



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

LA LEY DE LICITACIÓN Y LA EROSIÓN DEL ESTADO SOCIAL BRASILEÑO

THE BIDDING LAW AND THE EROSION OF THE BRAZILIAN SOCIAL STATE

ANTÔNIO CARLOS SOUZA DE CARVALHO

Advogado, especialista em Economia do Trabalho pelo CESIT/Unicamp e assessor da Fundação Perseu Abramo
antonioocasoca@gmail.com.

MARCELO MANZANO

Economista, posdoutorando do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit/Unicamp), coordenador da Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas (Flacso/FPA),
manzano1968@gmail.com.



RESUMO

A evolução institucional brasileira após a Constituição Federal de 1988 foi sendo crescentemente erodida com o avanço do neoliberalismo no Brasil. O Estado Social que se pretendia erigir junto com uma carta constitucional programática e dirigente foi, desde muito cedo, contrarrestado por iniciativas legislativas pautadas por uma orientação anti-Estado, emada das organizações multilaterais em prol dos interesses extravagantes das corporações capitalistas internacionais. A lei de licitações (8.666/1993) foi um dos marcos mais importantes desse processo e neste artigo procura-se analisar alguns de suas principais implicações para o arcabouço institucional brasileiro. Conclui-se que, a partir das limitações trazida por aquela lei, as possibilidades de desenvolvimento econômico e social seguiram por um processo de crescente estrangimento, em prejuízo da política, da justiça social e da soberania popular.

Palavras-chave: Evolução institucional; Neoliberalismo; Licitações; Constituição Federal de 1988.

RESUMEN

La evolución institucional brasileña después de la Constitución Federal de 1988 se erosionó cada vez más con el avance del neoliberalismo en Brasil. El Estado social que se pretendía erigir junto con una carta constitucional programática y gobernante fue, desde una edad temprana, contrarrestado por iniciativas legislativas guiadas por una orientación antiestatal, derivada de organizaciones multilaterales a favor de los intereses extravagantes de las corporaciones capitalistas internacionales. La ley de licitación (8.666 / 1993) fue uno de los hitos más importantes en este proceso y este artículo busca analizar algunas de sus principales implicaciones para el marco institucional brasileño. Se concluye que, a partir de las limitaciones traídas por esa ley, las posibilidades de desarrollo económico y social siguieron un proceso de restricción creciente, en detrimento de la política, la justicia social y la soberanía popular.

Palabras clave: Evolución institucional; Neoliberalismo; Ofertas públicas; Constitución Federal de 1988.

ABSTRACT

The Brazilian institutional evolution after the Federal Constitution of 1988 was being increasingly eroded with the advance of neoliberalism in the country. The Social State that was intended to be erected together with a programmatic and leading constitutional charter was, from an early age, countered by legislative initiatives guided by an anti-State orientation, drawn from multilateral organizations in favor of the extravagant interests of international capitalist corporations. The bidding law (8,666 / 1993) was one of the most important milestones in this process and this article seeks to analyze some of its main implications for the Brazilian institutional framework. It is concluded that, from the limitations brought by that law, the possibilities of economic and social development followed by a process of increasing constraint, to the detriment of politics, social justice and popular sovereignty.



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

“Em meio milênio de história, partindo de uma constelação de feitorias, de populações indígenas desgarradas, de escravos transplantados de outro continente, de aventureiros europeus e asiáticos em busca de um destino melhor, chegamos a um povo de extraordinária polivalência cultural, um país sem paralelo pela vastidão territorial e homogeneidade linguística e religiosa. Mas nos falta a experiência de provas cruciais, como as que conheceram outros povos cuja sobrevivência chegou a estar ameaçada. E nos falta também um verdadeiro conhecimento de nossas possibilidades, e principalmente de nossas fraquezas. Mas não ignoramos que o tempo histórico se acelera, e que a contagem desse tempo se faz contra nós. Trata-se de saber se temos um futuro como nação que conta na construção do devenir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-nação.”

Celso Furtado (2000)

INTRODUÇÃO

A relação entre as instituições e o desenvolvimento dos países é algo fundamental para a compreensão da construção da sociedade moderna. É nesse sentido que talvez a Economia e o Direito possuam suas conexões mais relevantes. Os diferentes modelos de Justiça existentes no mundo se desenvolveram a partir da necessidade de se legitimar modelos econômicos vigentes em determinados períodos históricos. No entanto, essas conexões não são automáticas, e precisam ser analisadas especialmente sob o ponto de vista de sua eficácia.

Também é fundamental compreender que os tempos do Direito e da Economia são distintos. Na maior parte das vezes, as mudanças legais formalizam mudanças econômicas que já se realizam na prática, especialmente no âmbito do mercado. Isso, contudo, não significa que o Direito guarda em si a tarefa de viabilizar burocraticamente as alterações previstas por um arranjo econômico específico. Frequentemente, as mudanças legislativas são portadoras de demandas por legitimidade social associadas um contexto democrático que a agenda econômica não alcança. Por essa razão, ao longo da história, mesmo países que tiveram processos similares de desenvolvimento econômico não guardam semelhança na evolução de suas respectivas arquiteturas jurídicas.

Na experiência brasileira, porém, as especificidades da formação de seu Estado nacional tornem talvez ainda mais complexa a análise daquelas relações entre desenvolvimento econômico e as instituições jurídicas. Carente de um projeto persistente de desenvolvimento econômico e social, a sociedade brasileira tem em seu sistema jurídico um espelho da instabilidade política que a caracteriza. Considerando-se que o país declarou sua independência há pouco menos de duzentos anos, 62 dos quais vividos ainda sob o regime monarquista e com pelo menos duas décadas de ditadura, o Brasil já está em sua sétima Constituição Federal.

Boa parte da industrialização brasileira se deu nos marcos do regime militar (1964 a 1985) que encontrou a sua decadência naquilo que Faria e Campilongo (1991) chamariam de *dupla face da crise da matriz organizacional do Estado brasileiro*. Segundo os autores, essa dupla face expressava-se, por um lado, pela falência da estrutura institucional-burocrática brasileira e,



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

por outro lado, pelas contradições que emergiam com as transformações sociais decorrentes da própria industrialização.

Naquele contexto de esgotamento institucional, foram necessárias “soluções institucionais inovadoras e criativas nos domínios da relação entre capital e trabalho, da estrutura fundiária, da eliminação da pobreza, do equacionamento da violência, da reorganização da produção e da vida comunitária” (FARIA; CAMPILONGO, 1991, p.20).

“Segundo Renato Lessa (2008, p. 382), a Constituição Dirigente – tida como fundamental em países periféricos – se ergue ‘como resposta a três ordens básicas de violência: (i) a falta de segurança e liberdade, enfrentada pelo Estado de Direito e pelos limites que interpõe à violência física e ao arbítrio; (ii) desigualdade política, combatida pelos princípios do Estado democrático e (iii) pobreza, contra a qual se batem os esquemas de ‘socialidade’ do Estado Social”. (MANZANO, 2017, p.31)

Assim, a Constituição Federal de 1988, buscava instituir um modelo de Estado de Bem-Estar Social que não apenas pudesse estabelecer um sistema de proteção social universal, fortalecendo as relações de trabalho e reduzindo as desigualdades históricas que nos caracterizam, como também depositando no Estado o protagonismo na tarefa de dirigir o processo de desenvolvimento econômico.

“Ao reconhecer a igualdade de todos perante a lei (art. 109), [a CF88] o faz compreendendo a igualdade desde uma visão substantiva, diz Neumann. Também a ordem econômica tem como suposto a instituição de um Estado Social. Não sendo uma Constituição liberal, não assegura a livre iniciativa como um direito incondicionado e fundamental. Em seu artigo 151, I, traz expresso que o ordenamento da vida econômica deve corresponder aos princípios de justiça e garantir a todos a existência digna, devendo o exercício da propriedade voltar-se ao bem comum. Nesse sentido, os direitos fundamentais que essa Constituição contempla impõem limites específicos, dirigindo-se a todos para que a igualdade substantiva lhes seja assegurada. Ao dotar o princípio da igualdade como igualdade positiva, exprime a exigência de que o Estado garanta aos cidadãos não só as possibilidades jurídico-formais à igualdade, mas as concretas de acesso aos bens materiais da coletividade”. (BIAVASCHI, 2005, p. 151)

Passados mais de 30 anos da Carta de 1988, contudo, a realidade é que o modelo esboçado pela Constituição Cidadã jamais foi plenamente implementado, com exceção de alguns avanços pontuais até 2014. A partir do início da década de 1990, o sistema jurídico institucional brasileiro foi todo remodelado em conformidade com ditames do neoliberalismo.

A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO E ESTRUTURA NORMATIVA

A análise do caso brasileiro na relação entre o processo de criação de normas pós-88 e o desenvolvimento nacional do período deve levar em conta os parâmetros de evolução legislativa



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

dos países atualmente desenvolvidos. Mas antes, vale recordar o que dizia Chang (2004). Os *países atualmente desenvolvidos* (PADs) estiveram muito distantes dos termos das atuais cartilhas de arcabouço jurídico institucional para se desenvolverem. A evolução legislativa hoje preconizada pelos países desenvolvidos e ecoada pelas organizações multilaterais a serviço de seus interesses guarda escassa semelhança com aquela que esteve vigente em seus próprios ciclos de industrialização. Ou seja, os PADs não seguiram de forma alguma a ordem liberal que recomendam como pré-condição ao desenvolvimento dos países da periferia. Observando o caso pioneiro da industrialização inglesa, Barbosa de Oliveira advertia que:

“(...) o triunfo do liberalismo e a afirmação de que a expansão capitalista passava a dispensar apoios externos não significam que o Estado inglês tenha deixado de interferir em assuntos econômicos. Mesmo nos momentos de auge do *laissez-faire*, eram múltiplas as ações do Estado, como a legislação fabril, as leis regulamentando a jornada de trabalho etc., entretanto não eram as necessidades imediatas do processo de acumulação capitalista que exigiam essa legislação, que, na verdade, aparecia como uma defesa da própria sociedade burguesa contra a voracidade dos capitalistas individuais, cuja sede de mais-valia levava a exploração capitalista a níveis insuportáveis”. (OLIVEIRA, 2003, p.182)

Ainda de acordo com Barbosa de Oliveira, discorrendo acerca do processo de expansão do modo de produção capitalista, acrescenta:

“Nas áreas de antigas sociedades que apresentavam certo nível de complexidade, tais como Índia, China, Egito, etc., a missão civilizatória do capital foi exercida de forma agudamente contraditória. As bárbaras formas de dominação locais foram sendo substituídas por novas formas de organização da sociedade por meio de práticas brutais, numa flagrante violação dos próprios primórdios do liberalismo, indicando assim que o capital não hesita em abandonar sua ideologia quando seus interesses estão em jogo”. (OLIVEIRA, 2003, p. 191)

Em termos históricos, é possível perceber que os ditames da ordem econômica liberal foram sistematicamente ignorados nos processos de desenvolvimento daquelas nações, o que não impediu que, mais tarde, essas mesmas passassem a defendê-los de forma explícita. De forma similar, também os institutos jurídicos liberais, tão difundidos na atualidade, tardaram décadas para serem efetivamente implementados nos PADs¹,

“Será, no entanto, verdade que as políticas e instituições tão recomendadas aos países em desenvolvimento foram adotadas pelos desenvolvidos quando se achavam em processo de desenvolvimento? [...], não faltam indícios e evidências históricas fragmentárias sugerindo o contrário. É possível que alguns saibam que, contrariamente à sua natureza nos séculos XVIII ou XX, o Estado francês do século XIX foi essencialmente conservador

1. A título de exemplo, pode-se mencionar os casos da estruturação das burocracias estatais ligadas à fiscalidade, dos regimes de proteção de propriedade e de respeito às leis de patentes, do conceito de responsabilidade limitada em sociedades, da criação dos regimes de falência e concorrência, dos institutos de regulamentação do sistema bancário, da transparência de informação das empresas, entre outros.



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

e não intervencionista. Também é provável que estejam informados sobre as elevadas tarifas praticadas pelos Estados Unidos, pelo menos a partir do fim da Guerra de Secessão. Uns poucos terão ouvido dizer que o banco central norte-americano, o Federal Reserve Board, foi criado bastante tardiamente, nada menos que em 1913. E é possível que uma ou duas pessoas saibam até que, no século XIX, a Suíça se alçou à categoria de líder mundial em tecnologia sem contar com uma só Lei de Patentes.

À luz dessas provas contrárias à visão ortodoxa da história do capitalismo, cabe indagar até que ponto os países desenvolvidos não estão procurando esconder o 'segredo de seu sucesso'. [...]

A resposta mais sucinta é que eles não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento. Muitos recorreram ativamente a políticas comerciais e industriais 'ruins', como a proteção à indústria nascente e a de subsídios à exportação – práticas hoje condenadas ou mesmo proscritas pela Organização do Comércio (OMC). Antes de se tornarem completamente desenvolvidos (ou seja, antes do fim do século XIX e do início do século XX), eles possuíam pouquíssimas dessas instituições agora consideradas tão essenciais aos países em desenvolvimento, inclusive as mais 'básicas' como os bancos centrais e a responsabilidade limitada". (CHANG, 2004, p. 13 e 14)

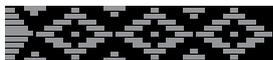
Amsden (2009) alerta para o que ela chama de "mecanismo de controle do resto". Em outras palavras, a autora aponta a criação de uma lógica complexa de subsídios e proteção econômica com vistas a garantir a industrialização, mas sem afetar o mercado de produtos primários, numa espécie de compensação para equilibrar o mercado e manter a proteção do capital em outras áreas que não a indústria.

"O mecanismo de controle recíproco do 'resto' transformou assim a ineficiência e venalidade associadas à intervenção governamental em um bem coletivo, assim como a 'mão invisível' do mecanismo de controle guiado pelo mercado do Atlântico Norte transformara o caos e o egoísmo das formas do mercado em um bem-estar geral." (AMSDEN, 2009, p. 39)

Além disso, ainda é preciso destacar que a evolução normativa dos PADs foi em geral, bastante lenta e cuidadosa. (Chang, 2004)

"Nesse contexto, a exigência atual e tão generalizada de que os países em desenvolvimento adotem, imediatamente ou nos próximos cinco a dez anos, instituições de "padrão mundial", ou que sofram punições por não o terem feito, parece contrariar a experiência histórica dos próprios PADs que fazem tal exigência" (CHANG, 2004, p. 200)

Deve-se destacar também o caso do extraordinário desenvolvimento chinês. A China é mundialmente reconhecida por ter parâmetros baixíssimos de proteção à propriedade intelectual, possui um sistema político que não segue os preceitos das democracias liberais e que coloca o Estado acima do mercado, em forte e ativa coordenando estatal das decisões de investimento, nem adota os sistemas europeus de proteção às relações de trabalho. Apesar disso tudo,



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

sua acelerada industrialização fez de seu sistema de manufaturas o maior e mais importante do planeta, manteve as taxas de crescimento do país persistentemente acima e distantes da média mundial e, mais importante que tudo, segundo o relatório do Banco Mundial de 2019, resgatou um contingente de 850 milhões de pessoas da condição de pobreza em um período de apenas quatro décadas (WORD BANK, 2019)

Assim, uma conclusão preliminar que se pode chegar é que os parâmetros legislativos e a estrutura institucional da ordem liberal estiveram, em grande medida, ausentes dos processos de desenvolvimento dos PADs. Chang (2004, p. 215), entretanto vai além: “a maioria das instituições atualmente recomendadas aos países em desenvolvimento como parte do pacote de ‘boa governança’ foram, na verdade, resultados, e não causas, do desenvolvimento econômico dos PADs”.

Mais do que isso, ainda de acordo com o mesmo autor:

“Ao exigir dos países em desenvolvimento padrões institucionais que eles mesmos não tinham quando estavam em estágios comparáveis de desenvolvimento, os PADs estão usando, efetivamente, dois pesos e duas medidas e lesando-os com a imposição de muitas instituições de que eles não precisam e as quais não podem sustentar” (CHANG, 2004, p.223)

Ademais, não se deve deixar de assinalar que a pressão internacional para que os países da periferia capitalista adotem determinados pressupostos normativos coincide com o processo de globalização e do advento do ideário neoliberal. De fato, desde os anos 1980 percebe-se uma crescente influência daquele ideário sobre o mundo jurídico, como se pode observar com nitidez nos preceitos do Consenso de Washington, associados especialmente aos processos de privatização, de ajuste fiscal e de estrangulamentos aos sistemas de seguridade social.

Entretanto, a despeito do ineditismo do Consenso de Washington no que tange a sua radical intenção orientar e tutelar as políticas de superação do subdesenvolvimento, é importante recordar que a evolução das estruturas legislativas nacionais foi sempre derivada dos sistemas econômicos. O Direito nasce do binômio linguagem e poder e a consolidação de elites nacionais ao longo da história também é a própria consolidação normativa. Pachukanis, na obra *Teoria Geral do Direito e Marxismo* (1924) já tratava da necessidade de uso do método marxista para se compreender os sistemas jurídicos. Para ele, não haveria forma jurídica sem que se tenha adotado como premissa do sistema normativo uma forma econômica particular e, portanto, os sistemas de produção necessariamente antecedem os sistemas jurídicos. Em outros termos, a estrutura institucional própria de cada país é determinada pela estrutura de relação social associada ao sistema econômico vigente.

Por outro lado, a ordem econômica por si só não é condição suficiente para a consolidação de uma estrutura jurídica nacional, nem tampouco para garantir o desenvolvimento espontâneo das forças produtivas. No campo da análise dos sistemas econômicos, por exemplo, é notória a perspectiva introduzida por John Maynard Keynes - um liberal em termos políticos - que en-



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

tendia que a regulação e a intervenção política sobre os mercados eram necessárias para corrigir a tendência inexorável de *equilíbrio com subemprego* se a economia fosse deixada ao livre jogo do mercado (KEYNES, 1983).

No mesmo sentido pode-se destacar a corrente histórico-estruturalistas que se difunde na América Latina a partir da CEPAL e que consolida em termos teóricos práticas de planejamento e de intervenção do Estado sobre o domínio econômico que já se faziam presentes desde a década de 1930, destacadamente no Brasil, no México e na Argentina. Como observou Sonia Draibe, no caso brasileiro:

“A crise de 1930 criou as condições, nos planos econômicos e político, para a emergência de aparelhos regulatórios específicos de sustentação dos setores agroexportadores, assim como de outros setores econômicos também afetados pela debacle econômica de 1929; mas, a par desses aparelhos organizados nas estruturas centrais do Estado, e das políticas nacionais que passaram a gestar, foram criadas novas entidades, na esfera da administração direta ou indireta, associadas aos projetos de avanço da acumulação capitalista industrial” (DRAIBE, 2004, p.75-76)

Draibe (2004), considera que o processo de evolução institucional do Brasil, consolidado no período 1930-1960 é resultado das forças políticas internas e dos distintos interesses sociais que plasmam a sociedade brasileira naquela conjuntura de crise do sistema econômico e político que vigorou até 1929:

“Na materialidade da sua ossatura, o Estado brasileiro avança seu processo de constituição de Estado Nacional e capitalista. Mas o faz sob essa forma específica, inscrevendo nos seus aparelhos os diferentes interesses sociais que, assim, sofrem um processo de generalização e abstração, metamorfoseando-se, agora, em “interesses nacionais” e constituindo-se na substância das políticas do Estado. Desse modo, o caráter capitalista desse Estado em formação é impresso na sua própria estrutura, na medida em que a máquina burocrático-administrativa que emerge a partir de 1930 condensa e exprime, nos seus aspectos propriamente materiais, as relações e contradições básicas da sociedade”. (DRAIBE, 2004, p. 76)

Talvez uma das maiores expressões desse processo tenha se dado na formatação da estrutura sindical ao longo dos governos de Getúlio Vargas, a qual se caracterizou por um duplo movimento: a instituição de mecanismos de proteção aos trabalhadores e a centralização, nas mãos do Estado, das responsabilidades de regular e até mesmo controlar os eventuais conflitos entre capital e trabalho.

“Ora, a ‘presença’ do Estado na economia, além de expressar momentos da divisão social do trabalho, da diversificação e complexidade das estruturas de classes, expressa também o movimento da luta social e política. Aprender, portanto, as diferenças pelas quais o Estado se faz presente na economia – aspecto da relação mais



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

geral entre o Estado e a sociedade – constitui um passo necessário e fundamental para a compreensão da natureza e forma que assume a luta econômica e política de classes”. (DRAIBE, 2004, p. 110)

Dessa forma, a profunda conexão entre modelos de desenvolvimento e a própria estrutura do Estado fica mais do que demonstrada. A partir deste ponto, cabe analisar como esse processo se desdobrou, nos anos recentes, no Brasil, levando-se em conta aquele que constitui o principal marco institucional do país no período pós-ditadura militar (1989-2019)

O principal ponto de análise é a relação entre a produção legislativa de natureza infra-constitucional e a Constituição Federal promulgada em 1988. A “carta magna”, que ganhou a alcunha de Constituição Cidadã apontava para a implantação de um modelo de Estado Social em um contexto mundial que era marcado pelo avanço do neoliberalismo. É precisamente com a análise desse movimento contraditório que se pretende trazer a relevo qual a produção legislativas que se seguiu à Constituição de 1988 e como se deram as relações entre as esferas públicas e privada desde então.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SEU MODELO DE DESENVOLVIMENTO

O debate no mundo jurídico acerca das razões que norteiam a produção do texto de uma Constituição é extenso e controverso. Bercovici (2005) se destaca por discordar de autores que consideram as constituições como mera expressão jurídica da correlação de forças de uma dada sociedade (LASSALLE; 2001; BEARD; 1962). Para Bercovici, deve-se considerar que na concepção do texto constitucional existe certa autonomia entre a economia e a política e que, portanto, outros vetores da dinâmica social e econômica se expressam também de forma determinante no texto constitucional. Ou seja, há uma lógica multifacetada de interesses econômicos, questões sociais, opinião pública, correlação de forças, pressões externas, entre outros, que estão subjacentes ao processo de produção legal e que são menos evidentes do que as meras resultantes políticas que se observa na arena.

Isso posto, cabe assinalar que no contexto de 1988 o Brasil era um país em alta tensão política, cujo tecido social havia sido esgarçado pelo regime militar e pela grave crise econômica, a qual, por sua vez, fazia estagnar o crescimento da produção e do emprego, ao mesmo tempo em que a espiral inflacionária e corrosão dos salários reais fazia aumentar as desigualdades sociais e regionais.

No bojo daqueles acontecimentos, cresceram as adesões aos movimentos sociais e aos partidos de esquerda que haviam se constituído na passagem da década de 1970 para a de 1980 e que vocalizavam e amalgamavam a indignação social.

“No curso da década de 70, o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo tornou-se um efetivo centro de elaboração das experiências dos operários nas indústrias metalúrgicas da região, moldando uma linha de resis-



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

tência coletiva que terminou por alterar profundamente as relações de trabalho nessas empresas e influenciar o conjunto do país. De uma entidade vazia – expressão da perda de funções do sindicato no início da década –, ele se transformará numa agência de organização e mobilização dos trabalhadores na defesa de seus direitos. E essa passagem tem por fio condutor exatamente a luta pelos direitos dos trabalhadores, tomando o quadro legal dado como premissa para as ações coletivas”. (SADER, 1988, p.277)

A transição democrática se impunha de maneira irrevogável e com ela a luta por uma nova constituição que fosse capaz de dar curso e concretude aos inúmeros anseios por mudanças democráticas e econômicas que vinham à tona naquele momento (MANZANO, 2017, pp 29-55).

No entanto, deve-se recordar que a chamada “transição democrática” e o processo constituinte que a acompanhou não se deram por meio de qualquer ruptura da ordem estabelecida, mas antes por um pacto político alinhavado no interior das classes dominantes, controlado pelos militares e pelas forças conservadoras que lhes davam sustentação. Assim foi gestada a Assembleia Nacional Constituinte e dela resultou a Constituição Federal de 1988 a qual, como mencionado antes, não deve ser reduzida à mera expressão da correlação de forças da época. Como observou Renato Lessa (2012), à semelhança da experiência varguista dos anos 30, a Carta produzida pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 surpreendeu pelo caráter demiúrgico, pelo espírito de fabricação constitucional do mundo que lhe caracterizou (ver também LESSA, 2009, p 373-378), não sendo tarefa simples, nem talvez segura, recompô-la apenas a partir das circunstâncias políticas da época.

De fato, diversos aspectos da Carta de 1988 revelam seu inusitado e até mesmo surpreendente alcance progressista. Por exemplo, como fica claro em seu Artigo 3º, no qual são elencados seus *objetivos fundamentais*: I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; II) garantir o desenvolvimento nacional; III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Já os artigos 5º e 6º constitucionalizam direitos políticos e sociais, apontando para uma gama de princípios democráticos históricos que se consolidaram em sua maioria, pela primeira vez, no extremo superior da pirâmide normativa brasileira. O Artigo 7º, por seu turno, norteia de forma muito objetiva parâmetros para as relações de trabalho, com direitos trabalhistas básicos, e o Artigo 8º que trata de liberdade e autonomia sindical, apesar de manter a unicidade.

Além disso, após uma extensa descrição da organização dos poderes, das instituições e dos limites impostos aos governantes, aos entes federativos e aos três poderes da república, a CF88 retoma debates que são expressivos do que aqui se discute. Entre os Artigos 145 e 162, a CF88 estabelece parâmetros para o regime de tributação do Brasil, restringindo as possibilidades de criação de novos impostos e repartindo entre os entes federativos as competências de arrecadação e divisão de receitas².

2. Contudo, desde sua promulgação mais de uma dezena de emendas constitucionais já alteraram, incluíram ou suprimiram trechos do texto constitucional.



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

O Artigo 163 dedica-se às finanças públicas, praticamente transferindo o poder de regulamentação para o legislador ordinário, através de lei complementar. Além disso, os artigos de 165 a 169 tratam do orçamento público, os quais já foram alterados por mais de uma dezena de emendas constitucionais, três delas ao longo do ano de 2019 (100, 103 e 105).

Talvez o que chame mais a atenção a essa altura da análise é o trecho que trata dos princípios gerais da atividade econômica (artigos 170 a 181). Primeiro porque ele estabelece parâmetros interessantes para o que o constituinte decidiu chamar de *ordem econômica* que deve ser “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa” e cuja finalidade é “assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Além disso, os princípios que devem reger a *ordem econômica* são a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

Esses pontos do texto constitucional acima descritos nos permitem entender alguns elementos importantes para os objetivos do presente artigo. O primeiro deles é que a CF88, em sua origem, estava distante dos preceitos do neoliberalismo que se espalhavam pelo mundo naquela época. Segundo que ela é capitalista na medida em que protege a propriedade e o mercado. Terceiro, que ela possui uma clara vocação de futuro, cuja centralidade seria o desenvolvimento voltado à redução de desigualdades através de políticas de Estado, seguridade social e proteção das relações de trabalho. Dessa forma, o texto constitucional se aproxima de forma inequívoca dos preceitos socialdemocratas. Isso se confirma em capítulos posteriores que tratam da política urbana, fundiária, seguridade social, educação, ciência, tecnologia e inovação, comunicação social, meio ambiente, família, criança, adolescente, jovem e idoso, e dos índios.

Ao propor uma agenda política para o Brasil, a CF88 revela seu evidente caráter programático, razão pela qual alguns a chamariam de *Constituição dirigente* (GRAU, 2004). Essa direção não se percebe apenas em aspectos gerais, mas cria, conforme já afirmado, estruturas e mecanismos de efetivação, como é o caso do Orçamento da Seguridade Social e a vinculação entre receitas e despesas.

Bercovici (2005), contudo, adepto de uma perspectiva cepalina, cuida de assinalar alguns importantes entraves constitucionais ao desenvolvimento nacional: (i) a estrutura administrativa engessada, (ii) a redução do planejamento à sua dimensão orçamentária (iii) os desvios produzidos pelas posteriores reformas neoliberais. No que tange a estrutura administrativa, o autor aponta que o principal problema é o “mito da neutralidade da administração pública. Ou seja, a administração é entendida como uma organização apolítica, simplesmente técnica”. E quando trata do planejamento, o autor afirma que há uma tendência a reduzir a lógica do planejamento aos instrumentos orçamentários, o que se agravou com a Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar de que, como destacado por Bercovici (2005), a “constituição não contempla o princípio do equilíbrio orçamentário” e que isso ocorre para que não se inviabilize o próprio desenvolvimento.



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

Como se pode deprender do exposto acima, de um modo geral, a CF88, apesar de sua amplitude, é portadora de sentidos contraditórios com relação ao desenvolvimento nacional. Se de um lado, ela trata o Estado como protagonista do desenvolvimento nacional, através de uma ordem econômica que deve ser voltada à redução das desigualdades e à promoção da justiça social, de outro, ela adota princípios da administração pública e de regulação dos negócios privados notadamente liberais.

Essa contradição, contudo, se aprofundou com a reforma administrativa neoliberal.

“(...) patrocinou-se a reforma do Estado para promover o descomprometimento público em relação à economia, por meio da privatização, liberalização e desregulação, buscando a substituição do Estado Intervencionista por um Estado Regulador. (...)”

Esta foi a lógica da chamada “Reforma do Estado”, promovida no Brasil entre 1995 e 2002, especialmente por meio de emendas à Constituição de 1988 e da criação de novos órgãos públicos, chamados de “agências”, imitando a estrutura administrativa norte-americana.” (BERCOVICI, 2005, p.82)

Como se não bastassem as muitas contradições que carrega a CF88 com relação ao estilo de desenvolvimento e ao modelo de Estado Social que lhes são subjacentes, as diversas alterações que se sucederam desde o início dos anos 1990 foram orientadas por uma concepção econômica neoliberal, alinhada com o Consenso de Washington, que relega a um segundo plano os instrumentos de garantia do interesse público e prioriza um modelo de administração pública assemelhado ao da administração dos negócios privados e que, em última instância, abandona a noção de cidadão em favor da noção de cliente ou de consumidor de serviços públicos.

A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA PÓS-88

Espera-se que cartas constitucionais não sejam instrumentos modificáveis em sua essência ao sabor de uma conjuntura política específica. A mudança constitucional é sempre cabível, mas a essência do texto constitucional só deveria ser modificada quando houvesse uma alteração profunda da realidade social. Isso posto, também parece consolidada a ideia de que à Carta Magna deve ser conferida uma técnica de interpretação dinâmica, essa sim capaz de se transformar de acordo com a evolução e as mudanças típicas das sociedades. No caso do avanço tecnológico, das mudanças conjunturais profundas pelas quais o mundo passou após 1988 e da própria evolução da democracia brasileira, é evidente que o modo de aplicação do texto constitucional poderia se alterar.

No entanto, o Congresso Nacional emendou a CF88 mais de cem vezes. O número de leis complementares (leis cujas matérias foram explicitamente delegadas ao Congresso Nacional para regular dispositivos constitucionais) passa de 170 (entre leis que regulamentaram disposições constitucionais ou que alteraram leis complementares anteriores). Esses fatos revelam que, para além da necessária dinâmica da interpretação do texto constitucional, elementos considerados estruturantes da Carta Magna brasileira foram alterados substancialmente.



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

Esse é o caso, por exemplo, do seu Artigo 171 que estabelecia o conceito de empresa nacional e, por conseguinte, sua regulação. A Emenda Constitucional nº. 6, de 1995, revogou por completo o disposto naquele artigo, sem que houvesse substituição por outro qualquer³. Esse caso é emblemático das razões reformistas que se seguiram à promulgação da CF88 e para que se compreenda a natureza do projeto de “reforma do Estado” que foi conduzida pelos dois governos neoliberais de FHC. No referido artigo resguardava-se um princípio fundamental do papel do Estado na economia e, principalmente, como regulador do mercado. O texto original, ao estabelecer o conceito de *empresa brasileira de capital nacional*, permitia que essas poderiam receber proteção especial para desenvolver atividades imprescindíveis ao desenvolvimento do país, poderiam receber vantagens legais para desenvolver e absorver tecnologia e ainda poderiam participar em condição vantajosa das privatizações que se intensificavam àquela altura.

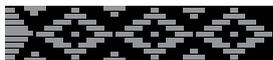
Da mesma forma, as emendas 5, 7, 8, 9, 13, 19 destinaram-se todas a reduzir o caráter dirigente do Estado na economia, facilitando os processos de desestatização. Bercovici (2019), dedica-se especificamente problemática da lógica das privatizações que avançaram desde então, problematizando elementos fundamentais ao arcabouço normativo do desenvolvimento brasileiro. É o caso da lógica das privatizações do setor de energia, de comunicações e de infraestrutura:

“A privatização das empresas estatais significou a desestruturação dos sistemas energético e de comunicações integrados, que eram fundamentais para a manutenção de um mercado interno de dimensões continentais, como o brasileiro, e uma inserção internacional competitiva, não subordinada. A fragmentação das empresas estatais de infraestrutura substituiu, na maior parte dos casos, o monopólio estatal pelo monopólio ou oligopólio privado, além de romper com o planejamento estratégico integrado da rede de serviços básicos e com um sistema integrado de tarifas cruzadas.” (BERCOVICI, 2019, p. 260)

Por tudo isso, parece evidente o esforço dos governos da década de 1990 no sentido de estabelecer um novo arcabouço jurídico capaz de redefinir o papel do Estado voltado e esvaziar seu caráter dirigente. Não é demais lembrar que não por ordem do acaso, desde então o Brasil se notabilizou como um dos mais emblemáticos casos de desindustrialização precoce (CHANG, 2018) e se consolidou no cenário mundial como um exportador de commodities e de produtos de baixo valor agregado, assumindo um papel subalterno e dependente nas cadeias globais de valor.

Por outro lado, ainda no que diz respeito à ordem econômica, a evolução do arcabouço legal brasileiro após a promulgação da CF88 não alterou de modo relevante a regressiva sistemática tributária do país, reconhecidamente uma das principais fontes do aprofundamento do quadro de desigualdade social e regional. Pelo contrário, o sentido da evolução institucional brasileira, notadamente no período mais recente (pós-2016) alinhou-se aos ditames do neoliberalismo, em especial no que tange às novas rodadas de privatizações, à prevalência do fiscalismo, à flexibilização da regulação do trabalho.

3. O mesmo ocorreu em pelo menos mais dois casos: da extinção do juiz classista da Justiça do Trabalho e do dispositivo de transição que regulava o trabalho rural.



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

Especificamente em relação ao que estamos chamando de prevalência do fiscalismo e a uma concepção neoliberal de Estado, podem ser observadas em uma série de institutos legais que foram sendo criados ao longo dos anos: a lei de responsabilidade fiscal, a lei de licitações, a lei de concessões, a lei de parcerias público privadas, as várias mudanças no sistema de seguridade social e, mais recentemente, a emenda constitucional do teto de gastos públicos que estabeleceu o “novo regime fiscal” brasileiro. Junto ao estabelecimento de metas de superávit primário e do elevadíssimo grau de comprometimento do orçamento público com os serviços da dívida pública, todo esse aparato legal fiscalista se interpôs claramente ao Estado Social e ao estilo de desenvolvimento nacional que estavam inscritos na CF88.

Especificamente no que se refere à lei das licitações (8666/1993), que regulamenta as compras e contratações do poder público no Brasil, pode-se perceber de forma bastante ilustrativa o movimento de esvaziamento do papel do Estado como protagonista e até mesmo indutor do desenvolvimento nacional

A LEI DE LICITAÇÕES E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

O inciso XXI do Artigo 37 da Constituição prevê:

“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

A Lei 8.666 foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1993 e regulamenta o dispositivo acima, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos⁴. O próprio dispositivo constitucional já previa a possibilidade de contratação de entes privados para obras, serviços, compras e alienações de bens públicos. Assim, com o objetivo de regular tal dispositivo, o Deputado Luís Roberto Ponte, do PMDB do Rio Grande do Sul, apresentou o projeto de lei 1491/1991, aprovado dois anos depois.

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” (Artigo 3º da Lei de Licitações)

4. A lei de licitações é aplicada a qualquer compra pública, contratação de obra, serviços, inclusive de publicidade, alienações e locações em todos os entes federativos do estado na administração direta, mas também se aplica aos fundos, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, a menos que haja outra previsão expressa da legislação



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

Nos princípios gerais havia apenas a menção ao “desenvolvimento nacional sustentável”, sem que houvesse parâmetro substancial que aplicasse essa menção. O desenvolvimento da lei, a partir de então, tem uma natureza extremamente técnica que estimula a neutralidade e conceitos de eficiência, qualidade técnica e rigidez do processo licitatório. Esses elementos são os balizadores dos editais de licitação, que devem ser publicados e devem preencher os requisitos formais conformados pelo legislador.

“Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados e com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações a que se propõem assumir. (Mello, 2016, p. 540)

São duas as etapas fundamentais de uma licitação: a habilitação e o julgamento. A habilitação se relaciona aos critérios de acesso do fornecedor, considerados essencialmente os aspectos formais de ingresso e o julgamento se relaciona aos aspectos materiais que determinam o vencedor.

Alinhada com os parâmetros de restrição fiscal consagrados mais tarde pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei 8.666/1993 estabelece a prevalência do critério de preço em detrimento da qualidade da execução de serviços, obras ou contratos públicos. Com isso, mais uma vez, a lei de licitações, além de reforçar o mito da neutralidade da administração pública, praticamente inviabiliza a adoção políticas discricionárias que induzam ou fomentem o desenvolvimento local ou nacional e que sejam capazes de cumprir com as determinações do Artigo 3º da CF88, notadamente a redução das desigualdades e a extinção da pobreza.

Além de restringir os critérios de acesso, a legislação regulamentadora escolheu também proteger as empresas contratadas através de dispositivos que tratam do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em outras palavras, os parâmetros de rentabilidade das empresas vencedoras dos certames licitatórios não podem sofrer alterações em nenhuma circunstância, sendo que, caso a execução demande outra questão ou queira incidir em maior qualidade, fica resguardado, independente de ação judicial, o correspondente aumento dos valores contratuais⁵.

A adoção dos princípios da impessoalidade, da moralidade, do tecnicismo da administração pública, a proteção ao equilíbrio econômico financeiro a favor do ente privado, a necessidade de inúmeros parâmetros burocráticos e técnicos de habilitação conformaram assim um espectro ideológico evidente da Lei 8.666. Em que pesem as exceções – tratadas mais adiante – a origem da lei revela uma concepção econômica claramente alinhada à globalização neoliberal, que atende prioritariamente aos anseios dos negócios privados – especialmente estrangeiros –, garante proteção aos fornecedores privados dos serviços públicos, toma emprestada uma lógica empresarial privada para a administração pública, em patente prejuízo das razões de Estado e do interesse da coletividade.

5. As consequências de uma revogação de contrato por iniciativa da administração pública são semelhantes aos contratos considerados abusivos no contexto do direito do consumidor.



O estado brasileiro atualmente cumpre as obrigações de mais baixo perfil da Constituição Federal, com níveis de investimento baixíssimos e a defesa dos processos de privatização e a subserviência do desenvolvimento ao fiscalismo. A lei 8666 possui um papel fundamental nessa escala de valores, salvo algumas exceções.

AS EXCEÇÕES À REGRA

É importante destacar que há casos especificados, muitos definidos em outras leis, que afastam por completo a aplicação da regra geral de licitações, mas que na maior parte dos casos o faz em prol de uma perspectiva ainda mais alinhada com os interesses privados, a despeito de estarem protegidas pelo manto da impessoalidade. Mello (2016), enumera algumas dessas exceções:

a) Licitações do setor de telecomunicações (lei 9472/1997 – que cria a ANATEL), que são reguladas pela própria agência.

b) Licitações da Petrobrás (originalmente pela lei 9478/1997 – revogada pela lei 13203/2016 – a nova lei das estatais)

c) Licitações do setor de radiodifusão sonora e de sons e imagens (lei 9472/1997 – a mesma lei da Anatel, mas nesse caso, a competência da concessão se mantém no executivo sem que seja necessário o cumprimento da lei de licitações)

d) Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) – originalmente estabelecido para as obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas - passou a ser aplicado para obras do Programa de Aceleração do Crescimento, do SUS, de construção de estabelecimentos penais, escolas públicas, para obras com recursos do FNAC (Fundo Nacional da Aviação Civil), licitações da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), compras relacionadas à defesa.

Em todos esses casos, vislumbram-se iniciativas que buscaram contornar certos constrangimentos neoliberais ao uso do poder de compra do Estado para induzir o desenvolvimento, agilizar a ação pública em políticas consideradas estratégicas ou melhorar a eficácia de determinadas políticas públicas.

Estas importantes exceções ao ordenamento legal das compras e contratações públicas que foram implementadas ao longo dos anos revelam, além de mais nada, inequívocas contradições entre os princípios ortodoxos que inspiraram a Lei 8.666 e os preceitos da CF88 em relação às razões do Estado nacional e sua vocação para o desenvolvimento econômico e social

Foi preciso criar um conjunto expressivo de exceções porque a lei de licitações não apenas é excessivamente burocrática ou morosa, mas especialmente porque é incompatível com o poder discricionário da ação política, a qual espera-se seja expressão primeira da soberania popular e que pode e deve ser praticada respeitando-se os rigores da moralidade e da impessoalidade⁶.

6. Para além das exceções à aplicação da regra geral das licitações no Brasil, há exceções dispostas pela própria lei 8666, a qual enumera os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.



Aqui, é importante relembrar a lição de Chang (2004) que afirmava que era impossível que a evolução institucional atendesse os interesses do mercado, simplesmente porque esses interesses não eram uníssonos e, portanto, seriam incapazes de gerar uma modelagem legal única. É exatamente o que se verifica quando analisamos as exceções de aplicação da lei 8666.

É preciso que se diga ainda que as definições estanques de determinados princípios do direito servem, via de regra, a uma radicalização da técnica jurídica em detrimento da realidade dos fatos. Por isso, não se trata de defender ou atacar a lei 8666 e/ou suas exceções, trata-se apenas de afirmar que o desenvolvimento institucional não pode atender os interesses do mercado e que ele tampouco se relaciona diretamente ao modelo de desenvolvimento politicamente proposto.

É fato que no Brasil os projetos de desenvolvimento não tiveram grande longevidade. Isso de certa forma se reflete no anacronismo da legislação, que varia entre rompantes de atendimento aos interesses mais objetivos do mercado (como no caso das licitações regidas pelas agências reguladoras), ora a interesses reais da população, funcional ao desenvolvimento nacional, como a rapidez nas obras de hospitais, de escolas ou linhas de metrô. Em nenhum caso, no entanto, a regra “geral” que regulamenta a constituição pode ser considerada plenamente válida.

O CASO PARTICULAR DAS MICROEMPRESAS E DAS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

Atendendo ao estabelecido na CF88, o legislador brasileiro decidiu estabelecer algumas vantagens competitivas específicas para as microempresas e empresas de pequeno porte. Foram criadas assim as leis complementares 123/2006 e 147/2014, ambas regulamentando as atividades desse segmento empresarial. Entre as vantagens concedidas, em linhas gerais, criou-se a possibilidade das ME e EPP participarem de certames licitatórios de até R\$80 mil cobrindo a oferta da grande empresa, respeitada uma cota mínima de 25% para a aquisição de bens divisíveis. Essa regra geral deve ser seguida pelo governo federal e pelos estados e municípios, que entretanto, podem ainda conceder vantagens adicionais. - vale destacar que cooperativas e fornecedores de produtos da agricultura familiar gozam dos mesmos benefícios⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre o desenvolvimento econômico e o arcabouço jurídico-institucional demanda uma reflexão de grande amplitude, que não se encerra com os temas abarcados neste trabalho. O caso das leis que regulamentam as licitações no Brasil é paradigmático desse debate e revela contradições importantes entre alguns princípios normativos da Constituição Federal de

7. Esse instrumento de indução ao desenvolvimento através do arcabouço legislativo ganhou muita importância na realidade de muitos municípios brasileiros desde então. Nas contratações da Prefeitura Municipal de São Paulo, por exemplo, além dos benefícios já estabelecidos pela regra nacional, a regulamentação na cidade estabeleceu (Decreto 56475/2015) que a Prefeitura poderia pagar até 10% a mais do valor mínimo obtido no certame para micro e pequenas empresas da localidade. Em outras palavras, o município optou por pagar mais para fomentar a atividade econômica local. Numa cidade com as proporções de São Paulo, tal medida de favorecimento constituiu um fomento ao desenvolvimento local de suma importância. Segundo Santos (2016), entre 2011 e 2015, o valor total de aquisições com essas empresas saltou de R\$ 227 milhões para R\$ 699 milhões e a participação dessas empresas nos certames de até R\$ 80 mil saltou de 28,8% para 67,8% no mesmo período.



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

1988, como aqueles definidos em seu Artigo 3º, em especial no que tange ao desenvolvimento econômico e social e as derivações do ideário neoliberal que se impuseram tanto pelas emendas constitucionais quanto na legislação ordinária.

Ou seja, os princípios que encadearam a lógica da construção da lei 8666 não dialogam com a lógica constitucional que se propunha, entre outras coisas, a garantir a redução de desigualdades, promover o desenvolvimento econômico e extinguir a pobreza. Ao menos na experiência brasileira desde a redemocratização, a ideia de uma administração pública neutra, técnica, voltada a um destinatário usuário/consumidor em detrimento de um destinatário cidadão/detentor de direitos em nada contribuiu com um compromisso de desenvolvimento nacional com justiça social.

Adicionam-se a isso os interesses econômicos que certamente envolvem as compras e aquisição de serviços pelo poder público. As exceções criadas às regras das licitações são facilmente desenvolvidas quanto o assunto é atender aos interesses próprios da administração pública e de setores importantes do mercado, mas são muitíssimos mais restritas quando se trata de mitigar os desequilíbrios produzidos pelo mercado, promover o desenvolvimento local e a justiça social ou quando se trata de colocar o poder das compras públicas a serviço de ações afirmativas

Há que se destacar a existência de exceções, como é o caso do fomento às pequenas empresas, mas também deve-se ter ciência de que essas são medidas insuficientes para alternar em substância as vantagens descomunais que as grandes corporações privadas, notadamente internacionais, dispõe quando se trata de disputar o orçamento público, em seus três níveis de governo.

Na prática, a despeito dos princípios meritórios reivindicados pelo modelo neoliberal de administração pública, a produção legislativa brasileira pos-1988 caminhou quase sempre a favor do capital e dos interesses particulares, em detrimento dos interesses coletivos, da garantia dos direitos fundamentais e da promoção da justiça social. Como prova maior, basta olhar as tendências reveladas pelas estatísticas sociais e econômicas, ou mesmo a simples observação das ruas das grandes cidades

Com frequência se diz que esse estado de coisas é produto de uma elite que não dispõe de qualquer projeto de desenvolvimento nacional. E, como espera-se ter demonstrado em parte no presente estudo, esse aspecto um tanto singular da elite brasileira expressa-se também no arcabouço jurídico do país, especialmente aquele que se dedica a ordenar as relações entre o poder de compra do Estado e os fornecedores privados de bens e serviços

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMSDEN, Alice A. (2009) A ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora UNESP

BASTOS, Jéssica (2020). Empresas estatais: análise funcional-estrutural. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) São Paulo: Faculdade de Direito/Universidade de São Paulo



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

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

_____. (2019) *A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil*. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). *Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais*. Brasília: Afipea, pp. 254-264.

BEARD, Charles (1962). *An Economic Interpretation of The Constitution of The United States*. New York: The Macmillan Company.

BIAVASCHI, Magda (2005). *O direito do trabalho no Brasil - 1930/1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas*. Tese (doutorado) - Instituto de Economia. Campinas, SP: Unicamp Disponível em: <https://bit.ly/3bSvvGm>

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Em: Presidência da República. Disponível em: <https://bit.ly/2SNeMwF>

BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993. Em: Presidência da República. Disponível em: <https://bit.ly/2SQs5ww>.

BRASIL, Portal da Transparência. Em Controladoria Geral da União. Disponível em: <https://bit.ly/3bVTpRo>

CALDAS, Camilo (2017). *Pachukanis*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. In: CAMPILONGO, C.; GONZAGA, A.; FREIRE, A.(coords.). Tomo 1: *Teoria Geral e Filosofia do Direito*. 1ª. ed. São Paulo: PUC-SP. Disponível em: <https://bit.ly/32mDkQu>

CHANG, Ha-Joon (2004). *Chutando a Escada*. São Paulo: Editora Unesp.

_____. (2018) “O Brasil está experimentando uma das maiores desindustrializações da história da economia”. Entrevista ao jornal El País, 15 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2T9g5Fg>

CODAS, Gustavo (org.) (2017). *Poder e Corrupção no Capitalismo*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

DRAIBE, Sônia (2004). *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso (1991) *A sociologia jurídica no Brasil*. Porto Alegre: Fabris

FURTADO, Celso (2000). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (2000) “O fator político na formação nacional”. *Revista Estudos Avançados*, nº14 (40). São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/38WHXDh>

GRAU, Eros (2004) *Ordem econômica na Constituição de 1988*. 9. ed. São Paulo: Malheiros.

KEYNES, John M. (1993). O fim do “laissez-faire”. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.) *Keynes (Economia)*. São Paulo: Ática, pp. 106-126



A LEI DE LICITAÇÕES E A EROÇÃO DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

LASSALLE, Ferdinand. (2001). *A Essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

LESSA, Renato. Modos de fazer uma República: demiurgia e invenção institucional na tradição republicana brasileira. *Análise Social*, Nº 204, (3º), p. 508-531. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/i9VR2J>.

_____. *A Constituição Brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio*. In: OLIVEN, Ruben G. *et al* (orgs). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothscild: ANPOCS, 2009, p.363-395.

MANZANO, Marcelo (2017). *Doze anos de desenvolvimento contingente no Brasil*. Tese de Doutorado – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Disponível em <https://bit.ly/37QhPZ6>

MELLO, Celso Antônio Bandeira de (2016). *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.

OLIVEIRA, Carlos A. B. (2003). *Processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

SADER, Eder (1988). *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SANTOS, Artur Henrique (org.) (2016). *Desenvolvimento, Trabalho e Inovação: a experiência na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

WORLD BANK. (2019). *The World Bank Annual Report 2019 : Ending Poverty, Investing in Opportunity* (Chinese). Washington, D.C. : World Bank Group. <https://bit.ly/2Vejllt>

