter é uma parcela igual de todos os bens, é provável que a propriedade privada e o mercado tenham de ser inteiramente substituídos por um sistema estatal de distribuição de bens. (FLEISCHACKER: 2006, p. 8).

Mas o sistema de justiça distributiva valendo-se da política fiscal nunca se afirmou no Brasil completamente. A justiça distributiva foi aplicada entre 1930 e 1967, com muitas restrições tais como as subtrações das cidadanias política e civil. Nesse período a distribuição se materializou com o reconhecimento de grande parte da cidadania social, mas ao preço das demais cidadanias.

Partindo de Habermas (2002), inferimos que a coesão interna entre o Estado democrático de direito e a democracia somente se materializará com o emprego da

política fiscal no resgate dos excluídos da proteção do Estado – bestializados, oprimidos e marginalizados – e por consequência na afirmação e reconhecimento das cidadanias civil, política e social. Sem esses elementos não existe a possibilidade material do Estado democrático de direito e do próprio Estado de bem-estar social. As benesses da política fiscal que sempre foram auferidas pelos estratos sociais abarcadas pela estadania constituem os recursos que sustentam os donos do poder no Brasil.

Se verificarmos mais de perto, o Estado brasileiro sempre foi domínio das elites, sempre foi e continua sendo o lugar privilegiado das elites econômicas e políticas em nosso país. Darcy Ribeiro percebeu essa realidade com muita argúcia.

Nossa tipologia das classes sociais vê na cúpula dois corpos conflitantes, mas mutuamente complementares. O patronato de empresários, cujo poder vem da riqueza através da exploração econômica; e o patriciado, cujo mando decorre de desempenho de cargos, tal como o general, o deputado, o bispo, o líder sindical e tantíssimos outros. Naturalmente, cada patricio enriquecido quer ser patrão e cada patrão aspira às glórias de um mandato que lhe dê, além de riqueza, o poder de determinar o destino alheio. Nas últimas décadas surgiu e se expandiu um corpo estranho nessa cúpula. É o estamento gerencial das empresas estrangeiras, que passou a constituir o setor predominante das classes dominantes. Ele emprega os tecnocratas mais competentes e controla a mídia, conformando a opinião pública. Ele elege parlamentares e governantes. Ele manda, enfim, com desfaçatez cada vez mais desabrida. Abaixo dessa cúpula ficam as classes intermediárias, feitas de pequenos oficiais, profissionais liberais, policiais, professores, o baixo clero e similares. Todos propensos a prestar homenagem às classes dominantes, procurando tirar disso alguma vantagem. Dentro dessa classe, entre o clero e os raros intelectuais, é que surgiram mais subversivos em rebeldia contra a ordem. A insurgência mesmo foi encarnada por gente de seus estratos mais baixos. Por isso mesmo mais padres foram enforcados que qualquer outra categoria de gente. Seguem-se as classes subalternas, formadas por um bolsão da aristocracia operária, que têm empregos estáveis, sobretudo os trabalhadores especializados, e por outro bolsão que é formado por pequenos proprietários, arrendatários, gerentes de grandes propriedades rurais etc. Abaixo desses bolsões, formando a linha mais ampla do losango das classes sociais brasileiras, fica a grande massa das classes oprimidas dos chamados marginais, principalmente negros e mulatos, moradores das favelas e periferias da cidade. São os bóias-frias, os empregados da limpeza, as empregadas domésticas, as pequenas prostitutas, quase todos analfabetos e incapazes de organizar-se para reivindicar. (RIBEIRO: 2006, pp. 191/192).

Darcy Ribeiro desenha um retrato profundamente realista e contundente da estrutura social brasileira. Ele descortina **quatro estratos sociais bem distintos**, onde no cume estão o **patronato**, o **patriciado** e o **estamento gerencial**, que há muito

tempo, formam uma aliança entre a alta casta do Estado, onde estão encastelados os magistrados e os que integram as chamadas carreiras jurídicas, os políticos e os altos tecnocratas como dos Tribunais Superiores, do Congresso Nacional, dos Ministérios e da Presidência da República com os altos gerentes, empresários, latifundiários, especuladores econômicos e os altos executivos das estatais. O setor intermediário que forma a **clássica classe média** que inclui os servidores policiais, profissionais liberais, pequenos empresários e empregados com certa estabilidade e pessoas com ganhos entre dois a cinco salários mínimos. As **classes subalternas** que incluem os operários, que a esquerda denomina de trabalhadores e o campesinato, e por fim as **classes oprimidas** integradas por segmentos marginais como as prostitutas, trabalhadores sem carteira assinada e os mendigos.

As carreiras jurídicas e as empresariais formam as classes dominantes, mas abaixo desta está a classe média que significa também o elemento mais conservador, estando mais abaixo ainda elementos sociais subalternos que formam parte das forças produtivas como os trabalhadores ou operários, mas com pouca força política, e por fim os marginalizados que formam a classe oprimida, praticamente sem qualquer inserção política. Esses dois últimos elementos estão despojados dos benefícios da construção da riqueza e da renda nacional, ficando o quanto muito com parte dos benefícios sociais da Seguridade Social disposta entre os artigos 193 e 204 da Constituição Federal, ou seja, migalhas.

Darcy Ribeiro concebeu o seguinte quadro da estrutura social brasileira onde tivemos a liberdade de acrescentar em negrito alguns elementos fundamentais nessa estrutura: os caudilhos, o coronelismo, os magistrados, as carreiras jurídicas e os altos gerentes das estatais no estrato dominante, que são os donos do poder ou a elite do poder e os policiais e as carreiras administrativas no setor intermediário, além dos termos bestializados, marginalizados e oprimidos que devem reagir sob o influxo da cidadania insurgente. No Brasil, a diferença material entre os que desfrutam da cidadania e os excluídos da proteção do Estado é abismal, cruel e sufocante. As camadas médias, os pobres e muito menos os excluídos consubstanciados nos bestializados, oprimidos e marginalizados têm acesso à esfera das políticas públicas que satisfaçam suas demandas de forma plena. A estratificação social no Brasil, formulada por Darcy Ribeiro, pode ser vista no quadro abaixo:

ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA		
CLASSES DOMINANTES		
Patronato <i>Oligárquico</i> <i>Moderno</i> Senhoril Empresarial Parasitário Contratista Caudilhismo Coronelismo	Estamento Gerencial Estrangeiro	Patriciado <i>Estatal</i> <i>Civil</i> Político Eminências Militar Lideranças Tecnocrático Celebidades Magistrados Carreiras Jurídicas Altos Dirigentes Estatais
SETORES INTERMEDIÁRIOS		
Autônomos Profissionais Liberais Pequenos Empresários	Dependentes Funcionários Empregados ESTATAL Carreiras Administrativas Policiais Cíveis e Militares	
CLASSES SUBALTERNAS		
Campesinato Assalariados Rurais Parceiros Minifundistas	Operariado Fabril Serviços	
CLASSES OPRIMIDAS		
Marginais e Bestializados Trabalhadores Estacionais Recoletores – Volantes Empregados Domésticos Biscateiros – Delinquentes Prostitutas – Mendigos		

Fonte: RIBEIRO: 2006, p. 193

Valendo-se do modelo concebido por Darcy Ribeiro, identificamos que o estrato dominante, que podemos denominar de a **elite do poder** (Wright Mills) ou por outra, de os **donos do poder** (Raymundo Faoro) é constituído em síntese por uma aliança sólida entre os grandes os integrantes das carreiras jurídicas, incluindo os magistrados e os membros dos tribunais superiores, os altos gerentes das estatais (que na sociologia italiana é denominada de burguesia do Estado), os altos funcionários dos Ministérios, da Presidência da República e do Congresso Nacional com os grandes agentes econômicos como os especuladores (das bolsas e de títulos), mega empresários e investidores econômicos estrangeiros que em conjunto se apropriaram das diretrizes da política fiscal do país. Os demais estratos sociais formados pelos trabalhadores em geral, os integrantes das carreiras administrativas, pequenos empresários, professores e pior ainda os marginais não têm e não conseguem nenhuma ingerência sobre as diretrizes da política fiscal.

No seio do Estado brasileiro, grosso modo, identificamos dois grandes estratos formados por dois tipos de carreiras públicas: as **carreiras jurídicas** constituídas dos magistrados, políticos, altos funcionários estatais, membros tribunais superiores, dos ministérios públicos e tecnocratas que formam a elite do poder estatal. Estes são os donos do poder. No estrato inferior estão as **carreiras administrativas** integradas pelos professores públicos, policiais civis e militares e demais servidores da administração pública, que são os verdadeiros operadores da máquina pública, mas não têm poder sobre as diretrizes da política fiscal. O Estado brasileiro é uma instituição estamental dominado por castas. Nenhuma estrutura do Estado brasileiro espelha mais essa estrutura estamental do que as polícias civis e militares: estamento superior (delegados e oficiais) e lastro inferior (praças e agentes). Assistimos nos últimos anos os delegados e oficiais das polícias civis e militares, buscarem com afã desmedido alçar às carreiras jurídicas (uma jabuticaba consequência da nossa malfadada cultura bacharelista), para estarem inseridos definitivamente ao mais alto estamento estatal.

A cultura bacharelista que permeia a história do Brasil, donde os pronomes de tratamento como “doutor” e “excelência”, simbolizam e marcam o atraso econômico, as profundas desigualdades sociais e as abismais diferenças entre os donos do poder e o povo brasileiro. Formamos uma nação constituída ao acaso das circunstâncias e nas duas grandes ocasiões que o país realmente cresceu foi nos dois períodos autoritários, a exceção do período de Juscelino Kubitschek. No primeiro período autoritário entre 1930 e 1945, o Estado reconheceu muito da cidadania social, mas alijou as cidadanias política e civil e não promoveu grande desenvolvimento econômico. No segundo período autoritário entre 1964 e 1985, o Estado utilizou a política fiscal para financiar o vertiginoso crescimento econômico a partir de 1967, mas sem a devida distribuição de renda, sendo na segunda etapa dessa fase, o país passou a ser atormentado por uma dívida crescente e o povo fustigado por uma inflação inclemente.

Entre 1930 e 1967, o Estado brasileiro empregou a política fiscal para incluir grande fatia da cidadania social – sem o devido reconhecimento da civil e política – mas com o agravante de que nesse período o desenvolvimento econômico do país ainda era incipiente. Na fase seguinte, entre 1967 e 1988, a política fiscal foi utilizada para financiar o puro crescimento econômico (sempre frisar **crescimento** e não **desenvolvimento** embora oficialmente fosse empregado o segundo termo), sem muita

preocupação com a distribuição de renda e verdadeiramente construir um Estado de bem-estar social. O Brasil tornou-se uma potência econômica – a oitava economia do mundo – mas socialmente continuava muito pobre. Acontece que o Estado brasileiro, por diversos motivos, não se valeu da política fiscal e da grande acumulação advinda do grande crescimento econômico desencadeado no final dos anos 1960, para formatar e constituir o Estado de bem-estar social.

Atualmente, a cidadania – em todas as suas dimensões incluindo a civil, política, social e a insurgente – somente terão reconhecimento pleno quando o Estado democrático de direito incorporar ou abrigar inteiramente a dimensão do Estado de bem-estar social. Pois, dois dos fundamentos do Estado democrático de direito, instituídos no art. 1º da Constituição de 1988, são a cidadania e a dignidade da pessoa humana. E o escudeiro desses fundamentos é sem dúvida o Estado de bem-estar social que somente pode ser viabilizado por uma política fiscal voltada para esse fim. Sem o lastro de uma política fiscal dirigida para a distribuição de riqueza e para o financiamento de políticas públicas que objetivem a erradicação da desigualdade social, a ideia do Estado democrático de direito fica prejudicada e não existe a possibilidade da existência do Estado do bem-estar social. Na retomada dos ideais de uma Sociedade forte com desenvolvimento econômico, com equidade e justiça social onde as cidadanias tenham devido o reconhecimento, a política fiscal exerce papel determinante, com a alocação de recursos financeiros para o desenvolvimento social. A EC 95/16 não constitui em si um perigo para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, nos próximos anos, mas seriamente busca estabelecer o equilíbrio financeiro entre os gastos públicos e os investimentos sociais.

Por outro lado, nos círculos intelectuais, avança o debate na defesa do Estado democrático de direito, inclusive esse viés vem sobrepujando a defesa do Estado de bem-estar social. Na verdade, não existe qualquer possibilidade da existência e até mesmo da viabilidade do Estado democrático de direito sem a edificação real do Estado de bem-estar social, pois um vem a ser o pressuposto do outro. E a base material dos dois é a política fiscal. Uma política fiscal mal direcionada leva ao desastre dos dois formatos de Estado, sendo que a alocação dos tributos com gestão pública eficaz e comprometida com a Sociedade determina a materialização das cidadanias civil, política

e social. Sem recursos financeiros geridos pelo poder público as cidadanias ficam esvaziadas e a dignidade da pessoa humana vira uma quimera diante da pobreza social.

A política fiscal é o elemento chave da reestruturação das cidadanias e, portanto, do Estado democrático de direito e do Estado de bem-estar social, pois somente assim, ultrapassaremos os privilégios da estadania firmemente encastelada no Estado e nos altos círculos dos ricos e poderosos, para haver o reconhecimento definitivo das cidadanias originadas na Sociedade com seus anseios e demandas. Esse é o maior e mais importante desafio que se impõe ao Brasil depois da promulgação da Constituição Federal de 1988. No Brasil, na verdade, existem três grandes tipos de cidadania: a **estadania** que está adstrita ao Estado e aos que são beneficiados pela sua política fiscal e a **cidadania**, propriamente dita, consubstanciada na Sociedade e diz respeito ao esforço desta na busca do reconhecimento dos seus direitos pelo Estado. As três cidadanias clássicas - civil, política e social – consubstanciadas na Sociedade, ainda não foram integralmente incluídas, embora, formalmente elas fulguem na Constituição de 1988. E por terceiro, esmagada na base social, fora da órbita da proteção material do poder público e sem qualquer benefício da política fiscal, está a cidadania insurgente dos oprimidos e bestializados. A política fiscal estende seus beneplácitos quase sempre aos que estão sob a guarida da estadania, ficando algum recurso para as cidadanias clássicas da Sociedade e praticamente nada para a cidadania insurgente. Os oprimidos e bestializados buscam, em um esforço imenso, dentro de uma realidade a margem do reconhecimento do poder público, dar um mínimo de organização social e regras próprias de coexistência. Essa relação entre os donos do poder e os excluídos, na definição do professor Bernard Sorj, passa pela compreensão da cidadania no seu contexto atual.

A cidadania no mundo moderno é, em primeiro lugar, um mecanismo de inclusão/exclusão, uma forma de delimitação de quem é parte integrante de uma comunidade nacional. Portanto, a cidadania é expressão de uma construção coletiva que organiza as relações entre os sujeitos sociais, que se formam no próprio processo de definição de quem é, e quem não é, membro pleno de uma determinada sociedade politicamente organizada. Esse caráter adscritivo da cidadania é geralmente ignorado quando ela é definida em termos de direitos individuais. (SORJ: 2004, p. 22).

A Constituição Federal de 1988 criou mecanismos formais para o exercício da cidadania política tais como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, mas ao

longo da sua história o Estado brasileiro suprimiu a possibilidade material dessas importantes formas de participação política no cenário das decisões de poder. Na verdade, a disposição constitucional desses três mecanismos, implica, desde já, a definição de que tipo ou modelo de democracia a população brasileira pretende e que mais está apta a ser aceita por nossa cultura política. O modelo de democracia delimitará o tipo de cidadania e por consequência da importância e volume das políticas públicas implementadas, diante de demandas por direitos, tais como saúde, educação, segurança pública e infraestrutura. Mas os bestializados, oprimidos e marginalizados, por estarem excluídos da cidadania clássica e formal (jurídica) disposta nos estatutos do Estado, não conseguem demandar seus direitos. No Brasil, os bestializados, oprimidos e marginalizados não recebem as benesses da cidadania reconhecida pelo Estado. Praticamente não são concebidas políticas públicas para essa esfera, exceto o emprego da polícia. Essa realidade figura no quadro abaixo.

CIDADANIA E ESTADO BRASILEIRO		
ESTADANIA Acesso aos benefícios da Política Fiscal		
Magistrados (Decisões Jurídicas)	Políticos (Decisões Políticas)	Tecnocratas da Economia e Grandes Empresários (Decisões Econômicas)
Carreiras Jurídicas e Tecnocratas do Estado		
SOCIEDADE BRASILEIRA		
CIDADANIA		
CIVIL Direito Cívico (Individuais e Coletivos) Art. 5º CF/88	POLÍTICA Direitos Políticos Artigos 14 ao 19 CF/88	SOCIAL Direitos Sociais Artigos 6º ao 11 CF/88
Carreiras Administrativas		
CIDADANIA INSURGENTE (Holston) Bestializados, Marginalizados e Oprimidos Totalmente alijados dos benefícios da Política Fiscal		
Romeu M. Karnikowski		

A política fiscal não deve estar direcionada tão somente na direção do crescimento econômico – que deves é necessário mesmo na visão marxiana – mas deve também estender seus recursos ao desenvolvimento social. Se esta condição não for devidamente observada, teremos uma sociedade profundamente dilacerada por contradições imensas. Política fiscal tem que ir além dos privilegiados da estadania e

atender as demandas sociais das cidadanias clássicas e insurgentes. O reconhecimento mínimo das cidadanias civil, política e social, além da necessária guarida à cidadania insurgente deve ser o objetivo fundamental da nova política fiscal, sem a qual, não existe qualquer possibilidade de erradicar a desigualdade social e preservar a qualidade e a continuidade dos serviços públicos. A manifestação mais evidente e dolorosa dessa estrutura social onde a cidadania está sobreposta em camadas é a violência urbana – que no contexto da sociologia russa é denominada de violência social – que dilacera a sociedade e produz grandes prejuízos econômicos. Por tudo isso, a política fiscal tem que estar voltada erradicar a desigualdade estendendo seus benefícios, para além da cidadania, sedimentando recursos socialmente produzidos para a constituição de uma sociedade com mais equidade social e econômica.

O Estado brasileiro arrecada muito, na mesma dimensão dos países desenvolvidos ou como se dizia até pouco tempo atrás, dos países do primeiro mundo. Esse nível de arrecadação espelha o Brasil como um país rico. Na verdade um Estado rico e perdulário e uma sociedade em grande parte pobre e necessitada. Essa estrutura plasmou no Brasil uma realidade díspar entre a imensa prosperidade dos que estão abarcados pela cidadania, os pobres satisfeitos com uma cidadania parcial e os excluídos que não tem cidadania, logo sem os benefícios de políticas públicas. O Estado brasileiro arrecada muito e gasta muito mal. Não investe em políticas de desenvolvimento econômico e social. Durante muito tempo, os donos do poder consideraram que o deslocamento da política fiscal para promover o crescimento econômico para transformá-lo em potência mundial, era o objetivo máximo. Os donos do poder não levaram em conta que o fundamental não é o crescimento econômico, pura e simples, mas o desenvolvimento econômico que implica em grandes investimentos sociais e no reconhecimento da cidadania dos excluídos.

RECURSOS FISCAIS PARA A ELITE DO ESTADO CONTRA A AFIRMAÇÃO DA CIDADANIA

A EC 95/16 instituiu a nova política fiscal programando limites para os gastos públicos, que inclui gastos com pessoal, seguridade social e investimentos no desenvolvimento social, estabelecida com a manutenção do mesmo orçamento anual de um ano par outro, acrescido tão somente com a correção do IPCA. Para o discurso progressista essa Emenda Constitucional retomou a política de modernização

conservadora, que concentrou renda, criou riquezas imensas para os ricos e teve como efeito o deslocamento dos pobres para a pobreza perene, colocando bolsões de populações inteiras na condição de marginalizados e bestializados. A cidadania no Brasil, a despeito de tudo que se fala e se pesquisa sobre ela, é precária. Na Constituição Federal de 1988, ela é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Em toda a história do Brasil o que sempre existiu e continua existir é estadania, que muitos erroneamente chamam de cidadania, mas que na verdade mostra a grande distância que perdura entre o Estado e a Sociedade Civil (quase sempre é escrita em minúscula). Entre 1930 e 1967, a política fiscal financiou a inclusão da cidadania social, fundamentando uma espécie de Estado de bem-estar social, mas essa inclusão não foi acompanhada do reconhecimento da cidadania civil e da cidadania política, o que prejudicou em muito a vigência do *welfare state* brasileiro, pois as iniciativas dos governos depois de 1930, no sentido de se valerem da política fiscal, sempre partiram de um patamar autoritário sob o projeto de modernização conservadora. Ao mesmo tempo, que ocorreu a inclusão de grande parte da cidadania social, não aconteceu na mesma frequência a participação dos trabalhadores e dos pobres nas instâncias políticas e, portanto, nas decisões de poder, porque não houve o reconhecimento da cidadania política e nem dos direitos de liberdade porque não ocorreu o albergamento da cidadania civil.

Aliás, a Constituição Federal de 1988, consagrou no seu artigo primeiro, além da soberania, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, do pluralismo político e da dignidade humana, a cidadania como um dos fundamentos essenciais do Estado democrático de direito, pilastra da República Federativa brasileira. A Constituição de 1988 abarcou nos seus dispositivos os três tipos de cidadania: a cidadania civil no artigo 5º, reputado como o principal dispositivo da Carta; a cidadania política configurada nos artigos 12 ao 17, onde estão previstos a nacionalidade, os partidos políticos e os direitos políticos propriamente ditos e por terceiro a cidadania social entre os artigos 6º e 11, onde estão previstos os direitos sociais. A trajetória da cidadania no Brasil, começando pelo ano base de 1930, pode ser compreendida no mesmo sentido pelo evoluir da política fiscal que os governos utilizaram. Entre 1930 e 1945, o Estado nacional autoritário, sob a presidência de Getúlio Vargas, incorporou uma grande parte da cidadania social, ao mesmo tempo, que acontecia um brutal retrocesso no campo da cidadania civil e, sobretudo, política com o fechamento das casas representativas, dos partidos políticos, das eleições e dos direitos políticos em geral. Na fase seguinte,

denominado de democrático-populista que se estendeu até 1964, correu a breve emergência das cidadanias política e civil, mas a inclusão da cidadania social perdeu fôlego, mesmo no Segundo Governo Vargas (1951-1954). Depois a cidadania social retomou com dois grandes avanços, com a criação da previdência social geral em 1960 e do décimo terceiro salário em 1962. E depois de 1964, as cidadanias foram praticamente destruídas em nome do crescimento econômico e pela política da segurança nacional. O processo de modernização conservadora, implementado pelo Varguismo, incluindo demandas sociais e depois levado adiante pelo regime militar, pautado pelo crescimento econômico, não levou em conta a sedimentação das cidadanias. É nas fissuras do não reconhecimento material das cidadanias clássicas que emerge a cidadania insurgente.

No período do regime militar (1964-1985), a política fiscal, sob a marca de uma economia estatizada, em 1967, deu uma guinada bastante acentuada para financiar o crescimento econômico, subtraindo da sua agenda as demandas da cidadania civil, política e também social. A cidadania civil e a cidadania política haviam sido subtraídas desde a instauração do Estado Novo, em novembro de 1937, embora a Intentona Comunista de 1935, já havia ceifado grande parte desses direitos. As cidadanias civil e política, nunca foram estabelecidas inteiramente na fase democrático-populista entre 1945 e 1964, sendo sepultadas de vez com a instauração do regime militar em 1964, que estabeleceu controle quase absoluto sobre elas. Na era getulista, a cidadania passou a ser definida por sua dimensão ocupacional e jurídica, ou seja, pessoas com existência documentada, destacadamente a carteira de trabalho; no período militar a partir de 1964, passou a ser controlada para ser enfeixada no projeto da ESG e dos militares de tornar o Brasil uma das nações mais desenvolvidas do mundo, o que no sentido econômico efetivamente acabou acontecendo, mas sob o prisma das cidadanias civil, política e social acabou acontecendo sério retrocesso que tem consequências até os dias atuais.

A iniciativa dos dirigentes e tecnocratas do regime autoritário de 1964, em utilizar a política fiscal, tão somente para alavancar o crescimento econômico, pura e simples, sem inclusão social, pautado no seu objetivo de modernização conservadora, provocou ao longo dos anos o dilaceramento do tecido social brasileiro, deixando uma sociedade com grandes bolsões de pobreza e crescente violência urbana (onde os pobres

e mesmo classe média são vítimas da bandidagem e da própria violência policial). As instituições políticas ficaram arcaicas e defasadas quanto às demandas por políticas públicas nas áreas essenciais da educação, saúde e segurança pública, porque nesse caso, até mesmo as organizações policiais estão arcaicas quanto as suas estruturas com carreiras sedimentadas em cima e em baixo, formando verdadeiras castas superior e inferior no seio de um dos mais importantes segmentos da administração pública brasileira.

Um dos desafios mais importantes de nosso ordenamento constitucional, e a de completar a prometida cidadania plena, dada pela Constituição de 1988, que mesmo nos tempos de inclusão social entre 1930 e 1967, ela avançou dilacerada e muito ferida nas suas três dimensões que defendemos neste trabalho e nunca foi completa. Na ponta extrema da modernização conservadora, onde a política fiscal é empregada tão somente para financiar o crescimento econômico, sem desenvolvimento social, está a cidadania insurgente. Para o segmento progressista a EC 95/16 estabeleceu uma reforma fiscal com corte de gastos e limitação dos investimentos sociais acompanhada do corte de salários e direitos dos servidores, que segundo esse segmento, implicou em grande retrocesso no campo da cidadania social, sem falar dos direitos dos servidores e trabalhadores em geral. Mas essa é ainda uma questão a ponderar profundamente.

O Estado democrático de direito, sob o qual define a República Federativa do Brasil, se fundamenta, entre outros princípios, na dignidade da pessoa humana e na cidadania, mas no campo substancial do seu elemento político não avançou para além das suas experiências históricas. O filósofo político italiano Norberto Bobbio (1909-2004) no seu livro **O Futuro da Democracia** escreveu que democracia deve se pautar por uma definição mínima que vai desde a participação, ainda que no sentido eleitoral da maioria da população à disputa de elites passando pela observação rigorosa das leis e respeito à cidadania como acontece no Estado de direito. Nessa linha, enfocada por Bobbio, é importante indagar qual é a democracia que deve plasmar os diversos elementos da cidadania, inclusive reconhecidos constitucionalmente. Qual é a democracia que permitirá o desenvolvimento da cidadania plena e completa que abarque as suas componentes clássicas? A teoria da democracia elucidada por Frank Cunningham apresenta três modelos: o primeiro deles oriundo das conquistas liberais é a **democracia liberal** ou **representativa** que se defini pelas eleições e pelas casas

representativas do país. O segundo modelo é a **democracia participativa** é onde os cidadãos têm podem decidir de forma direta, plena e democrática os destinos das suas vidas e de suas comunidades. Ao contrário da democracia liberal ou representativa, que se efetiva na dimensão estatal e governamental, a democracia participativa se realiza no espaço público em todos os seus sentidos. E o terceiro modelo é a **democracia deliberativa** é a associação democrática, entre cidadãos iguais, sob o prisma da confiança mútua se tomam decisões coletivas com grandes implicações para a sociedade ou para o grupo social.

No entanto, qualquer um dos modelos de democracia, somente tem validade se reconhecer os três tipos de cidadania (civil, política e social) como seu fundamento basilar. Aquelas, por sua vez, somente podem se concretizar se a política fiscal do país, tal como aconteceu no regime militar quando ela estava canalizada quase exclusivamente para o crescimento econômico, se voltar para promover a distribuição de renda e da riqueza socialmente produzida. A EC 95/16 vem sendo identificada como a pilastra constitucional que se opõe a construção da cidadania plena, pois ao controlar as finanças públicas estabelecendo o fluxo dos gastos com os recursos do erário, estabelece uma política fiscal recessiva. Somente com uma política fiscal, concebida sob o signo da justiça social, pode subtrair a imensa desigualdade existente no Brasil, pois ela, a desigualdade, é a principal geradora da criminalidade e da violência, patologias que vêm destruindo a nossa Sociedade. A política fiscal para financiar o crescimento econômico, nas décadas passadas, sem inclusão social e sem o devido reconhecimento político e civil, foi determinante para o caos da saúde pública e para degradação da educação pública em nosso país.

A política fiscal no Brasil há muito tempo, como ficou evidenciado, não está orçado para o financiamento da distribuição de renda, mas para o crescimento econômico, pura e simplesmente falando. O Estado brasileiro arrecada muito e distribui muito mal, porque os serviços públicos são insuficientes para satisfazer as demandas da Sociedade, principalmente nas suas três áreas essenciais como saúde, educação e segurança pública. Isso estabeleceu um problema de grande profundidade na dimensão ou na relação Estado e Sociedade, que são as estratégias do governo na disposição da política fiscal. A principal causa desse problema reside, sem dúvida, no arcaísmo das instituições brasileiras, destacadamente, o desenho institucional do Estado brasileiro

com seu peso gigantesco pairando sobre a Sociedade. Cabe lembrar que o Estado brasileiro experimentou **quatro crises de institucionalização** – que não são crises institucionais ou conjunturais da nossa política – que podemos denominar também de quatro crises estruturais do Estado brasileiro. A primeira delas aconteceu em 1822-1824 e tem a ver com a própria construção inicial do nosso Estado, que nasceu sob a forma monárquica. A segunda ocorreu em 1889-1891, e gestou o nascimento de uma nova realidade política sob o formato de república. A terceira aconteceu em 1930, quando uma revolução pariu a modernização conservadora do Estado e da Sociedade brasileira sob os contornos do nacionalismo autoritário e a quarta foi delineada em 1988, quando são lançados os fundamentos do Estado democrático de direito, mas sob uma estrada ainda repleta de entulhos autoritários e de arcaísmos institucionais. Essa quarta é a crise de institucionalização da democracia e da cidadania sob o Estado democrático de direito, que a rigor ainda estamos vivenciando porque a cidadania ainda segue incompleta.

As cidadanias civil, política e social (T. H. Marshall, 1967), estão formalmente reconhecidas na Constituição Federal de 1988, no entanto, elas estão longe de serem materializadas plenamente, de acordo com os fundamentos de uma sociedade democrática. Diante dessa impossibilidade avança lentamente a cidadania insurgente que busca o reconhecimento de demandas que antes eram totalmente subtraídas e, portanto, adrede, esquecidas das agendas políticas. É importante salientar que o processo de modernização conservadora iniciada por Getúlio Vargas no seu primeiro governo entre 1930 e 1945, incluindo muitos direitos sociais, mas excluindo grande parte dos direitos civis e, principalmente, dos direitos políticos, foi retomado pelo regime militar instaurado em 1964, colocando como centrais dois elementos basilares para o seu aprofundamento: a reestruturação das carreiras públicas sedimentadas no DL 200/67, que consolidou seu processo de profissionalização iniciada por Getúlio Vargas em 1936 e em segundo, a efetivação de um intenso crescimento econômico com base na reorganização tributária dada pela Constituição Federal de 1967.

A política fiscal keynesiana, com bem observou o sociólogo polonês Adam Pzeworsky tem cunho moderno e modernizador, por sua alta reserva e capacidade de implantar a devida justiça social, mas o Estado brasileiro por suas instituições ultrapassadas e por demais pesadas, nunca conseguiu se ancorar aos preceitos do

keynesianismo e em várias ocasiões mentiu, para si mesmo nesse aspecto. Quando pelos ditames da Constituição Federal de 1967, o governo militar empregou claramente a política fiscal para tão almejado crescimento econômico, julgou que estava próximo de Keynes, denominando erroneamente essa iniciativa de keynesianismo. Nada mais errado, pois o pressuposto basilar do keynesianismo é o desenvolvimento econômico – e não o crescimento econômico – com a expansão do emprego e distribuição de renda com a intervenção decisiva da política fiscal.

O Estado democrático de direito, consagrado na Constituição Federal de 1988, deve condicionar os parâmetros da democracia brasileira aprofundando todos os elementos da cidadania: o político para que ocorra a maior participação dos grupos sociais organizados, principalmente, pelos trabalhadores, nas instâncias de poder e nas decisões das políticas públicas e fiscal, através dos partidos políticos ou outros meios legalmente constituídos; a civil para que as liberdades individuais, de crença, pensamento e manifestações, além daquelas asseguradas no art. 5º da Constituição Federal sejam concretizadas e, finalmente, a social para que a riqueza socialmente produzida no país seja distribuída de forma melhor e mais justa, com o objetivo de erradicar a pobreza e a desigualdade. O Brasil arrecada como um país rico e distribui como um país miserável.

A política fiscal que alocou imensos recursos públicos para o puro crescimento econômico, distribuindo migalhas aos demais estratos sociais de acordo com o modelo de Darcy Ribeiro, não permitiu a criação plena do Estado de bem-estar social em nosso país. O crescimento econômico alavancado pelos dirigentes do regime militar de 1964 favoreceu, sem sobra de dúvida, os estratos superiores do país, como os integrantes das malfadadas carreiras jurídicas e os grandes agentes econômicos. O projeto de modernização conservadora, gestada na Escola Superior de Guerra, tinha como meta absoluta o crescimento econômico do país, despojado das preocupações sociais, criando assim círculos de riquezas imensas e gigantescos bolsões de pobreza e miséria inaceitáveis. A promulgação da EC 95/16 constituiu na consolidação do velho projeto de modernização conservadora que teve dois períodos fundamentais: o primeiro teve início em 1930, mas teve seu ápice durante o Estado Novo entre 1937 e 1945, onde foram concedidos vários direitos sociais, mas sem o acompanhamento das cidadanias civis e políticas e o segundo período da modernização conservadora se deu com a

instauração do regime militar e se caracterizou pela utilização da política fiscal para alavancar o crescimento da economia, no entanto, sem a devida distribuição da riqueza socialmente produzida. Dessa forma, ao propor a limitação dos gastos públicos estabelecida pela EC 95/16, na verdade está redirecionando a utilização da política fiscal para os velhos fins propugnados no projeto de modernização conservadora que buscou o crescimento econômico do país sem o reconhecimento das demandas das cidadanias. Na verdade, irá piorar: pelo menos no processo de modernização conservadora dos militares ocorreu a profissionalização das carreiras públicas, principalmente, as carreiras administrativas, além de excluir de vez as demandas da cidadania, destacadamente, as reivindicações por direitos sociais, aprofundando, assim a desigualdade em nosso país. Na verdade, o Estado de bem-estar social, paradoxalmente, excluiu porque os ricos foram os que verdadeiramente usufruíram das suas benesses, no que denomino de “socialismo dos ricos”. É certo que contra a utilização do Estado de bem-estar social pelos ricos, que sempre comeram e beberam do melhor proporcionado pelo Estado de bem-estar social, se levantam vozes basilares, partindo de todos os lados.

O maior problema que afronta os governos é a explosão dos direitos sociais, que se ampliaram inexoravelmente desde a Segunda Guerra Mundial e que devem aumentar ainda mais nos próximos anos, em consequência do envelhecimento da população. A solução da crise dos direitos sociais não só salvará o Estado da insolvência, mas também preservará o contrato social que se encontra no cerne do Estado de bem-estar social. O Estado deveria cuidar das pessoas que sofressem de problemas não atribuíveis a elas próprias. O que vem acontecendo, porém, é que o governo desperdiça cada vez mais dinheiro com *baby boomers* ricos que passaram boa parte da vida se empanturrando no grande bufê ilimitado do Estado de bem-estar social. (MICKLETHWAIT; WOOLDRIDGE: 2015, p. 231).

A EC 95/16 ao restringir gastos públicos não instituiu a supressão de recursos para o desenvolvimento econômico, a realidade social onde prevalece a desigualdade e a pobreza a despeito de todo avanço proporcionado pelo Plano Real e pelos programas de renda mínima dos últimos governos. A EC 95/16 esta sendo acusada da precarização da administração pública ao estabelecer a erosão do art. 37 da Constituição Federal e por consequência a continuidade dos serviços públicos, atingindo assim, a maior parte da população brasileira, tão necessitada dos investimentos de saúde, educação e segurança pública, o que vem ser uma questão ainda muito a ser considerada e ponderada. Na dimensão jurídica, segundo muitos estudiosos, a EC 95/16 afronta os princípios constitucionais da cidadania e da dignidade humana, que são cláusulas

pétreas consagradas no artigo 1º da Constituição de 1988, além de praticamente destruir com o seu artigo 37. A proposta de limitação dos gastos públicos corrigida no orçamento seguinte tão somente pelo IPCA implicará no fim do atendimento das demandas sociais.

A 95/16 está na mesma linha de patrocinar o crescimento econômico contrariando os pressupostos do desenvolvimento econômico que são os investimentos sociais na educação e na saúde da população. O desenvolvimento econômico – e não o crescimento – deve ser o objetivo capital da política fiscal do Brasil. A qualidade de vida e a cidadania do povo brasileiro passa pelo desenvolvimento econômico que está assentado no grande investimento na educação e no conhecimento que deve permear a sua vida.

CONCLUSÃO

Ao longo da história do Brasil, as elites constituíram o Estado ao seu modo, sendo este cada vez mais arrecadador, um peso cada vez maior para as forças produtivas da sociedade. Por outro lado, o Estado, exatamente por essas realidades gerou grupos de poder na administração pública e mesmo em instâncias representativas e jurídicas. A política fiscal keynesiana que consiste em utilizar os recursos fiscais para financiar a criação de empregos e mesmo o desenvolvimento social. Mas em 2016 foi promulgada uma Emenda Constitucional que levou a numeração 95, estabelecendo uma nova política fiscal com o objetivo de controlar os gastos públicos. Se por um lado esse Emenda Constitucional, na esteira da Lei da Responsabilidade Fiscal de 2000, sedimentar os gastos com a manutenção do Estado, por outro, por consequência não permitiu que os recursos fiscais, pelo menos em grande parte, fossem utilizados para o desenvolvimento da sociedade, e mais especificamente no que tange a seguridade social. Esse aspecto não construiu uma muralha para os grupos de poder encastelados no Estado se apropriarem dos recursos fiscais. A EC 95/16 efetivamente vai contra a política fiscal keynesiana, mas tem conseguido fortalecer a denominada elite de Estado, consubstanciada nos grupos de poder que se legitimam através de carreiras pré-estabelecidas. Esse é o panorama do Estado brasileiro com seus grupos de poder e sua política fiscal cada vez mais distante da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1984.

AMARAL, Azevedo. **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 11^a ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BANGS, Robert B. **Como Financiar o Desenvolvimento Econômico: Uma Política Fiscal para o Terceiro Mundo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

BARBALET, J. M. **A Cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 11^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BRANDI, Paulo. **Vargas: da Vida para a História**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. NÓBREGA, Marcos. **Administração Pública: Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública – prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma Breve História da Justiça Distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HICKS, U. K. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARSHALL, T. H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATTOS Paulo (Coord.). PRADO, Mariana Mota. ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. COUTINHO, Diogo R. OLIVA, Rafael. **Regulação Econômica e Democracia: O Debate Norte-Americano**. São Paulo: Editora 34, 2004.

MICKLETHWAIT, John. WOOLDRIDGE, Adrian. **A Quarta Revolução: A Corrida Global para Reinventar o Estado**. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2015.

MILLS, C. Wright. **A Elite do Poder**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como Funciona o Governo: Escolhas Públicas na Democracia Representativa**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

MOTTA, Helena. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora (MG): Editora da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2000.

PIRES, Francisco Videira. **Marx e o Estado**. Porto (Portugal): Lello & Irmão Editores, 1983

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROETT, Riordan. (Org.). **O Brasil na Década de 70**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

SICSÚ, João. **Arrecadação de Onde Vem? E Gastos Públicos Para Onde Vão?** São Paulo: Boitempo, 2007.

SORJ, Bernardo. **A Democracia Inesperada: Cidadania, Direitos Humanos e Desigualdade Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

TOURAINÉ, Alain. **Um Novo Paradigma: Para Compreender o Mundo de Hoje**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2006.

VICECONTI, Paulo E. V. NEVES, Silvério das. 10ª ed. **Introdução à Economia**. São Paulo: Frase, 2010.