

VOLVER A LA TABLA DE CONTENIDO

**Maurício Gentil Monteiro\* (Brasil)**  
**Clara Cardoso Machado Jaborandy\*\* (Brasil)**

## **Democratização dos meios de comunicação como pressuposto do desenvolvimento econômico brasileiro: o caso da dívida pública**

### **RESUMO**

O presente artigo aborda a imprescindibilidade da democratização da mídia para o desenvolvimento econômico brasileiro a partir do estudo do caso da dívida pública e o seu tratamento orçamentário pelo Estado brasileiro. Analisa inicialmente a relação constituição/ordem econômica demonstrando as implicações dos direitos fundamentais no sistema econômico brasileiro, e a necessidade de democratizar a mídia para viabilizar o controle das escolhas orçamentárias e da forma de efetivação dos direitos sociais. Embora o pagamento dos juros e encargos da dívida pública represente os maiores montantes na previsão e execução orçamentárias, sendo bem mais elevados do que investimentos estratégicos na economia e em políticas públicas de atendimento de direitos sociais, o tema passa longe de efetiva problematização no debate público nacional, passando incólume pelo crivo democrático da cidadania, ficando ao largo do controle soberano do povo, como se não se tratasse de uma escolha política. O artigo analisa como esse processo ocorre no âmbito do tema da dívida pública e a inversão de prioridades orçamentárias, e percebe, a partir desse caso, a democratização da mídia social como medida de superação dos entraves ao desenvolvimento econômico brasileiro. Sua importância – ao problematizar a superação dos bloqueios ao projeto de desenvolvimento econômico nacional a partir do controle da mídia social (televisão e rádio), tendo por caso o tema da dívida pública

---

\* Advogado, mestre em Direito pela UFC, doutorando em Direito Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de direito constitucional de graduação e pós-graduação da UNIT, Conselheiro Federal da OAB, Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/SE. [gentil@infonet.com.br](mailto:gentil@infonet.com.br)

\*\* Doutora e mestre em direito pela UFBA. Especialista em direito público pela UNIDERP. Professora do Programa de mestrado em direitos humanos da UNIT. Advogada e Vice-presidente da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/SE. [claracardosomachado@gmail.com](mailto:claracardosomachado@gmail.com)

– reside na concretização de direitos fundamentais. Para alcançar os resultados pretendidos se valerá de pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** democratização dos meios de comunicação social, desenvolvimento econômico, dívida pública.

## ZUSAMMENFASSUNG

Am Beispiel der brasilianischen Staatsverschuldung und ihrer Berücksichtigung im Staatshaushalt beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit der für die wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens unverzichtbaren Demokratisierung der Medien. Zunächst untersucht er das Verhältnis von Verfassung und Wirtschaftsordnung, wo bei er die Einwirkungen der Grundrechte auf das brasilianische Wirtschaftssystem aufzeigt, sowie die Notwendigkeit, die Medien zu demokratisieren, um eine Kontrolle der Haushaltsentscheidungen und der Mittel und Wege zur Realisierung der sozialen Rechte zu ermöglichen. Obwohl bei der Haushaltsplanung und im Vollzug die höchsten Ansätze auf Zinsen und Finanzierungskosten für die öffentlichen Schulden entfallen und diese sogar strategische Investitionen in der Wirtschaft oder für öffentliche Politiken zur Umsetzung sozialer Rechte übersteigen, ist das Thema weit von einer Problematisierung in der öffentlichen Debatte entfernt; als ob es sich nicht um eine politische Entscheidung handelte, ist es der demokratischen Bewertung durch die Bürger und der Kontrolle des Volkssouveräns entzogen. Der Artikel untersucht, wie sich dieser Prozess auf dem Gebiet der öffentlichen Schulden und der Umkehr von Haushaltsprioritäten vollzieht, und betrachtet vor diesem Hintergrund die Demokratisierung der sozialen Medien als Mittel zur Überwindung der Hindernisse für die brasilianische Wirtschaft. Deren Bedeutung – sie thematisiert, wie am Beispiel der Staatsverschuldung dargelegt, die Überwindung der Blockaden des nationalen Wirtschaftsentwicklungsprozesses mithilfe der Kontrolle der sozialen Medien (Fernsehen und Radio) – liegt in der Konkretisierung von Grundrechten. Zum Erreichen der beabsichtigten Ergebnisse stützt sich die Arbeit auf die Erhebung von Fachliteratur und Dokumenten.

**Schlagwörter:** Demokratisierung der Kommunikationsmedien, wirtschaftliche Entwicklung, Staatsverschuldung.

## ABSTRACT

This article discusses the indispensability of democratization of the media for Brazilian economic development, based on the study of the case of public debt and its budgetary treatment by the Brazilian State. In order to do so, it initially analyzes the relation between constitution and economic order, demonstrating the implications of fundamental rights in the Brazilian economic system, as well as the need to democratize the media in order to make possible the control of budget choices and the way social rights are implemented. Although the payment of interest and public debt charges represent the highest amounts in budget forecasting and execution, being much higher than strategic investments in the economy and in public policies

for the fulfillment of social rights, the issue is far from being effectively problematized in the Public debate. Thus, the fact passes unchallenged to the democratic sieve of citizenship, staying out of the sovereign control of the people, as if it were not a political choice. The main objective of this article is to analyze how this process occurs in the scope of the public debt issue and the inversion of budgetary priorities and to perceive, from this case, the democratization of the social media as a measure to overcome the obstacles to Brazilian economic development. Its importance, in what concerns the overcoming of the blockades to the project of national economic development from the control of the social media (television and radio), taking into account the issue of public debt, lies in the realization of fundamental rights. In order to achieve the desired results, we will use bibliographical and documentary research.

**Key words:** Democratization of Media, Economic development, Public debt.

## Introdução

O presente artigo pretende abordar a relação existente entre a ordem econômica brasileira e a concretização de direitos fundamentais sociais a partir da análise crítica do caso da dívida pública no Brasil com a percepção da necessidade de democratização dos meios de comunicação.

A excessiva influência que os meios de comunicação social de massa exercem no controle da agenda pública nacional e como essa influência tem sido um entrave ao desenvolvimento nacional, tomando como referência o caso da dívida pública e as alocações orçamentárias para o pagamento dos juros e encargos, em montantes muito superiores aos alocados para investimentos estratégicos na economia e em políticas públicas de atendimento de direitos sociais, é uma realidade brasileira que precisa de reflexão.

Com efeito, o tema da dívida pública é ignorado pelos grandes grupos empresariais que detêm as concessões dos meios de comunicação social de massa (televisão e rádio), a despeito de fazer parte oficialmente de projetos de leis orçamentárias anualmente enviados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, de constar em leis anualmente aprovadas e em vigor, e de estar nos relatórios de execução orçamentária. Observa-se que os veículos de comunicação efetuam ampla cobertura dos debates e deliberações parlamentares e das ações governamentais – muitas vezes com viés crítico ao excesso de gastos e/ou desvio de prioridades e ao desperdício de recursos públicos com a “corrupção” (em sentido amplo, a significar apropriação do dinheiro público por particulares pelos mais diferentes métodos) –, deixando de lado o importante debate da dívida pública.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Maria Lúcia Fattorelli, *Auditoria Cidadã da Dívida*, Entrevista com Maria Lúcia Fattorelli. Disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/a-divida-e-o-no-que-amarra-o-brasil-e>

O objetivo central desse artigo é analisar como esse processo ocorre e perceber, a partir desse caso, a democratização dos meios de comunicação social como medida de superação dos entraves ao desenvolvimento econômico brasileiro, que problematizam a superação dos bloqueios ao projeto de desenvolvimento econômico nacional.

Para o alcance deste desiderato, o artigo abordará inicialmente a relação entre direitos fundamentais e ordem econômica, a fim de demonstrar a interferência do modelo econômico na implementação de direitos fundamentais sociais. Após, tratará do planejamento orçamentário como instrumento de ação política e de concretização de direitos fundamentais sociais, seguido do tema da dívida pública com a ausência de abordagem pelos meios de comunicação social. Ao final, demonstrar-se-á a importância da democratização dos meios de comunicação social para o controle das escolhas políticas e a efetivação de direitos sociais.

## **1. Relacionamento entre modelo econômico e a efetivação de direitos fundamentais sociais**

A relação entre o modelo econômico instituído constitucionalmente e a implementação de direitos fundamentais é realidade inafastável. Decerto, a efetivação de direitos fundamentais não pressupõe, apenas, existência de uma base normativa, mas, principalmente, condições materiais e financeiras que dependem do modelo econômico adotado.

Em um contexto de profundo desmantelamento do Estado interventor e de ascensão do pensamento neoliberal, pensar no Estado como agente produtor-realizador de direitos sociais através de políticas públicas é um desafio enfrentado pelos Estados Sociais Democráticos da contemporaneidade, a exemplo do Brasil.

Ainda que se vislumbre certa incongruência com o contexto neoliberal globalizado, não se pode ignorar que sociedades economicamente deficitárias e semiperiféricas, qual ocorre com o Brasil, não acompanham com a mesma intensidade a política econômica de países desenvolvidos.

A forma de ingerência estatal na sociedade se relaciona com o perfil inscrito na Constituição de cada Estado. A Constituição da República Federativa do Brasil de outubro de 1988, por exemplo, não permite que a visão neoliberal seja implementada de maneira absoluta na economia, sob pena de desvirtuar valores constitucionais basilares do Estado Democrático, destinados a assegurar, entre outros, o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade.

Registre-se, todavia, que, independentemente do tipo de política governamental adotado, em qualquer Estado Democrático é de fundamental importância a existência de um arcabouço jurídico-legal-institucional capaz de permitir o controle e

---

-e-a-principal-responsavel-pelo-cenario-de-escassez-maria-lucia-fattorelli/. Acesso em 28 de agosto 2017.

a implementação das políticas públicas.<sup>2</sup> Portanto, mesmo nos Estados neoliberais democráticos deve haver uma estrutura mínima para elaboração das políticas indispensáveis à existência do ser humano.

Feita esta ressalva, importa apreender com clareza a concepção do modelo econômico adotado pelo Brasil, que destaca desenvolvimento e bem-estar social como finalidades. A partir daí pode-se alcançar o delineamento das formas de produção de políticas públicas e demonstrar a importância da eficiência de seus resultados para legitimar o poder interventor da Administração Pública.

Quando a Constituição ordena a garantia do desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República (art. 3º, II),<sup>3</sup> infere-se que o Estado deve tomar todas as medidas necessárias para elevar o nível social, econômico e cultural da sociedade.

Não obstante a complexidade de se fixar um conceito para desenvolvimento, com espreque nas lições de Eros Roberto Grau se infere que o referido fenômeno agrega tanto aspectos econômicos (quantitativos) quanto aspectos sociais (qualitativos). Diante disto, “a ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente”.<sup>4</sup>

Armatya Sen,<sup>5</sup> em obra fundamental para compreender a concepção adequada de desenvolvimento, preconiza que “o desenvolvimento tem que estar relacionado, sobretudo, com a melhoria de vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”. Logo, deve-se enxergar além do crescimento econômico (aspecto quantitativo) e perceber que o exercício da liberdade fática<sup>6</sup> ou, na perspectiva de Armatya Sen, a possibilidade de desempenhar as capacidades humanas,<sup>7</sup> também é reflexo do desenvolvimento (aspecto qualitativo). Observe-se que esta liberdade será concretizada por meio da realização de políticas públicas.

Diante do paradigma do constitucionalismo contemporâneo, indefectível reconhecer que o ser humano deve ocupar o centro do processo de desenvolvimento e ser principal beneficiário deste. Assim, o objetivo do desenvolvimento se traduz na plena realização do homem, em vez de apenas na multiplicação de bens. Por isso,

---

<sup>2</sup> Alcindo Gonçalves, Políticas públicas e a ciência política, em *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, Maria Paula Dallari Bucci (org.), São Paulo, Saraiva, 2006

<sup>3</sup> Além do art. 3º, II, o direito ao desenvolvimento está inscrito no art. 174, § 1º (princípio geral da atividade econômica), no art. 192 (diretriz do sistema financeiro nacional) e no Preâmbulo da Constituição Federal.

<sup>4</sup> Eros Roberto Grau, *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*, 2 ed., São Paulo, editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 234.

<sup>5</sup> Amartya Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 8ª reimpressão, Trad. Laura Teixeira Motta, São Paulo, Companhia das letras, 2000, p. 29.

<sup>6</sup> Os direitos fundamentais sociais asseguram a liberdade fática. Ver Robert Alexi, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, São Paulo, Malheiros, 2008, p. 499.

<sup>7</sup> Amartya Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, 8ª reimpressão, Trad. Laura Teixeira Motta, São Paulo, Companhia das letras, 2000, p. 32.

propugna-se um Estado do desenvolvimento para o bem-estar social. Ou seja, Estado que intervém na economia e na sociedade para realizar a justiça social, regulando-a tanto na sua produção quanto na sua distribuição.

## **2. O planejamento orçamentário como instrumento de ação política e de concretização de direitos fundamentais sociais**

A Constituição de 1988 dedica um título ao cuidado da tributação e do orçamento (Título VI). O detalhamento dos princípios e regras sobre orçamento ocupa toda a seção II desse título (arts. 165 a 169).

A estimativa da receita e a fixação da despesa são elementos essenciais da atuação do Estado. O planejamento orçamentário, a abranger o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), se deve dar sob controle democrático da sociedade para atender aos objetivos fundamentais da República, dentre os quais se destaca o de “garantir o desenvolvimento nacional” (art. 3º, inciso II da Constituição).

Carlos Otávio Ferreira de Almeida<sup>8</sup> explica a previsão constitucional do planejamento orçamentário como um todo integrado e articulado:

Embora formalmente sejam leis de mesma hierarquia – leis ordinárias –, o próprio planejamento da ação governamental exige que a vinculação entre elas obedeça a uma lógica sistêmica que privilegia o PPA, já que cabe a este estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as *despesas de capital* e outras dela decorrentes e para as relativas aos *programas de duração continuada*. Portanto, o PPA pode ser entendido como um instrumento estratégico de longo prazo, determinando o rumo da política de *investimentos* e programas que perpassem mais de um exercício financeiro.

Como a aproximação entre os objetivos do PPA e os efetivos custos para realizá-los são de difícil estimativa, a LDO faz o elo entre o PPA e a LOA, compreendendo, basicamente, as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, vindo, desta forma, a orientar a elaboração da LOA. Na prática, deve a LDO dividir as metas fixadas no PPA para a sua concretização anual, confrontando disponibilidade de recursos e prioridades.

---

<sup>8</sup> Carlos Otávio Ferreira de Almeida, O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no Estado contemporâneo, em José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff (coord.), *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 583-584.

À LOA cabe concretizar, realizando as despesas fixadas para o exercício, metas e objetivos selecionados pela LDO, conforme previsão no PPA, de acordo com o ingresso das receitas nos cofres públicos. A LOA conterá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social (destaques no original).

É no planejamento orçamentário que se consegue verificar o caráter ideológico e programático da concreta atuação estatal, a partir das prioridades estabelecidas na fixação das despesas e na sua execução.

E é nesse contexto que se insere o problema da dívida pública brasileira, cujo tratamento pelo planejamento orçamentário, no Brasil,<sup>9</sup> tem se apresentado como obstáculo quase intransponível à concretização do projeto constitucional de desenvolvimento e de superação das desigualdades.<sup>10</sup>

### 3. A dívida pública

#### 3.1. A dívida pública e o estado a serviço do capitalismo

Qualquer abordagem mais precisa e aprofundada do capitalismo – não aquelas de viés ideológico liberal ou neoliberal – capta a essencialidade do Estado para a promoção e defesa do capitalismo.

Como bem explica Alessandro Octaviani, “O Estado está no centro do processo histórico de formação do capitalismo e continua sua função, mesmo depois, na fase em que a lógica de acumulação pode desprender-se dos fatores que lhe possibilitaram a existência”.<sup>11</sup>

Não é diferente o que sucede com a dívida pública:

---

<sup>9</sup> O problema não se apresenta apenas no Brasil, mas em diversos países subdesenvolvidos ou periféricos do sistema capitalista mundial, incluindo países europeus, dos quais é exemplo dramático a Grécia.

<sup>10</sup> Alessandro Octaviani é preciso ao afirmar que “A condição do subdesenvolvimento de um país é caracterizada por dois elementos principais: a incapacidade de autogestão econômica e a disparidade de condições de vida entre suas classes e setores sociais. Superá-las demanda capacidade de execução das metas planejadas, elaboradas em contexto de conflito político e econômico, entre classes e setores sociais e estruturas nacionais concorrentes”. Alessandro Octaviani, A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff (coord.), *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1184.

<sup>11</sup> Alessandro Octaviani, A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff (coord.), *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1192.

Essa bênção para a contínua expansão do capital enquanto relação social capaz de subordinar todas as demais relações sociais, fundada na indústria, cujo fulcro é a extração da mais-valia, foi identificada por Marx como um dos elementos da fase da acumulação primitiva. Mas a dívida pública continuou a cumprir seu papel ao longo do tempo. É dizer: a dívida pública é a base histórica e ao mesmo tempo parte da lógica presente da acumulação do capital. “O sistema de crédito público, isto é, as dívidas do Estado, cujas origens encontramos em Gênova e Veneza já na Idade Média, apoderou-se de toda a Europa durante o período manufatureiro. O sistema colonial com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais serviu-lhe de estufa. Assim, ele se consolidou primeiramente na Holanda. A dívida do Estado, isto é, a alienação do Estado – se despótico, constitucional ou republicano – imprime sua marca sobre a era capitalista. (...) O crédito público torna-se o credo do capital. E com o surgimento do endividamento do Estado, o lugar do pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é ocupado pela falta de fé na dívida do Estado. A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida pública, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante. (...) Com as dívidas do Estado surgiu um sistema internacional de crédito, que frequentemente oculta uma das fontes de acumulação primitiva neste ou naquele povo. Assim, as vilezas do sistema veneziano de rapina constituem uma das tais bases ocultas da riqueza de capital da Holanda, à qual a decadente Veneza emprestou grandes somas em dinheiro. O mesmo passou-se entre a Holanda e a Inglaterra. Já no início do século XVIII, as manufaturas da Holanda estavam basicamente ultrapassadas e ela havia cessado de ser nação dominante do comércio e da indústria. Um de seus principais negócios de 1701 a 1776 torna-se, por isso, emprestar enormes capitais, especialmente a seu poderoso concorrente, a Inglaterra. Uma relação análoga existe hoje entre a Inglaterra e os Estados Unidos. Muito capital que aparece hoje nos Estados Unidos, sem certidão de nascimento, é sangue infantil ainda ontem capitalizado na Inglaterra. Como a dívida do Estado se respalda nas receitas do Estado, que precisam cobrir os juros e demais pagamentos anuais, o moderno sistema tributário tornou-se um complemento necessário do sistema de empréstimos nacionais. Os empréstimos capacitam o governo a enfrentar despesas extraordinárias, sem que o contribuinte o sinta imediatamente, mas exigem, ainda assim, como consequência, elevação de impostos. Por outro lado, o aumento de impostos causado pela acumulação de dívidas contraídas sucessivamente



força o governo a tomar sempre novos empréstimos para fazer face a novos gastos extraordinários. O regime fiscal moderno, cujo eixo é constituído pelos impostos sobre os meios de subsistência mais necessários (portanto encarecendo-os), traz em si mesmo o germe da progressão automática.<sup>12</sup>

É nesse contexto da dívida pública como instrumento do Estado a serviço do capitalismo e da acumulação de riqueza que deve ser analisado o tratamento orçamentário e financeiro da dívida pública brasileira e do pagamento de juros e encargos.

### 3.2. O mecanismo da dívida pública na economia nacional

A centralidade da dívida pública<sup>13</sup> também comparece no mercado financeiro contemporâneo, e assim é operada no contexto da economia interna.

Octaviani bem aponta que “O mercado financeiro nacional afirma enxergar na garantia do Estado dois elementos de incentivo à aquisição dos títulos: ausência de risco de crédito e ininterrupta demanda”.<sup>14</sup>

Essa afirmação é extraída de relato muito significativo – e insuspeito – da Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro:

---

<sup>12</sup> Karl Marx, A assim chamada acumulação primitiva. O capital, 3 ed., Trad. Regis Barbosa e Flavio Kothe, São Paulo, Nova Cultural, 1988, vol. 1, t. II, Livro Primeiro, p. 278-279. Apud Alessandro Octaviani, A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff, (coord.), *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 1191-1192.

<sup>13</sup> Dívida pública é “o conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pelo Poder Público. Contrai-se dívida pública mediante a celebração de operações de crédito. Operação de crédito é toda e qualquer obrigação decorrente de financiamento ou empréstimos, inclusive arrendamento mercantil, e a concessão de qualquer garantia, que representem compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior (RSF 11/1994, art. 1º, § 1º)” (José Mauricio Conti, *Direito Financeiro na Constituição de 1988*, São Paulo, Oliveira Mendes, 1998, p. 70). À abordagem do presente artigo, contudo, interessa especificamente a dívida mobiliária, definida no art. 29, inciso II da Lei Complementar nº 101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”) como “dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios”, que são “documentos contendo promessa de pagamento futuro, com a finalidade de obter recursos destinados a atingir suas finalidades” (e que constituem “[...] uma forma de transferência massiva de renda de baixo pra cima na sociedade brasileira”. Alessandro Octaviani, A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff (coord.), *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1194

<sup>14</sup> Alessandro Octaviani, A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff (coord.), *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011.

Títulos da dívida pública são ativos financeiros e, assim, avaliados pelo mercado de acordo com critérios semelhantes aos aplicados a qualquer outro tipo de investimento. Deste ponto de vista, encontra compradores sempre que oferecem combinações risco/retorno julgadas atraentes pelos investidores. Sua característica essencial, quando denominados em moeda local, é a ausência do risco de crédito. Os papéis têm plena garantia e crédito do Tesouro Nacional, que, por sua vez, se apoia no poder de taxaço e de emissão de moeda detidos pelo governo federal (...). À exceção de países onde a credibilidade do governo tenha sido corroída a ponto de o pleno crédito do Tesouro ter perdido seu apelo, títulos da dívida pública exibem várias características que, de partida, lhes garantem elevado grau de liquidez. A ausência de risco de crédito tende a atrair a atenção de segmentos importantes da população, inclusive grupos que normalmente não participariam de mercados privados, por desconhecimento de seu funcionamento ou desconfiança de suas instituições. Governos geralmente gozam de grandes vantagens em termos de reputação, enraizadas na percepção, ainda que difusa, de seus poderes de mobilização de recursos. A ideia de que representam a sociedade, em vez de interesses particulares, tranquiliza os segmentos da população que temem a manipulação do mercado por agentes mais poderosos. (...) Na realidade, os títulos públicos desfrutam de uma vantagem ainda mais decisiva quando se trata de liquidez: o tamanho da demanda do Estado por recursos, que contribui para criar mercados amplos e profundos. A amplitude do mercado assegura que a qualquer momento haverá um nível elevado de negociação com esses papéis, reduzindo de forma expressiva a probabilidade de que um aplicador, desejando vender seus títulos, se depare com um mercado ‘seco’..

Fábio Bueno aponta como a dívida externa brasileira foi transformada em dívida interna, desmistificando a ideia ufanista transmitida pelo Governo Federal de que o Brasil deixara de ter problemas com a dívida:<sup>15</sup>

Tomando-se como referência o conceito de Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), constatamos que a dívida pública brasileira saltou de US\$144 bi, em 1991, para US\$428 bi, em 2005. Este extraordinário crescimento é derivado da constante elevação da dívida interna. A dívida externa cai de US \$91 bilhões, em 1991, para apenas US\$21 bi em 2005. Sua trajetória é marcada pela brusca elevação de patamar em 1998, devido ao programa de ajuda do

---

<sup>15</sup> Fábio Bueno, Notas sobre a dívida pública no novo período de acumulação brasileiro, Revista Espaço Acadêmico, N. 74, ano VII, Jul 2007. Apud Alessandro Octaviani, A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff (coord.), *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1197.

FMI, e pela diminuição em 2005 com o pagamento antecipado do mesmo. Já a dívida interna, salta de US\$53 bilhões, em 1991, para nada menos que US\$407 bilhões em 2005.).

A verdade é que o aumento exponencial da dívida pública (com o disfarce de quitação da dívida externa, porém transformando-a em dívida interna) resultou de uma deliberada ação política, como bem pontua Alessandro Octaviani:<sup>16</sup>

No centro operacional desse aumento explosivo reside a mutação de sua composição, que passa a caracterizar-se majoritariamente pelos títulos públicos, sendo que o controle do principal indexador dos juros (a taxa Selic) esteve por 16 anos ininterruptos com gestores alinhados ideológica, política e profissionalmente com o mercado financeiro rentista.

Essa conjuntura bem revela o mecanismo da dívida pública na economia brasileira, que se transformou em instrumento de transferência de renda de toda a sociedade brasileira para um pequeno grupo, especialmente formado por fundos de investimentos e bancos.<sup>17</sup>

### 3.3. Juros e encargos da dívida pública no orçamento nacional

A prioridade orçamentária com pagamento de juros e encargos da dívida pública tem sido a marca da atuação do Estado brasileiro, atuação que não mudou e nem esteve perto de mudar com a assunção do Governo, em 2003, pelo Partido dos Trabalhadores, que prometia, ao longo de sua trajetória opositora, dar tratamento diferenciado ao tema.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Alessandro Octaviani, A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff (coord.), *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1197.

<sup>17</sup> Alessandro Octaviani, A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff (coord.), *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>18</sup> Alessandro Octaviani aponta que essa política foi intensificada significativamente por Fernando Henrique Cardoso, em 1993 (quando exerceu o cargo de Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco), na concepção do “Plano Real”, como elemento essencial da estabilização inflacionária. “O arranjo montado entre câmbio sobrevalorizado, redução das tarifas alfandegárias e os mais altos juros do mundo mantiveram a inflação em patamares reduzidos, trazendo, entretanto, algumas consequências, entre as quais forte aumento do desemprego e da dívida pública interna, que se elevou em aproximadamente dez vezes durante os dois governos federais da coligação PSDB-PFL. Este aumento, é claro, não é desinteressado, natural ou neutro, mas expressa uma correlação de forças na sociedade brasileira, que passa a realizar uma forte transferência de renda de baixo pra cima, em favor dos detentores dos títulos da dívida,

Assim é que podem ser apontados os seguintes dados significativos, extraídos de pesquisa que resultou na tese de doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana do Programa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, de Luiz Fernando Reis, defendida e aprovada em 2015:<sup>19</sup>

A redução percentual dos recursos da União destinados ao pagamento da dívida pública (de 61,66% em 2003 para 45,11% em 2014), comemorada como grande feito pelo governo federal, não oculta o fato de que, no período de 2003-2014, praticamente metade do orçamento da União (49,70%), em média, foi destinado ao pagamento dos juros, encargos e amortizações da dívida pública, conforme demonstrado na Tabela 4. Nesse mesmo período, a soma dos recursos destinados às despesas com Previdência Social, Educação, Saúde e Assistência Social representaram, em média, apenas 29,08% do total das despesas orçamentárias. As despesas somente com juros e amortizações (excluído o refinanciamento) representaram 20,79% das despesas totais da União. Em 2014, o governo federal destinou 45,11% dos recursos orçamentários (R\$1,017 trilhão) para as despesas com o serviço da dívida (incluindo o refinanciamento). As despesas somente com juros e amortizações (R\$377,467 bilhões) representaram 16,75% do orçamento da União. O endividamento continua sendo o maior problema do gasto público brasileiro e afeta todas as áreas sociais.

Em 2003, as despesas da União somente com juros e amortizações da dívida pública representaram 17,88% do total das despesas orçamentárias e 8,80% do PIB. Em 2009, tais despesas atingiram o vultoso percentual de 28,55% das despesas da União e 11,42% do PIB. Em 2014, passaram a representar 16,75% do total das despesas do governo federal e 6,58% do PIB. No período de 2003 a 2014, tais despesas representaram, em média, 20,74% do total das despesas da União e 8,46% do PIB.

O governo Fernando Henrique (1995-2002), empregou R\$5.458 trilhões do orçamento da União para o pagamento de juros, amortizações e para o refinanciamento da dívida pública (interna e externa), em valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2015. O governo Lula (2003-2010) destinou R\$7.458 trilhões e o governo Dilma (2011-2014) liberou R\$3.571 trilhões para as despesas com a dívida. No período de 1995 a 2014, os governos Fernando Henrique, Lula e

---

que, por sua vez, comandam os espaços institucionais que decidem os próprios indexadores”. Octaviani, Alessandro. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff (coord.), *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1196).

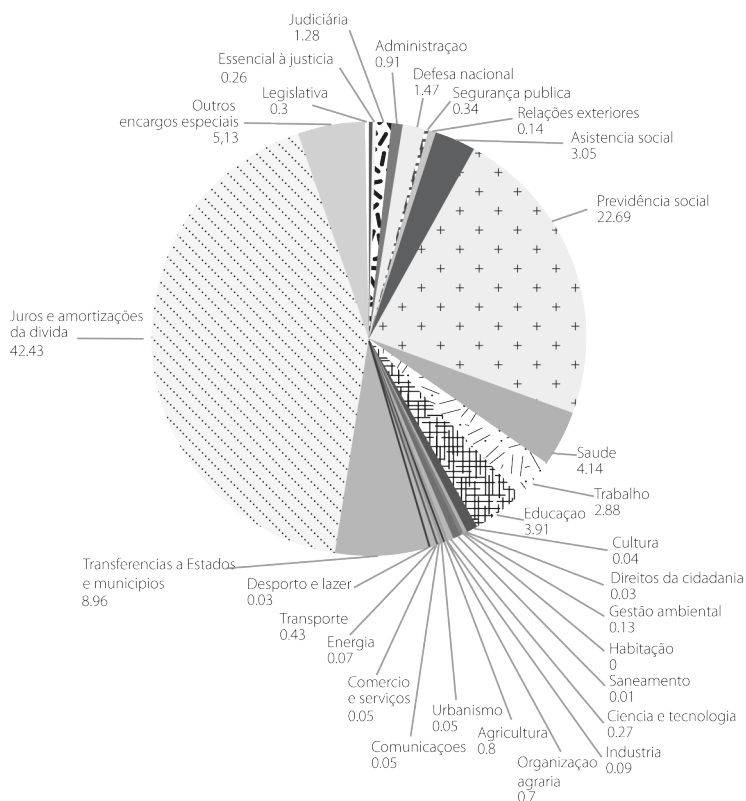
<sup>19</sup> Luiz Fernando Reis, *Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)*. Disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Luiz-Fernando-Reis-Versao-Final-27DEZ.pdf>. Acesso em fevereiro /2016, pp. 162-171.

Dilma comprometeram mais de R\$16.487 trilhões em juros, amortizações e refinanciamento da dívida interna e externa.

Os dados disponíveis da execução orçamentária do ano de 2015 mostram a manutenção da mesma lógica:

### Orçamento Geral da União (Executado em 2015)

Total R\$2.268 trilhões



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida, 2016.

Não é difícil perceber, a partir de tais dados, o espaço prioritário que o pagamento dos juros e encargos da dívida pública ocupa no orçamento público, e como isso revela uma escolha política que, todavia, passa ao largo de ser efetivamente debatida com e pela sociedade.

Afinal, somente os juros e encargos da dívida consomem, em regra, quase 50% (cinquenta por cento) da execução orçamentária, enquanto que pouco mais do que 50% dos recursos orçamentários executados são destinados às políticas públicas de atendimento aos direitos sociais. Como não há debate – ao contrário: há interdição do debate – sobre o assunto, uma evidente escolha política passa despercebida,

como se não se tratasse disso, mas de inevitável e imutável forma de administrar a destinação dos recursos disponíveis.

#### **4. Inexistência da dívida pública na agenda dos meios de comunicação social**

A problemática da dívida pública, sua utilização como instrumento de política econômica que traduz transferência de renda de baixo para cima e a prioridade orçamentária que se dá ao pagamento dos seus juros e encargos são tema quase que inexistente nas notícias e nos debates apresentados à sociedade pelos meios de comunicação de massa (televisão e rádio).

E não é que inexistam fatos que demandem notícia e debate sobre o assunto. Em boa verdade, o tema da dívida pública faz parte do cotidiano das relações políticas.

O modo como a emissão de títulos da dívida pública vem sendo realizada é elemento essencial da política econômica desde, pelo menos, 1993;<sup>20</sup> a prioridade que é dada ao pagamento dos juros e encargos da dívida pública no planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA) é tema obrigatório todos os anos nas relações institucionais entre Poder Executivo e Poder Legislativo, e é pauta obrigatória do Poder Legislativo; a execução orçamentária dos vultosos recursos destinados ao pagamento dos juros e encargos da dívida pública é documentada oficialmente.

A Constituição de 1988 determinou que no prazo de um ano o Congresso Nacional deveria promover exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro (art. 26 do ADCT). A teor dessa norma constitucional, o Congresso Nacional deveria promover a auditoria da dívida pública brasileira por meio de comissão mista, à qual se atribuiu *status* de comissão parlamentar de inquérito (portanto, com poderes instrutórios próprios das autoridades judiciais) e que deveria contar com o auxílio técnico do Tribunal de Contas da União. Caso a auditoria realizada pela comissão encontrasse irregularidade, o Congresso Nacional deveria encaminhar a documentação pertinente ao Ministério Público para promoção da ação judicial cabível em face dos responsáveis, bem como para encaminhar ao Poder Executivo proposta de declaração de nulidade do ato. Passados mais de vinte e cinco anos, o Congresso Nacional não se desincumbiu de sua obrigação constitucional. Embora tenha instalado comissão com esse propósito em 1989, o fato é que essa comissão se limitou a um exame parcial e não conclusivo do endividamento externo brasileiro. Tanto assim, que foi aprovada a instalação de uma nova comissão temporária, que deveria concluir os trabalhos da comissão anterior, mas que viu chegar o termo final do prazo de seu funcionamento sem sequer aprovar relatório

---

<sup>20</sup> Alessandro Octaviani, A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em José Mauricio e Fernando Facury Scaff (coord.), *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011.

final, sendo arquivada em março de 1991. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs, no Supremo Tribunal Federal, arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF n.º 59),<sup>21</sup> na qual pede que o STF determine que o Congresso Nacional promova efetiva auditoria conclusiva da dívida externa brasileira, por meio de exame analítico e pericial integral, sob todos os aspectos, de todo os atos e fatos geradores do endividamento, tudo nos termos da obrigação constitucional fixada no Art. 26 do ADCT e descumprida todos esses anos.<sup>22</sup>

O Congresso Nacional incluiu no projeto de lei que instituiu o Plano Plurianual 2016-2019<sup>23</sup> a realização de auditoria da dívida pública com participação de entidades da sociedade civil (iniciativa 07BQ do Objetivo 1095 do Programa 2039 – Anexo I), dispositivo vetado pela Presidente da República Dilma Rousseff.<sup>24</sup> Entidades da sociedade civil, em especial a Auditoria Cidadã da Dívida, realizam campanha pela derrubada desse veto presidencial.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> O tema não sensibilizou o Supremo Tribunal Federal. O processo não teve qualquer movimento significativo desde 28.08.2005, quando, após o parecer da Procuradoria-Geral da República, a rigor estaria apto para conclusão de voto do relator e inclusão em pauta de julgamento. (Brasil, STF, 2016).

<sup>22</sup> Nesse sentido, conferir Maurício Gentil Monteiro, *Auditoria da Dívida Pública*. Disponível em <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=102475&>. Acesso em fevereiro, 2016.

<sup>23</sup> Brasil, Lei n.º 13.249, de 13.01.2016.

<sup>24</sup> Eis as razões do veto: “O conceito de dívida pública abrange obrigações do conjunto do setor público não financeiro, incluindo União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas estatais. Assim, a forma abrangente prevista na iniciativa poderia resultar em confronto com o pacto federativo garantido pela Constituição. Além disso, a gestão da dívida pública federal é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional e as informações relativas à sua contratação, composição e custo são ampla e periodicamente divulgadas por meio de relatórios desse órgão e do Banco Central do Brasil, garantindo transparência e controle social. Ocorrem, ainda, auditorias internas e externas regulares realizadas pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União” (Mensagem nº 16, de 13 de janeiro de 2016).

<sup>25</sup> A coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lúcia Fattorelli, explica a importância da campanha pela rejeição do veto: “Auditar a dívida pública brasileira significa trazer transparência para o maior gasto público do país. Todo ano, o pagamento de juros e amortizações da dívida consome quase a metade do orçamento federal. A dívida afeta também os orçamentos dos estados e diversos municípios. E quem paga essa conta somos todos nós, brasileiros e brasileiras, embora não se saiba que dívida é essa, como ela surgiu, quem se beneficiou, onde foram aplicados os recursos, quanto efetivamente recebemos e quanto é referente a mecanismos financeiros que geram dívida sem contrapartida alguma ao País (ver o artigo “O Banco Central está suicidando o Brasil”). Sequer sabemos para quem pagamos a dívida, pois os nomes dos rentistas detentores dos títulos é “informação sigilosa”. A auditoria se fundamenta em dados e documentos oficiais e deveria ser rotina. Aliás, a sociedade está exigindo isso da classe política. O que pode justificar não fazer uma auditoria das nossas contas? Fariamos isso na nossa casa e em qualquer empresa que quiséssemos que desse bons frutos. A realização da auditoria trará consequências extremamente benéficas para o país. O Equador, por exemplo, após auditar sua dívida, conseguiu reduzir o seu gasto com dívida externa em 70%, triplicando os investimentos sociais como em educação e saúde.” Maria Lúcia Fattorelli, *Auditoria Cidadã da Dívida*, Entrevista com Maria Lúcia Fattorelli. Disponível em

Nada disso é noticiado minimamente – muito menos debatido – nos canais abertos (e, mesmo, fechados) de televisão e rádio. É como se o assunto não existisse. É como se não houvesse escolha, como se não se tratasse de decisão política.

Quando o problema é levantado por aproveitamento de pequenas brechas de espaço, logo vem o bombardeio ideológico que enquadra qualquer ideia de discussão do tema como proposta de “calote”, “quebra de contrato”, que levaria a consequências drásticas para a economia nacional,<sup>26</sup> com isolamento internacional.<sup>27</sup>

## 5. Democratização dos meios de comunicação social como pressuposto do desenvolvimento econômico brasileiro

A dívida pública, e em especial a política econômica que prioriza o pagamento de juros e encargos da dívida mobiliária em detrimento de investimentos econômicos estruturantes e de políticas públicas de prestação de direitos sociais, traduzindo vexatória transferência de renda das classes baixas para as elites financeiras nacionais (fundos de investimentos e bancos nacionais), são sério entrave ao desenvolvimento sócio-econômico brasileiro.<sup>28</sup>

O projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento<sup>29</sup> passa pelo enfrentamento do tema da dívida pública. Paulo Caliendo observa que[...]

---

<http://www.auditoriacidada.org.br/a-divida-e-o-no-que-amarra-o-brasil-e-e-a-principal-responsavel-pelo-cenario-de-escassez-maria-lucia-fattorelli/>. Acesso em 28 de agosto, 2017.

<sup>26</sup> Em debate realizado pela Rede Bandeirantes de Televisão entre os candidatos a Presidente da República na eleição de 2010, um dos candidatos foi questionado por um jornalista sobre sua proposta de campanha que consistiria em “calote” da dívida, ou seja, o não pagamento da dívida pública. Tratava-se, na verdade, de proposta de realização de auditoria na dívida pública brasileira. Mauricio Gentil Monteiro, *Auditoria da Dívida Pública*. Disponível em <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=102475&>. Acesso em fevereiro, 2016.

<sup>27</sup> Já aqui, a referência usualmente indicada é a moratória da dívida externa brasileira praticada pelo Governo Sarney (Ministro da Fazenda Dilson Funaro), que teria colocado o Brasil em situação difícil perante credores estrangeiros e a comunidade internacional.

<sup>28</sup> Ver o texto de Alessandro Octaviani, A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff (coord.), *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>29</sup> Superação do subdesenvolvimento, no contexto da análise de Celso Furtado, na linha do que sustentam Octaviani e Bercovici: “[...] a dimensão prospectiva, de imaginação e construção institucional, que entende que esta estrutura social analisada pode ser transformada, particularmente no sentido da direção emancipatória inscrita no artigo 3º da Constituição de 1988. A Constituição de 1988, assim, tem um nítido projeto emancipatório, que inclui expressamente no texto constitucional as tarefas que o povo brasileiro entende como absolutamente necessárias para a superação do subdesenvolvimento e conclusão da construção da Nação, e que não foram, ainda, concluídas. O sentido da Constituição brasileira de 1988 está vinculado,



no caso brasileiro, assume espetacular obstáculo à realização dos direitos fundamentais a monumental dívida pública nacional. É para lá que são carreados os parques e fundamentais recursos necessários para garantir o nosso desenvolvimento social [...] Assim, se fizermos uma leve comparação entre o que o governo orça para gastar em saúde, educação, segurança e o que gasta pagando a dívida pública veremos que existe uma reserva do possível geral no Brasil que impede os gastos sociais, que se chama dívida pública. Enquanto não houver solução para este problema não haverá como reduzir o esforço fiscal do Estado, a carga tributária e o nanismo dos investimentos sociais. Não se trata, contudo, de um fenômeno novo. Trata-se de uma servidão iniciada há muito tempo que impede o desenvolvimento nacional e social.<sup>30</sup>

Em boa verdade, o mecanismo da dívida pública no Brasil gera as seguintes conseqüências: a) destinação do maior volume de recursos públicos para pagamento de juros e encargos da dívida, em especial a dívida mobiliária (baseada na emissão de títulos); b) falta de recursos públicos para investimentos estruturantes na economia e no desenvolvimento de políticas públicas para atendimento de direitos sociais; c) concentração ainda maior da riqueza nas mãos de poucos grupos financeiros empresariais, em especial fundos de investimento e bancos; d) transferência de renda da população em geral para os detentores dos títulos da dívida, remunerados com taxas de juros moderadas pelo poder político que se sustenta nessa política econômica.<sup>31</sup>

Ocorre que não é possível imaginar a remoção da política econômica baseada no mecanismo da dívida pública se o tema não for problematizado socialmente, submetido a reflexão crítica para decisão do povo soberano. E não é possível que assim suceda, na atualidade, sem que os meios de comunicação social de massa (televisão e rádio) abram espaço para esse tipo de debate.

Esse tema da dívida pública é bem ilustrativo da falta de um espaço efetivamente público (não-estatal) de discussão democrática e de deliberação. Isso porque vigora no Brasil um regime de concentração dos meios de comunicação social de massa (essencialmente televisão e rádio) por grupos econômicos e políticos que, dessa condição, controlam o debate público e a agenda das discussões e de definição de prioridades:

---

portanto, à concepção da constituição como um projeto de construção nacional” (no prelo), Gilberto Bercovici e Alessandro Octaviani, *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*, São Paulo, RT, no prelo.

<sup>30</sup> Paulo Caliendo, Reserva do Possível, direitos fundamentais e tributação, em Ingo Sarlet e Luciano Timm (org.), *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2008, pp. 202-203.

<sup>31</sup> Especial capítulo da luta pelo projeto emancipatório nacional foi a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal, a partir de iniciativa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que declarou inconstitucionais os dispositivos de lei que autorizavam o financiamento de campanhas eleitorais por empresas.

É cada vez mais intensa, a despeito do surgimento das novas mídias (em especial via internet), a influência dos meios de comunicação social de massa na formação da consciência crítica e da opinião pública. De outro lado, é fácil constatar que os grandes grupos privados concessionários de serviços de rádio e televisão praticamente detêm o monopólio dessa ampla difusão de ideias e pensamentos, além do viés informativo que melhor se apresenta à defesa sistemática e global de seus interesses enquanto grupos econômicos. Sendo assim, a toda evidência, comportam-se, abertamente ou de modo subliminar, como atores políticos de nefasta influência no processo decisório nacional. O grave, aí, é que o fazem por meio de canais e frequências que são propriedade pública.

Combater a concentração de poder político nas mãos de poucos grupos empresariais detentores das concessões – ou seja, democratizar os meios de comunicação social – é pressuposto essencial da democracia participativa, essencial ao projeto constitucional emancipatório, como bem apontado por Paulo Bonavides:<sup>32</sup>

Com efeito, a mídia, nas mãos da classe dominante, é a mais irresistível força de sustentação do status quo e de seus governos conservadores, impopulares, injustos e reacionários.

Afastá-la daquelas mãos, democratizá-la, protegê-la, mediante dispositivos constitucionais que lhe assegurem a legitimidade no exercício de suas funções e deveres sociais, é o primeiro dos pressupostos da democracia participativa.

Na mesma linha de pensamento, Fábio Konder Comparato<sup>33</sup> aponta a apropriação do espaço público de discussão pelos meios de comunicação social e como isso é grave, em países de tradição oligárquica como o Brasil, onde aparecem como controle, por parte dos grupos empresariais detentores das concessões do serviço público de rádio e televisão, da agenda política posta e imposta ao debate na sociedade:

Nos países em que vigora claramente o regime oligárquico sob aparências democráticas, como é o caso do Brasil, a exploração dos mais importantes órgãos de comunicação de massa é feita por grupos empresariais privados, estreitamente afinados com os interesses de sua classe, que controla o governo nacional e o Parlamento. Nesses países o desenrolar das eleições mais importantes fez-se sempre sob a influência decisiva da propaganda veiculada pela grande imprensa, pelo rádio e, sobretudo, pela televisão.

---

<sup>32</sup> Paulo Bonavides, *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*, São Paulo, Malheiros, 2001, p.47.

<sup>33</sup> Fábio Konder Comparato, *A Democratização dos Meios de Comunicação de Massa, em Direito Constitucional – estudos em homenagem a Paulo Bonavides*, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 156.

Temos, portanto, que o debate público sobre as grandes questões da vida política e econômica da nação é estruturalmente falseado. Um debate autêntico, assim como a verdadeira dialética enquanto processo de exame da verdade, pressupõe a liberdade e a capacidade de proposta das questões a serem discutidas.

A democratização dos meios de comunicação social – de forma que sejam utilizados em proveito da liberdade ampla de informação e da intensificação de programas e debates qualificados, em canais abertos, sobre os temas políticos de interesse geral da sociedade, com crescente aprimoramento da consciência crítica,<sup>34</sup> é, portanto, medida indispensável para que a decisão política de adoção do mecanismo da dívida pública seja submetida ao controle soberano da cidadania.

Com efeito, sem reversão desse modelo de uso do mecanismo da dívida pública não será possível alcançar o projeto constitucional emancipatório. Trata-se de mais um dos mecanismos que fazem o poder econômico privado subjugar a soberania popular, como bem alerta Gilberto Bercovici:<sup>35</sup>

Para repensar as bases e estrutura do Estado brasileiro, não se pode deixar de levar em consideração a questão central da atualidade: a prevalência das instituições democráticas sobre o mercado e a independência política do Estado em relação ao poder econômico privado, ou seja: a necessidade de o Estado ser dotado de uma sólida base de poder econômico próprio. O fundamento desta visão, consubstanciada no texto constitucional vigente, é o de que não pode existir um Estado democrático forte sem que sua força também seja ampliada do ponto de vista econômico, para que ele possa enfrentar os interesses dos detentores do poder econômico privado. Afinal, seguindo a síntese de Hermann Heller, a partir do fim da Idade Média o poder político lutou para ganhar autonomia em relação ao poder religioso. Esta luta, desde o início do século XX, vem se travando contra o poder econômico privado.

E um Estado Democrático forte, efetivamente calcado na soberania popular, que consiga prevalecer sobre o poder econômico privado, tem como pressuposto a democratização dos meios de comunicação social, capaz de destravar o controle da agenda dos debates públicos, para problematizar as grandes questões de decisão política, a exemplo do que sucede com o mecanismo da dívida pública.

---

<sup>34</sup> Maurício Gentil Monteiro, *Reforma política e democratização da comunicação social*. Disponível em <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=165004>. Acesso em fevereiro, 2016.

<sup>35</sup> Gilberto Bercovici, “O ainda indispensável direito econômico”, em María Victoria de Mesquita, Gilberto Bercovici e Claudineu de Melo (orgs.), *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*, São Paulo, Quartier Latin, 2009, p. 519.

## 6. Considerações finais

Este texto tratou a imprescindibilidade da democratização dos meios de comunicação para o desenvolvimento econômico brasileiro a partir do estudo do caso da dívida pública e o seu tratamento orçamentário pelo Estado brasileiro.

De fato, a relação constituição e ordem econômica é incontestável, e a importância de democratizar os meios de comunicação consiste em viabilizar o controle das escolhas orçamentárias e a forma de efetivação dos direitos sociais.

Demonstrou-se que apesar de o pagamento dos juros e encargos da dívida pública representar os maiores montantes na previsão e na execução orçamentária – sendo bem mais elevados do que investimentos em políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais – o tema não é exposto com transparência no debate nacional.

Em verdade, o fato passa incólume ao crivo democrático da cidadania, ficando ao largo do controle soberano do povo, como se não se tratasse de uma escolha política. Em grande parte, isso se deve ao fato de que a informação sequer é transmitida à população – muito menos debatida – por decisão política de quem controla os meios de comunicação social e impõe sua agenda à Nação. Como há uma concentração do controle dos meios de comunicação social (televisão e rádio) em poucos grupos empresariais, a consequência, nesse e em outros tantos temas, é o atendimento dos interesses desses grupos nas políticas aplicadas, com bloqueio do projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento e de concretização de direitos fundamentais.

Como restou demonstrado, há uma inversão de prioridades orçamentárias e somente com a democratização e controle dos meios de comunicação social (televisão e rádio) é que será possível superar os entraves ao desenvolvimento econômico brasileiro.

Indubitavelmente, esse tema está longe de se esgotar, mas é extremamente relevante proporcionar o debate no meio acadêmico, a fim de se vislumbrarem mecanismos de concretização de direitos fundamentais.

## Referências

ALEXY, Robert, *Teoria dos direitos Fundamentais*, São Paulo, Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de, O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no Estado contemporâneo, em CONTI, José Maurício e Fernando Facury SCAFF (coord.), *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_, *Números da Dívida: Orçamento Geral da União* (executado em 2015). Disponível em [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/08/grafico-2015-2.pdf&hl=pt\\_BR](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/08/grafico-2015-2.pdf&hl=pt_BR).

- BERCOVICI, Gilberto, O ainda indispensável direito econômico, em María Victoria DE MESQUITA, Gilberto BERCOVICI e Claudineu DE MELO (orgs.), *Direitos humanos, democracia e república: homenagem m a Fábio Konder Comparato*, São Paulo, Quartier Latin, 2009, p. 503-519.
- BERCOVICI, Gilberto e Alessandro OCTAVIANI, *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*, São Paulo, RT, no prelo.
- BONAVIDES, Paulo, *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*, São Paulo, Malheiros, 2001.
- BRASIL. ADPF nº 59. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2260038>. Acesso em fevereiro, 2016.
- BRASIL. Lei nº 13.249. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm). Acesso em fevereiro, 2016.
- BRASIL. Mensagem nº 16. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Msg/VEP-16.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Msg/VEP-16.htm). Acesso em fevereiro, /2016.
- CALIENDO, Paulo, Reserva do Possível, direitos fundamentais e tributação, em Ingo SARLET e Luciano TIMM, (org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2008.
- COMPARATO, Fábio Konder, A democratização dos meios de comunicação de massa, em *Direito Constitucional – estudos em homenagem a Paulo Bonavides*, São Paulo, Malheiros, 2001.
- CONTI, José Maurício, *Direito Financeiro na Constituição de 1988*, São Paulo, Oliveira Mendes, 1998.
- \_\_\_\_\_, Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro, em Luís Eduardo SCHOUERI (org.), *Direito tributário: estudos em homenagem ao Prof. Alcides Jorge Costa*, São Paulo, Quartier Latin, 2003, pp. 1077-1093.
- FATTORELLI, Maria Lúcia, *Auditoria cidadã da dívida*. Entrevista com Maria Lúcia Fattorelli. Disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/a-divida-e-o-noque-amarra-o-brasil-e-e-a-principal-responsavel-pelo-cenario-de-escassez-maria-lucia-fattorelli/>. Acesso em 28 de agosto, 2017.
- GONÇALVES, Alcindo, Políticas públicas e a ciência política, em *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Maria Paula Dallari BUCCI (org.). São Paulo. Saraiva, 2006
- GRAU, Eros Roberto, *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2 ed., São Paulo, editora Revista dos Tribunais, 1991.
- MONTEIRO, Maurício Gentil, *Auditoria da Dívida Pública*. Disponível em <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=102475&>. Acesso em fevereiro, 2016.
- \_\_\_\_\_, *Reforma política e democratização da comunicação social*. Disponível em <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=165004>. Acesso em fevereiro, 2016.

OCTAVIANI, Alessandro, A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, em CONTI, José Maurício CONTI, e Fernando Facury SCAFF, (coord.), *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011.

REIS, Luiz Fernando, *Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)*. Disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Luiz-Fernando-Reis-Versao-Final-27DEZ.pdf>. Acesso em fevereiro, /2016.

SEN, Amartya, *Desenvolvimento como liberdade*, 8.<sup>a</sup> reimpressão, Trad. Laura Teixeira Motta, São Paulo, Companhia das letras, 2000.