

O BRASIL PÓS-2016: do Estado Democrático e Social de Direito à radicalização do Estado de Exceção**BRAZIL POST-2016: Of State Democratic and Social to radicalization of the State of Exception**

DOI:10.34117/bjdv6n11-242

Recebimento dos originais: 19/10/2020

Aceitação para publicação: 12/11/2020

Jarbas Ricardo Almeida Cunha

Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB)

Defensoria Pública da União – DPU/RS

E-mail: jarbas.ricardo@yahoo.com.br

RESUMO

Este artigo objetiva analisar sucintamente o constructo teórico de uma conjuntura de exceção político-econômica no Brasil pós-golpe de 2016 com base em conceitos como a Doutrina do Choque, o Estado de Exceção e o Estado de Direito Oligárquico. Para essa finalidade, averiguam-se as criminalizações ocorridas em forma de invasões às escolas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), assim como em escolas do ensino médio na denominada “Primavera Secundarista”; como também o desfinanciamento das políticas públicas por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Para esse intuito, utiliza-se a metodologia da revisão de literatura de tipo narrativa. Conclui-se que o Estado Democrático de Direito no Brasil, esteio da Constituição da República de 1988, está arriscado a ser substituído por um Estado de Exceção Permanente.

Palavras-Chave: Estado Democrático de Direito, Movimentos Sociais, Emenda Constitucional 95, Estado de Exceção Permanente, Constituição da República Federativa do Brasil.

ABSTRACT

This article aims to briefly analyze the theoretical construct of a situation of political and economic exception in Brazil after the 2016 coup based on concepts such as the Shock Doctrine, the State of Exception and the Oligarchic Rule of Law. For this purpose, we investigate the criminalizations that occurred in the form of invasions of schools in the Landless Workers Movement (MST), as well as in high schools in the so-called “Primavera Secundarista”; as well as the de-financing of public policies through the approval of Constitutional Amendment nº 95, of 2016. For this purpose, the methodology of narrative literature review is used. We conclude that the Democratic State in Brazil, the mainstay of the 1988 Constitution, is at risk of being replaced by a State of Permanent Exception.

Keywords: Democratic State, Social movements, Constitutional Amendment 95, Permanent Exception State, Constitution of the Federative Republic of Brazil.

1 INTRODUÇÃO

Pretende-se discutir neste artigo o contexto do Estado de Exceção Político-Econômico Permanente pós-golpe de 2016, que atinge o cerne de nosso Estado Democrático de Direito baseado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Para traçar essa análise, abordaremos nossa narrativa em dois eixos principais que se interconectam: o primeiro diz respeito a uma análise teórica sobre caracterizações da nossa conjuntura atual, tais como os riscos de estarmos caminhando para um Estado de Exceção e/ou Estado de Direito Oligárquico baseados em uma Doutrina do Choque e do Pavor. Para esse primeiro objetivo, analisaremos dois estudos de caso que aconteceram no segundo semestre do ano de 2016: a invasão militar à Escola Nacional Florestan Fernandes (ENFF) do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), assim como as invasões às escolas de ensino médio ocupadas por estudantes secundaristas, na denominada “Primavera Secundarista”.

No segundo eixo deste artigo, abordaremos o contexto econômico, com a aprovação e vigência da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que implanta em nosso país um Novo Regime Fiscal (NRF), novilíngua que significa o congelamento dos gastos em políticas públicas estratégicas – como saúde e educação – por vinte exercícios financeiros, paralisando o desenvolvimento contínuo de nossa nação.

Ambos os eixos se inter-relacionam, tanto do ponto de vista teórico como do ponto de vista prático, para demonstrar como o Brasil está passando por um momento extremamente delicado em termos de conquistas democráticas, em que há uma profunda criminalização e repressão dos movimentos sociais, com contínua restrição do investimento público.

Para a consecução do objetivo delineado, utiliza-se a metodologia da revisão de literatura de tipo narrativa, em que consiste relatar “publicações amplas, apropriadas para descrever e discutir o desenvolvimento ou o ‘estado da arte’ de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou contextual” (ROTHER, 2007, p. 2) Nesta revisão narrativa, utilizam-se artigos científicos, doutrina e jurisprudência, sempre em uma tentativa de análise crítica pessoal do autor.

2 O CONSTRUCTO TEÓRICO DA CONJUNTURA DE EXCEÇÃO NO BRASIL: A CRIMINALIZAÇÃO POLÍTICA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

No ano de 2016 no Brasil, mais precisamente depois da conclusão do impeachment midiático-jurídico-parlamentar¹, que destituiu a presidenta da República Dilma Rousseff (PT), houve uma radicalização da repressão e criminalização dos movimentos sociais em nosso país.

Em uma conjuntura em que se demonstra uma fragilização do Estado Democrático e Social de Direito, movimentos que contestaram o “golpe” – compostos por sem-teto, feministas, LGBT’s, negros, indígenas, sem-terra, secundaristas - transformaram-se em constantes alvos de ataques por parte do governo comandado por Michel Temer (PMDB).² Tais ataques foram concretizados via utilização de um aparato de segurança fortemente armado munido de violência desproporcional, caracterizando uma espécie de “novo urbanismo militar” (GRAHAM, 2016)³.

Além desse fato, ainda presenciamos o fortalecimento de movimentos e atos protofascistas, que se sentem à vontade para disseminar, seja nas redes sociais, seja nas ruas, seu mais latente ódio contra a democracia e os direitos humanos e sociais⁴. Esses personagens da extrema-direita são muitas vezes respaldados por partidos políticos que se localizavam no centro ideológico. Utilizam também expansiva rede de comunicação, consubstanciando, dessa forma, um ambiente em que vige uma espécie de “senha livre para matar” por parte dos agentes do aparelho repressivo do Estado – ARE (ALTHUSSER, 1980).

Assim, há uma agudização da violência e repressão a qualquer espécie de manifestação social, artística, intelectual e libertária. Essa violência, que já se mostrava presente nas periferias urbanas das grandes cidades, dizimando principalmente a juventude negra (MBEMBE, 2018; ALMEIDA, 2019), agora se universaliza e se “democratiza” atingindo a maior parte dos setores sociais brasileiros, sejam

¹ Esse impeachment pode ser classificado como golpe, pois não houve comprovação de nenhum crime de responsabilidade tipificado pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que “define crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”, assim como não houve crime previsto pela Constituição da República Federativa do Brasil. E midiático, já que contou com apoio explícito e totalmente parcial dos grandes meios de comunicação. Jurídico, pois o Supremo Tribunal Federal avalizou a continuidade do processo mesmo em termos pretensamente ilegais. E parlamentar, já que os deputados e senadores não constataram crimes de responsabilidade, atentando correntemente para fatos apenas de cunho político, haja vista que Dilma Rousseff foi cassada da presidência, mas permaneceu com seus direitos políticos, em uma explícita confissão de culpa por parte de seus julgadores parlamentares.

² Vice-presidente na chapa de Dilma Rousseff, um dos artífices do “impeachment-golpe.”

³ O autor classifica o novo urbanismo militar como “um conjunto de ideias, doutrinas e estratégias por meio das quais a polícia e as forças armadas dos governos e dos estados tentam condicionar a rápida expansão das cidades e das áreas urbanas ao controle social e político” (2016, p.16), mas também podemos constatar essa prática em meios rurais, principalmente na repressão de ocupações dos Sem-Terra e também dos povos e comunidades indígenas e tribais.

⁴ Como, por exemplo, a palestra proferida pelo então deputado federal e hoje presidente da República no longínquo 03 de abril de 2017, no clube Hebraica da cidade do Rio de Janeiro, onde proferiu as seguintes palavras sobre uma visita que havia realizado às reservas indígenas e quilombolas: “O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada. Eu acho que nem para procriador ele serve mais.” Foi aplaudido por judeus que lotavam o auditório do clube. Disponível em <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/04/04/nem-um-centimetro-para-quilombola-ou-reserva-indigena-diz-bolsonaro/> Acesso em 23 out. 2020.

estes movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, igrejas, e até presidentes e ex-presidentes da República.

Ratifica-se, em nossa conjuntura, uma violência estrutural para fazer calar os defensores dos direitos humanos no Brasil, com perseguições, prisões e até mesmo execuções de lideranças e militantes, ressoando o que há de pior em nossa história como país oligárquico, patriarcal e autoritário, como bem relata Chauí (p. 138):

Por ser oligárquico e patrimonialista, **o Estado percebe a sociedade civil como inimiga e perigosa**, bloqueia as iniciativas dos movimentos sociais, sindicais e populares, instituindo mecanismos para impedir o trabalho dos conflitos e contradições sociais, econômicos e políticos.

Conflitos e contradições negam a imagem mítica da boa sociedade indivisa, pacífica e ordeira, por isso, recebem uma significação precisa: são sinônimo de perigo, crise, desordem e a eles se oferece uma única resposta: **a repressão policial e militar para as camadas populares, e o desprezo condescendente para os opositores em geral** (CHAUÍ, 2006, p.138) (Grifo nosso).

Essa característica de oligarquia conservadora em nosso país de modernidade tardia (GIDDENS, 2002) se reflete por searas mais amplas, como aspectos de mecanismos de governo, mercado, comunicação e institucionalidade administrativo-formal. Pode-se complementar que no Brasil hodierno presencia-se um Estado de Direito Oligárquico, na descrição um tanto quanto rebelde e, ao mesmo tempo, irônica, de Rancière (2014):

Não vivemos em democracia. [...] Vivemos em Estados de direito oligárquicos, isto é, em Estados em que o poder da oligarquia é limitado pelo duplo reconhecimento da soberania popular e das liberdades individuais. Conhecemos bem as vantagens desse tipo de Estado, assim como seus limites. As eleições são livres. Em essência, asseguram a reprodução, com legendas intercambiáveis, do mesmo pessoal dominante, mas as urnas não são fraudadas e qualquer um pode se certificar disso sem arriscar a vida. A administração não é corrompida, exceto na questão dos contratos públicos, em que ela se confunde com os interesses dos partidos dominantes. As liberdades dos indivíduos são respeitadas, à custa de notáveis exceções em tudo que diga respeito à proteção das fronteiras e à segurança do território. A imprensa é livre: quem quiser fundar um jornal ou uma emissora de televisão com capacidade para atingir o conjunto da população, sem a ajuda das potências financeiras, terá sérias dificuldades, mas não será preso. Os direitos de associação, reunião e manifestação permitem a organização de uma vida democrática, isto é, uma vida política independente da esfera estatal. Permitir é evidentemente uma palavra ambígua. (RANCIÈRE, 2014, p.94).

Sendo assim, esse contexto de radicalização da repressão e criminalização dos movimento sociais por um país de tradição e cultura patriarcal, autoritária e patrimonialista, assim como a caracterização de um Estado de Direito Oligárquico, contribui também com a confirmação de duas teses centrais para a conjuntura que ora se apresenta: a doutrina do choque (KLEIN, 2008) e o estado de exceção (AGAMBEN, 2004).

Sobre a doutrina do choque, trata-se de uma tese defendida pela pensadora canadense Naomi Klein em seu livro “A Doutrina do Choque – A Ascensão do Capitalismo de Desastre” (2008), em que analisa a ascensão e aplicação do (neo)liberalismo por meio de uma combinação que usa choque e pavor, utilizando “janelas de oportunidade” como guerras, no caso do Iraque; crises econômicas, no caso das privatizações russas; e desastres ambientais, no caso da devastação do furacão Katrina nos Estados Unidos.

Especificamente em nosso contexto, há uma tempestade perfeita que propiciou uma doutrina de choque e pavor para o renascimento do autoritarismo governamental pós-2016: crises política, econômica, ética e social. Tais fatores contribuíram para o “impeachment-golpe” e suas (in)consequentes derivações, como o cotidiano rasgar da Constituição e dos direitos e garantias fundamentais, assim como a repressão desmedida contra movimentos sociais e libertários, aproveitando-se sobremaneira do estado de pavor e desorientação do então denominado campo democrático-popular, constituído pelas forças progressistas brasileiras.

Em consonância com essa narrativa, há também a formação de um Estado de Exceção (AGAMBEN, 2004), em que, segundo o autor, há a suspensão dos direitos estabelecidos e garantidos, admitindo uma violência não regulada ou hermenêuticamente mal interpretada pela lei, na qual o Estado de Exceção se torna estrutura juspolítica imposta ou mesmo estabelecida, com o beneplácito da própria sociedade (MOUNK, 2019), em face do conteúdo normativo vigente.

O jurista Pedro Estevam Serrano, em entrevista recente⁵, contextualiza o conceito de Estado de Exceção em nossa região da América Latina:

Aqui na América Latina, a conclusão a que cheguei [...] é que **o agente da exceção [...] é o sistema de justiça**, ou direta ou indiretamente apoiando alguma medida do parlamento. Essas medidas de exceção têm sido produzidas em dois sentidos: **interromper a democracia em alguns países e, em outros, manter um sistema de justiça voltado ao combate a um determinado inimigo, que é apresentado como bandido**. A figura do bandido, em geral, é identificada com a pobreza.

Isso faz com que tenhamos um estado de exceção permanente, vivendo em conjunto com o estado democrático de direito, que governa os territórios ocupados pela pobreza através de, no caso brasileiro, uma força de ocupação territorial que é a PM. (SERRANO, 2016, *in* Sul21)

Com todos esses elementos que preenchem os vazios normativos, políticos e sociais no Brasil, que está caracterizado por muitas das formações teóricas e práticas de um Estado de Direito Oligárquico (RANCIÈRE, 2014), de utilização de uma Doutrina do Choque (KLEIN, 2008) e de um

⁵ Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/o-que-parece-estar-ocorrendo-na-america-latina-e-a-substituicao-da-farda-pela-toga/> Acesso em 23 out. 2020. Para aprofundar no tema, consultar o próprio SERRANO, Pedro. Autoritarismo e Golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção. São Paulo: Alameda, 2016.

Estado de Exceção (AGAMBEN, 2004; SERRANO, 2016), se dá a radicalização de uma violência brutal para que sejam acionados vários dispositivos do modelo neoliberal, como retrocessos constitucionais, sanitários, educacionais, ambientais, econômicos e políticos, para a concretização de um estado mínimo de direitos e garantias e máximo na repressão e na truculência com manifestantes que lutam pelas conquistas democráticas.

3 ESTADO DE EXCEÇÃO JURÍDICO-POLÍTICO: INVASÃO À ESCOLA DO MST E REPRESSÃO À “PRIMAVERA SECUNDARISTA”

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), fundado em 1984 no contexto da redemocratização brasileira, é um dos movimentos sociais mais importantes e significativos da América Latina, tendo obtido reconhecimento pela defesa da Reforma Agrária mas também por advogar por um projeto que seus militantes denominam de “Projeto Popular para o Brasil” (MORISSAWA, 2004). Esse projeto é uma espécie de plataforma em que se discute uma proposta de desenvolvimento político, econômico, social e ambiental, dialogando, dessa forma, não somente com integrantes do meio rural mas também com a população urbana, principalmente com os moradores das periferias das grandes metrópoles⁶.

Em seus mais de trinta anos de atuação em prol dos direitos e garantias fundamentais da população hipervulnerável no Brasil, o MST se consolida na conjuntura histórica brasileira, tendo recebido, ao longo desses anos, várias homenagens e condecorações a nível nacional e internacional; como também, e obviamente, despertado ódio e temor por parte dos setores conservadores e antidemocráticos do nosso país (MORISSAWA, 2004).

Pois é justamente movido por ódio e temor que os protagonistas do “impeachment-golpe” agudizam e radicalizam um método de combate aos movimentos sociais: meticulosamente pensado e executado sem respeitar o Estado (Democrático (?)) de Direito, aproveitando a onda conservadora de aprovação da maioria da população a atos que flertam com o protofascismo⁷ agressivo em suas mais variadas vertentes.

Foi o que ocorreu, de forma explícita, na manhã de 4 de novembro de 2016, quando a Polícia Civil do Estado do Paraná e a Polícia Militar do Estado de São Paulo, especificamente o grupo GARRA (Grupo Armado de Repressão a Roubos e Assaltos), com a justificativa de atuarem em uma operação denominada Castra, invadiram com armamento pesado e sem mandado judicial de busca e

⁶ Desse tronco surge seu braço urbano – o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, em 1997.

⁷ Uso o termo “protofascismo” na mesma concepção de Santos (2013, p.18): “...uma atitude política autoritária cuja essência consiste em não reconhecer a pluralidade de interesses e opiniões existentes na sociedade como algo legítimo.”

apreensão a Escola Nacional Florestan Fernandes (ENFF), escola de formação política do MST, situada na cidade de Guararema, no Estado de São Paulo⁸.

A invasão, como foi comprovada por câmera de segurança interna e também por registros da mídia alternativa, foi extremamente violenta, com direito a disparos de tiros com balas letais e dois feridos, sendo um deles diagnosticado com o Mal de Parkinson. Os policiais não estavam identificados e nem permitiram nenhum tipo de identificação além de não portarem nenhum documento judicial que pudesse tentar comprovar a investida contra um estabelecimento regular de educação.

Outro ponto grave que denota o Estado de Exceção em que estamos vivendo é que, no momento da invasão dos policiais, a ENFF estava funcionando normalmente, com vários cursos de formação política, economia, sociologia e aulas de teatro e cultura com presença de artistas e educadores populares. Além da movimentação regular de várias mulheres, crianças e idosos no pátio da escola onde os policiais chegaram atirando a esmo.

Infelizmente, o MST está acostumado a ser criminalizado por setores conservadores da sociedade brasileira e de receber um tratamento violento e persecutório por parte dos aparelhos ideológicos e repressivos do Estado (ALTHUSSER, 1980). Mas uma ilegal invasão de policiais à sua principal escola de formação a plena luz do dia, com respaldo de boa parte da sociedade, e ainda com um nota da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo apoiando a medida só pode deixar claro que “o ovo da serpente”⁹ já foi chocado faz tempo (BERGMAN, 1978).

Um nível ainda mais radicalizado de violência no Brasil pós-golpe aconteceu no segundo semestre de 2016 quando mais de 1000 (mil) escolas de ensino médio foram ocupadas no país por estudantes secundaristas em protesto principalmente contra a Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, que instituía a Política de Fomento à Implementação de Escola¹⁰, alterando significativamente a metodologia do ensino médio brasileiro. Esse movimento de ocupação de escolas foi denominado de “Primavera Secundarista” e sofreu dura repressão do aparelho de Estado, com perseguições, agressões e prisões, contando com o silêncio da grande mídia e a constante

⁸ Conferir em <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/policia-invade-escola-do-mst-no-interior-de-sp/> Acesso em 23 out. 2020.

⁹ “O ovo da serpente” é uma expressão que significa geralmente um grande perigo a se anunciar e que pode ameaçar, de maneira trágica, toda uma conjuntura estabelecida. Tal expressão ficou famosa com o filme do diretor sueco Ingmar Bergman, denominado O Ovo da Serpente, de 1977. Neste filme, o personagem **nazista** Hans Vergerus diz: “É como o ovo de uma serpente. Através das finas membranas, você pode claramente discernir o réptil já perfeito”. Mas a origem da expressão está na obra de Shakespeare, com a peça Júlio César em que o personagem Brutus relata: “Consideremo-lo ovo de serpente que, chocado, por sua natureza, se tornará nocivo. Assim, matemo-lo, enquanto está na casca.” (grifo nosso).

¹⁰ A Medida Provisória nº 746, mais conhecida como MP do Ensino Médio, foi convertida na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm Acesso em 23 out. 2020.

criminalização por agentes públicos, principalmente membros do Sistema de Justiça, tais como procuradores e juízes (MEDEIROS, JANUÁRIO, MELO, 2019).

O movimento de ocupação de escolas e universidades no Brasil consolidou-se com uma pauta que dialogava com as principais demandas dos militantes em prol de uma educação pública de excelência e de qualidade, mantendo os princípios e garantias de participação popular e independência analítica. Críticas à MP do Ensino Médio, à ideologia pregada pelo movimento Escola Sem Partido e até à Proposta de Emenda Constitucional - PEC 55/241 (EC 95) – congelamento dos gastos sociais por 20 anos – foram debatidos pelos estudantes. Estes, definitivamente e do ponto de vista progressista, pautaram o país no segundo semestre de 2016 (MEDEIROS, JANUÁRIO, MELO, 2019).

A repressão não tardou: mídia massacrando com notícias negativas, governo ameaçando com chantagens sobre a impossibilidade de realização do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), e a polícia militar invadindo escolas sem mandado judicial¹¹ utilizando violência com armamento pesado, bombas de efeito moral, perseguições, ameaças e agressões; tudo isso justificado e até mesmo incentivado por parte do Poder Judiciário brasileiro (CAMPOS, MEDEIROS, RIBEIRO, 2016).

Um dos exemplos mais explícitos de que estamos passando por um misto de Doutrina do Choque, Estado de Exceção e Estado de Direito Oligárquico em nosso país foi a decisão exarada pelo juiz Alex Costa de Oliveira, da Vara da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios a respeito da ocupação de estudantes em um colégio da cidade-satélite de Taguatinga, no Distrito Federal, no dia 30 de outubro de 2016:

“Como forma de auxiliar no convencimento à desocupação, autorizo expressamente que a Polícia Militar utilize meios de restrição à habitabilidade do imóvel, tal como **suspenda o corte do fornecimento de água; energia e gás**. Da mesma forma autorizo que restrinja o acesso a terceiros, em especial parentes e conhecidos dos ocupantes, até que a ordem seja cumprida. Autorizo também que **impeça a entrada de alimentos. Autorizo, ainda, o uso de instrumentos sonoros contínuos, direcionados ao local da ocupação, para impedir o período de sono**. Tais autorizações ficam mantidas independentemente da presença de menores no local, os quais, a bem da verdade, não podem lá permanecer desacompanhados de seus responsáveis legais”. (TJDFT - Processo nº 2016.01.3.011286-6)¹² (grifo nosso).

Ao determinar, portanto, o corte de fornecimento de água e a proibição da entrada de alimentos, assim como autorizar “o uso de instrumentos sonoros contínuos, direcionados ao local da ocupação,

¹¹ No Estado de São Paulo, as invasões policiais às escolas sem mandado judicial para realização de despejos e reintegrações foram balizadas por parecer da Procuradoria Geral do Estado sob a justificativa do instrumento de autotutela. Curioso pensar que em um período de exceção como o nosso, setores do Poder Judiciário agem como títeres a mando dos governantes de plantão, não defendendo sequer o positivismo jurídico, defesa básica do Estado de Direito (SERRANO, 2016).

¹² Atualmente, o processo tramita em segredo de justiça: Disponível em <http://cache.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil?NXTPGM=vjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20160130112866> Acesso em 23 out. 2020.

para impedir o período de sono” o juiz do Distrito Federal chancelou o uso de técnicas de tortura típicas do período da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985) e do período recente de Estado de Exceção defendido pela agência de inteligência dos Estados Unidos da América, a CIA (Central Intelligence Agency) depois do atentado às torres gêmeas do World Trade Center em 11 de setembro de 2001 para combater supostos terroristas (KORYBKO, 2018).

Observamos, dessa forma, que as invasões às escolas – sejam estas representadas pelo MST ou por estudantes secundaristas – foram realizadas com a suspensão do Estado Democrático de Direito no Brasil, sendo o próprio ato repugnante em si, pois uma invasão armada e sem mandado judicial a uma escola não está entre o rol minimamente desejável de um país que almeja o status de republicano e democrático, devendo ser urgentemente repelida pelos setores progressistas de nossa sociedade. É preciso ficar atento e resistir para que a exceção não se torne regra.

4 ESTADO DE EXCEÇÃO ECONÔMICO PERMANENTE: O NOVO REGIME FISCAL IMPLEMENTADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016

A Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – também denominada de “Emenda do Teto dos Gastos” – originou-se por meio de iniciativa do Executivo Federal e foi tramitada como Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241 na Câmara dos Deputados e como PEC nº 55 no Senado Federal, antes de ser aprovada em 2016 com a seguinte ementa: “Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências” .

A EC 95/2016 acrescentou 9 (nove) artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal, chancelando um congelamento do investimento público – limitação por meio de um teto de gastos das despesas primárias – que vigorará por vinte exercícios financeiros, isto é, de 2016 a 2036.

Tal cenário tem impacto direto nas funções do Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos reflexos nos entes subnacionais – estados, municípios e Distrito Federal - e também em políticas públicas essenciais para o desenvolvimento do país, como saúde, educação, meio ambiente, cultura e trabalho.

Como relatam Vieira e Benevides (2016), há uma proposta de radicalização de contrarreforma do Estado por meio da EC 95/2016 ao sancionar o desfinanciamento estratégico de políticas públicas constitucionalizadas, como saúde e educação:

Trata-se, portanto, de uma reforma implícita do Estado: a EC 95 dá corpo ao “Novo Regime Fiscal” (NRF), sem revelar a real intenção de reduzir a participação das despesas primárias em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), **implicando a redução da participação do Estado em diversas políticas públicas, entre as quais as de saúde e de educação. Não é por outra razão que a proposta do NRF surge como emenda à constituição, dado que essas duas políticas têm percentuais garantidos de receitas definidos na CF 1988.** Ou seja, se a intenção da EC 95 não fosse reduzir a participação das despesas com saúde e educação em proporção do PIB, tal reforma não necessitaria ser inscrita na Constituição (VIEIRA; BENEVIDES, 2016, p. 3, grifo nosso).

Funcia (2018) entende que a aprovação da EC 95/2016 serve para lastrear duas diretrizes básicas: a primeira sintetizada pela insígnia “A Constituição não cabe no orçamento”, sob a justificativa de que a concretização das políticas públicas seria a grande culpada pela ocorrência de déficits no orçamento federal devendo-se então reduzir as despesas primárias pelo mecanismo da austeridade fiscal. A segunda – relacionada intrinsecamente com a primeira – seria viabilizar a formação de superávits primários por vinte exercícios financeiros (2016-2036), para o devido pagamento de juros e amortização da dívida pública, sendo que este pagamento não sofreria qualquer limite.

O que Funcia (2018) esclarece acima pode ser caracterizado como um “Estado de Exceção Econômico Permanente” vigente por meio da aprovação da EC 95. Pois, de acordo com Mariano (2017):

A EC 95/2016, ao constituir uma opção equivocada por alcançar superávit primário por meio do limite de gastos, aprofundando a crise econômica para satisfazer setores ligados ao capitalismo rentista, parece mais uma medida que pretende devolver o país ao seu habitual **Estado de exceção econômico**, imposto pelo *mainstream*, aliás, a toda a América Latina. (MARIANO, p. 277., 2017). (Grifo nosso).

Atualmente, aguardam julgamento no STF sete Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADINs), objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95 por explícita violação aos mandamentos constitucionais, inclusive às suas cláusulas pétreas. A petição inicial acostada na ADI nº 5715, que foi protocolada no STF em 2017, resumiu em um quadro as seguintes violações constitucionais:

Quadro - Violações Constitucionais da EC 95/2016

Constituição Federal	Violação
Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:	Viola limites materiais implícitos ao romper com a identidade constitucional, vocacionada à efetivação de direitos sociais.
Art. 60. (...) § 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: II - o voto direto, secreto, universal e periódico;	Em tramitação no Senado Federal, não foram respeitadas as regras regimentais relativas à regular discussão da matéria. A Emenda Constitucional retira por cinco legislaturas a plenitude da atuação dos representantes eleitos, uma vez que estarão limitados na definição de temas centrais da gestão financeira da União com reflexo direto em direitos e garantias fundamentais: "Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".
III - a separação dos Poderes;	A Emenda Constitucional, de iniciativa do Poder Executivo, cria limitações ao Poder Judiciário, portador de autonomia financeira: Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: (...) II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;
IV - os direitos e garantias individuais.	A Emenda Constitucional implica em claro retrocesso na aplicação de recursos que importam na garantia de direitos fundamentais como saúde e educação.

Fonte: ADI 5715. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5203351> Acesso em 25 out. 2020.

Portanto, a EC 95/2016 estabelece um teto para as despesas primárias do Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo que esse teto orçamentário terá sua base fixada no valor das despesas pagas no exercício financeiro de 2016, data que marca o início da sua vigência. Do exercício financeiro do ano de 2016 até o exercício financeiro de 2036, ou seja, durante um período de 20 anos, o teto estipulado pela EC 95 será corrigido apenas pela inflação – utilizando como referência o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – do respectivo ano anterior. Dessa maneira, em termos reais, a despesa primária se estagnaria, congelando-se no valor real do seu primeiro ano de vigência (2016).

Segundo estimativa de Vieira e Benevides (2016), a EC 95/2016, proposta pelo poder Executivo e aprovada pelo Congresso Nacional, retirará do necessário Sistema Único de Saúde (SUS) em torno de R\$ 400 bilhões de reais em 20 anos, caso seja considerado o crescimento anual do Produto Interno

Bruto – PIB a 2,0% (dois por cento) e a taxa de variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) em 4,5% (quatro e meio por cento). Sendo que, de acordo com Rossi e Dweck (2016), o piso previsto pela EC 95 “é, na verdade, um piso deslizante”. (ROSSI; DWECK, 2016, p. 2).

Por seu turno, Pinto e Ximenes (2018) compreende que a EC 95/2016, implementadora de um Novo Regime Fiscal (NRF), trata-se, na verdade, de uma repetição – em maior ou menor grau – da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois obriga obediência ao teto de despesas primárias, incluindo aqui as despesas obrigatórias e excluindo as despesas financeiras. A EC/95 traria uma inovação, no entanto, no que diz respeito ao período de duas décadas de obrigação do congelamento dos gastos, “ao invés da meta de resultado primário orientadora dos contingenciamentos de despesas discricionárias, prática de política econômica adotada há décadas pelos diferentes governos da União” (PINTO; XIMENES, 2018, p. 992). Nesse sentido, a EC 95 também pode ser classificada como um dos elementos da crise do presidencialismo de coalizão por interferir (in)diretamente nas próximas legislaturas.

Albert (2018) classifica o fenômeno da aprovação de Emendas Constitucionais contrárias aos direitos sociais pelo Congresso Nacional, tais como a EC 95/2016, como desmembramento constitucional, processo pelo qual, por meio do poder de reforma constitucional, as instituições políticas alteram significativamente a identidade originária de uma Constituição, produzindo alterações radicais em sua natureza normativa. Conforme explicita o autor mencionado:

Algumas emendas constitucionais não são emendas, em absoluto. Elas são esforços autoconscientes para repudiar as características essenciais da Constituição e destruir suas fundações. **Elas desmantelam as estruturas básicas da Constituição enquanto, ao mesmo tempo, fundam uma nova baseada em princípios contrários aos da antiga.** Essas mudanças constitucionais geram consequências para todo o direito e sociedade (ALBERT, 2018, p. 3, grifo nosso).

A EC 95/2016 configura-se como um grande exemplo do estabelecimento do Estado de Exceção Econômico inserido na realidade do fundo público de nosso país. Essa emenda estabelece um teto para as despesas primárias que abrange todos os poderes, sendo que este teto orçamentário terá sua base fixada no valor das despesas pagas no exercício financeiro de 2016, data de sua vigência e ano de forte contração da economia.

Do exercício financeiro do ano de 2016 até o exercício financeiro de 2036, ou seja, durante um período de 20 anos, o teto estipulado pela EC 95 será corrigido apenas pela inflação do respectivo ano anterior. É o denominado Novo Regime Fiscal (NRF), que, em linhas gerais, significa tão somente o congelamento dos gastos públicos por um período de duas décadas, comprometendo uma possível recuperação em um contexto pós-pandemia de crises econômico e sanitária.

Com base na tese da regressão constitucional de Huq e Ginsburg (2018), na concepção de constitucionalismo abusivo de Landau (2013) e na teoria sobre o desmembramento constitucional de Albert (2019), interpretamos que o Estado Democrático de Direito no Brasil, pautado pela nossa Constituição, está em risco iminente por sofrer um asfixiamento contínuo de seu orçamento promovido por emendas constitucionais que estão implodindo os alicerces das políticas públicas no Brasil. Entende-se que tal processo se dá de maneira ilegal e anti-Constitucional haja vista recentes propostas de desindexação e desvinculação constitucional das políticas públicas de saúde e educação pelo Executivo Federal, as quais tramitam no Congresso Nacional sob o silêncio do Judiciário, que evita pronunciar-se mesmo diante de sucessivas provocações via ações diretas.

A conjuntura de regressão constitucional (HUQ; GINSBURG, 2018), constitucionalismo abusivo (LANDAU, 2013) e desmembramento constitucional (ALBERT, 2019) que estamos presenciando, significa, em linhas gerais, que nosso Estado Democrático de Direito está sendo minado por meio da utilização reiterada de emendas à Constituição e, conseqüentemente, pela criação de determinações constitucionais que vão de encontro ao “zeitgeist” da CF/88. Caberia, pois, questionar se os interesses jurídico-políticos que embalam tais alterações seriam levados a cabo com o fito de salvaguardar o pacto constitucional ou simplesmente reformulá-lo mediante o uso de um atalho, visto que não utilizam a arena adequada para implementar mudanças dessa ordem. É a síntese conectiva do Estado de Exceção Político-Econômico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que a exceção, representada por uma repressão atroz, avança no Brasil a passos largos depois da abertura da caixa de pandora¹³ provocada pelo impeachment-golpe de 2016 que apeou do poder uma presidenta legitimamente eleita sem comprovar um único crime de responsabilidade, requisito essencial para o afastamento e conseqüente perda de direitos políticos.

Tal exceção é baseada na radicalização da criminalização dos movimentos sociais e das políticas públicas no Brasil, fundamentada na Doutrina do Choque e do Pavor, no Estado de Exceção e no Estado de Direito Oligárquico, tendo como exemplos as ilegais invasões militares às escolas do MST e do movimento secundarista, além da aprovação da Emenda do Teto dos Gastos, sem respeitar nem mesmo um rito legal-positivista.

¹³ Caixa de Pandora é um elemento da mitologia grega. A caixa na verdade era um jarro dado a Pandora, primeira mulher criada pelo deus Zeus, e que continha todos os males do mundo. Pandora abre o jarro, deixando escapar todos os males do mundo, exceto a esperança.

A situação conjuntural por que passa o país afronta o direito de reunião e a liberdade de expressão, direitos protegidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Constituição da República de 1988. Ambos os direitos são cláusulas pétreas e fundamentais para a ratificação do Estado Social e Democrático de Direito no Brasil.

Na questão econômico-orçamentária, não podemos permitir um retrocesso na efetivação das políticas públicas, que urgem como fundamentais em uma conjuntura de enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2). O diálogo e composição constitucional em prol do soerguimento econômico de nossa nação é imprescindível para a retomada do Estado Social e Democrático de Direito.

Dessa forma, os setores democráticos do país precisam ficar atentos e tentar estruturar um bloco de resistência para a garantia das manifestações populares e pela defesa intransigente dos direitos civis, políticos e sociais em nossa sociedade. Devemos fincar bandeira na defesa dos objetivos e princípios da República Federativa do Brasil para evitar a escalada reacionária de um Estado de Exceção Permanente, de viés político, econômico e social.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ALBERT, Richard. Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions. New York: OUP USA, 2019.
- ALBERT, Richard. Constitutional Amendment and Dismemberment. *Yale Journal of International Law*, v. 48, n.1, p. 1-118, 2018. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1685&context=yjil> Acesso em 25 out. 2020.
- ALMEIDA, Silvio. Racismo Estrutural. São Paulo: Pólen, 2019.
- ALTHUSSER, Louis. Aparelhos Ideológicos do Estado. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- BERGMAN, Ingmar. O Ovo da Serpente. São Paulo: Nórdica, 1978.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 2020.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em 25 out. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5715, de 2017 – Relator: Min. Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5203351> Acesso em 25 out. 2020.
- CAMPOS, Antônia Malta; MEDEIROS, Jonas; RIBEIRO, Márcio Moretto. Escolas de Luta. São Paulo: Veneta, 2016.
- CHAUÍ, Marilena. Simulacro e Poder: uma análise da mídia. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.
- FUNCIA, Francisco R. Sistema Único de Saúde – 30 anos: do subfinanciamento crônico para o processo de desfinanciamento decorrente da emenda constitucional 95/2016. In 30 Anos da Seguridade Social – Avanços e Retrocessos. ANFIP/Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2018. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/publicacoes/30-anos-da-seguridade-social-avancos-e-retrocessos/> Acesso em 25 out. 2020.
- GIDDENS, Anthony. Modernidade e Identidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- GRAHAM, Stephen. Cidades Sitiadas: o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HUQ, Aziz; GINSBURG, Tom. How to Lose a Constitutional Democracy. *UCLA Law Review*, v. 65, n. 78, pp. 83-169, 2018.
- KLEIN, Naomi. A Doutrina do Choque: a ascensão do capitalismo de desastre. São Paulo: Nova Fronteira, 2008.

KORYBKO, Andrew. *Guerras Híbridas: das revoluções coloridas aos golpes*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LANDAU, David. *Abusive Constitutionalism*. UC Davis Law Review 189 (2013); FSU College of Law, Public Law Research Paper n. 646; 2013.

MARIANO, Cynara Monteiro. *Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo de desastre*. Revista de Investigações Constitucionais. Vol.4, n.1. jan/abr. 2017. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682> Acesso em 25 out. 2020.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MEDEIROS, Jonas; JANUÁRIO, Adriano; MELO, Rúrion. *Ocupar e Resistir: movimentos de ocupação de escolas pelo Brasil (2015-2016)*. São Paulo: Editora 34, 2019.

MORISSAWA, Mitsue. *A História da Luta pela Terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

MOUNK, Yascha. *O Povo contra a Democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2019.

O OVO DA SERPENTE. Direção: Ingmar Bergman, Produção: Dino De Laurentiis. Los Angeles, Hollywood: Paramount Pictures, 1977.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. *Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”*. Educação e Sociedade, Campinas, v. 39, nº 145, p. 980-1003, out./dez., 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400980 Acesso em 25 out. 2020.

RANCIÈRE, Jacques. *O Ódio à Democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. *Impactos do Novo Regime Fiscal na Saúde e Educação*. Cadernos de Saúde Pública 2016, 32 (12). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf> Acesso em 25 out. 2020.

SANTOS, Fabiano. *Do Protesto ao Plebiscito: uma Avaliação Crítica da Atual Conjuntura Brasileira*. Revista Novos Estudos CEBRAP, nº 96, jul/2013

SERRANO, Pedro. *Autoritarismo e Golpes na América Latina: Breve Ensaio sobre Jurisdição e Exceção*. São Paulo: Alameda, 2016.

SHAKESPEARE, William. *Júlio César*. São Paulo: Martin Claret, 2007.

VIEIRA, Fabíola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. *O Direito à Saúde no Brasil em Tempos de Crise Econômica, Ajuste Fiscal e Reforma Implícita do Estado*. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. V10 n.3. Brasília, 2016.