

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CLÁUDIA BEECK MOREIRA DE SOUZA

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E REFORMAS DE VIÉS ECONÔMICO
ENTRE DESTRUIÇÃO, ADAPTAÇÃO E INTERAÇÃO

CURITIBA

2023

CLÁUDIA BEECK MOREIRA DE SOUZA

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E REFORMAS DE VIÉS ECONÔMICO
ENTRE DESTRUIÇÃO, ADAPTAÇÃO E INTERAÇÃO

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutor, Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Dra. Estefânia Maria de Queiroz Barboza

Coorientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Souza, Cláudia Beeck Moreira de
Constituição de 1988 e reformas de viés econômico: entre
destruição, adaptação e interação / Cláudia Beeck Moreira de
Souza. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor
de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.

Orientadora: Estefânia Maria de Queiroz Barboza.

Coorientador: Rodrigo Luís Kanayama

1. Direito constitucional - Brasil. 2. Emendas constitucionais.
3. Finanças públicas. 4. Direito e economia. 5. Liberalismo.
I. Barboza, Estefânia Maria de Queiroz. II. Kanayama, Rodrigo
Luís. III. Título. IV. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTORA EM DIREITO

No dia sete de junho de dois mil e vinte e três às 14:00 horas, na sala de Defesas - 317 - 3º andar e Online, Prédio Histórico da UFPR - Praça Santos Andrade, 50, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda **CLAUDIA BEECK MOREIRA DE SOUZA**, intitulada: **CONSTITUIÇÃO DE 1988 E REFORMAS DE VIÉS ECONÔMICO ENTRE DESTRUIÇÃO, ADAPTAÇÃO E INTERAÇÃO**, sob orientação da Profa. Dra. ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ (UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS), JANE REIS GONÇALVES PEREIRA (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO), PAULO RICARDO SCHIER (Centro Universitário Autônomo do Brasil), CLÊMERTON MERLIN CLÈVE (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutora está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: Aprovada com distinção e recomendação para publicação.

CURITIBA, 07 de Junho de 2023.

Assinatura Eletrônica

22/06/2023 10:28:30.0

ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

28/06/2023 10:31:18.0

JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS)

Assinatura Eletrônica

07/07/2023 15:59:52.0

JANE REIS GONÇALVES PEREIRA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO)

Assinatura Eletrônica

29/06/2023 11:33:23.0

PAULO RICARDO SCHIER

Avaliador Externo (Centro Universitário Autônomo do Brasil)

Assinatura Eletrônica

27/06/2023 15:01:14.0

CLÊMERTON MERLIN CLÈVE

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

11/07/2023 15:31:49.0

RODRIGO LUÍS KANAYAMA

Coorientador(a) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **CLAUDIA BEECK MOREIRA DE SOUZA** intitulada: **CONSTITUIÇÃO DE 1988 E REFORMAS DE VIÉS ECONÔMICO ENTRE DESTRUIÇÃO, ADAPTAÇÃO E INTERAÇÃO**, sob orientação da Profa. Dra. ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 07 de Junho de 2023.

Assinatura Eletrônica

22/06/2023 10:28:30.0

ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

28/06/2023 10:31:18.0

JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS)

Assinatura Eletrônica

07/07/2023 15:59:52.0

JANE REIS GONÇALVES PEREIRA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO)

Assinatura Eletrônica

29/06/2023 11:33:23.0

PAULO RICARDO SCHIER
Avaliador Externo (Centro Universitário Autônomo do Brasil)

Assinatura Eletrônica

27/06/2023 15:01:14.0

CLÊMERTON MERLIN CLÈVE
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

11/07/2023 15:31:49.0

RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Coorientador(a) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Dedico esse trabalho para Tereza Cunha Krause.

AGRADECIMENTOS

Disse Cecília Meirelles em *Recado aos amigos distantes*: “Por mais que longe pareça, ides na minha lembrança, ides na minha cabeça, valeis a minha esperança...”. Algumas pessoas são assim, nos marcam profundamente no encontro e depois seguem conosco, se tornam parte de nós pelo bem que nos fazem. Ou, como disse Paulo Leminski: “meus amigos quando me dão a mão sempre deixam outra coisa”. É hora de agradecer por esta outra coisa que tornou a elaboração da tese possível.

Tive o privilégio de contar, na elaboração deste trabalho, com a orientação e a colaboração de dois talentos fundamentais do direito constitucional brasileiro contemporâneo, que além de pesquisadores sérios e professores vocacionados são também seres humanos notáveis, brilhantes e generosos: Professora Estefânia Maria de Queiroz Barboza, obrigada pela confiança e amparo desde o início e durante todo o processo de orientação. Professor Paulo Ricardo Schier, obrigada pela atenção gratuita e por seguir iluminando a minha trajetória acadêmica, inclusive e principalmente nos momentos mais escuros.

No ambiente acadêmico e profissional nomeio também o Professor Rodrigo Luís Kanayama e o Professor Gabriel Lochagin, pelas valorosas contribuições, especialmente sobre a definição do sumário e o entendimento da proposta de tese; Professor Wellington Nunes, Professor Egon Bockmann Moreira, Professora Adriana da Costa Ricardo Schier e Professora Katya Kozicki pelas disciplinas que favoreceram leituras e debates importantes, causaram e mantiveram meu encantamento nesse estudo. Aos colegas Adriana Inomata e Clayton Gomes de Medeiros por trocas mentais e pelo ombro literalmente muitas vezes disponibilizado. Agradeço, de mesma forma, ao Dr. Marco Antônio Guimarães pelo apoio e compreensão, além do abrigo seguro e bem-humorado que encontrei todo o tempo nele e nos demais colegas do Sistema Fiep. Tudo ficou mais fácil com vocês: Célio, Rodrigo, Mayara e Leonardo, especialmente, meus colegas de contencioso cível.

Esse trabalho foi produzido quase todo o tempo no período pandêmico, com isolamento físico, sobrecarga de tarefas domésticas, profissionais e maternas. Por conta disto alguns agradecimentos afetivos se fazem muito necessários: Felipe, que a cada dia recebeu mensagens de áudio com relatórios parciais da tese - por vezes com risos, por vezes com gritos - ouviu atento e respondeu tudo- é mais do que se espera de um amigo que estuda design...; Jota e Caetano que precisaram aprender a conviver com a presença exclusivamente física da companheira e da mãe, que mesmo diante do jantar de velas e do bloco de legos pensava só na capacidade da Constituição de interagir com a economia.

E, sem relação específica, mas não menos importantes: Carol (minha irmã), Thelonious Monk, equipe do hospital evangélico, Raquel, Rubem Alves, Mãe, pessoal da Biblioteca Pública do Estado do Paraná, Pai, Roberto (meu psicólogo), Miriam Leitão, Juan, Miro, Mafalda e baristas do Café Bistrô 2.

RESUMO

Constituição de 1988 e reformas de viés econômico: entre destruição, adaptação e interação. Transparece na doutrina, em textos que analisam reformas constitucionais em temas econômicos, a noção de que o projeto constitucional de 1988 teria sido desfeito para o atendimento dos interesses econômicos de grupos ou a noção de que esse projeto teria sido refeito para moldar-se às necessidades teóricas indicadas por especialistas em economia. A análise das reformas em temas econômicos, portanto, muitas vezes, enquadra a Constituição em uma posição passiva diante de interesses econômicos de grupos ou diante dos argumentos técnicos de economistas, indicando que a Constituição teria limite diante da economia. Este trabalho propõe que não ocorre submissão ou adequação da Constituição aos interesses e argumentos econômicos, mas interação. Para demonstrar esta tese, busca-se compreender o inicial projeto constitucional de 1988 como uma proposta liberal e democrática, que combina capitalismo e direitos sociais, consoante os debates constituintes e a doutrina. Também, analisa-se como a economia foi transformada nos anos pós-88 lançando diferentes desafios ao projeto constitucional inicial, especialmente considerando o advento do fenômeno da expansão das finanças, que torna mais disputado o orçamento público. Por fim, explica-se como ocorre a interação entre a Constituição e os interesses e argumentos econômicos, a partir da lapidação da compreensão do projeto constitucional como projeto liberal e democrático (que admite o capitalismo, mas não é um projeto neoliberal e persegue direitos sociais, mas não é um projeto socialista), do estudo da prática das reformas constitucionais a partir de 1988 e de exemplos de como além de sofrer os impactos dos interesses e argumentos econômicos, a Constituição foi capaz de também, nestes anos, reversamente, impactar e produzir resultados sobre a economia.

Palavras-chave: Constituição e economia; projeto constitucional; expansão das finanças; emendas constitucionais; liberalismo.

ABSTRACT

1988 Constitution and economic bias reforms: between destruction, adaptation and interaction. It is perceptible within the doctrine, in texts which analyze constitutional reforms in economic matters, the idea that the 1988's constitutional project would have been undone in order to meet the economic interests of groups; or the idea that this project would have been reviewed in order to serve the theoretical needs pointed out by economy specialists. The analysis of reforms in economic matters, therefore, many times frames the Constitution in a passive position before groups' economic interests or before economists' technical arguments, suggesting that the Constitution would have found edges before the economy in the years of its validity. The present work suggests there is no submission or adequacy of the Constitution to the economic interests and arguments, but interaction. In order to demonstrate the thesis, we seek to perceive the initial constitutional project of 1988 as a liberal, democratic proposition which combines capitalism and social rights, in consonance with the constituent debates and the doctrine. We also analyze how economy was transformed through the years following 1988, throwing different challenges at the initial constitutional project, specially taking the coming of the financial expansion phenomenon in consideration, which makes public budget more disputed. Ultimately, we explain how the interaction between the Constitution and the economic interests and arguments occur, by sharpening the understanding of the constitutional project as a liberal, democratic project (which admits capitalism, but is not a neoliberal project; and pursues social rights, but is not a socialist project); by studying constitutional reforms' practice since 1988 and by demonstrating how besides suffering the impacts of economic interests and arguments, the Constitution was also able, in those years, to reversely impact and produce results on the economy.

Keywords: Constitution and economy; constitutional project; financial expansion; constitutional amendments; liberalism.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
1.1	DESENVOLVIMENTO: DELIMITAÇÃO DA PESQUISA (PROBLEMA)	11
1.1.1	O argumento da Constituição desfeita pela economia.....	17
1.1.2	O argumento da Constituição refeita pela economia.....	25
1.1.3	Apontamentos sobre o problema.....	29
1.2	TESE E HIPÓTESES.....	32
1.3	CONTEXTO E JUSTIFICATIVA.....	34
1.4	PRESSUPOSTOS.....	38
1.4.1	A Constituição importa para a economia.....	38
1.4.2	A economia importa para a Constituição.....	40
1.4.3	A economia é controversa.....	46
1.4.4	As ideias importam.....	52
1.5	SÍNTESE DO CAPÍTULO	57
2	O PROJETO CONSTITUCIONAL EM 1988.....	60
2.1	A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE.....	61
2.1.1	Ordem econômica em 1988.....	71
2.1.2	Finanças públicas em 1988.....	75
2.2	A DOCTRINA NA PRIMEIRA DÉCADA DA CONSTITUIÇÃO.....	86
2.2.1	Questões econômicas	88
2.2.2	Questões orçamentárias	93
2.3	SÍNTESE DO CAPÍTULO	95
3	A ECONOMIA PRESSIONA A CONSTITUIÇÃO NO PÓS-88.....	97
3.1	AS CRISES ECONÔMICAS.....	98
3.2	O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....	102
3.3	A EXPANSÃO DAS FINANÇAS.....	107
3.3.1	Expansão das finanças no Brasil: políticas sociais financeirizadas.....	113
3.3.2	Expansão das finanças no Brasil: políticas macroeconômicas financeirizadas.....	117
3.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	122
4	A CONSTITUIÇÃO PRESSIONA A ECONOMIA.....	124

4.1	A APROPRIADA LEITURA DO PROJETO CONSTITUCIONAL.....	124
4.1.1	A Constituição ativa	132
4.2	REFORMAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E INTERAÇÃO	142
4.2.1	Considerações gerais sobre as reformas constitucionais e a CF/88.....	144
4.2.2	Economia, reformas constitucionais e doutrina no pós-88.....	152
4.2.3	As reformas constitucionais e exemplos do processo de interação.....	163
4.3	SÍNTESE DO CAPÍTULO	181
5	CONCLUSÃO.....	183
	REFERÊNCIAS	188

1 INTRODUÇÃO

Em texto produzido em 2018 e publicado em 2019, Bello, Bercovici e Lima (2019), analisando os trinta anos de vigência da Constituição, defenderam que o projeto constitucional de 1988 estaria esvaziado por reformas textuais e pela indiferença do Poder Judiciário, tornando-se incapaz de direcionar o país ao cumprimento dos objetivos constitucionais originais. Para eles, definições de viés econômico teriam dominado o conteúdo de reformas constitucionais que não foram suficientemente combatidas pelo Judiciário. Assim, a pressão dos aspectos econômicos se impôs diante do projeto constitucional e o desfigurou:

O texto constitucional de 1988 foi perdendo força e resiliência; o tecido constitucional esgarçou-se. Um dos resultados deste lento e doloroso processo é a impossibilidade de identificar, hoje, elementos capazes de orientar um projeto nacional e articular uma agenda positiva reconstitutiva de um pacto social (...) **A impressão que fica destes trinta anos de vigência meramente formal da Constituição de 1988 é que não passaram de uma “ilusão constitucional.”** (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1803, grifos nossos).

No mesmo ano, também avaliando os trinta anos de vigência da Constituição de 1988, Barroso (2018) argumentava que o sucesso da Constituição deveria ser comemorado na medida em que ainda que reformada em vários pontos, o seu núcleo estaria preservado, tendo a Constituição capacidade de firmar-se como bússola condutora do futuro. Dentre os motivos de celebração estariam a segurança propiciada pela estabilidade monetária e a construção de uma percepção social de que a responsabilidade fiscal independe de ideologia. Para ele, assim como para os autores acima citados, os aspectos econômicos se impuseram diante do projeto constitucional, mas a sua conclusão, diferentemente, é a de que com isso o projeto constitucional se atualizou e se tornou mais efetivo:

A chegada de uma Constituição à sua terceira década, na América Latina, é um evento digno de comemoração efusiva. Sobretudo se ela, apesar de muitos percalços, tiver conseguido ser uma Carta verdadeiramente normativa, derrotando o passado de textos puramente semânticos ou nominais. É certo que houve chuvas, trovoadas e tempestades. É inevitável em uma vida completa. (BARROSO, 2018, p. 1-2).

As citações são emblemáticas da representação de dois argumentos: o argumento de que a Constituição deveria ter, nos últimos trinta anos, se consagrado como ponto de impedimento contra as pressões advindas do contexto econômico (interesses econômicos de grupos e teorias econômicas proeminentes) e o argumento de que a Constituição deveria ter, nos últimos trinta anos, se ajustado às pressões advindas do contexto econômico (especialmente

teorias econômicas proeminentes). A divergência dos argumentos advém de diferentes compreensões do conteúdo da Constituição de 1988. Os autores citados possuem entendimentos diversos a respeito do que seja a essência do texto constitucional brasileiro e de como esse texto deve reagir diante do fenômeno econômico, quanto às soluções constitucionalmente possíveis em temas econômicos. Mas, mais do que isso, os dois argumentos têm algo em comum: eles entendem que as propostas de reformas em temas econômicos estão para fora da Constituição, ou porque se impõe contrariamente a ela, ou porque a transformam para adequá-la aos desígnios de um grupo ou uma compreensão teórica da economia.

Este trabalho parte da presunção de que os argumentos produzidos pelos autores citados (e outros autores que serão indicados no curso da redação da tese) demonstram uma falta de clareza na doutrina nacional a respeito da abrangência e dos limites das escolhas constitucionais pertinentes ao modelo econômico liberal e democrático, especialmente a sua rigidez e a sua capacidade de servir como parâmetro para o controle de constitucionalidade. A tese é a de que os dois argumentos não compreendem corretamente a relação entre a Constituição e as propostas de reformas em temas econômicos, na medida em que os dois argumentos apartam a Constituição da economia, quando na realidade o que ocorre é uma interação.

O primeiro argumento, quando defende que a Constituição não poderia ter sido alterada em seus aspectos econômicos e orçamentários, viabilizando a abertura do mercado ao ambiente externo,¹ as privatizações² e as reformas previdenciárias,³ por exemplo, compreende que a Constituição deveria funcionar como uma barreira para alguns argumentos de fundamento econômico, por estar em disputa com eles. O cotidiano e as ideias comuns a respeito da economia, nos últimos trinta anos, estariam fora da Constituição e seriam com ela incompatíveis.⁴ Daí que a Constituição teria sucumbido e estaria submetida aos interesses econômicos de grupos influentes e teorias econômicas proeminentes.

¹ Exemplo é a Emenda Constitucional n. 06/95 que alterou o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal, substituindo a noção da empresa de capital nacional por “empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”, favorecendo a desnacionalização dos recursos minerais.

² Exemplo é a Emenda Constitucional, n. 08/05, que alterou o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, autorizando a privatização dos serviços de telecomunicações.

³ Exemplos são as Emendas Constitucionais n. 20/98, n. 41/2003 e n. 103/2019, que alteraram regras do regime previdenciário tanto dos empregados celetistas quanto dos servidores públicos.

⁴ Como se demonstrará, nos capítulos seguintes, as ideias econômicas presentes nos últimos trinta anos são marcadas pela lógica da desregulação do mercado, da privatização, do controle de gastos fiscais pelo Estado e da abertura do mercado nacional para transações em nível mundial. Trata-se da ascensão de uma forma de pensar, após um ciclo de dominância de uma ideia opositora, no período imediatamente anterior (estatização, economias socialistas e subsídios). Essas visões têm se alternado na tradição do pensamento em economia. Sobre o conflito entre ideias no cenário econômico e pesquisas que visam mapeá-los: “Há mais de uma década, o Prêmio Nobel de

O segundo argumento defende que não seria possível evitar ou questionar reformas como a da previdência⁵ e do teto de gastos,⁶ por exemplo, pois os argumentos que as fundamentam representariam regras matemáticas ou verdades universais. A Constituição, então, precisaria ser alterada para adaptar-se ao fenômeno econômico, que é objetivo e determinante. O cotidiano e as ideias comuns a respeito da economia, nos últimos trinta anos, estariam fora da Constituição e seriam para ela indiscutíveis porque haveria um espaço científico nas propostas de reforma, não modulável pelo direito.

Este trabalho propõe uma terceira via, pela compreensão da existência de uma interação entre a Constituição e o fenômeno econômico (os interesses de grupos, os acontecimentos fáticos e as propostas teóricas), que se dá a partir das pressões e limites que o fenômeno econômico impõe à Constituição e das pressões e limites que a Constituição impõe ao fenômeno econômico. Por isso, o trabalho se ocupa de demonstrar qual o projeto constitucional, para comprovar que a economia não está para fora da Constituição, nem como oponente, nem como soberana. A economia está em interação com a Constituição, molda a Constituição e é moldada por ela.⁷

A compreensão aqui proposta é relevante, na medida em que, de um lado, viabiliza flexibilidade nas discussões a respeito das propostas que versam sobre assuntos de viés econômico, autorizando um amplo espaço de debate; de outro lado, a compreensão aqui proposta também é relevante na medida em que ao refinar a compreensão do projeto constitucional brasileiro e limitar sua abrangência, autoriza uma postura firme do direito constitucional na limitação das propostas de reformas em temas econômicos que possam afetar, ainda que indiretamente, o que há de essencial no texto constitucional brasileiro (as cláusulas pétreas).

Economia Paul Krugman os dividia entre economistas "de água doce" (liberais, neoclássicos, ortodoxos e, em geral, mais próximos das filosofias de direita) e "de água salgada" (keynesianos, social-democratas, progressistas... mais à esquerda). (MORENO, 2021, não p.).

⁵ Vide nota 3.

⁶ A reforma conhecida como "teto de gastos" foi consolidada pela Emenda Constitucional 95/2016 instituidora de um regime fiscal que tem por marca limitar o crescimento das despesas primárias às despesas do ano anterior corrigidas por índice de atualização inflacionária.

⁷ O foco de estudo, nesta medida, está nas reformas constitucionais realizadas a partir de 1988, que tenham tido por objeto a disputa por recursos para a realização das políticas sociais, com impacto no título VI (tributação e orçamento) e título VII (ordem econômica). Para essa definição, aderiu-se a classificação de Maués (2020). Em análise das emendas constitucionais realizadas entre 1995 e 2017, o autor adota uma classificação que considera a separação das emendas constitucionais, tendo em vista os títulos nos quais promovem mudanças, na seguinte forma: "direitos fundamentais (Título II), organização e defesa do Estado (Títulos III e V), organização dos poderes (Título IV), tributação e orçamento (Título VI), ordem econômica (Título VII) e ordem social (Título VIII)" (MAUÉS, 2020, p. 14). Como mencionado, para o que interessa nessa tese, as emendas constitucionais relevantes, que demonstram o debate prático a respeito da busca e disputa por recursos para realização de direitos, estão alocadas na categoria de tributação e orçamento e na categoria da ordem econômica.

Assim, inicialmente, nesta introdução, o trabalho se ocupará de definir e esclarecer aspectos metodológicos relevantes e versará sobre o problema a ser estudado, demonstrando a sua efetiva ocorrência, a apresentação do contexto e justificativa da pesquisa. Por fim, neste capítulo, serão expostos os pressupostos que enredam a pesquisa, como forma de delimitação do objeto e do escopo do trabalho: (i) a Constituição como marco definitivo de transformação da sociedade brasileira, como norma legítima e vigente; (ii) a economia como fator crucial para o desenvolvimento e efetivação do marco constitucional; (iii) a economia como área de estudo permeada de controvérsias e; (iv) a importância das ideias como motores das transformações sociais, inclusive das transformações constitucionais em temas econômicos.

No segundo capítulo será realizado um levantamento a respeito do modelo constitucional de 1988 em relação aos temas econômicos que importam para a demonstração da tese, no que se refere a abrangência e limites de uma economia liberal e democrática e as possibilidades de reforma constitucional em relação a esses temas. Importa neste capítulo estudar os debates constituintes e a percepção doutrinária do constitucionalismo brasileiro, na época, quanto ao modelo econômico adotado e quanto à sua rigidez, no que se refere a condução da economia e do orçamento. Busca-se compreender qual o grau de consenso, na ocasião, a respeito desse modelo e quais as preocupações econômicas que permeavam o cenário. O estudo propositalmente deixa de focar na análise dos objetivos constitucionais, princípios e direitos fundamentais, para focar na discussão da ordem econômica e das finanças públicas, pois é neste ponto que ocorrem as reformas que geram a celeuma doutrinária, problema da tese.

No terceiro capítulo, parte-se para o desenvolvimento do tema, com a finalidade de demonstrar e reconhecer a pressão que o fenômeno econômico exerce sobre o direito constitucional. Indicam-se acontecimentos que marcaram o contexto econômico brasileiro nos últimos trinta e quatro anos e como esse contexto afeta o Estado e a comunidade. Aqui, trata-se, como pano de fundo, da alteração mundial das características do Estado Constitucional, devido ao aumento do endividamento público e a expansão acentuada das finanças. Para o Brasil, especificamente, comenta-se as consequências da expansão das finanças diante das políticas sociais de efetivação de direitos fundamentais e a relação entre a valorização da política macroeconômica e o aumento das despesas financeiras, que acarreta a redução da disponibilidade do orçamento público.

No quarto capítulo, faz-se o caminho inverso, visando demonstrar a pressão que a Constituição exerce sobre a economia. Assim, analisa-se o projeto constitucional liberal e democrático em relação ao cenário econômico desenhado; a doutrina que estuda as reformas constitucionais brasileiras desde 1988, indicando quais as características dessas reformas e

como foram sendo moldadas na criação de uma prática constitucional de debate, especialmente relacionada aos temas que podem ser enquadrados como políticas públicas (que não se referem aos objetivos constitucionais propriamente, mas aos meios para alcançá-los). Neste capítulo, também, serão apresentados exemplos de reformas constitucionais, nos temas mapeados de interesse (tributação, orçamento e ordem econômica), como elucidação de como tais reformas são encaminhadas, qual o contexto para aprovação, qual o papel do governo nessas propostas e a participação do Poder Judiciário. A proposta é desdobrar a complexidade na aprovação de tais medidas e como a própria Constituição as provoca e as limita, demonstrando a interação e não a passividade da Constituição.

Em conclusão, apresentam-se resultados da pesquisa quanto a delimitação do projeto constitucional brasileiro em relação aos temas econômicos, defendendo a compreensão do modelo liberal e democrático e sugerindo hipóteses de mobilidade e hipóteses de controle. Busca-se consolidar as informações trabalhadas nos capítulos demonstrando a interação entre a economia e o direito constitucional, com a finalidade de dar espaço às discussões políticas de diversas matrizes ideológicas, mas lançando sobre elas o limite constitucional pertinente.

1.1 DESENVOLVIMENTO: DELIMITAÇÃO DA PESQUISA (PROBLEMA)

O problema da tese advém da necessidade de compreender uma celeuma na doutrina brasileira, em relação à persistência do projeto constitucional de 1988, nos seus primeiros trinta e quatro anos de vigência, considerando a relação entre a Constituição e os acontecimentos econômicos e ideias econômicas que permearam o período, contribuindo para a aprovação de reformas textuais e consagração de entendimentos judiciais sobre a validade de tais reformas. Ambos os argumentos, favoráveis ou contrários a absorção dessas reformas pela Constituição, em geral, deixam transparecer a noção de que as questões econômicas (e as formas de pensar as soluções econômicas) estariam alheias ao direito constitucional. Assim, reformas constitucionais que versam sobre temas que afetam a economia do país (alteram o sistema de previdência, desvinculam gastos, criam tributos, definem questões fiscais etc.) seriam contrárias à Constituição por alterar um desenho previamente definido pelo constituinte originário para atender a pressão política de um grupo com interesses privados ou, de outro modo, seriam obrigatórias para a Constituição por se colocarem como propostas científicas irrefutáveis, baseadas em dados que se não aceitos pela Constituição, se imporiam de qualquer forma, independentemente dela.

A proposta da tese é a de que a economia não está para fora da Constituição, mas está com ela em constante interação. Nessa linha, a melhor compreensão da Constituição pela doutrina deve considerar a interação com a economia, a compreensão de que a economia é uma área controversa e política, de que a realidade econômica foi alterada desde o advento da Constituição e de como a própria Constituição participou ativamente dessas modificações. Demonstra-se a partir de agora, com profundidade, o problema.

Há uma dúvida na doutrina brasileira quanto a compreensão da forma prescrita constitucionalmente para o tratamento da questão econômica, em especial os princípios gerais da atividade econômica e as finanças públicas.⁸ A disputa se dá entre: (i) o argumento de que havia na Constituição um modelo pré-determinado de condução dos assuntos econômicos pelo Estado que vem sendo sistematicamente violado e desfigurado pelas reformas constitucionais; (ii) o argumento de que havia na Constituição um modelo de condução dos assuntos econômicos em aberto, que vem sendo reiteradamente atualizado, viabilizando a adaptação e a conformação da Constituição. Em ambos os argumentos, percebe-se, em alguns casos, transparecer a noção de que a Constituição ocuparia uma posição passiva diante da economia. Para demonstrar o debate, a partir de agora, parte-se do raciocínio exposto por Holmes (2022).

No esquema elaborado por Holmes (2022) desenha-se, no pós-88, no cenário da teoria constitucional brasileira, uma espécie de subdivisão entre os teóricos da doutrina da Constituição dirigente e os teóricos da teoria da efetividade,⁹ além de um terceiro grupo, por ele chamado de teóricos críticos. As duas primeiras correntes teriam em comum o reconhecimento de um valor histórico e determinante para o texto de 1988, como marco de um novo momento na sociedade brasileira e tomariam a dianteira como doutrinas dominantes. As teorias críticas, embora tenham importância pontual, seriam coadjuvantes no pensamento constitucionalista brasileiro e teriam como característica, em geral, reconhecer na Constituição de 1988 a continuidade de um sistema de dominação.¹⁰

⁸ No estudo das reformas constitucionais adotou-se como já mencionado a classificação de Maués (2020), considerando, no caso, as reformas realizadas na parcela constitucional destinada à tributação e orçamento e à ordem econômica. Nada obstante, para delimitar mais a matéria a ser estudada, o foco em geral será colocado, quanto a tributação e orçamento, na questão do orçamento e, quanto a ordem econômica, na questão dos princípios da ordem econômica.

⁹ Lynch e Mendonça (2017) dão crédito a tese de que o constitucionalismo da efetividade, no Brasil, se constitui como uma doutrina constitucional relevante e apartada das demais, tendo por expoente principal Barroso, como explicam “se se trata de avaliar os méritos da doutrina da efetividade, é de se ver que nenhuma outra teoria jurídica esteve na base de tantas e tamanhas transformações na realidade brasileira.” (LYNCH; MENDONÇA, 2017, p. 989).

¹⁰ “Sob esse bloco teórico, podemos agrupar correntes bastante diferentes, que partem de perspectivas diversas, sejam formulações informadas pela luta antirracista, pela sociologia crítica, pelo marxismo ou pela teoria social crítica.” (HOLMES, 2022, p. 288).

As duas primeiras correntes, teoria da efetividade e teoria da Constituição dirigente entrariam em conflito, já nos anos 1990, com o advento das primeiras reformas propostas para a economia brasileira, com o plano de privatização de empresas estatais, abertura do mercado e a primeira reforma da previdência,¹¹ por exemplo. Isso porque, embora houvesse convergência das teorias constitucionais apontadas quanto ao valor determinante do texto constitucional, como momento fundante e inicial de uma comunidade constitucional no Brasil, as correntes doutrinárias divergiam sobre o significado do conteúdo de tal texto constitucional e a amplitude da sua rigidez, no que se refere a condução da economia e do orçamento.

No entendimento de Holmes (2022, p. 288) a teoria da Constituição dirigente compreende a efetividade da Constituição vinculada a um modelo de Estado nacionalista e desenvolvimentista¹² e, a partir das transformações econômicas propostas pelos governos e aprovadas pelo congresso nacional nessa temática, desde os primeiros anos da Constituição, transformações que eram concessivas ao mercado e propositivas da redução do Estado, “seus partidários combateram o que apontavam como uma perversão do texto constitucional pela ideologia neoliberal.” (HOLMES, 2022, p. 288). Os adeptos da teoria da Constituição dirigente, como Bercovici (2011, p. 581), Bercovici e Massonetto (2006, p. 71) e Bello, Bercovici e Lima (2019, p. 1802), teriam se mantido fiéis ao escopo original do projeto econômico, condenando por inconstitucionais as mudanças efetuadas no texto constitucional e a falta de atividade do Poder Judiciário para controlá-las. Para eles, desde a década de 1990, a Constituição estaria sob ataque diante das reformas pró-mercado e pela inércia do Poder Judiciário, promovendo “interesses econômicos privados” e “especulação financeira”.¹³

A doutrina da efetividade, por sua vez, teria se orientado no sentido de defender que a concretização da norma constitucional e direitos fundamentais por ela assegurados ocorreria no

¹¹ Está-se referindo a Emenda Constitucional n. 06 de 1995, Emenda Constitucional n. 08 de 1995 e Emenda Constitucional n. 20 de 1998.

¹² Sobre desenvolvimentismo: “entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.” (FONSECA, 2015, p. 40).

¹³ O argumento, de que interesses econômicos (justificados por ideias econômicas específicas) dominariam a agenda das reformas constitucionais, podem ser exemplificados: “Após 1988, o controle do orçamento monetário provocou a subordinação das políticas fiscais (e do “orçamento-programa”) à política de estabilização monetária. (...)garantindo **metas de política monetária muitas vezes impostas de fora e em favor de interesses econômicos privados, que desejam uma garantia sem risco para seus investimentos ou para sua especulação financeira.** A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado.” (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 71, grifos nossos). Outro exemplo: “... a constituição dirigente invertida, é, pelo visto, a verdadeira constituição dirigente, aquela que vincula toda a política do Estado brasileiro a uma única política econômica: **a da tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada.**” (BERCOVICI, 2011, p. 581, grifos nossos).

plano institucional, principalmente pela atuação do Poder Judiciário, despreocupando-se do estudo de aspectos políticos diretamente relacionados à economia, como planos econômicos, reformas econômicas, orçamento e juros. A doutrina da efetividade se desdobrou, assim, na produção de conteúdo para embasamento e justificativa da atuação pontual do Poder Judiciário, sua legitimidade e os métodos a serem empregados em decisões judiciais: “a ideia de que, em um Estado de Direito, os meios judiciais eram uma forma privilegiada de transformação das estruturas sociais para dar efetividade à Constituição.” (HOLMES, 2022, p. 285).

A doutrina da efetividade teria passado a reconhecer as reformas constitucionais em temas econômicos e interpretações autorizadas das reformas como parte da atualização da Constituição diante da realidade econômica global. As reformas desse tipo poderiam ser consideradas em alguma medida questões alheias ao escopo de atuação do Judiciário em controle de constitucionalidade, diante do determinismo dos argumentos econômicos. Barroso (2004, 2016, 2018) repete, por exemplo, em vários momentos, frases que explicam esse raciocínio, de que discussões em temas econômicos “não tem ideologia” e não são debates jurídicos.¹⁴

Deixando a nomenclatura utilizada por Holmes (2022) entre teoria da Constituição dirigente e teoria da efetividade, para evitar imprecisões conceituais com autores que não se identifiquem com as mencionadas correntes, mas aprofundando o argumento lançado, em relação à forma de compreensão das reformas constitucionais em temas econômicos, é possível, a partir da análise da produção doutrinária brasileira, no período de 1988 em diante, obter um

¹⁴ O argumento, de que algumas ideias econômicas se imporiam na agenda de reformas constitucionais, por sua inquestionabilidade, foi mencionado em diversos excertos de artigos científicos publicados pelo autor: “Em desdobramento da estabilidade monetária, entrou na agenda da sociedade a percepção da importância da responsabilidade fiscal. Embora não seja uma batalha totalmente ganha, aos poucos foi se consolidando a crença de que se trata de uma premissa das economias saudáveis. **Responsabilidade fiscal não tem ideologia, não é de direita ou de esquerda.**” (BARROSO, 2018, p. 10, grifos nossos). “A história mudou. O risco de insolvência do sistema **impõe** a celebração de um novo pacto entre gerações, que é da essência do modelo previdenciário fundado em repartição simples. O Brasil descobriu tardiamente que o **equilíbrio fiscal não é opção ideológica, mas um fundamento da economia.** O endividamento progressivo paralisa a capacidade de investimento em políticas públicas e sociais relevantes e a inflação é perversa sobretudo com os mais pobres. (...) A criação de um país decente fundado em pressupostos igualitários, tem de enfrentar as seduções do populismo, escudo pelo qual se protege, pelos séculos afora, a classe dominante brasileira e seus aliados no estamento burocrático. **Diante de qualquer ameaça aos seus privilégios, organizam-se bravamente e fazem discurso de esquerda.**” (BARROSO, 2004, p. 134-135, grifos nossos). “A reforma da previdência, materializada pela EC n. 41, de 2003, abre caminho para a implantação do **modelo universalmente reconhecido como o melhor.**” (BARROSO, 2004, p. 160, grifos nossos). O argumento pode ser notado também em fundamento de voto proferido em Medida Cautelar em Mandado de Segurança (MS 34448), que intentava paralisar o tramite da emenda constitucional do teto de gastos (EC N. 95/2016): “Como escrevi recentemente em texto doutrinário, **o debate sobre o tamanho do Estado e sobre o limite de gastos públicos é inadiável. O Estado no Brasil ficou grande demais** e a sociedade já não consegue sustentá-lo. Trata-se de uma estrutura cara, inchada e que presta serviços deficientes. Por certo, há risco de setores mais vulneráveis e menos representados politicamente perderem a disputa por recursos escassos. Porém, **esta não é uma questão constitucional, mas política**, a ser enfrentada com mobilização social e consciência cívica, e não com judicialização.” (BRASIL, MS 34448, 2016, p. 20, grifos nossos).

diagnóstico de como os autores percebem as interferências das mudanças econômicas no cenário constitucional e demonstrar, mais detalhadamente, a contradição identificada.

Para consolidar a observação a respeito da forma de compreensão da relação entre a Constituição e a economia partiu-se de uma pesquisa que mapeou obras de direito constitucional que se propõe a fazer uma análise dos impactos da Constituição, conforme a passagem do tempo, em seus trinta e quatro anos de vigência. Assim, a pesquisa bibliográfica neste ponto de delimitação do problema pautou-se pela seleção de livros e artigos jurídicos que se propunham a verificar a situação do constitucionalismo brasileiro no aniversário de dez, vinte e trinta anos da Constituição. As bases de pesquisa, além do acervo de diversas bibliotecas físicas, foram o portal de periódicos da CAPES e o portal SCIELO, utilizando como palavras-chave: “dez anos + Constituição”, “vinte anos + Constituição”, “trinta anos + Constituição”. A partir dessa pesquisa inicial foram mapeados os títulos relevantes e aprofundada a leitura de obras referenciadas nos materiais inicialmente encontrados.

Como consignado, parcela de autores brasileiros defende que o modelo econômico, de matriz nacionalista e desenvolvimentista,¹⁵ previsto na Constituição de 1988, era pressuposto de existência do projeto constitucional. Nessa linha, aspectos relacionados, por exemplo, a atuação do Estado na economia, a limitação do ingresso de capital estrangeiro, a proteção da indústria nacional e a estrutura de financiamento da seguridade social, seriam condições de realização do projeto constitucional. Para esses autores, o modelo constitucional teria sido danificado pelas reformas e práticas propostas inicialmente a partir do governo Collor e Fernando Henrique Cardoso, mas que se perpetuaram nos anos seguintes e se aprofundaram no governo Temer e Bolsonaro, com a conivência do Judiciário. Na linha do que é por eles defendido (ver STRECK; LIMA, 2020; OLIVEIRA, 2016; CHUEIRI; PAIXÃO, 2020, por exemplo), essas modificações teriam comprimido o orçamento e dificultado a realização dos direitos fundamentais e dos objetivos constitucionais.¹⁶

Outra parcela dos autores entende que a Constituição, em virtude de seu caráter prolixo, constitucionalizou temas relevantes, alçados a condição de cláusulas pétreas e outros

¹⁵ A noção de desenvolvimentismo foi explicada na nota 12.

¹⁶ Veja-se, Streck e Lima (2016, p. 222): “no momento em que esse mesmo Estado deveria servir ao conjunto da comunidade, realizando as políticas públicas previstas pela Constituição, os recursos desaparecem. Dessa forma, para um setor da sociedade, o Estado se transforma num Oasis; para outro, o Estado se transforma num peso insuportável.” Veja-se, também, Oliveira (2016, não p.): “sacrificar gastos públicos para pagar serviços da dívida e compromissos com os bancos, em detrimento ou prejuízo da continuidade dos serviços públicos, comprometerá a própria capacidade do Estado brasileiro de fazer frente às políticas econômicas, sociais e culturais exigidas constitucionalmente para garantia dos direitos fundamentais.” E Chueiri; Paixão (2020, não p.): “A Constituição completa 30 anos em uma encruzilhada. Entre passado e futuro. Os casos aqui mencionados revelam práticas antigas, desgastadas, colonizadoras, violentas. A atuação institucional do Judiciário, especialmente do STF, é conivente com o esvaziamento dos direitos sociais e a supervalorização do mercado.”

temas econômicos de menor importância, que foram revistos com o passar do tempo, diante das necessidades impostas pelos acontecimentos históricos. Para esses autores (ver, por exemplo, MENDES, 2017, p. 256),¹⁷ o que se revela é que o dinamismo da economia e as fortes oscilações ocorridas desde a década de 1980, também exigiram da Constituição um dinamismo e uma forte capacidade de adaptação. Na opinião deles, a modificação das propostas constitucionais originárias para condução de temas econômicos seria viável e mesmo recomendável, especialmente em situações de crise inflacionária e recessão econômica.

Essa contradição na doutrina aparece como um desdobramento do que Lynch e Mendonça (2017, p. 991) identificam como um antagonismo, no pensamento brasileiro, a respeito das formas de compreender as relações entre Estado e sociedade:

(...) os liberais cosmopolitas creem nas virtudes da autorregulação da sociedade atribuindo sua eventual fraqueza ao peso excessivo do Estado. Já os nacional-estatistas ao contrário, partem da premissa de fraqueza ou inorganicidade da sociedade, que só poderia ser levada à altura das grandes nações do mundo graças à ação de Estado forte. Nenhuma das tradições é inteiramente falsa ou verdadeira, funcionando antes como repositórios periodicamente atualizados de argumentos de nossa cultura política (LYNCH; MENDONÇA, 2017, p. 991).

Pensando a história do constitucionalismo brasileiro, haveria três tradições, sendo duas correspondentes à divergência apontada como problema para esta tese. De acordo com eles, além de uma tradição conservadora, que poderia ser representada no constitucionalismo contemporâneo por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, é possível identificar uma linha liberal, na qual estaria sediado o pensamento de Luís Roberto Barroso e uma linha nacionalista, na qual estaria sediado o pensamento de Gilberto Bercovici (LYNCH; MENDONÇA, 2017, p. 995). Essas tradições estariam presentes no pensamento constitucionalista brasileiro desde antes da Constituição de 1988. Diante de tal perspectiva, os liberais se atermiam a fomentar instrumentos de proteção do indivíduo contra o Estado (inclusive no que se refere ao afastamento do Estado em relação às questões econômicas), enquanto os nacionalistas se preocupariam em fortalecer o Estado (inclusive no que se refere a sua intervenção nas questões econômicas). A divergência que se nota como problema desta tese faria, portanto, parte de uma divergência maior, que engloba outros ramos do pensamento e outros momentos históricos. É importante ter em conta esse contexto.

¹⁷ “A capacidade de modificação do texto constitucional por meio de um processo próprio e com limites claros e bem definidos é a razão que possibilitou o exercício democrático do poder durante essas quase três décadas, período em que se observou a alternância do poder e consideráveis avanços econômicos e sociais.” (MENDES, 2017, p. 271-278).

Nesta tese, não há interesse em responder se há uma proposta correta e nem em classificar autores em uma ou outra posição. A utilização das classificações sugeridas, dá-se apenas como forma de demonstração de divergência de forma didática. É possível que os autores se coloquem em uma ou outra posição em diferentes momentos de sua obra ou diante de diferentes propostas de reformas.

O objeto desta tese é notar que nas duas posições a Constituição acaba por ser colocada, em alguma medida, passivamente diante das propostas e interesses econômicos. A pretensão é propor que, independentemente da defesa que se faça entre as divergências de compreensão adotadas, a Constituição se coloca ativamente no processo de molde, aceitação ou resistência às propostas de reforma constitucional. Busca-se, a partir de agora, aprofundar cada uma das posições descritas.

1.1.1 O argumento da Constituição desfeita pela economia

(...) abram a Constituição e leiam o que ali está escrito no Preâmbulo e nos artigos 1, 2 e 3. Aí se acham postas pois as bases de um Estado social justo e humano (...) **cada regra jurídica ou ato normativo que colidir com a pauta de valores e princípios declinados naqueles artigos e no texto do Preâmbulo é absolutamente inconstitucional. A política de governo da globalização neoliberal, por exemplo. Sua aplicação elide a soberania, afeta a índole do regime, liquida a legitimidade do sistema.** (BONAVIDES, 2001, p. 127-128, grifos nossos).

De um lado da disputa se coloca uma posição resistente às reformas constitucionais e interpretações concessivas no que se refere à transformação e à interpretação das cláusulas constitucionais pertinentes ao viés econômico. Já no advento da Constituição, a posição de Faria (1992) ao analisar a reforma monetária proposta pelo plano Collor,¹⁸ foi a de ressaltar que estaria se formando um risco, naquele momento, de que a razão econômica passasse a justificar a violação da estrutura constitucional recém-criada: “o país precisa agora de um **processo** jurídico capaz de impedir a perversão das garantias individuais e das liberdades públicas pelo "despotismo esclarecido" da razão econômica.” (FARIA, 1992, p. 183, grifos do autor). A preocupação do autor, naquele momento, era a previsão de que se consolidasse no país a posição de que questões econômicas justificam e abonam modificações no texto constitucional e no seu significado.

¹⁸ As reformas propostas por Collor não assumiram a proeminente condição de reformas constitucionais, mediante emenda constitucional. Não obstante, nota-se já na doutrina indicada, a reflexão principal que direciona esta tese, no que se refere a existência de um sentido constitucional supostamente imutável, relacionado aos temas econômicos.

No final da década de 1990, já depois de iniciadas amplas reformas econômicas propostas por Fernando Henrique Cardoso, Monteiro (1998, p. 171) ressaltava que o debate constitucional sobre aspectos econômicos “se arrastava”, o que causava risco ao regime constitucional, eis que “o conceito de Constituição aparece atrelado à prevalência dos problemas conjunturais.” Para esse autor, era preocupante que a Constituição precisasse se adaptar ao contexto econômico ao invés de ser parâmetro de controle diante dele. Ademais, esperava-se da Constituição estabilidade e rigidez, nada obstante, uma década depois de sua promulgação, a Constituição estava em constante discussão e alteração pela introdução de emendas, inclusive, a cada novo governo ou necessidade de controle de complicações econômicas e ausência de recursos.

Por ocasião dos dez anos da Constituição, Comparato (1998, não p.) escreveu um “réquiem” denunciando a existência de uma Constituição moribunda, que segundo afirmou “não chegará ao décimo aniversário”. Para ele, depois das reformas, a Constituição se sagrava um corpo sem alma. O texto não tratava exatamente de questões econômicas, mas discutia em seus termos as alterações constitucionais realizadas, com a confirmação ou a indiferença do Supremo Tribunal Federal.¹⁹ Scheer e Neto (2017, p. 156), escrevendo em tempo mais recente, reforçam a polêmica da aprovação de diversas reformas constitucionais importantes na década de 1990, as quais descrevem como uma forma de “desprezo às normas compromissórias”. Para eles, as mencionadas reformas iriam contra o projeto constitucional social que punha no Estado a função de induzir a recuperação econômica e o desenvolvimento. Tais reformas reduziam o tamanho do Estado e aprofundavam a importância do capital privado.²⁰

Bonavides (2001), após as reformas de abertura do mercado²¹ também se mostrava bastante crítico das medidas econômicas adotadas e dos impactos que causavam à Constituição.

¹⁹ “Algo de semelhante está em vias de suceder com a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Ela continuará a fazer parte, materialmente, do mundo dos vivos, mas será um corpo sem alma. Todos nós, profissionais do direito, becados ou togados, continuaremos, por dever de ofício, a fazer de conta que vivemos num Estado constitucional. Mas as nossas argumentações tomarão, fantásticamente, o aspecto de sábias dissecações anatômicas: serão análises de um cadáver.” (COMPARATO, 1998, não p.).

²⁰ “Neste estudo, observa-se que o caminho brasileiro em relação ao rumo apontado em 1988 tem sido árduo e difícil. O poder político, com raras exceções de curtos períodos, demonstrou e demonstra a tendência de colocar o fator ideológico acima da realidade histórica. Ao invés de seguir as ditas “regras do jogo” que emanam da Constituição, prefere mudá-las. Desde a década de 90, esse fator político-ideológico tem demonstrado claramente o ataque ao Estado Social estabelecido pela Constituição brasileira, privatizando empresas estatais estratégicas ao avanço desenvolvimentista e promovendo a desnacionalização da economia.” (SCHEER; NETO, 2017, p. 167).

²¹ São emendas relevantes nesse sentido: Emenda Constitucional n. 05 de 1995 (autorizou a concessão para exploração e distribuição de gás canalizado); Emenda Constitucional n. 06 de 1995 (alterou o art. 170 substituindo a ideia de empresa brasileira de capital nacional por empresa constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País e revogou o art. 171); Emenda Constitucional n. 07 de 1995 (alterou o art. 178 e autorizou o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior por embarcações estrangeiras); Emenda Constitucional n. 08 de 1995 (alterou o art. 21, XI, e autorizou a concessão e permissão de serviços de

Diante do advento da globalização, acusava a ocorrência de uma política de recolonização, liderada pelo Poder Executivo e levada a cabo com a anuência de um Judiciário inerte, em afronta a separação dos poderes e contrária a realização dos direitos dos cidadãos brasileiros. Para ele, estava claro que as opções reformistas que intentavam adaptar o Brasil, em seu viés econômico, aos determinantes da globalização, seriam inconstitucionais, violadoras do ideal de soberania nacional e popular:

Se houvesse efetivamente neste país um tribunal constitucional, as regras desta política já teriam sido fulminadas de absoluta inconstitucionalidade e os atos executivos que lhe deram concreção declarados nulos de pleno direito. Globalizador não é legislador constituinte. Nem tampouco sua vontade está acima da Constituição. (BONAVIDES, 2001, p. 129).

Pinto (2004) também analisa as reformas de fundamentação econômica propostas, tanto considerando alterações ao texto constitucional quanto normas infraconstitucionais. Para ela, o Poder Executivo, no período, tornou-se especialmente fortalecido diante da necessidade de estabilização da economia, já nos primeiros anos de vigência da Constituição. Os outros poderes, instituições e a população em geral passaram a aderir as propostas do Executivo pela necessidade de escapar das crises econômicas. Isso fez com que se orquestrasse uma agenda pouco debatida de transformações que combatiam o projeto constitucional e, inclusive, as cláusulas pétreas, em nome do combate à inflação: “o Executivo ganhava peso e capacidade para reformar, partes significativas (algumas até cláusulas pétreas) da Constituição.” (PINTO, 2004, p. 158). No raciocínio desenhado pela autora, a crise econômica resulta crise na imagem do governo da situação, de maneira que este, como forma de defender sua popularidade, ataca a Constituição, acusando-a de ser defeituosa e de difícil cumprimento, “desacreditavam a Constituição de 1988, para não desacreditarem a si próprios.” (PINTO, 2004, p. 158).

No momento dos vinte anos da Constituição, a literatura contestadora das reformas em temas econômicos e da validação de tais estratégias pelo Judiciário perdurava. Bercovici (2009) denunciava o que chamou de “diálogo entre ausentes” no que se refere ao déficit de interação entre o Estado, de tipo interventor e desenvolvimentista, previsto constitucionalmente, e a realização de políticas sociais concretas que fossem capazes de torná-lo eficiente para os cidadãos (BERCOVICI, 2009, p. 725). No texto mencionado, o autor chama a atenção para que

telecomunicação); Emenda Constitucional n. 09 de 1995 (permitiu a contratação de empresas privadas para a realização das atividades que remetem a petróleo, previstas nos incisos I à IV do art. 177); Emenda Constitucional n. 10 de 1996 (cria o fundo social de emergência); Emenda Constitucional n. 11 de 1996 (Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras); Emenda Constitucional n. 19 de 1998 (Reforma Administrativa); Emenda Constitucional n. 20 de 1998 (Reforma da Previdência).

a Constituição de 1988, embora progressista, teria herdado um Estado em moldes estruturados pelo regime militar, especialmente a regulação infraconstitucional do sistema bancário e financeiro e do sistema tributário. Na opinião do autor, seria necessário reformar essa estrutura infraconstitucional e adaptá-la para o projeto constitucional. No entanto, após 1988, embora os governos eleitos tenham realizado mudanças constitucionais e legais em relação aos temas econômicos, não o fizeram nos termos escolhidos pela Constituição, e sim em um modelo conservador liberal, com a prioritária finalidade de retirar os assuntos econômicos do debate político ordinário (BERCOVICI, 2009, p. 734). Para o autor, algumas reformas e legislações aprovadas seriam francamente inconstitucionais, como o plano de desestatização²² e a criação das agências reguladoras.²³

A Constituição, para ele, nesse sentido, como Constituição dirigente, protetora da economia nacional pela intervenção do Estado não teria passado de pretensão e a doutrina constitucionalista, pela doutrina da efetividade, teria inclusive contribuído para o resultado frustrante: “o papel da Constituição? Embora ela pretenda ter o papel de consagrar as bases de um projeto nacional, de um plano de transformações, de implementadora de políticas públicas e de estruturadora do Estado, **isso não passou de pretensão.**” (BERCOVICI, 2009, p. 735, grifos nossos). Existe uma preocupação, apontada por ele, nesse sentido, a respeito do descolamento da doutrina constitucionalista, em relação ao seu objeto de estudo, por ter essa doutrina, no pós-88, concentrado suas forças na análise do Poder Judiciário, prioritariamente.

Bercovici (2009, p. 735) menciona que, por um lado, a Constituição se libertou da política diante da opção dos autores da doutrina constitucionalista, especialmente a doutrina da efetividade. Nada obstante, por outro lado, a política também se libertou da Constituição, em prejuízo do direito constitucional.²⁴ Exemplo disso seria, para ele, na doutrina de direito constitucional, o desaparecimento do debate a respeito da ordem econômica, que teria sido limitado “a quais são os princípios preferidos, ou não, dos autores” (BERCOVICI, 2009, p. 735). A doutrina em direito constitucional teria se colocado à parte dos debates políticos e econômicos relevantes, deixando a Constituição desprotegida nesses temas. Percebe-se aqui, então, a consolidação do entendimento de que as reformas constitucionais em temas

²² Lei 8031 de 12 de Abril de 1990. Lei 9491 de 09 de setembro de 1997.

²³ Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

²⁴ “O risco de uma teoria constitucional sem preocupação com o Estado é o abandono, pela política democrática e partidária, da esfera da Constituição.” (BERCOVICI, 2009, p. 735).

econômicos estariam violando o projeto constitucional, no entanto, a doutrina constitucionalista, direcionada para o Poder Judiciário, perderia a oportunidade de confrontar tais questões ou estaria negligenciando uma tomada de posição nesse sentido. A Constituição então seria derrotada pelas reformas e pela omissão de seus controladores.

Lobato (2009) em análise das políticas sociais institucionalizadas em vinte anos da Constituição assinalava, por exemplo, a preocupação de que a “estrutura de restrições de financiamento, universalização incompleta e baixa eficácia das políticas de seguridade” comprometessem os objetivos constitucionais (LOBATO, 2009, p. 728). Para ela, medidas reformistas de contenção de gastos, sem o resgate da importância da justiça social a partir de uma estrutura de financiamento e gestão abrangente, poderiam implicar na constatação de que a Constituição “não alterou a estrutura conservadora de intervenção do Estado na questão social, que privilegia os interesses privados (...) e mantém intacta, embora renovada, a estrutura de desigualdades.” (LOBATO, 2009, p. 728). A autora demonstrava preocupação na reconstrução dos objetivos constitucionais, para além da declaração normativa, sob pena de risco à coesão social democrática.

Mello (2009, não p.) também é enfático quanto a defesa de uma desfiguração da Constituição ocorrida com a finalidade da abertura ao mercado em atendimento do padrão globalizador, que se iniciou a partir dos anos 1990, sem retorno conciliador com o projeto original: “Isso tudo é a antítese da Constituição Federal aprovada em 1988. Para que o Brasil pudesse se adaptar, durante o governo do Fernando Henrique Cardoso, foram feitas constitucionais que desfiguraram a nossa Constituição.” (MELLO, 2009, não p.) O que ele chamou de padrão globalizador, pressão e influência dos interesses econômicos em nível global, culminaria na transformação constitucional de tal grau, que a teria desestruturado.

Nos trinta anos da Constituição, as análises quanto ao enfraquecimento do texto constitucional se tornaram ainda mais reiteradas e contundentes, especialmente considerando o controverso processo de impeachment ocorrido em 2016 e diante das modificações de natureza econômica que o seguiram, a exemplo da implantação de EC 95/16, com a imposição do teto de gastos ao crescimento inflacionário, a reforma trabalhista,²⁵ a reforma previdenciária²⁶ e a aprovação da autonomia do Banco Central.²⁷

Por ocasião dos trinta anos da Constituição Bello, Bercovici e Lima (2019, p. 1769) lamentam a incapacidade da Constituição de fazer frente aos desafios que lhe são lançados, o

²⁵ Lei n. 13.467/2017.

²⁶ Emenda Constitucional n. 103 de 2019.

²⁷ Lei Complementar n. 179 de 2021.

que chamam de colapso constitucional. Para eles, a responsabilidade pela não realização dos direitos e objetivos constitucionais continua sendo, em grande medida, a hegemonia da doutrina da efetividade. Segundo o raciocínio, a constatação do “golpe” e da “morte” da Constituição já teria sido muitas vezes anunciada, mas a diferença, nesse momento, é a de que agora os adversários da Constituição não a atacam frontalmente, de uma posição externa. Eles atacam também internamente, enquanto argumentam protegê-la, utilizando para isso suas próprias instituições, no caso, o Supremo Tribunal Federal.²⁸ O argumento é elaborado na medida em que a Constituição já não existiria, ela teria sido de certa maneira cooptada por uma determinada leitura econômica, que inseriu reformas em seu texto e propiciou entendimentos que lhe são contrários, mas que acabam por ser institucionalizados, nas decisões do Poder Judiciário, inclusive, tomando a aparência da Constituição.

As reformas de matriz ortodoxa e defensivas de uma linha de austeridade fiscal, quando alçadas à condição de normas constitucionais, sem o recebimento do controle de constitucionalidade pertinente, passariam a alterar a essência constitucional, no que se refere ao cumprimento dos objetivos e realização de direitos. Essas reformas passariam, inclusive, diante da força e status constitucional, a ser padrão de operação do exercício das funções dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de padrão de interpretação do direito infraconstitucional e da elaboração de políticas públicas, no que os autores chamam de Constituição dirigente invertida (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1773), porque a Constituição dirigente tem por principais valores não mais os veiculados em seus objetivos fundamentais e direitos, mas a austeridade fiscal, o pagamento da dívida pública e juros, a abertura do mercado e etc.:

Infelizmente, a Constituição de 1988 não fará parte de qualquer que seja o caminho para a resolução da atual crise nacional, pois ela perdeu o potencial de limitar e orientar a composição e dinâmica das relações políticas e sociais (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1802).

O Poder Judiciário teria papel fundamental na majoração do distanciamento entre a norma constitucional originária e a sua versão desfigurada, na medida em que mediante ferramentas de interpretação teria criado condições para afirmar que a norma constitucional é o que o Judiciário entende, ainda que para tanto seja necessário modificar o sentido pactuado

²⁸ “O recrudescimento do ataque à Constituição, no entanto, mudou de lugar e, embora continue contando com apoio no Congresso Nacional e no Poder Executivo, passou a ser desferido preponderantemente a partir do Supremo Tribunal Federal. Com o golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016 e as contínuas violações ao texto constitucional por parte de todos os poderes, o sistema constitucional brasileiro de 1988 simplesmente colapsou.” (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1802).

pelo constituinte (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1781). O Poder Judiciário e a teoria da efetividade teriam capturado ideologicamente o texto constitucional, impondo uma convicção ideológica econômica específica e contrária a real concepção constitucional.²⁹

Esta preocupação está em outros textos produzidos no período próximo ao aniversário de trinta anos da Constituição. Em 2016, por ocasião da discussão em relação à propositura da emenda constitucional que instituiu o teto de gastos,³⁰ Oliveira (2016, não p.) denunciava que a reforma colocaria em suspensão a Constituição pelo período de vinte anos, podendo inviabilizar a prestação de serviços de educação, saúde e assistência social no país. Isso poderia significar, para ele, a imposição de nova Constituição, muito embora a Constituição de 1988 continuasse em vigor, na sua aparência:

(...) a emenda constitucional daí decorrente poderá representar, em verdade, uma nova **carta política**, ilegítima e contrária aos compromissos sociais, econômicos e culturais do Estado Democrático de Direito. Institucionalmente, ela pode significar não apenas a suspensão, mas sim a revogação do núcleo normativo, administrativo-financeiro e orçamentário do Estado brasileiro tal como configurado pela Constituição de 1988. (OLIVEIRA, 2016, não p., grifos no original).

Mariano (2017) sobre o mesmo tema, declara que a mencionada proposta de emenda constitucional, por priorizar o pagamento dos credores da dívida pública em detrimento dos investimentos sociais, coroar a tese de que “o projeto constituinte de 1988 do Estado de Bem-Estar Social encontrou seu limite.” (MARIANO, 2017, p. 266). Estaria claro, segundo ela, que diversos setores nacionais nunca estiveram conformados com uma Constituição dirigente, que assegurava um Estado de Bem-Estar com o qual a imposição de uma reforma como a proposta seria frontalmente incompatível. Conforme sintetiza, não parece claro o que é o projeto constitucional diante de opções ideológicas em debate: “é necessário insistir que esses postulados (do Estado Social) são normas constitucionais, e não inovações ou especificidades dos conteúdos programáticos dos partidos de esquerda brasileira.” (MARIANO, 2017, p. 277).

Streck (2016) aderindo ao argumento, na mesma ocasião, declarou que a Constituição foi “tomada de assalto” pelos rentistas e o direito não teria capacidade de defendê-la na medida em que o tribunal responsável por tal defesa, muito embora se intitule um tribunal ativista, deixa de pronunciar diante daquilo que mais interessa, que são as promessas do Estado Social: “no Brasil o direito foi substituído por aquilo que o Judiciário diz que o direito é. A única coisa que não fizemos é proteger a Constituição naquilo que ela mais importa(va).” (STRECK, 2016, não

²⁹ “A imposição, pela via da reforma constitucional e da legislação infraconstitucional, das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e de liberalização da economia.” (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1773).

³⁰ Emenda Constitucional n. 95 de 2016.

p.). O risco, para o autor, é o de manutenção da formalidade da vigência do texto constitucional, sem que esse texto guarde ainda manutenção em sua materialidade.

Percebe-se que para os autores mencionados, muito embora tenha havido reformas constitucionais devidamente votadas no Parlamento e chanceladas pelo Judiciário, essas modificações não poderiam ser consideradas legítimas e válidas, por afrontar a essência do projeto constitucional. Santos (2020) se perfilou à tese explicando que, especialmente depois de 2016, deu-se a aprovação de normas constitucionais e infraconstitucionais “diametralmente opostas às principais escolhas feitas na Assembleia Constituinte.” (SANTOS, 2020, p. 332).

Pinto (2019) corrobora o argumento aqui mencionado, a respeito de como a alteração do cenário financeiro, desde o advento da Constituição, tem impactos na efetivação dos direitos e objetivos assegurados. Por exemplo, segundo a autora, depois de três décadas é possível perceber que existe, desde os anos 1990, uma parcela de medidas que resultam em “um longo e ainda atual processo de desconstrução orçamentário-financeira dos direitos sociais, que restringe a identidade estrutural da CF/1988, a pretexto de consolidação fiscal.” (PINTO, 2019, p. 4473). No mesmo sentido, Barbosa (2021, p. 23) expõe que o problema para a não efetivação de direitos pode se dar pelo comprometimento de parcela significativa dos recursos, sem interferência direta no texto das cláusulas pétreas expressamente consignadas: “É possível que uma agenda seja inexecutável não por falta de recursos públicos, mas porque uma fatia razoável do dinheiro público deve compor as reservas que visam a resguardar a estabilidade do mercado financeiro.” (BARBOSA, 2021, p. 23). A autora expõe a preocupação da tensão entre os recursos direcionados para as políticas que visam manter a estabilidade econômica e os recursos destinados para a realização de políticas sociais. O comprometimento do orçamento com a primeira intenção pode esvaziar o orçamento, impedindo a segunda intenção, muito embora não exista qualquer consenso a respeito da existência de uma hierarquização entre esses temas, em benefício da estabilidade econômica.

Em resumo, nestes mais de trinta anos, parcela da doutrina brasileira, estudiosa do fenômeno constitucional, compreende que o modelo de Estado – interventor, nacionalista, desenvolvimentista – fazia parte da essência constitucional e, diante das reformas constitucionais e interpretações que permitiram sua transformação, a Constituição teria se tornado esvaziada e, em muitos pontos, ineficaz. Para esses autores, as reformas que determinam redução do Estado, favorecimento do mercado de finanças e enxugamento dos gastos com a realização de políticas sociais atingem de forma grave a Constituição de 1988, não se caracterizando como reformas constitucionalmente válidas, mas como ataques e violações ao texto constitucional, não devidamente controlados.

Para essa tese, os autores deixam transparecer um entendimento de que os interesses econômicos do mercado e das finanças e os interesses eleitorais dos governos, bem como as ideias produzidas pelos economistas para fundamentar a defesa desses interesses, teriam se sobreposto perante a Constituição. A Constituição teria sofrido essas imposições, contrárias a ela, sem capacidade de resistência eficaz, diante da omissão do Poder Judiciário e do silenciamento da doutrina contestadora, eis que proeminente a doutrina que coaduna com o distanciamento entre o direito e a economia ou que aceita acriticamente os argumentos que fundamentam as reformas realizadas. Essa doutrina, assim, pode sinalizar que a Constituição foi desfeita pela economia.

1.1.2 O argumento da Constituição refeita pela economia

Representando a segunda vertente, no aniversário de dez anos da Constituição, Barroso (1998, p. 7) produziu texto opinando a respeito do tema das reformas constitucionais sobre economia e orçamento público. De acordo com ele, o perfil nacionalista e estatizante da Constituição originária estaria fadado, desde a origem, a dar lugar para outro modelo, mais adequado ao cenário econômico internacional, uma vez considerado o encerramento da Guerra Fria: "este caráter nacionalista e estatizante de diversos pontos da Constituição fez com que fossem ideologicamente atropelados pelos eventos simbolizados na queda do Muro de Berlim..." (BARROSO, 1998, p. 7). O argumento perpassa pela compreensão de que quando da elaboração do texto constitucional, no plano internacional, ainda havia uma tensão entre União Soviética e Estados Unidos, mas a tensão foi encerrada nos anos seguintes, pela consagração do modelo norte-americano, o que teria tornado irrelevantes algumas questões, que versavam sobre a dicotomia entre comunismo e capitalismo,³¹ consideradas importantes na Assembleia Nacional Constituinte.

³¹ É a primeira vez que os termos aparecem neste trabalho e por isso, convém delimitar como são aqui compreendidos. Para tanto, utilizam-se categorias extraídas do trabalho de Milanovic' (2020), no qual o autor realiza um complexo estudo do modelo capitalista, considerando seus aspectos clássicos e contemporâneos, diante do que enfrenta questões relacionadas também ao comunismo. A escolha aqui também do uso palavra comunismo (e não socialismo), advém da busca de manter coerente a aderência aos termos utilizados pelo referido autor. A escolha reflete o interesse pelo uso de conceitos de comunismo, que não estejam vinculados com categorias marxistas. Sobre capitalismo, Milanovic' (2020, p. 16) indica como princípios relevantes "a produção organizada com vistas ao lucro, o uso de mão de obra assalariada livre, o capital majoritariamente privado, à coordenação descentralizada". Para o autor, o capitalismo se desdobra em dois modelos principais: "o capitalismo meritocrático liberal, que se desenvolveu progressivamente no Ocidente ao longo dos últimos duzentos anos (...) e o capitalismo político ou autoritário liderado pelo Estado, cujo exemplo maior é a China, mas que existe também em outras partes da Ásia (Singapura, Vietnã, Burma) e em regiões da Europa e da África (Rússia e países do Cáucaso, Ásia Central, Etiópia, Argélia, Ruanda)." (MILANOVIC', 2020, p. 8). Neste trabalho, quando se usa o termo capitalismo, especialmente referindo a uma aderência do modelo constitucional à categoria, está-se referindo ao

No mesmo texto, Barroso (1998, p. 11) mapeia como relevantes acontecimentos do pós-88, a investida que chamou de “duvidosa constitucionalidade” do plano econômico de Fernando Collor³² e o advento das propostas de Fernando Henrique Cardoso, que chamou de “reformas econômicas substanciais que mudaram significativamente a face do texto original da Constituição.” (BARROSO, 1998, p. 48).³³ De acordo com ele, muito embora a Constituição deva ser um documento de permanência, no caso brasileiro, considerando ter o texto constitucional sido uma hipótese conciliatória e, ainda, sendo esse mesmo texto, demasiadamente prolixo e detalhista, a reforma constitucional foi uma maneira de atenuar as crises, impedindo o rompimento total: “Por paradoxal que possa parecer, a reiterada sucessão de emendas revela uma preocupação nova: a de não descumprir simplesmente a Constituição, de não atropelá-la, como de nossa tradição.” (BARROSO, 1998, p. 24). O autor defendia, então, o argumento de que a Constituição devia ser modificada em alguns pontos para que pudesse se manter hígida na sua essência. Nesse argumento, uma excessiva rigidez poderia resultar em uma ruptura irreversível.

Tratando dos vinte anos da Constituição, Almeida (2008, p. 11) confirmava o diagnóstico, indicando que a sobrevivência da Constituição, dependia da sua adaptação aos acontecimentos econômicos. Conforme ele, a Constituição de 1988, em seu texto originário, teria sido muito intransigente em relação aos temas econômicos, o que dificultava o crescimento e a inserção da economia brasileira no ambiente internacional. Diante disso, estariam justificadas as emendas constitucionais, as quais continuariam se fazendo necessárias na contemporaneidade e no futuro, pois: “a economia política da Constituição de 1988, certamente

primeiro tipo, capitalismo meritocrático liberal. No que se refere ao comunismo, o autor esclarece que normalmente, para visões que não estão alinhadas ao marxismo “ele é empregado para classificar partidos políticos e, por extensão, as sociedades por eles dominadas, caracterizadas por terem governos de partido único, propriedade estatal dos bens, planejamento central e repressão política.” (MILANOVIC', 2020, p. 92). Não obstante, para os marxistas, o comunismo seria o estágio mais avançado de desenvolvimento da humanidade, diante do que as sociedades referidas acima como comunistas, receberiam a nomenclatura de socialistas. Por isso, neste trabalho, quando for mencionado capitalismo, em geral, está-se referindo ao modelo de capitalismo liberal meritocrático (lucro, trabalhadores livres, capital privado e coordenação descentralizada) e quando for mencionado comunismo, em geral, está-se referindo ao modelo de partido único, propriedade estatal e planejamento centralizado.

³² Sobre o plano Collor, explica a imprensa: “O novo pacote econômico, batizado de Brasil Novo e popularizado como Plano Collor, incluía, entre outras medidas de estabilização, a troca da moeda (de cruzado novo para cruzeiro, sem corte de zeros), a criação de um imposto sobre operações financeiras, o congelamento de preços e salários por 45 dias, o aumento das tarifas de serviços públicos (gás, luz e telefone, entre outros), a extinção de 24 empresas estatais e a demissão de 81 mil funcionários públicos. Além disso, a pior medida, o bloqueio das cadernetas de poupança.” (BERNARDO, 2020, não p.)

³³ O autor se refere à: extinção de restrições ao capital estrangeiro, pela Emenda Constitucional n. 06 de 1995 e Emenda Constitucional n. 07 de 1995; a flexibilização dos monopólios estatais, pela Emenda Constitucional n. 05 de 1995, Emenda Constitucional n. 08/95 e Emenda Constitucional n. 09 de 1995 e; a adoção das hipóteses de privatização, realizada por normas infraconstitucionais, a Lei n. 8031 de 1990 e Lei n. 9491 de 1997. Não considerou proeminente, mas referiu, ainda, a reforma administrativa, veiculada pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998 (BARROSO, 1998, p. 48).

criou a maior parte das amarras hoje existentes.” (ALMEIDA, 2008, p. 11). As reformas constitucionais teriam tornado possível aumentar a qualidade na prestação de serviços públicos, o recebimento de investimentos estrangeiros e o alcance de meios tecnológicos que a depender da indústria e da pesquisa nacional estariam defasados.

No mesmo ano, Barroso (2008, p. 33) reafirmou a posição manifestada na década anterior. Não obstante ter reconhecido o risco do excesso de emendas constitucionais e, também, a dificuldade de superação das desigualdades sociais, mesmo depois de alterada a Carta, afirmou que a globalização e seus efeitos econômicos eram desde a origem da Constituição inelutáveis e, tendo ruído, no âmbito internacional, a inspiração estatizante e nacionalista do Estado, as reformas constitucionais teriam auxiliado na definição dinâmica do papel do Estado na economia (BARROSO, 2008, p. 33):

O texto aprovado reservava para o Estado o papel de protagonista em áreas diversas, com restrições à iniciativa privada e, sobretudo, ao capital estrangeiro, aí incluídos os investimentos de risco. Pois bem: um ano após a promulgação da Constituição, caiu o muro de Berlim e começaram a desmoronar os regimes que praticavam o socialismo real. Simultaneamente, **a globalização, com a interconexão entre os mercados e a livre circulação de capitais, impôs-se como uma realidade inelutável**. Pelo mundo afora, ruíam os pressupostos estatizantes e nacionalistas que inspiraram parte das disposições da Constituição brasileira. (BARROSO, 2008, p. 33, grifos nossos).

Nobre (2008), ainda no mesmo momento, produziu uma análise interessante em relação à perenidade da Constituição, que é relacionada exatamente com a questão da superação de problemas econômicos. Segundo ele, durante a década de 1990, a estabilidade da Constituição dependeu do enfrentamento do fenômeno da hiperinflação a partir de um plano econômico (o Real) e de uma aliança política: “Foi no bojo desse processo de superação da crise de hegemonia da redemocratização que a Constituição Federal adquiriu progressivamente a legitimidade de que desfruta hoje.” (NOBRE, 2008, p. 99). Naquele texto, o autor defendia um diagnóstico segundo o qual a compreensão de que a Constituição poderia ser modificada era um fator relevante para a sua manutenção, ou seja, a reforma constitucional seria mais do que um procedimento tolerado, seria um procedimento necessário: “a CF também deixou de ser fetiche, o que é bom. É bom que uma Constituição não seja encarada com um texto sagrado, mas como um texto vivo que pode ser modificado.” (NOBRE, 2008, p. 103). A ideia é a de que no advento dos anos noventa, com a promulgação da Constituição, há um paralelo aprendido que é econômico. Mas, se nota do pensamento de Nobre (2008, p. 99) que esse aprendizado seria quanto ao determinismo das escolhas econômicas:

(...) um **processo de aprendizado econômico e político** (...) os fracassos das sucessivas tentativas de estabilização **levaram ao aprendizado de que o controle da inflação dependia fundamentalmente de um processo de ampla abertura econômica** — entendida não apenas como abertura comercial, mas também como abertura para o investimento. (NOBRE, 2008, p. 99, grifos nossos).

No pensamento do autor, nota-se ainda essa compreensão de que o modelo nacional-desenvolvimentista inevitavelmente precisaria ser superado: “somente a construção de um bloco hegemônico poderia levar à superação do modelo nacional-desenvolvimentista e ao controle da inflação.” (NOBRE, 2008, p. 99). De acordo com ele, nessa medida, a imposição do plano real e o controle da inflação faziam parte de algo que poderia ser nomeado pela “lógica do inevitável.” (NOBRE, 2008, p. 99).

Barbosa (2013) constatava a liquidação do modelo nacional-desenvolvimentista, pela hegemonia de outro modelo, ao qual chamou social-desenvolvimentista, adaptado de certa maneira ao protagonismo do Judiciário: “moribunda estava a Constituição do nacional-desenvolvimentismo, mas não o outro modelo de sociedade também constitucionalizado, que contava justamente com o Judiciário para sua concretização.” (BARBOSA, 2013, p. 30). O que o autor defende, em geral, é que o foco das análises em relação à resistência da Constituição diante das modificações sofridas, seja lançado para as conquistas em matéria de direitos fundamentais, especialmente relacionadas a proteção judicial das minorias. A questão econômica seria também relevante e deveria ser alcançada pelos instrumentos de que o Estado pode dispor para tanto, a cargo do governo e do legislador reformador ou infraconstitucional.

No aniversário de trinta anos da Constituição, Silva (2018, posição 805) reconhecia que a Constituição de 1988 teria sido, quando de sua promulgação, um “extraordinário avanço social”, mas uma “ordem econômica atrasada”. A questão é sintetizada no pensamento de Mendes (2017, posição 259), para quem seria, inclusive, inadequado “se apegar à busca pelos contornos originários traçados pelo processo constituinte.” De acordo com ele, a doutrina de direito constitucional, em grande parte, se apega equivocadamente “na busca pela interpretação originária, a qual, contudo, certamente não foi a principal responsável pela longevidade da Constituição Federal” (MENDES, 2017, posição 292). O ponto alto da Constituição, de acordo com ele, verificado nos seus mais de trinta anos de vigência, é exatamente a capacidade de adaptar-se diante das crises:

O êxito de longevidade da Constituição Federal de 1988, contudo, **não é resultado de uma eventual resiliência** sua ou de seu processo constituinte. Pelo contrário, o texto constitucional não indica ser uma Constituição resiliente, mas sim uma Constituição dotada de mecanismos próprios que possibilitam **adaptar-se** às

alterações fáticas e sociais sem que tenha de ser superada ou substituída. (MENDES, 2017, posição 256, grifos nossos).³⁴

Barroso e Osório (2019) também se pronunciaram, em texto produzido especificamente para o debate do tema das reformas constitucionais. De acordo com eles, a história consolidada no controle de constitucionalidade do pós-88, demonstraria cabalmente que “o alto número de emendas não ocasionou alterações significativas ao seu núcleo essencial.” (BARROSO; OSÓRIO, 2019, p. 19). Isso porque o Supremo Tribunal Federal teria gestado uma interpretação restritiva da ideia de cláusula pétrea, que daria ao Poder Legislativo e Executivo mais condições de adequar a Constituição aos projetos políticos temporários e necessidades econômicas ocasionais: “é verdade que algumas propostas de emenda chegam a insinuar uma desfiguração da nossa Carta, pouquíssimas emendas aprovadas suscitaram esse problema de forma concreta.” (BARROSO; OSÓRIO, 2019, p. 47).

Em resumo, parcela da doutrina estudiosa do direito constitucional brasileiro, considera que nos primeiros trinta e quatro anos da Constituição Federal, diante das modificações do cenário econômico mundial, a Constituição foi capaz de transformar-se, tanto formal quanto informalmente, para atender as necessidades econômicas cotidianas e dos governos eleitos, flexibilizando opções do modelo de Estado originalmente previsto.

1.1.3 Apontamentos sobre o problema

Verifica-se, portanto, que existe uma divergência na maneira de compreender a Constituição e sua interação com os temas econômicos a partir de 1988, considerando as reformas pelas quais passou, em relação ao tamanho do Estado, organização do sistema de previdência, organização do orçamento etc. Identifica-se que autores que refletem a respeito do direito constitucional, a partir dos mesmos temas e na mesma época, chegam a conclusões diametralmente opostas em relação ao sucesso ou fracasso do projeto constitucional.

Parcela dos autores entende que as reformas constitucionais realizadas e a interpretação que o Judiciário deu a elas desfigurou a Constituição, impedindo que ela se mantivesse capaz de direcionar o país nos rumos do cumprimento de seus objetivos. A outra

³⁴ O excerto é interessante também para demonstrar a questão da falta de um vocabulário coerente entre a doutrina constitucional brasileira para tratamento do tema. No caso, Vieira, Dimoulis, Lunardi *et al* (2013) em seus escritos também utilizam a expressão “resiliência constitucional”, mas, para eles, a ideia de resiliência representaria exatamente a capacidade da Constituição de receber pressões e adaptar-se mediante modificações. Mendes (2017) parece usar o termo resiliência no sentido de resistência. Nesse mesmo sentido, empregando o termo com o sentido de resistência (e não de capacidade de adaptação), Bello, Bercocivi e Lima (2019).

parcela dos autores defende que essas mesmas reformas foram indispensáveis, diante do desenho constitucional excessivamente prolixo e que a postura do Judiciário em validá-las ou não as impedir foi o que viabilizou que a Constituição de 1988 chegasse ao seu aniversário de trinta e quatro anos de vigência.

Não cabe nesta tese analisar se as reformas foram ou não constitucionais. O que importa é que a partir de tais debates pode-se notar a forma pela qual a doutrina avalia a relação entre a Constituição e a economia (interesses, fatos e as teorias em economia). Parcela da doutrina, relacionada àqueles que entendem que a Constituição foi desfigurada, deixa transparecer uma impressão de que a economia (os interesses econômicos e as ideias sobre estratégias em economia) conseguiu submeter a Constituição, se impor diante dela, destruir seu significado. De outro lado, parcela da doutrina, relacionada àqueles que entendem que a Constituição foi adaptada ou atualizada, deixa transparecer uma impressão de que a economia (os interesses econômicos e as ideias sobre estratégias em economia) força emendas constitucionais inevitáveis. As duas correntes colocam a Constituição, de certa maneira, passiva nesse processo e entendem que o projeto constitucional foi alterado.

Vale registrar que não se trata de uma classificação estanque e os autores citados não se posicionaram diretamente a respeito do tema tratado nesta tese, eles não se posicionaram sobre a relação entre Constituição e economia, mas sim sobre as reformas. Os argumentos são colhidos pontualmente dos textos, porque fazem parte de um pano de fundo da discussão. É possível que indagados especificamente quanto a forma pela qual compreendem a relação entre a Constituição e a economia, esses autores não respondessem que consideram a Constituição passiva. Pelo contrário, os autores mencionados, são reconhecidos defensores do texto constitucional de 1988.

O que se pretende aqui, portanto, não é criticar os autores, nem responder as suas colocações ou mesmo enquadrá-los em uma classificação em relação aos autores que defendem a primeira ou a segunda posição. O que se está afirmando é que nos textos analisados, por vezes, percebe-se argumentos que apontam a Constituição como objeto passivo diante da economia e isso pode decorrer, inclusive de uma falta de vocabulário uniforme entre os estudiosos. O que se pretende é apontar essa questão, na doutrina brasileira, para aperfeiçoar, inclusive, esse vocabulário. Para que uma vez estabilizada a noção de que a Constituição tem atividade e interação com a economia, a doutrina possa avançar, então, para outras discussões, especialmente na questão do controle de constitucionalidade das reformas.

Este trabalho propõe o tratamento do problema a partir do melhor entendimento do projeto constitucional de 1988, como um projeto econômico liberal e democrático,

considerando: sua elaboração, os contornos da sua rigidez ou mobilidade e a demonstração da interação entre o contexto econômico, as ideias a respeito do enfrentamento dos problemas econômicos e as reformas promovidas nas últimas três décadas, de forma exemplificativa. Pretende-se demonstrar que a Constituição interage com o fenômeno econômico e com as propostas de reforma, de maneira que não se trata de submissão.

Repetindo, os autores do primeiro argumento, da Constituição desfeita, deixam transparecer que entendem que as ideias econômicas mais voltadas a proposta de desregulação do mercado e austeridade fiscal são antagônicas ao projeto constitucional e estão com ele em disputa, de maneira que aprovando as reformas, destrói-se a Constituição. Os autores do segundo argumento, da Constituição refeita, deixam transparecer que entendem que a desregulação do mercado e a austeridade fiscal são medidas técnicas inelutáveis. É certo que ambos os lados do debate consideram que há o controle de constitucionalidade e a necessidade da proteção do rol de cláusulas pétreas. Nada obstante, o primeiro argumento entende que o controle de constitucionalidade não é suficiente para a defesa destas cláusulas, diante da posição que lhe conferiu a doutrina nacional e a jurisprudência. De outro lado, o segundo argumento, entende que o controle de constitucionalidade é sim suficiente, no entanto, as matérias em debate efetivamente não o atrairiam, por não representarem inconstitucionalidades ou porque poderia ser vã a declaração da inconstitucionalidade diante de uma necessidade econômica premente.³⁵

Este trabalho propõe que a melhor definição e clareza do projeto econômico previsto na Constituição, como projeto liberal e democrático, pode contribuir para mediar essa divergência, reafirmando a vigência da Constituição de 1988 e conferindo a ela instrumentos de defesa de seus elementos essenciais. Este trabalho propõe que a economia e a Constituição estão em interação. A Constituição pode resistir e pode ceder. Afirma-se isso com esquete em duas afirmações: (i) para o argumento da Constituição desfeita é preciso observar que a Constituição muda no tempo e que ela mesmo molda as hipóteses da sua reforma e do controle

³⁵ Como exemplo, veja-se o voto do Ministro Gilmar Mendes, a partir do qual se percebe essa leitura de que as medidas propostas em temas econômicos são necessárias: “Percebe-se, pois, que **tal medida de desvinculação** sedimenta acordo político que, ainda que pudesse ter prejudicado a arrecadação do Estados, Distrito Federal e Municípios (que não teria acompanhado a evolução da arrecadação do Poder Executivo Central), **fora medida necessária** que permitia ao Governo Federal ter lastro disponível para implementar algumas medidas fiscais necessárias para o bom êxito do Plano Real e, conseqüentemente, do controle inflacionário, com reflexos na melhoria das finanças dos próprios Entes Subnacionais. Portanto, apesar de seduzir, à primeira vista, o argumento de que os recursos arrecadados a título de CSLL e Cofins poderiam estar sendo cobrados sob a rubrica de Imposto de Renda, por possuírem idêntica base de cálculo, o fato é **que tal circunstância resultou de uma etapa necessária para o êxito da política econômica** implementada após o Plano Real.” (BRASIL, ACO 724, 2021, p. 55, grifos nossos).

da sua reforma; (ii) para o argumento da Constituição refeita é preciso observar que nada escapa da Constituição, a economia é tema controverso e a Constituição também é capaz de moldá-la e impactá-la.

1.2 TESE E HIPÓTESES

A divergência apontada é genérica. Ela se aplica a diversas discussões no direito constitucional brasileiro desde a década de noventa: privatizações, reforma previdenciária, desvinculações no orçamento da União, teto de gastos, autonomia do banco central etc. O que se nota é que, em geral, quando surge uma controvérsia de justificativa ou fundamento econômico no âmbito político que resulte uma proposta de reforma constitucional, surge também uma controvérsia na compreensão a respeito do que a Constituição determina sobre a forma mediante a qual o Estado deve lidar com o fenômeno econômico e se a Constituição é capaz de impor limites a esse fenômeno e se as propostas afetam de alguma forma, ainda que velada, as cláusulas pétreas, podendo ser tendentes a aboli-las. Normalmente, aqueles que combatem as reformas indicam violação da Constituição e aqueles que as aceitam, indicam a resignação constitucional decorrente de sua maleabilidade.

O assunto é relevante para o direito constitucional na medida em que o que viabiliza realização prática dos direitos fundamentais é bom direcionamento da economia e do orçamento. Muito embora os objetivos constitucionais que se pretende realizar sejam os mesmos desde 1988, a realidade econômica está completamente alterada, assim como as normas constitucionais pertinentes a tais temas.

Nessa linha, é preciso indagar para os que defendem a tese da Constituição desfeita: qual a consequência ou objetivo de se afirmar que as reformas descaracterizaram a Constituição e que a Carta não é mais vigente? No âmbito do direito constitucional, argumentar o fracasso da Constituição, contribui de alguma forma para a sua defesa? De outro lado, para os que defendem a tese da Constituição adaptada e, nesse limiar uma espécie de supremacia das questões e ideias econômicas, cabe indagar: no âmbito do direito constitucional, defender que a Constituição muda para se adaptar aos desígnios da economia significa dizer que a Constituição apenas vale naquilo em que concorda com o cenário econômico e com as ideias econômicas vigentes em um determinado momento? Afinal, se a Constituição é toda modificada para caber na realidade econômica, é possível afirmar a supremacia da Constituição?

Diante de tais discussões outras se desdobram. Ainda que não se proponha diretamente o ferimento das cláusulas pétreas, uma conjunção de emendas que reduz orçamento, modifica a estrutura do Estado, favorece a expansão das finanças e dificulta o acesso a direitos, não compromete verdadeiramente essas mesmas cláusulas pétreas sem tocar-lhes o texto? A estabilidade econômica e o controle da inflação podem ser balanceados como objetivos constitucionais dentro da ideia de desenvolvimento? São questões que podem ser desdobradas em trabalhos futuros. Pretende-se, por agora, contribuir para o aperfeiçoamento da doutrina de direito constitucional brasileira em relação ao tema, trazendo o conceito de interação como categoria relevante, com a finalidade de demarcar a vigência constitucional, considerando a atividade da Constituição (contrária a ideia de passividade). Ao mesmo tempo, pretende-se demarcar a possibilidade que a Constituição tem, também, de moldar a economia e conduzir o debate em temas econômicos.

As reformas constitucionais operadas precisam ser reconhecidas, em regra, como reformas validadas pelas instituições e pelo desenho constitucional no qual estão inseridas. A Constituição muda com o tempo e diante das formas pelas quais é compreendida no tempo. O sentido da Constituição está em disputa e o grupo que perde eventualmente uma disputa não deve negar a Constituição como um todo diante do fato de que a sua interpretação a respeito da Constituição não se sagrou vitoriosa.³⁶ Nada obstante, a Constituição também não está obrigada a aceitar qualquer tipo de reforma sob a justificativa de que a economia pressiona e aqui se refere, por exemplo, ao uso que se faz muitas vezes, para justificar argumentos em discussões econômicas, de afirmações como a necessidade de “evitar situações catastróficas”.³⁷ A

³⁶ No intuito de atacar determinadas reformas ou decisões judiciais, os autores pecam por atacar genericamente a própria Constituição. Veja-se o exemplo de Dallari (2011, p. 26, grifos nossos): “No Brasil, o que se observa é que cada governo, em vez de amoldar-se à Constituição, procura amoldá-la a seus objetivos. O resultado disso é a insegurança jurídica, **a falta de respeito pela Constituição, a ausência absoluta de uma “cultura constitucional”** e a existência de uma Constituição temporária, provisória, debilitada.” A aderência as regras do jogo democrático e o respeito as decisões tomadas pelos representantes dos poderes da República são cruciais para a estabilidade do sistema constitucional como um todo. A proposta de alternância do poder exige que os perdedores momentâneos reconheçam a legitimidade das decisões tomadas pelos vencedores, ainda que discordem delas. O mesmo se diga da autoridade das decisões judiciais. A crítica é importante, mas deve contar com precisão e limites que são também desenhados pela norma constitucional.

³⁷ Note-se, como exemplo, o argumento apresentado pela Ministra Carmem Lúcia, em voto no RE 252555: “Ao determinar o pagamento de indenização adicional equivalente a cinquenta por cento (50%) da última remuneração recebida pelo trabalhador, na ocorrência de dispensa sem justa causa durante o período de vigência da Unidade Real de Valor (URV), o art. 31 da Lei n. 8.880/94 veicula preocupação legítima e necessária do Estado com a preservação do nível de emprego, existente apenas durante o período de transição monetária (implantação do denominado Plano Real). 2. O diploma normativo, no qual consta o dispositivo questionado, configurou medida legislativa emergencial do Estado **em busca do atendimento de interesse social maior, geral e abstrato, para evitar resultados mais desastrosos ou mesmo o completo descontrole da ordem econômica pela Administração Pública**. 3. Norma de ajustamento do sistema monetário, inserida num contexto macroeconômico de combate à inflação, sem conotação com a proteção da relação de emprego exigida pelo inc. I do art. 7º da Constituição da República, a qual configura situação de permanência”. De acordo com o raciocínio, no caso, a

Constituição não deve se curvar a ameaças. É preciso que se mantenha a confiança e a capacidade do direito de se opor às propostas que possam ser violadoras das cláusulas pétreas, ainda que subsista a pressão do discurso econômico.

Como desenvolvimento da tese, propõe-se: aprofundar o entendimento do modelo constitucional, demonstrar como esse modelo interage com as reformas perpetradas e sugerir limites a partir da identificação da ideia de liberalismo democrático. Com isso, pretende-se entender o conflito gerado dentre os estudiosos, conforme acima mencionado, e auxiliar na sua mediação e na sua compreensão.

A tese se debruça sobre a análise dessas questões a partir de duas hipóteses: (i) a hipótese de que a doutrina que compreende a Constituição como um fracasso do projeto inicial, peca ao se afastar do fenômeno econômico, por considerar que o direito poderia ser alheio às ideias econômicas proeminentes e ao cenário econômico, afastando-o ou negando-o; (ii) a hipótese de que o argumento que compreende a Constituição como um sucesso de adaptação peca ao se distanciar do fenômeno econômico não compreendendo seu caráter controverso e não se atentando ao risco da potencial restrição dos direitos pela restrição do orçamento e das atribuições do Estado.

A tese é a de que a interação precisa ser compreendida. Os fenômenos e ideias de viés econômico envolvem tudo a sua volta, inclusive o Estado, os cidadãos e a Constituição. Nada obstante, a Constituição se coloca com utilidade, na limitação desses fenômenos e discursos, em cumprimento dos princípios constitucionais, dos direitos fundamentais e das cláusulas pétreas, porque ela também envolve tudo a sua volta, inclusive a economia. A interação significa influência mútua, a Constituição não pode ignorar ou impedir o fenômeno econômico, seus desdobramentos e discursos proeminentes, mas ao mesmo tempo em que sofre sua interferência, a Constituição deve também interferir.

1.3 CONTEXTO E JUSTIFICATIVA

Escrevendo sobre o desafio da realização dos direitos sociais a partir do aparato administrativo criado pela Constituição de 1988, Clève (2003, p. 292) indicou que embora os objetivos constitucionais fossem os mais arrojados, talvez a estrutura criada para os operacionalizar não fosse:

medida poderia se realizar sem a adoção de lei, em virtude do “contexto macroeconômico de combate à inflação” (BRASIL, RE 252555, 2011, grifos nossos).

Queríamos, naquele momento, construir uma sociedade livre, justa e solidária. Para a realização desses princípios, objetivos e direitos fundamentais, organizamos o Estado brasileiro. Que talvez não tenha sido, no que concerne ao modo de conformação do seu aparelho administrativo, o melhor Estado, concebido a partir das melhores fórmulas. (CLÈVE, 2003, p. 299).

Nota-se aqui, portanto, um reconhecimento pelo autor dos avanços da teoria constitucional em relação à defesa dos objetivos constitucionais e direitos fundamentais. Para ele, estaria claro *o que* se deveria fazer. Nada obstante, há um paralelo reconhecimento da lacuna teórica relacionada a estrutura e políticas concretas de realização dos direitos e objetivos, uma preocupação do autor em relação à falta de reflexão ou consenso sobre *como* fazer. A partir de tal reflexão, conclui que era necessário conclamar os estudiosos do direito para a produção de uma nova cultura constitucional que criasse teoria suficiente para a superação do desafio imposto (CLÈVE, 2003, p. 300).

Três anos depois, Bercovici e Massonetto (2006, p. 68), expoentes da corrente doutrinária aqui já mencionada, da Constituição dirigente, combativa das mudanças constitucionais em matéria econômica e orçamentária, escreveram que a equivocada condução do déficit público e a indiferença do direito constitucional aos temas orçamentários e financeiros impediria a realização de políticas que favorecessem a realização dos objetivos sociais prescritos na Constituição (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 58). Verifica-se, do texto mencionado, o alerta dos autores quanto a necessidade de a doutrina de direito constitucional voltar-se para os instrumentos constitucionais de realização dos direitos, especialmente a parcela orçamentária e o controle do sistema financeiro privado. Para eles, na falta de um modelo jurídico atualizado para lidar com as condições econômicas, o advento neoliberal implicava o retorno ao “arcabouço jurídico liberal do século XIX”. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 57-59). Era mais uma indicação de que a doutrina de direito constitucional precisava, paralelamente ao estudo dos princípios e direitos fundamentais, voltar-se para o estudo da estrutura responsável pela sua efetivação, a partir da organização da economia e do orçamento.

Essa afirmação, de que o aparato constitucional na América Latina, pertinente a instrumentalização da Constituição - a nomeada “casa de máquinas” - não foi devidamente atualizado em comparação ao aparato constitucional de consignação de direitos foi um tema profundamente desenvolvido por Gargarella (2015). O autor, em estudo de diversos textos constitucionais na região, chegou a conclusão de que muito embora os direitos fundamentais tenham recebido tratamento diferenciado e observação profunda da doutrina constitucionalista, especialmente no final do século XX, a parcela dos textos constitucionais e da produção

doutrinária destinada para temas mais relacionados com a operacionalização do sistema continuaram sem grandes atualizações, voltados para o atendimento das necessidades do século XIX (GARGARELLA, 2015).

Em 2013, também, Streeck (2018), mirando a Europa, publicou estudo no qual avaliava uma transformação nos Estados constitucionais da contemporaneidade que tem relação com a obtenção e organização dos recursos públicos. De acordo com ele, uma predileção cada vez maior pela emissão de títulos e obtenção de empréstimos estaria criando governos comprometidos com a estabilidade e a segurança dos credores, mas sem poder em relação às escolhas políticas sobre os gastos (STREECK, 2018). O direito constitucional, portanto, ao lidar com as situações econômicas de crise e discursos de austeridade e estabilidade, teria perdido espaço em seu caráter democrático e transformador. A tese de Streeck (2018) foi especificada para o caso brasileiro pela análise de Scaff (2018, p. 364) que refletindo sobre o texto constitucional de 1988 e a aprovação de políticas restritivas dos gastos públicos em relação à promoção dos direitos sociais, mediante reformas, concluiu que se o sistema constitucional não fosse repensado “eternamente (...) privilegiará o capital em detrimento da redução das desigualdades sociais.” (SCAFF, 2018, p. 365).

Pinto (2019, p. 4.474) também se preocupou com a questão da relação entre o texto constitucional e as reformas que passou diante de justificativas e propostas de viés econômico. Segundo explica a autora, desde a Constituição de 1988, existe debate a respeito das despesas primárias que causam progressivo peso às finanças do Estado diante do aumento populacional e do aumento da estimativa de vida dos brasileiros. Considerando isso, diversas reformas foram propostas, amparadas em produção teórica que defende a redução do custo das despesas primárias. No entanto, ainda de acordo com ela, não se nota correspondência de esforço reformista e teórico para o tratamento dos outros componentes que restringem o orçamento, que por sua vez, são as despesas financeiras e a regressividade da tributação (PINTO, 2019, p. 4474). Ou seja, a autora está de acordo com o argumento de que as despesas primárias aumentam e pesam no orçamento, legitimando mudanças, mas destaca que despesas financeiras e regressividade tributária também tem interferência relevante na restrição dos recursos públicos e não recebem a mesma atenção da doutrina, o que ocasiona em desequilíbrios e resultados arriscados ao projeto constitucional. A autora alerta, portanto, que as reformas do texto constitucional, no que se refere a economia e orçamento, precisam ser pensadas sistematicamente, porque alterações pontuais, ao invés de atualizar o projeto originário, podem acabar o desequilibrando.

Assim, o que os autores mencionados têm em comum, exatamente, é a preocupação com a coordenação entre os objetivos constitucionais propostos em 1988 e a sua realização, mediante os instrumentos também por ela propostos de utilização dos recursos públicos e da atuação do Estado em relação à economia. A questão apresentada, de uma forma ou de outra, nesses excertos, é a de que os meios (ordem econômica, orçamento, sistema financeiro, estrutura da seguridade social etc.) precisam ser tão pensados e debatidos na doutrina de direito constitucional, quanto os fins (objetivos e direitos fundamentais). A outra questão relevante é a de considerar que durante as últimas décadas a Constituição foi bastante alterada, assim como também foi alterado o cenário político e econômico, que é o contexto de aplicação dessa Constituição. Os autores indicam a necessidade de pensar soluções para esses desafios.

A Constituição sofreu diversas reformas que transformaram as propostas originárias para o tratamento dos temas econômicos e orçamentários: reformas para estabilizar a economia, reduzir o Estado, alterar a previdência social, controlar gastos públicos, assegurar o pagamento da dívida pública etc. No entanto, apesar das mudanças, os problemas continuam: há inflação,³⁸ há dificuldade em fazer crescer a economia,³⁹ o sistema previdenciário segue problemático,⁴⁰ a geração de empregos formais segue difícil⁴¹ e as contas públicas continuam desequilibradas.⁴²

A base de financiamento dos direitos proposta em 1988 é insuficiente para os desafios da atualidade e do futuro, além de estar cada vez mais limitada diante da regressividade tributária. Além dos gastos fiscais, os gastos com pagamento de juros da dívida pública são bastante altos e cada dia mais impactantes diante de sua vinculação à política monetária. Situações urgentes como a pandemia de COVID-19 desafiam preocupações para a construção de soluções urgentes que viabilizem um orçamento flexível, mas controlável. Não há consenso a respeito das reformas que foram feitas no passado recente, se eram necessárias, se eram corretas e, no que aqui interessa, especialmente, se eram constitucionais. No entanto, de

³⁸ A título exemplificativo, em 2022, a imprensa noticia: “Em abril, o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) bateu em 12,13% – a maior taxa para um período de 12 meses desde 2003.” (INFLAÇÃO, 2022). “Brasil registra para março a maior inflação em 28 anos.” (FREIRE, 2022).

³⁹ “Com recessões e pandemia, PIB do Brasil tem pior década em 120 anos” (ALVARENGA, 2021). “PIB: Brasil termina 2020 com segunda década perdida — e a pior desde 1900” (ELIAS, 2021).

⁴⁰ “Após 100 anos, Previdência enfrenta reformas, déficit e envelhecimento da população (APÓS, 2023). “Reforma da Previdência: governo Lula quer mudar pensão por morte e aposentadoria por invalidez” (DOCA, 2022).

⁴¹ “DESEMPREGO cai a 8,3% em outubro, com recorde de trabalhadores sem carteira”... (UOL, 2022). “FGV: 87,7% dos trabalhadores informais gostariam de se formalizar via carteira assinada ou CNPJ.” (AMORIN, 2022). “Economia informal no Brasil já equivale ao PIB da Suécia.” (GERBELLI, 2022).

⁴² “Lula vai enfrentar o maior desafio econômico desde Plano Real, diz Mailson à CNN.” (NASSIF; CANDAL, 2022). “Situação orçamentária e financeira é desafiadora, diz Ministério da Economia.” (TEMÓTEO, 2022). “Extrema pobreza bate recorde no Brasil em dois anos de pandemia, diz IBGE.” (SILVEIRA, 2022).

qualquer forma, é possível pensar o tema nesta tese para que se minimize a polêmica diante do que se fará a partir de agora, das reformas que certamente serão propostas num futuro breve.

O trabalho pretende contribuir com o aprimoramento da discussão, sugerindo o aperfeiçoamento do entendimento do modelo liberal e democrático e a defesa da compreensão da interação entre o texto constitucional, as propostas reformistas e os acontecimentos fáticos. Mirar a economia (e as propostas de reforma) não como um oponente e nem como um senhor, mas sim como um elemento a ser considerado, absorvido e eventualmente limitado, naquilo que for incompatível com o projeto constitucional. Busca-se que, mesmo na disputa quanto a constitucionalidade e inconstitucionalidade das reformas, se afaste essa ideia de que a Constituição é passiva, é ignorada, é fraca diante da economia.

O estudo da teoria constitucional não é um fim em si mesmo. Como afirma Holmes (2022, p. 282), não é apenas “o resultado de exercício acadêmico sem importância prática. (...) A teoria constitucional é uma forma de autodescrição profissional das formas de organização do sistema jurídico e do sistema político”. A descrição especializada a respeito da compreensão de como funciona a estrutura constitucional é capaz ela própria de interagir com o fenômeno constitucional, de contribuir com ele e, de certa forma, determiná-lo. Holmes (2022, p. 283) destaca que o reconhecimento de conceitos pela teoria constitucional, para além de descrever a situação constatada diante das dinâmicas reais, tem impacto em como os atores operam, de forma complementar, numa situação em que a realidade e a descrição da realidade se alimentam mutuamente.

A teoria constitucional pensa o fenômeno, mas a teoria constitucional também participa e interfere no fenômeno: “é crucial entender como uma Constituição é observada, por quem ela é observada, desde que pontos de vista, a partir de qual gramática institucional” (HOLMES, 2022, p. 283). A forma como a teoria constitucional compreende a economia tem repercussões na forma como a teoria constitucional compreende a própria Constituição e a capacidade que a Constituição tem de lidar com os acontecimentos e ideias econômicas, sendo revogada por eles e, na opinião de alguns, sendo adaptada por eles, na opinião de outros. Busca-se propor que a teoria constitucional pense o fenômeno econômico como interação, como ferramenta para seu desenvolvimento, que o auxilia e é por ele limitada.

1.4 PRESSUPOSTOS

1.4.1 A Constituição Importa para a Economia

O pressuposto elementar do trabalho defendido é o de que se trata de um estudo no âmbito do direito constitucional, tendo por premissa a crença na superioridade e na utilidade do modelo constitucionalista liberal e democrático e dos elementos que o compõem. A premissa de que o trabalho está ancorado na aceitação e na defesa do modelo constitucionalista liberal e democrático precisa ser desde o início registrada, pois tudo o que aqui se trará como apresentação dos resultados da pesquisa tem por fundamento e finalidade o aprimoramento desse modelo.

A consignação do pressuposto é necessária, pois o fundamento que molda a pesquisa é exatamente o de que o modelo constitucionalista liberal e democrático (especialmente no que aqui interessa, o brasileiro) enfrenta severos obstáculos. Para que seja possível apresentar o problema proposto na tese, será preciso expor com franqueza alguns pontos nos quais o constitucionalismo brasileiro tem sido frágil, ineficiente e contraditório. O detalhamento do problema e o reconhecimento de falhas e fracassos faz parte de um exercício de otimismo quanto ao futuro do modelo e de respeito pelo que até aqui ele conquistou.

O constitucionalismo liberal e democrático é sempre utópico na medida em que não se trata de um fim em si mesmo, mas de uma construção, que inclusive sofre reiteradas transformações, diante das transformações sentidas nos contextos em que o modelo pretende impactar, pois “a ordem constitucional é sempre um processo de “vir a ser” (GOLDONI; WILKINSON, 2018, p. 276). Reconhecer falhas no modelo é uma forma de aprimorar a sua utilidade, não de negá-la.

Este trabalho reconhece um conflito na teoria constitucional brasileira sobre a maneira de compreender a Constituição e as reformas que sofreu em matérias econômicas nos últimos trinta e quatro anos. Também, este trabalho aponta uma ambiguidade na compreensão que a teoria constitucional brasileira tem da relação entre economia e Constituição, considerando argumentos econômicos ora como falácias totais ora como verdades indiscutíveis.

O trabalho está ancorado na compreensão de que, como explica Dixon (2022, p. 2, tradução nossa): “Muito do foco da política democrática desde 1989 tem sido indiscutivelmente uma batalha sobre esses diferentes entendimentos do capitalismo regulado.”⁴³ Ou seja, desde a queda do muro de Berlim, e a partir, também, da elaboração de textos constitucionais que tem o objetivo de compatibilizar a promoção de modificações nas estruturas desiguais da sociedade, com o sistema capitalista, especialmente em países periféricos. Assim, também na forma

⁴³ Texto no original: “Much of the focus of democratic politics since 1989 has arguably been a battle over these different understandings of regulated capitalism.”

defendida por ela, diante de tal realidade, cabe ao constitucionalismo reforçar seus ideais, buscando aprimorar sua eficiência:

(...) isso não significa que devemos nos afastar dos ideais liberais ou da ideia geral de globalização ou formas de ordenamento baseadas no mercado. Em vez disso, devemos buscar uma nova compreensão, mais “democrática” ou pró-social do ideal liberal. (DIXON, 2022, p. 1, tradução nossa).⁴⁴

Propõe-se que a economia e a Constituição interagem, que a economia pressiona a Constituição, mas a Constituição pode se favorecer dela ou limitá-la (embora não possa ignorá-la). A expansão das finanças, a globalização e a abertura dos mercados, nas últimas décadas, trouxeram impactos para o Estado e as comunidades constitucionais e, também, apenas foram possíveis diante da modulação do Estado e das comunidades diante das necessidades desse formato econômico. Pistor (2019) trata sobre essa inter-relação, indicando que institutos jurídicos alimentaram e favoreceram a expansão dos mercados de finanças, por exemplo, mas são também os institutos jurídicos que os limitam e podem determinar a sua ruína (PISTOR, 2019, posição 19).⁴⁵ O texto constitucional e a sua compreensão importam até mesmo porque as reformas constitucionais deverão atender aos moldes prescritos pela Constituição e, no caso brasileiro, ao crivo do controle de constitucionalidade.

1.4.2 A economia importa para a Constituição

(...) o que tememos é a perspectiva de algumas forças políticas virem a argumentar, com êxito, que a única maneira de remediar desastres já em curso — crises econômicas, arraigadas divisões na sociedade, ruptura da ordem pública — é o abandono da liberdade política, a união sob um líder forte e a repressão contra o pluralismo de opiniões. (PRZEWORSKI, 2019, p. 13).

O trabalho trata da importância que o contexto econômico tem diante do estudo da viabilidade do projeto constitucional. A argumentação nesse sentido é a de que as reformas que modificam as atribuições do Estado e reduzem o espaço orçamentário para realização de políticas sociais podem resultar obstáculo no cumprimento dos direitos e objetivos fundamentais. Diante disso, não pode restar a teoria constitucional brasileira inerte, porque os resultados econômicos importam para a realização do projeto constitucional. A falta de recursos

⁴⁴ Texto no original: “But this does not mean that we should walk away from liberal ideals, or the general idea of globalisation or market-based forms of ordering. Instead, we should seek a new, more ‘democratic’ or pro-social understanding of the liberal ideal...”

⁴⁵ Texto no original: “They had powered the expansion of markets in financial assets, but, as it turned out, they were also key determinants in their undoing.”

ou a sua utilização ineficiente tem sido determinante para a crise atual do constitucionalismo liberal democrático e, especialmente, chega a colocar em risco o modelo.

No final dos anos setenta, esteve no auge, no ocidente, o modelo do constitucionalismo de matriz social e a crença de que capitalismo e democracia formavam uma aliança eficiente. De acordo com essa crença, para progredir, o capitalismo dependeria de um Estado democrático com indivíduos livres e a democracia dependeria de um mercado de modelo capitalista. Relembre-se Fukuyama (1989, p. 4, tradução nossa) e a afirmação de que nada haveria para além da aliança entre o livre mercado e a democracia: “existem razões poderosas para acreditar que é o ideal que governará o mundo material a longo prazo.”⁴⁶

Naquele momento havia o entendimento de que o voto universalizado teria capacidade de tornar as sociedades mais iguais com o passar do tempo e o capitalismo mais equilibrado, a renda mais repartida e as condições de vida, em geral, mais dignas (PZREWORSKI, 2019, p. 266): “para quem a democracia era uma promessa e aqueles para quem ela era uma ameaça — passaram a acreditar que a democracia, sobretudo o sufrágio universal, traria igualdade nas esferas econômica e social.” (PZREWORSKI, 2019, p. 7). Esse consenso, vigente até os anos 1970, está atrelado ao sucesso do Estado social do pós-guerra, especialmente nos Estados Unidos e na Europa. A reprodução do modelo implicou, em diversas regiões no mundo, a instauração de constituições liberais para Estados engajados na cooperação transnacional e economias liberalizadas: “eram objetivos universais que todos podiam contar para compartilhar.” (SCHEPPELE, 2016, p. 2, tradução nossa).⁴⁷

Ocorre que, como aponta Scheppele (2016, p. 3, tradução nossa), “não estamos mais nesse momento.”⁴⁸ A autora menciona que essa crença não resistiu e, no início do século XXI, vislumbra-se o recrudescer do modelo de constitucionalismo liberal e democrático, com a queda dos índices de desempenho democrático a cada ano, em diversos países. Para ela, acontece a desilusão dos indivíduos com o modelo e isso faz com que os cidadãos estejam inclinados, inclusive, a testar alternativas de modelo de Estado que não sejam democráticas: “O constitucionalismo liberal e democrático é – para usar a linguagem de marketing – uma marca danificada.” (SCHEPPELE, 2016, p. 4, tradução nossa).⁴⁹

⁴⁶ Texto no original: “there are powerful reasons for believing that it is the ideal that will govern the material world in the long run.”

⁴⁷ Texto no original: “protection of human rights, rule of law, checked and balanced powers, powerful independent judiciaries, open states engaged in transnational cooperation, liberalized economies, and internal and external peace – along with many other things – were universal goals that all could be counted upon to share.”

⁴⁸ Texto no original: “We are no longer in that moment.”

⁴⁹ Texto no original: “Liberal, democratic constitutionalism is – to borrow the language of marketing – a damaged brand.”

No mesmo sentido, Przeworski (2019, p. 37-38) explica que a acomodação entre as classes trabalhadoras, as elites e os governos, foi parcialmente alcançada nos anos de ouro do constitucionalismo democrático, entre a década de 1930 e a década de 1970, porque haveria uma concordância aparente fundada na ideia de que a aceitação do lucro e da herança deveria vir acompanhada da aceitação da tributação e de alguma redistribuição de renda. Todavia, na atualidade, depois das crises econômicas dos anos 1970, da ascensão do neoliberalismo⁵⁰ nos anos 1990 e da crise do sistema financeiro de 2008, essa acomodação se rompeu:

O resultado foi uma acomodação: partidos operários e sindicatos aceitaram o capitalismo, e partidos políticos burgueses e organizações patronais aceitaram alguma redistribuição de renda. Governos aprenderam a organizar esse entendimento: regular condições de trabalho, desenvolver programas de seguridade social e igualar oportunidades, e ao mesmo tempo promover investimento e contrabalançar ciclos econômicos. Mas, talvez esse arranjo agora tenha se rompido. (PRZEWORSKI, 2019, p. 38).

As razões pelas quais há um declínio do modelo de constitucionalismo liberal na atualidade são várias (COLLIER, 2019), mas aqui o enfoque é dado no distanciamento entre as promessas materiais veiculadas pelo modelo constitucional liberal e democrático, as expectativas geradas em relação à fruição de uma vida de bem-estar pelos indivíduos e a falta de capacidade que o modelo tem demonstrado para desempenhar tais promessas e atender tais expectativas.

O que se está colocando é que a insuficiência de resultados das políticas sociais previstas nas Constituições, de acordo com a percepção dos indivíduos que necessitam de tais resultados, está dentre as causas da indiferença que esses mesmos indivíduos podem demonstrar em relação ao modelo do constitucionalismo democrático ou, pode estar mesmo na causa da revolta que alguns indivíduos manifestam contra o modelo.⁵¹ Esse descontentamento impacta

⁵⁰ Para registro de conceito, adotamos a anotação de Calhoun, Gaonkar e Taylor (2022, p. 109, tradução nossa) de acordo com os quais, o neoliberalismo trata-se de “uma convicção radical de que a propriedade privada é a base necessária tanto da liberdade quanto da riqueza.” Texto no original: “a radical conviction that private property is the necessary basis of liberty as well as wealth.” Em complemento, Fukuyama (2022, p. 19): “uma escola de pensamento econômico, freqüentemente associada à Universidade de Chicago ou Escola Austríaca, e economistas como Milton Friedman, Gary Becker, George Stigler, Ludwig von Mises e Friedrich Hayek, que denegriram fortemente o papel do Estado na economia, enfatizando os mercados livres como incentivos ao crescimento e alocadores eficientes de recursos.” Texto no original: “a school of economic thought, often associated with the university of Chicago or Austrian school, and economists like Milton Friedman, Gary Becker, George Stigler, Ludwig Von Mises, and Friedrich Hayek, who sharply denigrated the role of the state in the economy and emphasized free markets as spurs to growth and efficient allocators of resources.” O autor menciona ainda como características relevantes a promoção da desregulação do mercado e de políticas de privatização (FUKUYAMA, 2022, p. 19).

⁵¹ Vale aqui destacar, como ficará mais claro no último capítulo, que as políticas sociais previstas no texto constitucional são exitosas. No entanto, esse êxito pode não ser perceptível diante das expectativas lançadas, das

fortemente na dificuldade de realização do projeto constitucional e pode, inclusive, solapá-lo: “precisamos perguntar (...) o que acontecerá se e quando os governos que hoje comandam as democracias desenvolvidas se mostrarem incapazes de melhorar a vida das pessoas.” (PRZEWORSKI, 2019, p. 16-17).

As condições econômicas fazem parte do contexto no qual a Constituição deve se realizar. Essas condições são mutáveis e imprevisíveis. Condições econômicas favoráveis facilitam o itinerário constitucional e a harmonia dos interesses divergentes no espaço democrático. Condições econômicas adversas esgarçam as discussões, geram frustração e podem até impedir a continuidade de uma Constituição. Um cenário econômico desfavorável pode beneficiar a ascensão de ideias autoritárias e populistas que, uma vez dominantes no espaço público, ameaçam inviabilizar totalmente o projeto constitucional (PRZEWORSKI, 2019, p. 10).

Tushnet (2019, não p.) reconhece que o modelo constitucional de compromisso com uma rede ampla de prestações pelo Estado não tem sido capaz de atender com eficiência as expectativas dos cidadãos. O que é explicado por ele é que o dito constitucionalismo de bem-estar social promete o aumento progressivo do bem-estar material e de condições de dignidade pelo acesso a bens e serviços, prevendo que eventuais situações de crise e desregulação podem ser resolvidas pela utilização de soluções de política macroeconômica e sistemas internos de organização política. No entanto, o que se verifica, na prática, é que “no plano constitucional, a política interna congelou em padrões que impossibilitaram responder com a flexibilidade necessária para cumprir as promessas de bem-estar social em condições econômicas dinâmicas” (TUSHNET, 2019, não p., tradução nossa).⁵²

Essa desesperança é crucial para as críticas que se voltam contra a democracia agora, no início do século XXI: “esse colapso da fé profundamente arraigada no progresso entre as gerações é um fenômeno em escala civilizacional.” (PRZEWORSKI, 2019, p. 131-132). Milanovic’ (2020, p. 16) explica que a falta da capacidade que as democracias liberais e o capitalismo de tipo ocidental têm demonstrado de cumprir suas promessas são um risco para eles próprios:

O capitalismo liberal possui muitas vantagens já conhecidas sendo a mais importante delas a de que a democracia e a prevalência do estado de direito constituem valores em si mesmos, e ambos, em tese, podem ser vistos como responsáveis pelo impulso

necessidades aumentadas e, também, dos padrões que são esperados, em uma sociedade capitalista cosmopolita, de possibilidades ilimitadas de consumo.

⁵² Texto no original: “On the constitutional level, domestic politics froze into patterns that made it impossible to respond with the flexibility needed to fulfill the promises of social welfare in dynamic economic conditions.”

de um desenvolvimento econômico mais rápido, promovendo a inovação e a chance de mobilidade social, e proporcionando com isso quase as mesmas oportunidades de sucesso para todos. É a negação de alguns aspectos cruciais desse sistema implícito de valores, sobretudo o movimento de criação de uma classe alta que se autoperpetua e a polarização entre as elites e o restante da população, que representa a ameaça mais importante à viabilidade do capitalismo liberal a longo prazo. (MILANOVIC', 2020, p. 16).

Essa marca de abatimento nos indivíduos é uma marca de abatimento no modelo do constitucionalismo liberal (COLLIER, 2019, p. 5). A situação desperta a frustração dos indivíduos das camadas menos abastadas em relação às elites e o descontentamento alimenta discursos populistas: “o diagnóstico populista era de que as elites haviam quebrado as promessas que fizeram. (...) Deu uma base sólida ao antielitismo que caracteriza o populismo contemporâneo.” (TUSHNET, 2019, não p., tradução nossa).⁵³ É de se compreender que o populismo contemporâneo se funda em grande medida na crítica contra as elites e que, do ponto de vista dos cidadãos, que apenas se beneficiaram muito lentamente das promessas materiais do constitucionalismo de bem-estar, essa crítica é justificada: “as elites políticas fracassadas devem ser arrancadas de suas posições. Muitas vezes isso requer uma mudança constitucional.” (TUSHNET, 2019, não p., tradução nossa).⁵⁴

Scheppele (2018, p. 576) notou que o declínio da confiança da população nas instituições pertencentes ao modelo do constitucionalismo liberal e democrático, na atualidade, foi proeminente naqueles países mais duramente afetados pela crise de 2008. A insatisfação da população com a falta de condições efetivas para uma vida boa pode dar margem para que políticos de viés autoritário transformem as críticas feitas à falta de efetividade e cumprimento da Constituição, em críticas ao próprio sistema constitucional. Há um discurso, cooptado por esses políticos, que ataca as elites privilegiadas, a desigualdade, a corrupção e a ineficiência do Estado para a gestão de recursos públicos. O risco para o constitucionalismo está nas soluções que esse movimento argumenta como alternativas para sanar os mencionados problemas, que não necessariamente contemplam a existência de estados democráticos em moldes do constitucionalismo liberal (PRZEWORSKI, 2019, p. 13).

Diante da situação econômica adversa, com restrição de empregos, as pessoas ficam mais suscetíveis a temer a perda de suas ocupações para imigrantes, por exemplo. Ou, tendem a considerar políticas de proteção de minorias, especialmente políticas de ações afirmativas

⁵³ Texto no original: “In short, the populist diagnosis was that elites had broken the promises they made. That diagnosis was largely correct. It gave a solid foundation to the anti-elitism that characterizes contemporary populism.”

⁵⁴ Texto no original: “the failed political elites must be uprooted from their positions. Often this requires constitutional change.”

como estratégias injustas (muitas vezes, o branco que está em dificuldades financeiras poderá não apoiar uma política que beneficie indígenas, por exemplo, pois pode se considerar preterido e igualmente necessitado da ajuda do Estado). Banerjee e Duflo (2020, p. 23) indicam que os políticos podem alimentar esses receios fazendo mau uso dos fatos.⁵⁵

O fator econômico para análise do risco democrático é fundamental considerando essas informações: “Tanto os trabalhadores de mais idade, que foram marginalizados quando suas qualificações perderam valor, quanto os jovens, ingressando num mercado de trabalho desanimador, foram para os extremos do espectro político.” (COLLIER, 2019, p. 6). Nesse sentido, a preocupação com a eficiente utilização dos recursos públicos, para a redistribuição adequada da renda e a redução das desigualdades sociais, é uma preocupação determinante para a preservação do regime democrático. Se as condições de vida de fato não melhoram significativamente e as pessoas de fato não participam das decisões políticas relevantes, é natural que desconfiem de que o sistema democrático é uma farsa e não estariam em situação pior em um sistema de outro tipo (PZEWORSKI, 2019).

A compreensão de tal contexto é indispensável para o entendimento da crise do Estado de tipo liberal democrático na contemporaneidade, especialmente em relação à ascensão de regimes populistas, porque a impossibilidade de mobilidade social compromete o interesse da população no processo democrático: “as eleições não costumam oferecer muitas opções: na maior parte das vezes, quem quer que venha a ocupar o cargo seguirá o mesmo paradigma político que seguiriam seus adversários derrotados.” (PZEWORSKI, 2019, p. 9). Essa percepção de que o voto não tem relevância, descredibiliza o modelo constitucionalista. Isso desafia os indivíduos a pensarem que as condições poderiam ser melhores em um regime sem eleições. Ou que, ainda que as condições não fossem melhores em um sistema sem eleições, ao menos não haveria eleições: “As pessoas, quando acreditam que os resultados das eleições não fazem nenhuma diferença em sua vida, se voltam contra o sistema.” (PRZEWORSKI, 2019, p. 27).

A teoria constitucional, portanto, ao analisar as reformas pelas quais a Constituição passou e as suas justificativas econômicas, precisa ter em conta que a realização das promessas constitucionais é um pressuposto da manutenção do regime constitucional. Isso significa que

⁵⁵ “Nos dias anteriores à eleição presidencial francesa de 2017, Marine Le Pen alegava, a todo momento, que 99% dos imigrantes eram homens adultos (na verdade, eram 58%) e que 95% dos migrantes que se estabeleceram na França “viviam às custas do país”, porque não trabalhavam lá (na verdade, 55% dos imigrantes na França estavam empregados).” (BANERJEE; DUFLO, 2020, p. 23). Compare-se a afirmação acima, com a constatação de Collier (2019, p. 05) de que os menos instruídos estiveram no centro de situações como a insurgência do partido de Marine le Pen, além da vitória de Trump nos Estados Unidos, por exemplo. (2019, p. 5).

recusar reformas, agarrando-se ao texto original de 1988, e ignorando argumentos econômicos, é tão arriscado quanto aceitar acriticamente esses argumentos, evitando pronunciar sobre as reformas que podem contrariar não o texto original de 1988, mas a essência constitucional, presente em suas cláusulas pétreas. Nessa medida se faz necessário reconhecer que um dos objetivos constitucionais, pela noção de desenvolvimento, é a estabilização da economia e o crescimento econômico que propicia o investimento, tal como favorece os cofres do Estado, beneficiando sua atuação. Por todo o exposto, a economia importa para o direito constitucional, importa para a democracia e para as constituições liberais.

1.4.3 A economia é controversa

A mensagem era clara: deixe isso para os profissionais, você possivelmente não conseguirá entender nada. Mesmo que você não goste muito dos investidores financeiros (...) trata-se de um pessoal muito capacitado; na verdade, tão excepcionalmente capacitado que **a fiscalização democrática dos mercados financeiros não era nem sequer cogitada.** (GRAEBER, 2016, p. 25, grifos nossos).

É importante destacar uma característica geral do debate a respeito de temas econômicos nas sociedades democráticas contemporâneas. Além do debate público quanto as ideias a respeito das escolhas econômicas, há uma controvérsia, que antecede essa discussão e versa exatamente sobre a viabilidade de se levar ao debate público a decisão a respeito das escolhas econômicas. Ou seja, mais do que definir em um espaço de debate público sobre o caminho econômico a ser adotado, antes é preciso aventar se o debate público é o espaço adequado para discutir quanto aos caminhos econômicos possíveis. Isso porque, para em relação aos temas econômicos uma noção de que seriam objetivos demais ou complexos demais, de modo que não haveria sobre o que discutir ou os cidadãos não seriam capazes de participar dos debates pela falta de conhecimento especializado, de modo que o espaço democrático também não teria instrumentos para lidar com as questões econômicas, com a agilidade e a sofisticação que elas demandam (LOUREIRO; ABRUCIO, 2012).

De acordo com esse discurso, manter as decisões a respeito de questões econômicas afastadas do debate público seria, inclusive, benéfico para a finalidade do desenvolvimento da própria democracia. A economia, sendo mais ordenada que a política, quando deixada para os economistas, seria capaz de trazer melhores resultados econômicos de forma mais rápida, e esses resultados contribuiriam para a realização dos direitos no espaço democrático. Contrariamente, ao levar para discussões políticas temas de relevância econômica, o Estado

estaria comprometendo a governabilidade, a capacidade decisória do governo e impedindo a produção de soluções objetivas.

Grande parte dos autores atuais em Economia vê a política como espaço de irracionalidade, a ação estatal como geradora de ineficiências para o mercado e as práticas democráticas como obstáculos à eficácia das políticas econômicas. O fracasso de uma medida econômica é frequentemente creditado à política. (LOUREIRO; ABRUCIO, 2012, p. 616).

Sallum Jr. (1994, não p.) refere também a existência de um discurso que encara o Estado como uma figura que atrapalha o mercado “seja porque apresenta desequilíbrio interno (desajuste fiscal, descontrole financeiro ou administrativo) que perturba o funcionamento do setor privado, seja porque intervém de forma indevida no sistema econômico.” (SALLUM Jr., 1994, não p.). Essa compreensão teve seu ápice nos anos 1990, por um discurso que assemelha a economia com algo neutro e eficiente, enquanto a política, espaço no qual se criam as leis e instituições e se exercem os atos administrativos, seria naturalmente caótica. Essa forma de pensar se tornou proeminente a partir de então e, sua exacerbação, no sentido de que a eficiência de resultados depende do insulamento dos temas econômicos, seria um dos fatores que causaram a crise econômica de 2008 (LOUREIRO; ABRUCIO, 2012, p. 616). Para os autores referidos, mesmo após a crise de 2008, e ainda que se verifique que a causa da crise foi prioritariamente a exacerbação do poder das finanças e exatamente a falta de regulação e controle, as soluções propostas para os problemas econômicos continuaram aliadas à ideia base de que é preciso “salvar os mercados e, no geral, demonizar os políticos.” (LOUREIRO; ABRUCIO, 2012, p. 616).

Especificamente quanto ao fenômeno mencionado, em solo brasileiro, Loureiro (1992, não p.) aponta para a formação e o destaque, na elite dirigente, de um grupo especializado, por ela chamado técnico científico, que concorre com o grupo legitimado democraticamente pelos votos, na condução dos temas de justificativa e fundamento econômico. No Brasil, o período ditatorial teria favorecido a consolidação da ideia de que a gestão da economia depende de uma abordagem exclusivamente técnica, como explica também Diniz (2001, não p.). Isso implica na redução do espaço de discussão diante das propostas que versam sobre temas econômicos:

(...) a valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, percebida como campo de competência exclusiva de uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe política. (DINIZ, 2001, p. 17).

Seguindo esse raciocínio, Loureiro (2016, p. 221) explica que no período ditatorial os órgãos do governo se acostumaram a tomar decisões com escassa fiscalização e esse foi um dos aspectos que não sofreu nenhuma modificação com o advento da democracia, quando se consideram as decisões que se justificam a partir de argumentos econômicos. A mesma autora, em outro texto (Loureiro, 1992, não p.), refletindo a respeito dos aspectos práticos do tema, defende ter constatado que no Brasil muitas disputas quanto aos projetos de desenvolvimento e alternativas políticas econômicas não ocorrem no plano político, mas em paralelo, ocorrem em alas internas nos órgãos governamentais, nos quais os especialistas estão alocados: “essa elite ascende aos postos de poder nos organismos governamentais sem grande competição com seus concorrentes externos (políticos tradicionais ou homens de partido).” (LOUREIRO, 1992, não p.).

Loureiro (2016, p. 221) explica que mesmo no período democrático, as decisões macroeconômicas, por exemplo, seguem sendo tomadas por grupos muito restritos de profissionais advindos da academia e do mercado financeiro, que compõem as equipes econômicas. Essas equipes, de acordo com ela, além de serem capacitadas para planejar a economia, possuem uma importante função, por vezes, que é a de blindar a figura política para que os políticos não precisem justificar decisões econômicas, uma vez que passam a justificá-las, exclusivamente, como decisões da equipe econômica.⁵⁶ Essas decisões causam alterações significativas no cotidiano dos cidadãos, sem que tais debates, por muitas vezes, tenham passado pelo Legislativo, sem que se submetam a uma ampla cobertura midiática e sem que recebam controle do Poder Judiciário.⁵⁷ É interessante notar que mesmo quando das votações no Parlamento ou das decisões no Judiciário, quando o tema versa sobre economia, muitas vezes, os próprios parlamentares e juízes se afastam da discussão, por considerá-la insopelável, exata, aritmética.⁵⁸

⁵⁶ Texto no original: “De hecho, em el período democrático las políticas macroeconómicas continúan manejándose em espacios restringidos de toma de decisiones, particularmente a través de los llamados “equipos económicos”. Estos se conforman mayormente por economistas reclutados directamente en la academia o los mercados financieros, y han gozado de amplias facultades para formular e implementar medidas y planes. Su trabajo se lleva a cabo em una suerte de aislamiento, con la protección personal del presidente frente a las presiones externas, escudados les escrutinio público y sin necesidad de coordinar sus acciones con los partidos políticos.” (LOUREIRO, 2016, p. 221).

⁵⁷ “Em nome da racionalidade econômica, do combate à inflação e da estabilidade do sistema bancário, ou, num sentido oposto, em resposta a demandas do sistema político, a reivindicação do sistema econômico, aos reclamos pela democratização do crédito e pela redução dos spreads bancários, todas as semanas pode-se assistir a uma série de normas que, embora não sejam provenientes do Poder Legislativo, alteram o estatuto da liberdade e da propriedade...” (ROCHA, 2004, p. 31-34).

⁵⁸ Vide nota 60.

O trabalho proposto rompe com esse pensamento e assume que as decisões econômicas são também eminentemente políticas. Decisões de extrema relevância que afetam diretamente o cumprimento dos objetivos constitucionais e que devem passar por amplo debate democrático e controle. Diante das controvérsias que se colocam no cenário nacional a respeito de temas como sustentabilidade da previdência social, dívida pública, taxa de juros, regras fiscais e outros, mesmo entre os economistas surgem divergências. A concordância pode estar em uma determinada vertente do pensamento econômico, mas não em todas elas, especialmente não entre ortodoxos e heterodoxos.⁵⁹

É certo que para debater assuntos pertinentes às estratégias econômicas dos governos e definições orçamentárias, os elementos técnicos são extremamente relevantes, não se podendo ignorar os resultados das análises de dados e a devida deferência aos especialistas. Mas, embora exista a determinante técnica e especializada, não há também como fugir da compreensão de que definir questões de estratégia de desenvolvimento e organização do orçamento é um processo inerente ao espaço democrático, em um Estado de Direito. O reconhecimento do espaço da tecnicidade não pode impedir que a política discuta a economia e que o direito a avalie: “A negação ou a crítica à racionalidade da política, no entanto, não pode obscurecer o fato de que as decisões dos técnicos são tão discutíveis quanto as dos políticos.” (BERCOVICI, 2016, não p.).

Por outro lado, é preciso ainda esclarecer que o rótulo tecnicista das questões econômicas dificulta o seu controle pela mitigação da transparência do debate.⁶⁰ Nessa linha, como afirma Downs (1960, p. 564, tradução nossa), por exemplo, “por ser uma tarefa tão complexa e demorada obter informações políticas adequadas, o eleitorado é cronicamente

⁵⁹ Sobre a definição de ortodoxia e heterodoxia econômica, vide nota 04. Note-se, como exemplo da divergência entre economistas, o estudo formulado por Hegele (2017) a respeito do debate entre ortodoxos e heterodoxos, no que se refere a proposta de reforma constitucional para a definição do teto de gastos públicos: “Os economistas ortodoxos atribuem o déficit público ao excesso de gastos do governo e, para atenuá-lo, defendem corte nos gastos. Por outro lado, de acordo com a análise heterodoxa, o déficit fiscal da economia brasileira refere-se a um problema de receita, sendo necessário aumentá-la por meio de arrecadação tributária para atenuar o déficit. Os economistas heterodoxos argumentam que a restrição aos gastos, bem como aos investimentos, defendida pelos ortodoxos prejudica a economia, principalmente devido ao multiplicador vinculado ao gasto público que é expressivo.” (HEGELE, 2017, p. 95).

⁶⁰ Veja-se, por exemplo, a proposta de emenda constitucional de reforma da previdência de 2019. Na época, o Ministério da Economia optou inicialmente por não dar transparência aos cálculos que informavam a proposta. A justificativa para o sigilo seria o risco de instabilidade do mercado: “Quebrar sigilo da Previdência afetaria mercados e tramitação, diz governo...” (MADEIRO, 2019). Depois de iniciada a tramitação, o Ministério apresentou dados e acadêmicos questionaram o procedimento: “Pesquisadores descobrem trapaça do governo em cálculos da reforma da Previdência.” (DRUMMOND, 2019). Foram propostos mandados de segurança perante o STF n. 36435 e 36433, questionando o sigilo, mas ambos os processos não receberam análise de liminar na ocasião e acabaram por ser extintos, diante da incompetência e perda de objeto pela promulgação da emenda constitucional e pela apresentação posterior dos estudos inicialmente protegidos (BRASIL, MS 36435, 2020) e (BRASIL, MS 36433, 2020).

ignorante dos custos e benefícios de muitas políticas governamentais reais em potencial.”⁶¹ Para Downs (1960) quanto maior e mais complexa se torna a comunidade e a economia, maior e mais complexa se torna a discussão orçamentária e menos pessoas estão dispostas e capacitadas para realizá-la.

Essa visão de Downs (1960), embora adequada, não é exclusiva do tema orçamentário, podendo ser expandida. Isso porque, o raciocínio trazido pelo autor para defender a complexidade das discussões sobre orçamento pode de igual modo ser transposto para qualquer outro tema a ser debatido no espaço democrático. É certo que quanto mais complexa a comunidade e a economia, mais complexa a discussão orçamentária, mas nessa mesma linha, mais complexa também qualquer discussão, quanto aos mais variados temas: igualdade, família, guerra, saúde, educação, meio ambiente etc. A complexidade não é uma exclusividade da economia e do orçamento e não é uma autorização para o afastamento do debate democrático.

O que se pretende demonstrar, portanto, é que existe no pensamento contemporâneo, uma forma de compreender o mundo que defende a superioridade da economia em relação à política. De acordo com essa forma de pensar, a economia seria naturalmente mais racional e objetiva, enquanto a política seria caótica (LOUREIRO; ABRUCIO, 2012). Para esse entendimento, portanto, o Estado, enquanto uma entidade eminentemente política, funcionaria como um elemento defeituoso, que atrapalha a economia e que deve estar à sua disposição. Essa visão foi dominante especialmente no final do século passado, teve seu ápice a partir da década de 1990 e chegou a um ponto de crise a partir de 2008. No entanto, mesmo depois da crise, que é uma crise do mundo das finanças, a visão persiste em grande medida.

Essa visão está embutida na forma como parcela da doutrina de direito constitucional encara as propostas de reforma, defendendo que as discussões são aritméticas e não ideológicas.⁶² Portanto, o que se quer aqui consignar é que não há de se estranhar que o insulamento dos temas econômicos, como ideia prevalente, tenha perpassado também para parcelada da doutrina estudiosa do direito constitucional. É consequência de um cenário mais global que alguns juristas brasileiros concordem com a ideia de que argumentos econômicos

⁶¹ Texto no original: “Because it is such a complex and time-consuming task to obtain adequate political information, the electorate is chronically ignorant of the costs and benefits of many potential real government policies.”

⁶² Sobre o assunto, veja-se a matéria jornalística: “Em palestra sobre os 30 anos da carta constitucional, em evento promovido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) no Rio, Barroso disse que o equilíbrio das contas deveria ser um preceito básico da administração pública.” A reforma da Previdência não é escolha ideológica, é escolha aritmética”, afirmou Barroso. (BARROSO, 2018, não p.)

proeminentes (em geral, argumentos ortodoxos) estão para fora das discussões do direito constitucional.

Acontece que o discurso mencionado, que afasta a economia da política, indicando ser a primeira mais objetiva ou racional também é um discurso frágil. A economia não é ciência exata e mesmo entre os economistas, como dito, existem reiteradas divergências a respeito da forma de resolver problemas econômicos. Isso porque, as discussões econômicas também são discussões políticas e morais. Muito embora exista um rótulo de exatidão nos temas econômicos, o assunto pode ser muitas vezes tratado de maneira pouco objetiva, a partir de um contexto cênico e emotivo. Blyth (2017, p. 461, grifos do autor) exemplifica: “a maioria das discussões (...) assume a forma de moralidades entre **boa austeridade e má despesa.**”

Essa forma de pensar certamente influencia os estudos jurídicos, de modo que o panorama no qual se insere essa pesquisa precisa conhecer que parte da dificuldade do constitucionalismo em discutir questões econômicas e orçamentárias advém dessa dificuldade geral que existe em trazer a economia para a esfera do debate público, sem entendê-la como algo de cientificidade inquestionável.⁶³ Silva (2018, p. 19) exemplifica, nesse sentido, quanto as controvérsias da esfera da economia, que os argumentos econômicos estão disponíveis podendo justificar diferentes propostas políticas, não havendo uma razão determinante para que a questão fiscal seja priorizada nos debates em detrimento do tema cambial, por exemplo.

É interessante notar que as discussões a respeito de assuntos econômicos são muitas vezes, até mesmo, realizadas a partir de um vocabulário correspondente ao das emoções humanas, como chamam atenção Alves Jr. e Studart (2022, não p.): “O moralismo embutido em expressões como “descalabro fiscal” e “gastança” invadiu a literatura acadêmica, os documentos oficiais, os programas de governo e os processos administrativos/judiciais.” O vocabulário é cercado de posições morais, que não devem ser ignoradas ou invisibilizadas. Os autores que estudam os temas econômicos e intentam relacioná-los com a Constituição, comumente, também defendem suas ideias a partir de uma concepção política e moral, que não é imparcial.

Este trabalho não ignora essa dificuldade e assume, desde logo, que também nutre a preferência de uma posição moral. O cenário pós-financeirização⁶⁴ é absolutamente complexo,

⁶³ Nesse sentido, veja-se a explicação de Silva (2018, p. 19): “embora a decisão política –sobretudo sobre questões de cunho mais específico –se apoie em elementos técnico-científicos, estes dificilmente serão capazes de oferecer um único e inequívoco caminho a ser seguido. Isso porque os valores e as visões de mundo que dão sentido à realidade e hierarquizam prioridades estão profundamente presentes não apenas no âmbito da política, mas da própria ciência econômica”.

⁶⁴ O conceito de financeirização (e expansão das finanças) será mais bem trabalhado no item 3.3. Por esclarecimento, adere-se ao resumo de Braga, Oliveira, Wolf et. al. (2017, p. 829): “novo padrão sistêmico de

envolvendo escolhas econômicas e políticas de resultados incertos e permeadas de contextos. Há que se compreender que nos aparatos institucionais e constitucionais que direcionam a discussão existe uma escolha moral (Silva, 1998, p. 45). Aqui, está-se referindo, basicamente, aos objetivos constitucionais, aos princípios consignados e aos direitos fundamentais que a Constituição pretende defender. O pressuposto fixado, portanto, é o de que os assuntos econômicos detêm aspectos morais e políticos que podem ser debatidos e esse trabalho se preocupará em debatê-los, considerando o projeto constitucional, liberal e democrático.

1.4.4 As ideias importam

Nosso mundo é consequência de decisões passadas; o mundo de amanhã será o produto das decisões que tomamos hoje. Mas como essas decisões são tomadas? **Como se pode considerar em um momento que uma boa política econômica se baseia no livre comércio, enquanto em outros momentos foi considerado vital conceder subsídios generosos aos exportadores domésticos ou proteger a economia da concorrência internacional?** A maioria dos pesquisadores e acadêmicos acredita no poder das ideias. (CAYLA, 2021, posição 121, tradução nossa, grifos nossos).⁶⁵

Existe um conjunto de ideias econômicas conflituosas que nutriu a elaboração da Constituição, no que se refere a definição de direitos, ordem econômica, finanças públicas e sistema financeiro. Esse conjunto de ideias passou por mudanças nos últimos trinta e quatro anos. As ideias ajudam a explicar a consolidação das normas, a forma como são interpretadas e, porque, muitas vezes, são reformadas: “ideias econômicas ajudam a explicar continuidades e mudanças nos padrões decisórios, e, conseqüentemente, no próprio formato das instituições e das ferramentas utilizadas.” (SILVA, 2018, p. 14).

Ideias econômicas são argumentos, conceitos, ferramentais teóricos que os estudiosos elaboram e concatenam sustentando ou refutando determinadas teses econômicas enunciadas, inclusive em debates políticos, e que favorecem a explicação de que a proposta tem viabilidade concreta (ou não) a partir da ponderação da técnica.⁶⁶ No caso da Constituição de 1988, as ideias econômicas aparecem como sustentação de pontos de vista, que podem defender, por

riqueza (...) em que as operações financeiras ganham importância cada vez maior na gestão de ativos e passivos por parte das famílias e das empresas, e não apenas de instituições do mercado financeiro.”

⁶⁵ Texto no original: “Our world is the consequence of past decisions; tomorrow’s world will be the product of the decisions we make today. But how are these decisions made? How can we consider at one time that a good economic policy is based on free trade, while at other times it was considered vital to give generous subsidies to domestic exporters or to protect the economy from international competition? Most researchers and academics believe in the power of ideas.”

⁶⁶ O conceito trabalhado por Silva (2018, p. 30) é: “instrumentos para solução de problemas, ou mesmo a chave de leitura que os *policymakers* utilizam para definir o que são problemas e porque uns prevalecessem em importância sobre outros.”

exemplo, que o sistema de financiamento previsto constitucionalmente não seria suficiente para a quantidade de direitos prescritos⁶⁷ ou que seria suficiente desde que não houvesse sofrido diversas alterações que visaram assegurar o pagamento das despesas financeiras,⁶⁸ argumentos de que o sistema previdenciário possui um déficit ou de que esse déficit é uma ficção,⁶⁹ argumentos no sentido de que a dívida pública compromete o crescimento econômico⁷⁰ e argumentos no sentido de que desde que a dívida seja contraída em moeda nacional, não haveria risco para a sua sustentação.⁷¹ Como explica Silva (2018, p. 19, grifos do autor) “especialistas se credenciam para ditar os limites entre o possível e o impossível (...) revestir certas decisões de legitimidades como também para fornecer receituários e caminhos que conformam o **como** fazer.”

Considerando que o **como** é o espaço problemático, uma vez que há algum consenso sobre o **que** fazer, a partir das cláusulas pétreas como parâmetros que não se pode abolir, o espaço das ideias econômicas reforça sua importância no tema estudado, porque como mencionou o autor na passagem transcrita, as ideias econômicas se impõem com importância exatamente na justificativa de estratégias sobre **como** realizar objetivos. Os objetivos estão definidos na Assembleia Constituinte em um espaço de discussão amplo, porque o Poder Constituinte é ilimitado, mas a forma de realizar os objetivos é uma decisão em espaço mais

⁶⁷ Dentre os mais conhecidos críticos da Constituição, nesse sentido, estão Miguel Reale e Roberto Campos: “Lembrando que Miguel Reale teria reputado o produto da Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte uma “patifaria”, Roberto Campos disse que uma patifaria “exigiria uma coerência volitiva superior”. Segundo ele, “trata-se apenas de um besteiro incremental. Ou seja, um superbesteiro”. E arrebenta: “É uma mistura de tudo: mesquinhez, xenofobia, irracionalidade econômica, corporativismo, pseudonacionalismo e vários outros ‘ismos’ infectos.” (LEAL, 2019).

⁶⁸ Em texto produzido no período da pandemia mundial de COVID, tratando da preocupação com a manutenção e cumprimento do teto de gastos, a autora comentou, por exemplo, que as reformas deveriam estar preocupadas em manter a aplicação dos mínimos no custeio dos direitos e não na regularidade fiscal: “Quebrar as regras que fixam garantias mínimas de custeio dos direitos fundamentais, ou seja, o piso da proteção social para manter um teto em ruínas é, a bem da verdade, dar causa ao naufrágio da embarcação que navega em plenas águas revoltas de uma guerra distributiva extremamente desigual.” (PINTO, 2020, não p.).

⁶⁹ Nesse sentido, a tese de que há déficit, por exemplo: “Déficit na Previdência atinge R\$ 261,2 bilhões em 2022.” (DEFICIT, 2023) e “Rombo da Previdência cresce 6% e chega a R\$ 261 bilhões em um ano.” (ROMBO, 2023). Entendendo que não há déficit: “O ‘déficit’ da Previdência é fake”. (FATTORELI, 2019).

⁷⁰ “Dívida alta emperra crescimento da economia, alertam ex-auxiliares de Guedes.” (VENTURA, 2022).

⁷¹ Veja-se: “Mas aí você pode me perguntar: A dívida não pode causar crise de confiança? Se a dívida é externa, de fato, o país não tem capacidade de emitir a moeda. É uma situação muito perigosa”, diz. “Mas não é o caso do Brasil.” (TUON, 2020). Em relação ao tema, Resende (2023) aponta um panorama da controvérsia. Para ele os economistas e a mídia martelam insistentemente o problema do déficit público, da insustentabilidade da dívida, que estaria numa trajetória explosiva, que o país estaria à beira de um abismo fiscal”, no entanto, segundo defende “A dívida pública interna é um passivo do Estado e um ativo — líquido e sem risco — do setor privado. Assim como a moeda, a dívida pública presta um serviço aos poupadores, às empresas, aos ricos, aos rentistas e a todos os agentes na economia que precisam transferir poder aquisitivo no tempo sem correr riscos. Se o Estado se tornasse subitamente — ou milagrosamente como preferirão dizer seus críticos — superavitário e a dívida pública fosse integralmente resgatada, a economia teria sérias dificuldades para se manter saudável. Assim como no caso de uma súbita contração monetária, muito provavelmente, entraria em profunda recessão. A moeda e a dívida pública interna são um bem público indispensável ao bom funcionamento da economia.” (RESENDE, 2023, não p.)

reduzido, no domínio da racionalidade e da técnica, entre estratégias que podem ser mais ou menos adequadas para o atingimento dos fins.

Existem conceitos e arranjos que influenciaram a elaboração da Constituição de 1988, quanto às estratégias de desenvolvimento econômico a serem realizadas pelo Estado, quanto as bases de financiamento dos direitos fundamentais, quanto a forma de condução do orçamento, que foram depois transformados diante das circunstâncias, governos, políticos eleitos, reformas propostas e condições econômicas enfrentadas nos anos seguintes. Nestas circunstâncias algumas ideias econômicas se mantiveram, outras ideias surgiram e algumas ficaram para trás. Para entender isso é preciso reconhecer a inter-relação entre as ideias sobre economia e a influência que exercem no ambiente político e jurídico. O reconhecimento e entendimento das ideias que são dominantes em determinados momentos, ambientes e para determinados indivíduos pode auxiliar na explicação de como o sistema normativo constitucional partiu de um formato em 1988 e chegou a outro três décadas depois. Dar importância para as ideias e reconhecê-las assim, como ideias (e não como fatos) auxilia em uma compreensão mais completa dos fatores que influenciam a aprovação de determinadas reformas ou a sua rejeição, ultrapassando um entendimento de que apenas os fatos ou os interesses de agentes e as instituições teriam relevância (SILVA, 2018).

Definições sobre a forma de interação entre economia e política, convicções a respeito de como o Estado deve se portar em matéria econômica, entendimentos a respeito de quais as prioridades para o gasto público, são debates alimentados por ideias econômicas. Essas ideias precisam ser reconhecidas, compreendidas e debatidas, pois “somente a inclusão das ideias dos atores políticos poderia explicar adequadamente os processos decisórios.” (PERISSONOTTO e STUMM, 2017, p. 123). Assim, como explica Silva (2018, p. 13) ao discutir questões a respeito de decisões econômicas deve-se reconhecer que, uma vez que se consolida a defesa de que as decisões econômicas são mais técnicas do que políticas, cria-se um aparato técnico para dar legitimidade a este argumento: “desde o advento da macroeconomia, as ações estatais se embasam cada vez mais em um conjunto de saberes e teorias a partir dos quais se tomam decisões estratégicas, sejam sobre medidas fiscais, cambiais ou monetárias.” (SILVA, 2018, p. 13).

Nestes mais de trinta e quatro anos de vigência da Constituição, diferentes ideias circularam e foram defendidas. Em 1988, por exemplo, um tema central para os debates constituintes era a tensão global entre comunismo e capitalismo. Fazia parte das discussões principais da constituinte a defesa de ideias econômicas que estavam mais afiladas à um ou outro modelo e aos seus instrumentos de funcionamento. Depois da queda do muro de Berlim

e da crise do modelo socialista, nos anos seguintes, essas discussões perderam em importância, e deram abertura para outras ideias econômicas que, nos anos noventa evidenciavam a globalização, a abertura do mercado e a estabilidade da moeda. Em 2008, com a crise do mundo das finanças, novas ideias passaram a circular, sugerindo que o Estado precisaria garantir a estabilidade econômica ativamente, protegendo as instituições bancárias e financeiras. Por fim, ainda como exemplo, depois da COVID 19, algumas crenças econômicas anteriores foram problematizadas, como o padrão dos níveis de endividamento dos Estados ou o grau de proteção da indústria nacional.⁷²

O raciocínio é exemplificativo, pois o que se quer indicar é que a compreensão da Constituição e as propostas de reforma em temas econômicos se fazem a partir de ideias, as quais embasam as plataformas políticas dos governantes, convencem o Legislativo, contagiam o Judiciário, estão nos debates midiáticos e são absorvidas pelo eleitorado. Essas ideias estão em conflito e transformação nas últimas décadas, nada obstante a Constituição seja sempre a mesma em suas cláusulas pétreas (e sempre outra, considerando as diversas compreensões possíveis destas cláusulas no tempo). A Constituição é encarada da perspectiva destas ideias em economia e essas ideias precisam se adequar aos limites da Constituição e da compreensão que se tem dela.

O papel das ideias econômicas tem sido cada dia mais considerado nas análises de ciência política, pois a política faz uso das ideias econômicas, que se colocam à disposição do embasamento das propostas (SILVA, 2018, p. 30). Essas propostas são relevantes para o trabalho, pois muitas vezes se apresentam como propostas de reforma constitucional:

Essas análises constituem um programa de pesquisa que foca no uso que a política – universo marcado por embates e lutas por poder – faz das ideias econômicas disponíveis, utilizando-as à medida em que elas (as ideias) lhes forneçam instrumentos e soluções para problemas de um modo que seja politicamente viável em dado momento. (SILVA, 2018, p. 30).

A forma de tratar um problema é influenciada pelas ideias que circulam a respeito daquele problema. Definir o que é um problema, inclusive, já é algo marcado pelas ideias, pois “um conjunto de ideias fornece uma determinada leitura da realidade econômica.” (SILVA, 2018, p. 33). O que se quer dizer é que embora uma reforma constitucional possa ser proposta a partir de uma determinada crise econômica insurgente ou um determinado interesse de grupo, ou por exigência de modelos institucionalizados, este trabalho acresce que os fatos, interesses

⁷² Sobre o tema ver Resende (2022).

e instituições apenas se tornam fundamentos de uma determinada reforma porque estão de acordo com ideias econômicas que se fazem críveis naquele cenário. O próprio enquadramento e relevância conferidos ao fato, interesse e instituição não é natural ou inevitável. Ou seja, não se compra nesta tese o argumento de que a Constituição foi reformada por conta apenas do interesse irrefreável de uma determinada elite ou por conta de um acontecimento fático insuperável de crise ou em virtude de uma tese econômica de aritmética insuperável e a exigência de um determinado órgão internacional, por exemplo.

O que se quer aqui consignar é que as condições econômicas dadas são relevantes, as condições normativas dadas são relevantes, os interesses dos políticos, dos investidores (ou rentistas) e dos trabalhadores, por exemplo, são relevantes, mas a compreensão da norma constitucional e da sua interação com a realidade econômica depende também da compreensão das ideias que perpassam as pessoas, instituições e normas. As ideias podem criar, alterar e destruir composições (PERISSINOTTO e STUMM, 2017, p. 143). O enfrentamento do tema, além de passar pelo entendimento dos interesses políticos e dos desenhos normativos, passa por essa reflexão.

No problema de pesquisa apresentado, parcela da doutrina defende que ocorreu a desfiguração da Constituição, diante das reformas de viés econômico e, outra parcela, defende que ocorreu a sua adaptação, diante das necessidades factuais econômicas. Esse trabalho, como dito, defende a interação entre a Constituição e a economia. A desfiguração ocorre quando um elemento é alterado em sua forma original, perdendo seus traços básicos diante da interferência de outro elemento.⁷³ A adaptação ocorre quando se modifica um elemento para que se acomode diante da interferência de outro.⁷⁴ A interação ocorre quando dois elementos exercem ação mútua, fazendo com que um interfira no desenvolvimento do outro, reciprocamente.⁷⁵ Essa é

⁷³ De acordo com o dicionário Michaelis: desfiguração des·fi·gu·ra·ção sf 1 Ação de desfigurar(-se); desfiguramento. 2 Modificação dos traços básicos; deturpação. 3 Mudança da aparência exterior; deformação. 4 JUR Alteração de ato processual.

⁷⁴ De acordo com o dicionário Michaelis: Adaptação a·dap·ta·ção sf 1 Ação ou efeito de adaptar(-se); adaptamento: “Seguiam sem que entre eles se rastreassem breves laivos sequer de organização militar. Tendo, na maior parte, por adaptação, copiado os hábitos do sertanejo [...]” (EC). 2 Ato ou efeito de acomodar(-se); acomodação, ajustamento. 3 BIOL Poder normal do olho de ajustar-se às variações da intensidade da luz. 4 BIOL Processo pelo qual os indivíduos (ou as espécies) passam a possuir caracteres adequados para viver em determinado ambiente. 5 LIT Transposição de uma obra para outro gênero literário. 6 MUS Transformação de uma peça musical

⁷⁵ De acordo com o dicionário Michaelis: Interação in·te·ra·ção sfl 1 Ato de reciprocidade entre dois ou mais corpos. 2 Influência de um órgão ou organismo em outro. 3 Qualquer atividade compartilhada. 4 Contato entre indivíduos que convivem. 5 Ação recíproca entre o usuário e um equipamento. De acordo com o dicionário Aurélio: “Significado de Interação substantivo feminino Influência recíproca entre uma coisa e outra, entre uma pessoa e outra: a interação da teoria e da prática. Diálogo entre pessoas que se relacionam ou convivem. [Física] Quaisquer processos em que o resultado do estado de suas partículas é influenciado pela ação de outra partícula. [Física] Força mútua entre duas partículas que estão próximas.

uma proposta da tese a respeito da compreensão constitucional do problema, quanto as reformas constitucionais ocorridas em temas econômicos.

O pressuposto fixado, portanto, em resumo, é o seguinte: para compreender a interação que se argumenta, entre Constituição e economia, é preciso encarar as reformas constitucionais (e sua defesa e seu combate) como propostas ancoradas em ideias econômicas, que podem ser mais ou menos fortalecidas em um determinado momento, para determinado grupo ou sujeito. Nada obstante, embora esse pressuposto seja relevante, para que se tenha como pano de fundo a compreensão da importância das ideias, não se trata de um trabalho produzido no âmbito das produções da literatura da virada ideacional, sendo importante pontuar que a tese não está subordinada e nem se ocupa de aderência a alguma postura metodológica específica, pertinente a mencionada corrente de pensamento.⁷⁶

1.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Optou-se pela elaboração de um capítulo introdutório extenso, que tem por finalidade delimitar aspectos de organização da pesquisa e da demonstração dos resultados, favorecendo a compreensão da tese elaborada. Tendo clara dimensão do objeto que se pretende estudar, por qual razão, a partir de qual literatura e com que finalidade é possível acompanhar de forma mais eficiente o argumento.

O problema parte da divergência doutrinária em relação a compreensão das reformas constitucionais em tema econômicos, uma vez que considerando os textos produzidos nesse sentido, verifica-se que a doutrina, em alguma medida, coloca a Constituição em uma posição passiva diante da economia, seja por compreender que os interesses econômicos de grupo se afirmam acima da Constituição, seja por compreender que a Constituição transformou-se para adaptar-se às necessidades econômicas, conforme justificativas teóricas formuladas por economistas mediante argumentos técnicos.

A tese é a de que, diferentemente do que transparece na doutrina mencionada, a Constituição não ocupa posição passiva diante da economia, mas interage com ela, recebendo pressões, mas igualmente pressionando. Diante disso são elaboradas duas hipóteses que se

⁷⁶ Neste ponto, quanto a utilização de variados conceitos e correntes de pensamento, para dar fundamento ao argumento da tese, vale-se da licença já clássica formulada por Clève (1993) para a “utilização de conceitos oriundos não apenas de uma mesma teoria ou corrente teórica. Não nos preocupamos, nesse sentido, com a coerência limitadora; ao contrário, faremos uso da contribuição de autores que, considerados sob uma ótica orgânica e totalizadora, são inconciliáveis. É que arriscamos o uso de parte do universo conceitual deste autor, parte daquele, e parte daquele outro.” (CLÈVE, 1993, p. 185).

pretende demonstrar ao longo dos próximos capítulos: (i) a hipótese de que a doutrina que compreende que a Constituição sucumbiu diante dos interesses de grupos limita o projeto constitucional de 1988 ao seu texto, descuidando dos impactos das transformações econômicas mundiais do pós-88 e como essas transformações se relacionam com a compreensão da Constituição no pós-88 a partir de suas próprias transformações e; (ii) a hipótese de que a doutrina que compreende que a Constituição adaptou-se diante de necessidades econômicas irrefutáveis peca ao não compreender o caráter controverso dos argumentos econômicos e ao limitar a importância da Constituição, não se atentando ao risco de que a restrição do orçamento cause restrição aos direitos e não se atentando a tarefa da reafirmação da efetividade constitucional, inclusive diante dos temas econômicos.

O capítulo ocupou-se ainda de demonstrar que o tema da relação entre a Constituição e a economia, especialmente considerando as reformas constitucionais em temas econômicos, a restrição orçamentária do Estado e o comprometimento da realização dos direitos, tem sido reiteradamente colocado em debate na doutrina, embora não a partir do viés que se pretende apontar nesta tese. A tese tem a preocupação de favorecer um alinhamento de vocabulário na doutrina de direito constitucional, com a finalidade de que pela reflexão sobre esse vocabulário seja possível aprimorar o debate dentro dos limites constitucionais de um projeto liberal e democrático.

Por fim, ainda, neste capítulo introdutório, para que ficassem claros os pressupostos da pesquisa, buscou-se afirmá-los com clareza: (i) o trabalho é desenvolvido como um estudo de direito constitucional, a partir de defesa da Constituição de 1988, como um modelo de Constituição liberal e democrática. Esse trabalho assume a importância da Constituição, defende sua vigência, sua eficácia e luta pela sua manutenção. Todas as críticas lançadas ao projeto constitucional e todos os autores trabalhados, ainda que destoantes deste pressuposto, são trabalhados com a finalidade promover o pressuposto; (ii) o trabalho reflete o pensamento de que a economia não pode ser ignorada pelo constitucionalismo. É certo que a Constituição tem mecanismos para se proteger do ataque de grupos com interesses econômicos e que as teorias e argumentos técnicos dos economistas não podem ser compreendidos como verdades universais inquestionáveis. Também, sabe-se que a Constituição não deve esperar a estabilidade da economia para então ser colocada em prática. Ocorre que a economia importa para a realização da Constituição precisamente porque os recursos são necessários para a efetivação de direitos e o contexto econômico global tem impactos na capacidade e na forma da realização dos direitos prescritos na Constituição; (iii) a economia é disciplina controversa que gera debates acalorados inclusive entre os especialistas. Assim, propostas de reforma constitucional

de viés econômico precisam estar sujeitas ao controle democrático, mediante debate transparente. Existe uma cultura cimentada por décadas no sentido da cientificidade e da objetividade da economia e da instabilidade da política e do direito. O trabalho entende que essa cultura está incorreta e que os assuntos econômicos devem estar sujeitos ao debate e ao controle em um Estado constitucional; (iv) o trabalho considera que determinadas situações podem ser mais bem compreendidas diante da percepção sobre as ideias vigentes e fortalecidas por um determinado grupo e momento. As ideias podem ter impactos nos indivíduos e nas instituições, assim como podem sofrer modificações que justificam, em grande medida, a mudança do entendimento que se tem a respeito de determinados temas. O trabalho compreende que as ideias são construídas e modificadas, podendo causar alterações na forma de aceitação de determinados argumentos, mas esses argumentos, ainda assim, devem ter limites diante da Constituição.

2 O PROJETO CONSTITUCIONAL EM 1988

Para saber se algo foi desconfigurado, adaptado ou desenvolvido em interação é preciso conhecer o que constitui esse algo, o que faz ele ser o que é e, quando modificado, até que ponto permanece a ser o que é ou se torna outra coisa. Então, sugere-se inicialmente descobrir o que se propunha para a Constituição de 1988 no momento de sua elaboração e nos primeiros anos de seu funcionamento para entender a partir de que estruturas a Constituição foi elaborada e o que se esperava dela naquele momento, quanto à condução econômica a ser realizada pelo Estado, a partir do orçamento e inclusive em relação à perspectiva de reformas constitucionais nestes pontos.

Neste capítulo explicam-se aspectos importantes na elaboração da Constituição de 1988, no momento da constituinte e nos primeiros anos seguintes, quanto aos debates em temas econômicos relevantes, na época. Apresenta-se um panorama do contexto de definição das normas que constaram do texto original, referentes principalmente ao direcionamento da economia pelo Estado brasileiro e a organização do orçamento público, como estrutura de financiamento para realização dos direitos fundamentais.

Essa análise auxilia no entendimento dos consensos que foram naquele momento estabelecidos, para que se possa, ao cabo da pesquisa, entender dentre tais consensos quais poderiam ser considerados imutáveis ou cruciais e quais poderiam ser alterados. Auxilia, também, na delimitação do projeto constitucional, com a finalidade de fornecer elementos que informem o controle das reformas e demonstrem como Constituição e economia interagem nesse processo.

Por esclarecimento metodológico cabe informar que não se propõe aqui o estudo da constituinte e da doutrina da época como forma de buscar uma interpretação constitucional a partir da vontade do legislador, para dar ao texto constitucional o sentido presente nessa intenção ou na sua redação original precisamente. Não se trata de uma proposta de interpretação originalista ou teleológica da Constituição.⁷⁷ O que se propõe é apenas amplificar as informações do momento de elaboração da Constituição e anos iniciais, para que seja possível compreender em maior profundidade quais as bases de manutenção do projeto constitucional, no que é pertinente aos temas econômicos e orçamentários, e o grau de sua sustentação. Para entender a interação entre os objetivos constitucionais e as questões econômicas e financeiras,

⁷⁷ O originalismo propõe que a interpretação constitucional deve ater-se a Constituição escrita como forma de deferência à vontade popular expressa pelos seus representantes no Legislativo. A interpretação teleológica indica que se deveria buscar a intenção do legislador e as razões a partir das quais a norma foi elaborada.

na Constituição de 1988, cabe, por início, saber como se desenhou a elaboração do texto, mas não se confunde o interesse em conhecer as razões da elaboração do texto, com a vontade de aplicar esse texto, na atualidade, segundo as mencionadas razões, pelo contrário, o exercício aqui proposto é o de compreender a Constituição também no contexto que lhe sucedeu e a partir do que foi criado depois do seu advento.

O que se pretende, nesse capítulo, é refletir sobre as circunstâncias que permearam o cenário brasileiro de elaboração do texto constitucional e os primeiros anos de sua vigência, em temas que viriam depois a ser objeto de reformas constitucionais, justificadas em argumentos econômicos. Busca-se, então: (i) compreender as disputas ocorridas na Constituinte a respeito do desenho que a Constituição definiu com relação a ordem econômica e finanças públicas e; (ii) compreender como a doutrina recebeu esse texto constitucional, nos temas mencionados e os prognósticos que fazia a respeito de possíveis reformas.

2.1 A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

Neste tópico, propõe-se o estudo da literatura especializada a respeito da Assembleia Constituinte de 1988, especialmente considerando quais as conclusões desta doutrina sobre o que foi debatido e o que foi decidido no que se refere às finanças públicas e princípios da ordem econômica.⁷⁸ A intenção é identificar se havia algum consenso quanto ao assunto dentre os constituintes e como foram costuradas as normas constitucionais pertinentes.⁷⁹

Observa-se que não importa, no momento, o estudo das categorias que representam diretamente cláusulas pétreas. Retomando um pressuposto já lançado, esse trabalho entende que há uma espécie de separação didática para fins de estudo da Constituição, a respeito de **o que fazer e como fazer**. A parcela atinente ao **o que fazer** está relacionada a essência do projeto

⁷⁸ Para delimitação da pesquisa, está-se a referir, especialmente, o Título VI da Constituição Federal, Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II, Finanças Públicas e o Título VII da Constituição Federal, Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I, Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica.

⁷⁹ Destaca-se, de início, a ser considerada, uma crítica relevante ao fenômeno Constituinte, de que a Assembleia Constituinte nunca teria representado, de fato, um momento de ruptura. Daí que não faria sentido compreender intenções e definições da Constituinte como marco, como aqui se faz, porque o período pós-Constituinte nada mais poderia ser do que repetição do período anterior, considerando, no caso, as relações de dominação. Essa discussão, no pós-88, foi absorvida pelo que Holmes (2022) chamou de teorias críticas, diante das quais não há como ignorar que o próprio processo Constituinte se dá em uma sociedade desigual e o seu resultado deve ser reflexo dessa sociedade e, em grande medida, legitimador dela (HOLMES, 2022, p. 301). Esse trabalho, como já consignado, é um trabalho dentro dos limites do direito constitucional, entre as teorias da Constituição dirigente e do constitucionalismo da efetividade. Nada obstante se reconheça aqui, em grande parte, a veracidade dos argumentos da teoria crítica, este trabalho não compartilha de uma visão cética da Constituição. Assim, afirma-se o intuito de estudo da situação da Assembleia Constituinte, considerando a intenção de reconhecer a Constituição por ela elaborada como um marco efetivo de transformação e definição de parâmetros para mudança social.

constitucional, diz respeito ao seu aspecto liberal e democrático e se enraíza nas cláusulas pétreas. Ela será mais bem trabalhada no último capítulo da tese, como direcionamento para o controle das reformas e demonstração do processo de interação. Neste capítulo, o objeto de estudo se dá em relação aos dispositivos que tratam de temas econômicos (finanças e economia) e não constam expressamente da categoria de cláusulas pétreas. Estão, portanto, vinculados ao aspecto de *como fazer*. Essa escolha, de centrar o estudo da Assembleia Constituinte apenas neste aspecto (finanças e economia) se dá, considerando que uma falta relevante de estudo da doutrina de direito constitucional em relação ao tema. Neste aspecto está também a inovação da pesquisa proposta.⁸⁰

Entender o contexto de elaboração desta parcela da Constituição e a inicial compreensão dela, entendendo como aspectos econômicos já influenciavam naquele momento, favorecerá entender, na sequência, o processo de interação defendido. É importante entender que o texto constitucional não se elabora e nem se realiza em um vácuo de pressões econômicas e nem a economia é indiferente ao processo de elaboração de uma Constituição. Para entender se a economia desfigura ou não o texto constitucional, não basta considerar esse texto isoladamente. É necessário considerar, também, a realidade do momento no qual o texto originário foi criado, para entender, inclusive, o que ele transformou a economia naquele momento (e como, na sequência, seguiu sendo transformado por ela e a transformando).

A bibliografia pesquisada partiu prioritariamente da busca, em bibliotecas físicas, na biblioteca virtual de revistas científicas brasileiras – scielo – e no portal de periódico da capes pelos termos: (i) “constituente” + “ordem econômica”; (ii) “constituente” + “ordem econômica e financeira”; (iii) “constituente” + “orçamento” e; (iv) “constituente” + “finanças públicas”. A partir dos resultados obtidos, os artigos foram selecionados e a pesquisa aprofundada, considerando título, resumo e bibliografia listada nos textos analisados.

A forma pela qual foi elaborada a Constituição de 1988 tem reflexos na sua compreensão e na sua aplicação. Esse processo de elaboração se tratou de um movimento complexo, em certa medida inusitado, quando em comparação com o que se idealiza para uma ruptura ou revolução que origina uma Constituinte, segundo concepções clássicas da ideia de Poder Constituinte.⁸¹ Inicialmente, como elemento relevante, a doutrina sinaliza, por

⁸⁰ Quanto a falta de produção doutrinária em direito constitucional relacionada aos temas de finanças e economia, vide, na introdução, o item “contexto e justificativa”.

⁸¹ Manuais de direito constitucional ao tratar do tema do Poder Constituinte Originário por vezes o romantizam, relatando o seu advento, em geral, a partir de uma revolução, com franco apoio e clamor popular, para o rompimento total com o regime anterior. Sobre a tradicional teoria do Poder Constituinte, explica Barroso (2011, p. 110): “A teoria original do poder constituinte foi desenvolvida por Sieyès dentro da moldura histórica e filosófica do jusnaturalismo. O poder constituinte da nação, consistente na capacidade de instituir, a qualquer

importante, reconhecer que o fenômeno Constituinte de 1987/88, no Brasil, pode ser identificado pela participação que as oligarquias nacionais tiveram no movimento de democratização: “o processo de **distensão política**, depois chamado **política de abertura** e, por fim, **transição política**, foi iniciado pelos militares, e não por pressão da **sociedade civil**.” (CODATO, 2005, p. 83, grifos do autor). O longo período de transição negociada, a participação dos militares na organização da transição e mesmo os procedimentos adotados para o funcionamento da Assembleia Constituinte, como a definição de constituintes parlamentares que seguiriam em seus mandatos depois de elaborada a Carta,⁸² autorizam considerar que a Constituição de 1988 contém uma latente conotação de parcial continuidade de estruturas do sistema anterior.

Bonavides e Andrade (2004, p. 455), no entanto, explicam que conquanto essa seja uma constatação relevante, a respeito do processo de elaboração da Constituição de 1988, a análise aprofundada demonstra que embora o processo de ruptura não tenha sido radical, houve um processo de ruptura, ainda que moderado. Goulart (2013, p. 190) e Sallum Jr (1994 não p.) contribuem com o raciocínio, mencionando que se nota, do momento histórico da Constituinte, um efetivo interesse do regime militar em iniciar e conduzir o processo de liberalização, todavia, diante da mobilização da sociedade civil, a transição “fugiu ao controle do regime militar” e o que era para ser uma liberalização mediada, passou “a significar democratização.” (GOULART, 2013, p. 190). Pilatti (2008, p. 311), no mesmo sentido, menciona que o texto constitucional se desencaminhou do destino que imaginavam aqueles que convocaram a Constituinte, ou seja, a intenção de manipulação pelos militares acabou sendo frustrada e resultou em um processo de ampla participação, que contava com parlamentares de diferentes alinhamentos ideológicos e grau de experiência.⁸³

tempo, uma nova ordem, encontra-se fora e acima do poder constituído (...) qualificava-se assim como inalienável, permanente e incondicionado.” Sobre o conceito de Poder Constituinte para o direito constitucional e seus limites, escrevi: “Para os constitucionalistas, o Poder Constituinte é o criador da Constituição, inicial, autônomo e incondicionado: inicial porque não há outro acima dele, autônomo porque não depende de nada e incondicionado porque não se subordina a nenhuma regra” e fiz a crítica: “No fim das contas o Poder Constituinte Originário se fixaria em alguma espécie de limbo metafísico do qual surgem naturalmente as coisas, tais como elas são.”(SOUZA, 2020, p. 30-31).

⁸² A Assembleia Nacional Constituinte foi designada pela proposta de Sarney, encaminhada ao Congresso e resultante na Emenda Constitucional n. 26/85: “Aprovou-se, então, a Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985, que determinava que o novo Congresso, a ser eleito em novembro de 1986, funcionasse como Assembleia Nacional Constituinte. Esse formato foi preferido à proposta de instalação de uma ANC exclusiva, formada por parlamentares incumbidos exclusivamente de redigir a nova Constituição.” (NASSAR, 2013, p. 27).

⁸³ Sobre a composição da Assembleia Nacional Constituinte, veja-se: “Cumprе ressaltar que, dentre esses 559 parlamentares, estavam 23 senadores biônicos, eleitos indiretamente em 1982, cujo mandato iria até 1990”. (NASSAR, 2013, p. 27).

Portanto, ao traçar o contexto no qual se desenvolveu a elaboração do texto constitucional é preciso tomar em conta essa característica: o ato foi chamado e conduzido por forças autoritárias e conservadoras⁸⁴, mas depois de convocada a Assembleia Nacional Constituinte, essas forças perderam o controle do processo que haviam iniciado. O discurso de Moreira Alves, quando da instauração da Assembleia Nacional Constituinte dá o tom da complexidade do diagnóstico, quanto ao caráter conservador, conciliador ou progressista da Constituição que se iria elaborar. Para ele, “sem ruptura constitucional e, por via da conciliação, se encena um ciclo revolucionário.” (DIÁRIO, 1987, p. 05).

Analisando o procedimento de elaboração do texto constitucional, a literatura defende que existia um perfil autoritário, uma pretensão dos militares e conservadores para a elaboração de uma Constituição tímida e reduzida (inclusive no que se refere ao rol de direitos e atribuições do Estado), no entanto, durante o processo de elaboração da Carta, acontecimentos imprevistos resultaram na possibilidade de que os progressistas impusessem suas propostas, obtendo do texto constitucional final uma posição mais arrojada, especialmente no que se refere a expansão dos direitos (SALLUM JR., 1994, não p.).

Pilatti (2008, p. 13) argumenta, nesse sentido, que embora os militares fossem responsáveis por pautar a transição, foi possível para os progressistas, a partir de estratégias técnicas bem elaboradas, obter sucesso na consolidação de várias das suas propostas. O autor explica que os partidos de esquerda, muito embora fossem minoritários, eram mais assíduos e mais coesos nas votações. Além disso, o procedimento escolhido para a elaboração dos trabalhos acabou por favorecer esses grupos minoritários mais à esquerda, especialmente considerando o destaque da participação dos líderes partidários; o sistema de divisão dos trabalhos em numerosas comissões e subcomissões e o possível direcionamento dos esquerdistas para ocupar a posição de relatores das comissões e subcomissões iniciais, que lhes possibilitou o poder de definição inicial das pautas de discussão (PILATTI, 2008, p. 312-313).

Assim, uma vez que os progressistas apresentavam as propostas de texto, os conservadores podiam até tentar substituições ou retiradas, mas fato é que partiam de uma pauta inicialmente progressista, de maneira que os assuntos que estavam colocados teriam de ser

⁸⁴ A noção de conservador e progressista, neste tópico, pertinente a Assembleia Constituinte, diz respeito a maneira como a doutrina (PILATTI, 2008) utiliza os termos, para designar os dois principais blocos que faziam oposição entre si durante a elaboração da Carta. Os progressistas estariam mais alinhados com posicionamentos de esquerda (no que diz respeito ao viés econômico) e expansão de direitos e gastos públicos. Os conservadores estariam alinhados com posicionamentos de direita (no que diz respeito ao viés econômico) e redução dos direitos e gastos públicos. De qualquer forma, ambos os grupos eram heterogêneo, contando com uma variedade de divergências internas.

refutados ou acolhidos e não poderiam ser unicamente ignorados.⁸⁵ Os constituintes, também, por mais que fossem em grande parte conservadores, tinham dificuldades de assumir abertamente posições antagônicas em relação à criação de direitos e gastos, por exemplo, pois tais posições poderiam lhes colocar mal com a opinião pública.

Assim, embora o processo fosse iniciado de maneira autoritária e a maioria da Constituinte fosse conservadora, no geral, a Assembleia acabou produzindo uma Constituição razoavelmente progressista (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 478). A literatura é bastante reiterada em afirmar, nesse sentido, que o processo de elaboração da Constituição se deu a partir de pressões pulverizadas, que fizeram com que a maioria conservadora não tivesse conseguido obter, durante todo o tempo, apoio suficiente para a derrubada de todas as propostas progressistas (PILATI, 2008), pois além da filiação partidária e alinhamento ao governo, outros aspectos como a pressão de demandas das regiões, das profissões, dos movimentos sociais, por exemplo, faziam com que cada parlamentar tivesse certa autonomia e flexibilidade na votação das matérias (GOULART, 2013, p. 198). Em geral, os congressistas progressistas estavam mais alinhados e uniformes do que os conservadores:⁸⁶ “o desenho aparentemente descentralizado da Constituinte possibilitou essa anomalia: a apresentação de um projeto de Constituição que não representava os interesses da maioria dos constituintes.” (NASSAR, 2013, p. 29).

Todavia, como o processo era pautado pelo regime autoritário e a maioria dos congressistas era conservadora, os progressistas também não lograram opor uma Constituição que refletisse exatamente suas aspirações. Ou seja, embora os progressistas tenham se valido de vantagens regimentais para apresentar propostas e forçar resultados, também não foram capazes de resistir completamente as investidas da ala conservadora, especialmente depois de formado o Centrão, um grupo de parlamentares conservadores que resistiu ao projeto inicial, e “em declarada reação ao texto apresentado ao plenário, mostrou sua força e sua dimensão na Constituinte ao reunir os votos necessários para alterar o Regimento Interno da ANC, o que

⁸⁵ As regras e procedimentos de elaboração do texto permitiu vantagens para a ala designada progressista. Segundo explica Nassar (2013, p. 29): “nesse desenho o ônus de mobilização e organização da maioria era de quem pretendesse excluir o dispositivo do texto, e não de quem quisesse fazê-lo constar na Carta”, isso fez com que a esquerda peemedebista liderasse o processo durante as primeiras fases, inserindo em discussão temas que eram refutados pela maioria conservadora.

⁸⁶ Sobre a participação da minoria esquerdista na Constituinte e suas estratégias de condução para o processo, explicou Vita (1989, p. 64): “Os dois fatores — a despolitização da campanha e a forte presença do poder econômico — combinaram-se para conferir um perfil conservador ao Congresso Constituinte. Os partidos políticos de esquerda e de centro-esquerda — o PT, o PCB, o PC do B, o PDT e o PSB (aos quais depois se acrescentaria o PSDB, formado por parlamentares que romperam com o PMDB) — conseguiram eleger apenas 56 do total de 559 Constituintes. Essa pequena bancada de esquerda, entretanto, atuou de forma bastante homogênea e foi a mais assídua durante os quase vinte meses de elaboração do novo texto constitucional.”

permitiu uma virada na orientação ideológica que o texto tomava.” (NASSAR, 2013, p. 29).⁸⁷ Pilatti (2008, p. 314) destaca que os conservadores também lançavam mão de estratégias para fazer valer algumas vitórias e, nesse sentido, especialmente destaca o aproveitamento da pressão de influência de atores extraparlamentares.⁸⁸

Aspecto relevante destacado pela doutrina, também, é a complexidade de integração de interesses, mas especialmente a falta de um procedimento adequado para a consolidação de todo o trabalho. De acordo com Bonavides e Andrade (2004, p. 461) a Constituinte trabalhava “manipulando um pluralismo extremamente fragmentário no que tange a valores, interesses, princípios e tendências, cuja homogeneização exigia hercúleo esforço dos relatores, com prazos atropelados pelo vulto e quantidade das emendas”. A lógica das comissões e subcomissões, o recebimento de emendas e as práticas de votação, muito embora tenha resultado em um procedimento de ampla participação, também resultou em uma característica técnica do texto, bastante prolixo e regulador de temas que, segundo alguns, poderiam ser mais apropriados para a legislação ordinária (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 461).

Essa heterogeneidade de participantes e complexidade de procedimentos resultaria em uma falta de fio condutor filosófico para os trabalhos, que Goulart (2013, p. 192) chamou de “carência de um projeto hegemônico”. Daí que, como explicado, se no momento inicial dos trabalhos os progressistas obtiveram sucesso na consignação de suas propostas nas comissões, em seguida os conservadores se rebelaram pela formação do centrão, cuja finalidade era confrontar e amenizar as propostas progressistas (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 465). A ideia do centrão era, por seu poder de maioria, propor emendas conservadoras e aprová-las, desfigurando o projeto constitucional inicial. Mas, igualmente, como explicam Bonavides e

⁸⁷ Na descrição de BONAVIDES e ANDRADE (2004, p. 464) o centrão se caracterizava como “uma composição suprapartidária de caráter manifestamente conservador em conflito com os rumos que a Comissão de Sistematização vinha imprimindo à elaboração do novo texto constitucional, consoante as normas regimentais vigentes. Esse numeroso grupo recebeu o nome de centrão e conduziu a campanha de reforma do regimento (...) A bandeira com que o centrão aliciou as adesões contra o predomínio da comissão de sistematização, girava ao redor do seguinte eixo: direito de emenda e predomínio da maioria do plenário. Esperava assim exercitar nas votações do 1º e 2º turno uma hegemonia que acabou não ocorrendo...” (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 464-466). Na opinião de BASTOS (1990, p. 94-95): “o "Centrão" foi um dos pontos de ruptura dentro da orientação que vinha prevalecendo no seio da Constituinte”. Na opinião dele, essa ruptura “equivaleu a uma revolução democratizante, uma vez que, independentemente do juízo que se possa ter sobre o mérito das soluções encampadas pelo projeto da Comissão de Sistematização, o certo é que esta não poderia, em hipótese alguma, fazer as vezes do plenário. Só mesmo a crise da qual o país não se livrou de maneira definitiva poderia explicar que um grupo minoritário, dentro do Congresso, tentasse fazer prevalecer a sua vontade contra a da maioria.”

⁸⁸ Sobre essas pressões, Vita (1989, p. 64) destaca a realizada, por exemplo, pela União democrática ruralista: “A intervenção da UDR (União Democrática Ruralista, entidade representativa dos grandes proprietários rurais que desenvolveu forte campanha contra a reforma agrária durante a Constituinte) na campanha eleitoral foi o caso mais notório, mas não o único. Seus dirigentes puderam contabilizar 40 Constituintes eleitos com a ajuda de recursos da entidade.”

Andrade (2004, p. 466), o grupo do centrão era também heterogêneo e desagregado, não tendo sido capaz de minar as propostas progressistas em sua totalidade.

Portanto, é de se notar como resultado de toda a ida e vinda de procedimentos, manobras e acordos, a formação de uma Constituição que não agradou aos conservadores e nem tampouco aos progressistas. Os conservadores saíram bastante descontentes com o resultado da Constituição. Em 1990, por exemplo, foi lançado um livro intitulado “Constituição de 1988: o avanço do retrocesso” (MERCADANTE, 1990). Em artigo nele apresentado, o autor organizador afirma que progressismo foi o nome que se deu na Constituinte para um “estatismo exacerbado e démodé” (MERCADANTE, 1990, p. 10). Merquior (1990, p. 17), na mesma obra, defende que o constituinte teve a oportunidade de ouro de consignar uma sociedade aberta para uma economia dinâmica, mas a perdeu, pois elaborou uma Constituição híbrida de elementos estatizantes e protecionistas. Reale (1990, p. 19), acusa o caráter contraditório da Constituição e exemplifica indicando que não teria sentido proteger a liberdade de iniciativa e ao mesmo tempo determinar uma taxa fixa de juros anual. A Constituição, na visão desses autores, teria passado dos limites da sua finalidade, em matéria de regulação da economia, definição de direitos e condução do orçamento, e isso tornava complicada a estabilidade da norma no tempo.

De outro lado, o setor mais progressista, como se intitulou na época, também não saiu satisfeito com os resultados da Constituinte. O partido dos trabalhadores, por exemplo, naquela ocasião, votou contra o texto constitucional por considerá-lo tímido e elitista, nada obstante tenha assinado a Constituição, na sua promulgação (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 473 e GOULART, 2013, p. 187). A questão da reforma agrária, também, foi considerada pelos setores mais à esquerda como um grande retrocesso, que teria ficado pior inclusive do que estaria no período militar (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 490).

É possível afirmar, desta maneira, que a Constituinte não contou com uma força hegemônica e vitoriosa que tenha conseguido impor suas convicções, em um projeto coerente e homogêneo: “estamos autorizados a inferir que nenhuma força política tenha imposto seu projeto e sua concepção de mundo, isto é, nenhum agrupamento (partidos, governo, classe social etc.) formulou um projeto global para o país.” (GOULART, 2013, p. 197). A Constituição, de saída, no que se refere aos temas aqui mencionados, portanto, não era fruto de um amplo consenso, era mais precisamente o contrário, era fruto de um amplo acordo diante de profundas divergências.⁸⁹

⁸⁹ Conforme explica Vita (1989, p. 66): “o processo de elaboração da nova Carta, marcado por difíceis e arrastadas negociações, resultou em um texto constitucional bastante heterogêneo. Em diversos pontos, o “Centrão” e as

A leitura de Pilatti (2008, p. 316), quanto ao tema, é a de que a surpresa das pautas progressistas terem conseguido se esgueirar pelos procedimentos, alcançando o texto final, gerou a impressão geral da elaboração de uma Constituição muito progressista, quando, na realidade, ela é verdadeiramente bastante moderada.

Um amálgama de causas gerais e de consequências imprevistas, fecundadas por pequenos acidentes, produziu uma Constituição que, para defensores e críticos, ficou identificada mais por seus discutíveis conteúdos progressistas do que pelos seus inegáveis aspectos conservadores. Por quê? esperava-se mais do mesmo e as inovações e transformações constitucionais, ainda que tímidas e pontuais, não poderiam parecer senão aberrantes. (PILATTI, 2008, p. 316).

Ou seja, o texto pareceria muito progressista para os conservadores e muito conservador para os progressistas. Isso contribuiu para o entendimento de que se trata de um texto de conciliação, diante de uma situação bastante conflituosa antes, durante e depois de encerrada a Constituinte. Sobre essa conflituosidade no que é pertinente a parcela econômica, explica Koerner (2018, não p.):

A promulgação da Constituição em 05 de outubro de 1988 não encerrou o processo constituinte. Antes mesmo da promulgação, setores conservadores assumem o discurso neoliberal para atacar o texto constitucional. O texto seria ultrapassado diante das necessidades da modernização capitalista e a integração do país à ordem econômica globalizada, a sua efetivação seria impossível porque tornaria o país ingovernável etc. (KOERNER, 2018, não p.)

Para Vieira (1997, p. 59) se deu um “compromisso maximizador” que implicou na elaboração de um texto bastante abrangente, no qual os diversos setores em disputa conseguiram consignar pontualmente suas reivindicações: “Sua característica mais relevante talvez tenha sido a audácia de abrigar tantos interesses, direitos e metas ambiciosas para a sociedade.” (DIMOULIS, 2013, p. 07). Inclusive, nessa leitura, o denominado compromisso maximizador seria a característica mais relevante da Constituição de 1988, quando comparada com outras características referidas normalmente como seu viés neoconstitucional, simbólico ou desenvolvimentista (VIEIRA, 2013, p. 18).

forças sociais que sustentam a "transição lenta, gradual e segura" foram vitoriosos, como ocorreu nos casos da reforma agrária, das prerrogativas das Forças Armadas e da concessão do mandato de cinco anos para José Sarney. Os cinco anos concedidos para Sarney frustraram, uma vez mais, o anseio de setores significativos da sociedade civil de dar um fim rápido à "transição democrática". Em outros pontos importantes, porém, o "Centrão" e os grupos de pressão que o apoiavam de fora da Constituinte (as entidades representativas do patronato, principalmente) nada tinham a propor; limitaram-se, sem sucesso, a tentar evitar que a esquerda e os trabalhadores obtivessem algumas conquistas — como foram, por exemplo, a definição do direito de greve quase sem restrições e a ampliação dos direitos trabalhistas.”

Os autores mencionam a identificação de um pacto assimétrico na elaboração da Constituição brasileira. Isso porque, como dito, essa Constituição não foi elaborada a partir de um amplo consenso, por aqueles que derrubaram o regime anterior, mas de uma aliança entre o regime anterior e as forças de oposição, que também eram divergentes entre si. Nesse amplo espaço de debate e jogo de forças, alguns setores e interesses eram mais visíveis, outros mais populares, outros mais poderosos.

A Constituição de 1988 não foi um pacto social entre iguais, mas também não pode ser confundida com uma simples carta de fachada ou simbólica, voltada a encobrir um rústico modelo de dominação. Temos um pacto assimétrico. Isso gerou um documento igualmente assimétrico no reconhecimento de direitos, na proteção de interesses e mesmo na preservação de esferas de poder. (VIEIRA, 2013, p. 19).

Portanto, de maneira geral, convém destacar do processo constituinte brasileiro a verificação de que se tratava originalmente de um processo conflituoso e controverso, de modo que o seu resultado é também conflituoso e controverso. Não se extrai da Constituição, pela verificação da sua feitura, uma tendência homogênea que tenha ambientado o trabalho dos constituintes, exceto a tendência de conciliar para conseguir encerrar a tarefa da produção da Constituição, diante da quantidade excessiva de propostas e quantidade limitada de tempo. As posições que se sagraram vencedoras nas votações eram, muitas vezes, posições polêmicas entre os constituintes, que em virtude de um arranjo peculiar e pontual no procedimento, às vezes, na véspera da votação, acabaram por se manter no texto final.

Sallum Jr. (1994, não p.), nesta perspectiva, chama atenção para o fato de que para bem compreender o momento de transição brasileira da ditadura para a democracia, a partir do processo constituinte, seria preciso verificar que essa transição não é unicamente política, mas como aqui se ressalta, é também econômica:

A grande dificuldade de analisar a transição política brasileira está em que ela não se limita apenas à esfera político-institucional. Compreende também mudanças nas relações entre poder político, estrutura social e economia. Mais ainda: a transição ocorre em meio a transformações econômicas internacionais que marcam profundamente seu ritmo e características. (SALLUM JR, 1994, não p.).

O autor, na análise da transição brasileira, critica os estudos que se concentram unicamente na verificação do conceito de Estado, como sistema político, sem dar importância para o Estado, em sua dimensão econômica. Para ele, essa visão é reducionista, pois a compreensão do período de transição depende fundamentalmente de uma observação que contemple também a reflexão sobre o Estado em 1988 como estruturador de uma aliança sócio-

política desenvolvimentista, cujo funcionamento entrou em crise logo em seguida da promulgação da Constituição: “É a crise do Estado que está na raiz da instabilidade econômica dos anos 80 e 90 e explica as dificuldades do Brasil se fixar num regime político estável.” (SALLUM JR, 1994, não p.).

O diagnóstico, quanto à necessidade de considerar o contexto econômico como determinante do período de transição é reforçado por Almeida (1996, p. 213), no sentido de que ao interpretar a Constituição, no que se refere às estratégias econômicas adotadas pelo Estado e suas atribuições, é preciso ter em conta que o Brasil experimentou nas décadas de 80 e 90 duas transições, sendo uma política - do autoritarismo para a democracia - e, uma econômica, do modelo desenvolvimentista para um modelo que visa a redução do Estado e a ampliação da participação do mercado nas decisões, inclusive políticas:

Enquanto construía novas instituições democráticas, o Brasil enfrentou profunda e duradoura desordem econômica e essas dificuldades se revelaram mais do que um fenômeno superficial e passageiro. Eram sintomas do colapso do modelo de desenvolvimento que dirigiu com êxito a construção de uma moderna sociedade urbano-industrial. Tratava-se, portanto, de uma crise que resultava tanto de fatores internos como da necessidade de se ajustar o País a um ambiente econômico internacional em mudança (ALMEIDA, 1996, p. 213).

Portanto, em resumo, o procedimento de elaboração do texto constitucional para este trabalho, indica duas características relevantes, que podem influenciar a compreensão e identificação do projeto constitucional, em relação a temas econômicos e propostas de reforma, para verificação da questão da interação. A primeira característica é a falta de um consenso a respeito dessas escolhas e do esforço dos grupos antagônicos para juntos conseguirem entregar a tarefa confiada da elaboração de um texto constitucional. Essa característica refletiu em um texto longo, detalhado e assegurador de privilégios, o que justifica, em certa medida, as reformas que viria a sofrer.

A segunda característica relevante indica que o texto constitucional originário muito embora tenha sido proposto por convocação autoritária e tenha contado com uma maioria parlamentar conservadora, produziu um resultado em larga margem progressista. Isso demonstra que também é característica da Constituição, desde a sua origem, a consagração de elementos de resistência progressista, diante das maiorias conservadoras. Esse também pode ser um elemento interessante para pensar a Constituição em seus anos de vigência e a interação com as justificativas econômicas das reformas propostas.

2.1.1 Ordem econômica em 1988

O processo de encerramento do regime ditatorial brasileiro teve dentre suas causas mais importantes a crise econômica enfrentada pelo país, no início dos anos oitenta, porque os ciclos de expansão econômica eram fundamentais para “produzir um consenso ativo que se aproximasse da legitimidade.” (CODATO, 2005, p. 97). Diante da crise que inviabilizava contínuas taxas de crescimento e estabilidade econômica, necessárias para a manutenção dos investimentos estatais, a ditadura perdeu em credibilidade. Conjecturava-se sobre o esgotamento do modelo desenvolvimentista, no formato praticado desde os anos trinta, que exigia forte impulso do Estado,⁹⁰ nada obstante não havia nenhum consenso em relação a como aperfeiçoar ou substituir a lógica desenvolvimentista. Deste modo, é certo que na elaboração da Constituição havia uma preocupação profunda quanto aos direcionamentos em matéria econômica que seriam adotados pelo Estado que estava sendo construído (ALMEIDA, 1996, p. 213).

o modelo de crescimento econômico vivido pelo Brasil desde 1930 parecia não ter mais sustentação. O Estado havia perdido sua capacidade indutora, a inflação crescia, os trabalhadores voltavam a se organizar e a elite do país dividia-se sem apontar rumos. **Será em meio a essa crise e, talvez, em função dela que se recuperam direitos e o Brasil debate, constrói e promulga uma constituição ímpar.** (AMORIN, 2009, p. 14, grifos nossos).

A ordem econômica foi um dos títulos e capítulos mais debatidos e polêmicos, gerando debates complexos e acalorados (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 483). Como menciona Koerner (2018, não p.) a importância conferida para o tratamento dos temas econômicos estava na crença geral de que havia com a Constituinte uma oportunidade de consagrar e tornar definitivos determinados modelos de regulação e condução da economia, quando, na prática,

⁹⁰ Para mais sobre a noção de desenvolvimentismo e sua força no pensamento econômico brasileiro, Bruno e Caffé (2017, p. 1032 - 1034) destacam três períodos de desenvolvimento entre a década de 30 e de 80, todos marcados pelo desenvolvimentismo impulsionado pelo Estado: “– 1º período (1930-1954) – o Estado, sob um regime político autoritário promove o nacional-desenvolvimentismo e tenta lançar as bases para um processo autônomo de desenvolvimento econômico. Caracteriza-se esse período pela progressiva perda de hegemonia do capital mercantil agrário exportador e a afirmação do capital industrial no espaço econômico nacional”. (...) “2º período (1955-1963) – fase I do desenvolvimentismo associado ao capital estrangeiro. Foi marcado pela difusão e consolidação do modo de desenvolvimento fordista em suas variantes nacionais nos países da OCDE, com suas consequências sobre a reconfiguração das relações comerciais e financeiras entre o centro desenvolvido e a América Latina.” E, “– 3º período (1964-1989) – fase II do desenvolvimentismo associado ao capital estrangeiro, com seu apogeu e crise. O Estado, sob um regime político autoritário, aprofunda o desenvolvimento associado ao capital estrangeiro e aumenta a dependência externa. Esse período se destaca dos anteriores, pois é nele que surgem as condições estruturais e macroeconômicas para o desenvolvimento precoce do processo de financeirização da economia brasileira.”

se enfrentava uma difícil situação econômica e polarizações políticas sobre o tema: “A disputa política era ampla, pois estavam em jogo as próprias bases de regulação da economia e organização da sociedade fixadas no compromisso de 1988.” Goulart (2013, p. 197) anota que a falta de concordância nos debates constituintes se expressava especialmente em relação às propostas para o modelo de Estado, no que diz respeito a condução e o tratamento da economia: “liberais se empenhavam por um Estado mínimo, socialistas por uma economia amplamente planejada e social-democratas por um sistema de *welfare*.”

Naquele momento, no cenário global, ocorria disputa entre os países capitalistas e socialistas, o que causava também nos Constituintes o interesse em consignar ou rechaçar esses modelos, de acordo com a sua aderência a posições ideológicas e preferências do eleitorado. O argumento é confirmado por Pillatti (2008, p. 13) para quem, dentre as deliberações mais polêmicas no processo constituinte, estiveram aquelas relacionadas ao aspecto material da Constituição: as atividades econômicas, a concessão de serviços públicos e a propriedade fundiária. Bonavides e Andrade (2004, p. 490) confirmam que os mais acesos debates na Constituinte se deram sobre a ordem econômica e dispositivos de matriz nacionalista⁹¹. Como explicou Carvalho (2017, posição 332), na definição da ordem econômica “o clima era de guerra” e a guerra acontecia para além dos debates no Legislativo, também como disputa entre os parlamentares constituintes e o Executivo.⁹²

Na linha do que é dito por Goulart (2013, p. 197), diante das polêmicas suportadas, a Constituinte acabou por pacificar o conflito existente naquele momento, sem conseguir elaborar soluções para questões futuras. Ademais, é possível afirmar que a crise econômica vivenciada nos anos oitenta⁹³ fez neblina, de certa forma, para os olhos dos constituintes diante dos desafios

⁹¹ Comparando votações ocorridas na Constituinte, para demonstrar a controvérsia em relação à ordem econômica, Bonavides e Andrade (2004, p. 468) indicam que a votação do título I, em primeiro turno, foi bastante uniforme. O placar foi de 480 votos favoráveis, 9 contrários e 4 abstenções. Nada obstante, os mesmos autores indicam que na votação da ordem econômica o clima era de disputa e confusão: “o plenário rejeitou por 279 votos contra 210 o projeto do Centrão para o capítulo da Constituição concernente a ordem econômica.” (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 466).

⁹² Sarney em pronunciamento no programa “Conversa ao pé do rádio”, declarou, por exemplo, o seguinte: “é importante que a nova Constituição seja um trabalho definitivo, bem pensado, bem redigido, moderno, com um mínimo de erros, sem fantasias ou ilusões, por mais generosos que sejam essas ilusões e essas fantasias (...) Em alguns casos ela foi casuística. Quero citar, por exemplo, alguns excessos do detalhamento de direito e de relações de trabalho que são alterados com o tempo e que, no entanto, foram elevados a artigos da Constituição, coisas que devem constar das leis ordinárias entraram injustificadamente no corpo constitucional. Para dar exemplo, o caso da jornada máxima de trabalho...”. (ULYSSES, 1988).

⁹³ Quanto ao cenário econômico do período, veja-se: “Os dados são expressivos. Durante a década de 1980, houve no Brasil oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, catorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, 54 alterações nas regras de controle de preços, 21 propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal”. (FIORI, 1994, p. 142).

econômicos que a Constituição deveria enfrentar nas décadas seguintes, considerando as pressões internacionais.

Pilatti (2008, p. 314), neste aspecto, confirma que o grupo dos conservadores, considerando a pulverização de seus interesses durante o correr dos trabalhos, elegeu algumas prioridades, como a questão da reforma agrária, e cedeu de forma consciente (e temporária) em relação a diversos outros pontos, como os que exemplifica:

a dinâmica enfrentamento – negociação - acordo encontrou nas fusões de emendas o vetor adequado para que a colaboração final da Constituição seguisse, como regra, o caminho do consenso, que não se constrói a não ser que a maioria ceda algo. E cedeu, (...) pró-Estado, pró-Congresso e pró-capital nacional: monopólio estatal das telecomunicações, definição de empresa e mercado nacionais, exigências de controle tecnológico nacional, nacionalização da exploração mineral e de energia hidráulica, monopólios estatais de petróleo e seus derivados, do gás e dos recursos nucleares, controle do Congresso Nacional sobre concessões de rádio e televisão. (PILATTI, 2008, p. 314).

Com isso, da leitura do texto constitucional original se extrai a evidência da determinação de um Estado interventor, com estrutura para monopólios estatais, restrição ao ingresso de capital estrangeiro, forte participação em arrecadação e gasto público e amplo rol de direitos prestacionais: “dispositivos constitucionais que cristalizaram aspectos **substantivos** do modelo nacional-desenvolvimentista.” (COUTO, 1998, não p., grifos do autor). Aqui são indicados, como exemplos: os objetivos constitucionais,⁹⁴ um amplo rol de direitos sociais e dos trabalhadores,⁹⁵ os princípios da ordem econômica,⁹⁶ o tratamento preferencial das empresas brasileiras e o controle do desenvolvimento tecnológico nacional,⁹⁷ a limitação do investimento de capital estrangeiro,⁹⁸ o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica,⁹⁹ a determinação de que pertencem a União os recursos minerais e de energia hidráulica,¹⁰⁰ o regime de monopólios da União¹⁰¹ e a regulação do setor financeiro privado, inclusive a definição do limite da taxa de juros.¹⁰²

⁹⁴ Artigo 3 da CF.

⁹⁵ Artigo 6 (emendado pela EC 90/15 e EC 114/21) e Art. 7 (emendado pela EC 20/98, EC 53/06 e EC 72/13) ao Art. 11 da CF. No que interessa para o trabalho as emendas nesse caso se deram principalmente com a finalidade de ampliar os direitos e equiparar os trabalhadores urbano, rurais e domésticos.

⁹⁶ Artigo 170 da CF (emendado pela EC 06/95 e EC 42/03). No que interessa para esse trabalho, a emenda 06/95 encerrou a noção de empresa brasileira de capital nacional.

⁹⁷ Artigo 171 da CF (revogado pela EC 06/95).

⁹⁸ Artigo 172 da CF.

⁹⁹ Artigo 174 da CF.

¹⁰⁰ Artigo 176 da CF (emendado pela EC 06/95, que favoreceu a desnacionalização dos recursos minerais).

¹⁰¹ Artigo 177 da CF (emendado pela EC 09/95, EC 33/01 e EC 49/06). A emenda 09/95 permitiu que União, no sistema de pesquisa e lavra de petróleo, contratasse empresas privadas ou estatais.

¹⁰² Artigo 192 da CF (revogado e substituído pela EC 40/03, que delegou o tema para norma infraconstitucional).

Justificando a aprovação de uma Constituição de caráter nacionalista e interventor, nada obstante as polêmicas da Constituinte, Almeida (1996, p. 220) explica também que, na década de 1980, no Brasil, o modelo desenvolvimentista era convencional.¹⁰³ Assim, ao aceitar a posição nacionalista e um Estado condutor, os Constituintes, especialmente os conservadores, contavam com a manutenção do estado de coisas, pela falta de uma proposta capaz de substituir essa tradição: “a experiência, de várias décadas, de extraordinária expansão econômica moldou um consenso poderoso e abrangente a respeito das virtudes das estratégias de substituição de importações e do crescimento conduzido.” (ALMEIDA, 1996, p. 221). Então, adotar o modelo interventor não era exatamente inovar.

Nada obstante, como mencionado, esse modelo nacionalista e interventor já estava em crise naquele momento, ainda que isso pudesse ser pouco visível para os Constituintes. Assim, muito embora a crença manifestada em diversos setores com relação ao funcionamento do modelo nacionalista e interventor tenha acabado por ser consignada na Constituição de 1988, uma situação de colapso, deflagrada pela ascensão da financeirização e da teoria neoliberal em âmbito internacional, já se previa naquele momento (COUTO, 1998, não p.). Analistas do processo constituinte brasileiro afirmam ter a Constituição nascido, neste ponto, em contradição com o ascendente modelo econômico global. Os dispositivos que integravam a ordem econômica, especialmente aqueles de caráter nacionalista, seriam problemáticos diante do cenário globalizado que se avizinhava (COUTO, 1998, não p.).

Perlatto (2019, item 14, não p.), estudando as disputas políticas da Constituinte, menciona essa contradição entre um rol de direitos amplo e detalhado, um Estado interventor e nacionalista, e um movimento internacional de ascensão das ideologias neoliberais, que propunha reduzir o papel do Estado, tanto na realização de direitos, quanto na regulação do mercado, além de propiciar a ampla liberalização da economia para o capital estrangeiro.

Para compreender como a Constituição interage com a economia, é preciso compreender que embora ela seja elaborada em 1988, ultrapassará, nesse processo, muitos anos: “A Constituição a que nos referimos é a de 1988? A data é referência necessária e importante, pois é a da sua promulgação enquanto Constituição jurídica. Mas do ponto de vista da origem, unidade e identidade da Constituição política, a data é uma convenção ou ficção”. (KOERNER, 2017, não p.) Em cada fase uma complexidade nova se constituirá, a partir daquele texto inicial. Essa necessidade de pensar os momentos de maneira articulada para compreender os fenômenos estudados é também mencionada por Couto (1998, não p.): “temáticas que não tem maior

¹⁰³ Sobre a definição do modelo desenvolvimentista, vide nota 12.

interesse em um determinado contexto poderão vir a ser centrais pouco tempo depois, devido às transformações recém-ocorridas.”

Assim, desde já, propõe-se que a análise das cláusulas constitucionais que versam sobre a ordem econômica seja compreendida nesse sentido, elas são um marco relevante do pacto firmado em 1988, a partir de um determinado contexto fático, que envolvia disputa entre comunismo e capitalismo, tradição no modelo desenvolvimentista e crise econômica diante da alta da dívida pública e da inflação. A mudança neste contexto fático, com a ascensão das posições neoliberais, o controle da inflação e o advento da financeirização, tem impactos sobre essas cláusulas constitucionais e pode favorecer a alteração do seu sentido e a sua reforma. Mas, de qualquer modo, essas cláusulas constitucionais também têm força para influenciar o contexto e oferecer resistência, se necessário. É nisto que consiste a interação. Na explicação de Couto (1998, não p.) a Constituição é elemento relevante da análise da transição brasileira, porque é moldada pela realidade, molda a agenda futura e não é um marco único e inflexível:

A Constituição de 1988 foi de particular importância para o processo de transição brasileiro da perspectiva aqui proposta: ela não apenas condicionou a maneira como esta seria encaminhada, mas também o conteúdo da agenda futura (seus issues). Contudo, a Constituição não foi o único momento condicionante desta agenda. (COUTO, 1998, não p.).

Portanto, a Constituição, em seu texto originário, embora tenha aderido ao modelo nacionalista e interventor, por diversas cláusulas, acabou por carregar em si contradições, porque esse modelo precisou lidar com as implicações do cotidiano no qual foi inserido e das novas ideias que disputavam espaço. Demarcar a situação é importante, na medida em que se determina que a Constituição não opera em um vácuo, mas em um cenário complexo que a influencia e é influenciado por ela. A indeterminação constitucional em relação ao modelo de Estado e as disputas na Constituinte diante dessa questão, embora tenham se encerrado temporariamente pela definição do texto constitucional, apareceriam em seguida, novamente, nas propostas de reformas constitucionais, também asseguradas na Constituinte.

2.1.2 Finanças públicas em 1988

Feita uma digressão sobre a delimitação da ordem econômica na Constituição de 1988 e sobre as definições relacionadas ao modelo de Estado, cabe também analisar as previsões relacionadas a parcela das finanças públicas, a respeito de como o Constituinte pensou a utilização dos recursos públicos e do orçamento para o financiamento dos direitos fundamentais

e busca dos objetivos constitucionais, conforme os princípios da ordem econômica e o perfil do Estado. Isso porque, esse trabalho parte do entendimento de que a Constituição funciona de maneira sistematizada, sendo que os direitos fundamentais e os princípios da ordem econômica funcionam também a partir do orçamento público existente para gastos e investimentos.

O primeiro fato relevante para notar é que contrariamente ao primeiro tema, a definição do tamanho do Estado e da ordem econômica, a parcela constitucional destinada ao orçamento público, especificamente, não foi objeto de grandes debates e nem recebeu muita atenção dos Constituintes. A elaboração dos temas passou, como explica Afonso (1999, p. 25), por um número “reduzidíssimo” de parlamentares e com “ausência de maiores polêmicas.” O autor nota que durante os trabalhos, as manifestações dos poucos atores que participavam da análise do tema eram em geral concordantes: “É peculiar o fato de que, ao contrário da maioria das matérias, não sobressaíram nessas discussões posições ideológicas e político-partidárias.” (AFONSO, 1999, p. 27).

Uma primeira explicação para a situação é a posição no sentido de que diante da velocidade dos acontecimentos econômicos, o Estado deveria ter flexibilidade para atuação na gestão dos recursos, política monetária e endividamento, de modo que o tratamento dos assuntos no texto constitucional não seria conveniente e os Constituintes concordariam então em deixá-los, em grande parte, ao legislador infraconstitucional: “os assuntos eram demasiado complexos e sua aposição no Texto Constitucional causaria rigidez indevida.” (AFONSO, 1992, p. 32).

Outra explicação interessante é a de que as normas gerais a respeito de finanças públicas, que tratam sobre endividamento e emissão de moeda, por exemplo, já estavam sendo debatidas e negociadas desde o início da década de oitenta, em outras esferas, considerando a crise da dívida pública externa e as exigências das entidades internacionais para negociação com os técnicos do governo brasileiro.

Bruno e Caffé (2017, p. 1.026) indicam que a economia brasileira atuava na década de setenta por “taxas excepcionalmente altas de investimento”, sendo uma forma importante de financiar o gasto público, o acesso do governo aos empréstimos internacionais. Todavia, nos anos oitenta, para continuar obtendo crédito internacional, o país se viu obrigado a conter gastos internos, como forma de se manter confiável aos credores. Essa exigência, de contenção de gastos para atendimento dos credores internacionais, implicou para o país a “reorganização institucional das finanças públicas.” (GOMES, 1999, p. 48).

Barbosa (2021, p. 13) nesse sentido, explica que entre 1979 e 1988 a dívida externa brasileira aumentou demasiadamente e isso determinou, para que se viabilizasse a negociação

com os credores, a definição e a aceitação de compromissos reformistas por parte do governo. O acesso à empréstimos do FMI, por exemplo, era condicionado ao encaminhamento de cartas de intenções, nas quais o Estado deveria se comprometer com a transparência dos recursos públicos, redução do déficit, controle da inflação e demais medidas de organização e austeridade (BARBOSA, 2021, p. 15).

Questão importante a ser elucidada é que no final do período militar, o autoritarismo tinha um modelo de gestão dos recursos públicos bastante centralizado, desorganizado e despido de transparência. De acordo com Loureiro e Abrucio (2004, p. 58), por exemplo, no período ditatorial não existia uma peça orçamentária única e tanto o Banco do Brasil quanto o Banco Central atuavam como autoridades monetárias, gerando bastante desorganização e dificuldade de controle. Uma vez que as entidades internacionais exigiam informações sobre a situação das finanças brasileiras e o advento democrático se aproximava, trazendo a necessidade de controle do poder e prestação de contas, se consolidava a urgência na modificação das normas e instituições que regulavam e controlavam o dinheiro público (GOMES, 1999).

Outra preocupação relevante do período é mencionada por Gomes (1999, p. 40) em relação ao que a burocracia do governo esperava como risco do advento do regime democrático à organização das finanças públicas nacionais. O acontecimento da Assembleia Nacional Constituinte e a abertura de um amplo espaço de discussão sobre tais temas preocupava os gestores. Os compromissos e as reformas foram acelerados, justamente para que estivessem estabilizados antes do advento da democratização e da Assembleia Nacional Constituinte. Barbosa (2021, p. 26) chega a afirmar que os técnicos do governo se questionavam se era mesmo necessário um novo texto e quais riscos financeiros poderiam advir da criação de políticas públicas custosas ao Estado em uma nova Constituição.

Os técnicos, por sua vez, agiam motivados pela possibilidade de o novo pacto político trazer embutido uma força bem maior para o Poder Legislativo nas decisões do governo, o que poderia ampliar as chances de as práticas clientelistas avançarem e, como consequência, aumentar a pressão sobre os dispêndios. Assim, para os técnicos, a opção para contrapor a nova correlação de forças seria tornar as contas públicas o mais transparente possível. (GOMES, 1999, p. 40).

Com vistas a promover as mencionadas mudanças foi formalizada, em 1984, antes da Constituinte, portanto, uma Comissão que contava com a participação de técnicos do Ministério

da Fazenda, do Banco Central e do Banco do Brasil. Essa Comissão¹⁰⁴ (Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas ou Comissão de 84) visava promover um diagnóstico das questões fiscais e financeiras, em geral, para propor reformas. A finalidade era exatamente “alterar processos e instituições do sistema financeiro antes que a democracia batesse à porta.” (BARBOSA, 2021, p. 14).

Desta forma, antes mesmo do acontecimento da Assembleia Nacional Constituinte havia um movimento pela reforma, quanto ao tratamento das finanças públicas brasileiras, que contava com incentivo dos técnicos do governo, considerando a necessidade de adequar o modelo autoritário à chegada dos governos democráticos, mas considerando também e principalmente a crise econômica e a necessidade de convencimento dos credores internacionais em relação à confiabilidade do Brasil, para a concessão de mais crédito: “junto com o plano cruzado iniciou-se o redesenho da arquitetura institucional do setor público.” (GOMES, 1999, p. 40). Esse redesenho já tinha, portanto, por fundamento, a organização e a transparência das contas, pela aplicação dos princípios da universalidade e da unicidade do orçamento. As reformas foram iniciadas em 1985, com transformações relevantes, como a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e a extinção da conta movimento,¹⁰⁵ separando as atribuições do Banco Central e do Banco do Brasil.

Deste modo, quando aconteceu a Assembleia Nacional Constituinte algumas das principais decisões já estavam tomadas e a ideia era preservar as reformas recém realizadas e, se fosse possível, aprimorá-las: “O processo de unificação orçamentária foi concluído durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e inserido como norma da Constituição de 1988.” (GOMES, 1999, p. 48). Paralelamente, a solução para evitar que a Constituinte regulasse tais aspectos em contradição ao que já estava negociado foi definir que esses assuntos precisariam ser regulados, prioritariamente, por lei infraconstitucional (BARBOSA, 2021, p.

¹⁰⁴ Sobre a Comissão de 84, a definição de Gomes (1999, p. 38): “Dela participaram 106 técnicos da área econômica, do BACEN e do Banco do Brasil, tendo como principal objetivo a elaboração de um diagnóstico abrangente sobre a organização das finanças públicas e a consolidação de propostas para reestruturá-la. A Comissão foi subdividida em quatro grupos de trabalho, cada um deles responsável por um dos seguintes temas: dívida pública mobiliária da União, compra de produtos agrícolas e programas oficiais de crédito; relações institucionais entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil; e, reformulação administrativa da Comissão de Programação Financeira (CPF), órgão que integrava a estrutura do Ministério da Fazenda”. (GOMES, 1999, p. 38). Na definição de Barbosa (2021, p. 28) em posição crítica: “um fórum de elaboração de um projeto neoliberal de reforma do sistema financeiro, idealizado e composto por mais de uma centena de técnicos do alto escalão da burocracia. Suas propostas circularam, foram alvo de judicialização, e foram em alguma medida implementadas, desde sua publicação, em dezembro de 1984, até o fim da Assembleia Constituinte – e continuaram após a ANC.” (BARBOSA, 2021, p. 28).

¹⁰⁵ “Em 1985 foi promovido o reordenamento financeiro governamental com a separação das contas e das funções do Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional. Em 1986 foi extinta a conta movimento e o fornecimento de recursos do Banco Central ao Banco do Brasil passou a ser claramente identificado nos orçamentos das duas instituições, eliminando-se os suprimentos automáticos.” (HISTÓRIA, 2023).

29). Sobre a participação de componentes do Ministério da Fazenda, Banco Central e Banco do Brasil na Assembleia Nacional Constituinte:

... carregaram suas propostas reformistas, porém, quando confrontados com a força social do projeto democrático mais justo e igualitário, encontraram como saída postergar a discussão de temas fundantes de um sistema financeiro neoliberal para a decisão futura, ou seja, para serem regulamentados por normas infraconstitucionais. (BARBOSA, 2021, p. 29).

Segundo a autora, defender que os temas deveriam estar sob o escrutínio da legislação infraconstitucional foi uma forma de evitar discussões polêmicas na Constituinte, diante da crise econômica que o governo enfrentava. Portanto, o que se extrai da literatura em relação ao procedimento de elaboração das normas constitucionais pertinentes ao orçamento e as normas gerais de finanças públicas é um perfil mais coeso, diferente do que aconteceu com os debates relacionados à ordem econômica. Na parcela destinada ao orçamento e as normas gerais sobre finanças públicas, as ideias diversas foram em geral neutralizadas, especialmente considerando a situação econômica vivenciada, os acordos internacionais do governo e a solução de postergar tais discussões para a esfera da legislação infraconstitucional.

Isso fez com que se sagra-se como opção constitucional relegar ao legislador infraconstitucional questões estruturantes sobre “instrumentos do Estado no planejamento econômico e, portanto, na promoção de políticas públicas de redução das desigualdades, na geração de empregos, na entrada e saída de capital estrangeiro, nos lucros das empresas.” (BARBOSA, 2021, p. 155).¹⁰⁶

A preocupação dos Congressistas foi a de consolidar as reformas realizadas nos anos oitenta e, em matéria orçamentária, especialmente, ampliar a participação do Legislativo que estava afastado dos processos no período ditatorial, favorecendo a transparência, a organização

¹⁰⁶ Exemplo de dispositivo que conseguiu atravessar a dita barreira, temporariamente, foi o art. 192§ 3º, que fixava a taxa de juros em 12 por cento ao ano, no máximo. Como menciona Bercovici (2009, p. 735) nada obstante a inserção do texto na Constituição, a produção doutrinária, os técnicos do governo e mesmo a jurisprudência se apressaram a justificar que a norma não era imediatamente aplicável. O autor menciona que dois dias depois de promulgada a Constituição foi exarado o Parecer da Consultoria Geral da República n. 70/88, afirmando que a norma não seria autoaplicável. Essa interpretação, ainda, segundo Bercovici (2009, p. 735), foi confirmada por diversos juristas. A teoria da efetividade teria se prestado a fundamentar o entendimento de que a norma não poderia ser imediatamente aplicável (BERCOVICI, 2009, p. 736). Sobre o tema: “O presidente da República à época, José Sarney, ficou preocupado com as consequências econômicas que a limitação dos juros reais poderia desencadear: o mercado não lidava bem com a possibilidade de ver o preço do dinheiro tabelado. A interpretação “correta” da norma deveria, segundo o chefe do Executivo, levar isso em consideração.” (LAURINDO e HEINEN, 2021, p. 02). Ferreira (1993, p. 609), premonitoriamente indica que a abstração da redação do dispositivo acabaria por beneficiar aquilo que visava limitar: “o legislador constituinte protegeu abstratamente as pessoas que contraem empréstimos por créditos, porém de fato amparou os emprestadores e instituições financeiras, prolongando a longo prazo a conceituação dos juros reais.” (FERREIRA, 1993, p. 609).

e o controle das contas. Aqui, o que se nota, outra vez, é que as discussões acabaram dando espaço a tomada de decisões urgentes, considerando a situação de crise econômica vivenciada durante a realização dos trabalhos constituintes.

Outro aspecto relevante que influencia a questão orçamentária precisa ser comentado: a questão do comprometimento do orçamento público, já na Assembleia Constituinte, em relação à determinadas prioridades (e interesses de grupos). Isso porque, o próximo passo depois de assegurar a previsão constitucional de um direito, pelos constituintes, deveria ser buscar assegurar a reserva de parcela dos recursos públicos para o financiamento do direito assegurado. Assim, como já dito, uma das maiores preocupações nos debates da Constituição de 1988 era exatamente a respeito do aumento dos gastos estatais, diante do aumento do rol de direitos.

É fato, portanto, que havia no período da Constituinte uma forte disputa a respeito dos gastos que seriam criados, considerando os direitos que eram assegurados no novo texto. Neste ponto, houve um efetivo duelo de previsões e uma disputa pelo convencimento da opinião pública (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 469-470). Do ponto de vista de alguns, inclusive do Presidente da República, na época, José Sarney, a Constituição, pela quantidade de direitos e custos que gerava, tornaria o Estado ingovernável.¹⁰⁷ Campos (1990, p. 137 e ss.) fez um inventário detalhado das críticas em relação às definições da Constituição em questões econômicas, que considerava imprudentes e utópicas:

Na categoria de imprudências econômicas pode-se citar as seguintes: a discriminação entre empresas em função da origem do capital (...) (art. 171); a nacionalização da atividade mineradora (art. 176); reservas de mercado para informática e alta tecnologia (art. 171); direito de greve sem qualquer restrição (art. 9); salário mínimo nacionalmente unificado, inclusive transporte e moradia (art. 7); monopólio estatal da telefonia (art. 21 inciso XI); o subsolo passa a ser bem da União (art. 176); a anulação retroativa das concessões minerais em terras indígenas (art. 231); a tributação, pelo Estado, das pedras preciosas (...); avanços sociais decretados constitucionalmente, quando deveriam resultar de acordo coletivo ou de lei ordinária, ajustando flexivelmente à situação das empresas, à conjuntura de mercado, à evolução tecnológica (aqui se incluem os dispositivos sobre jornada de trabalho, turnos de revezamento, prazo de prescrição dos contratos)...

O texto é também fértil em utopias sociais. Como os constituintes se dispensaram de calcular os custos ou especificar quem pagaria a conta, o Estado brinca de Deus, dando tudo a todos. (...) garantia de atendimento ao educando fundamental, inclusive transporte e alimentação (art. 208), transporte urbano gratuito para idosos demais de 65 anos (art. 230); garantia de um salário-mínimo para cada portador de deficiência e idoso pobre (art. 230); prestação de assistência social à quem dela

¹⁰⁷ A argumentação mencionada foi amplamente difundida pelo Presidente em meios de comunicação, como esclarecem Bonavides e Andrade (2004, p. 469): "... por uma cadeira nacional de rádio e televisão, o presidente Sarney discursou durante cerca de meia hora, tecendo críticas ao projeto da Constituição (...) a previsão presidencial mais séria, pertinente ao futuro da Carta, era a que concluía pela ingovernabilidade do país".

necessite, independentemente de contribuição social. (CAMPOS, 1990, p. 137 e ss, grifos nossos).

De outro lado, pelo contrário, muitos constituintes defendiam que seria exatamente a consagração de direitos e instrumentos para sua realização no Texto Constitucional que daria firmeza aos propósitos definidos como relevantes, moldando o Estado brasileiro no futuro. O manifesto mais relevante nesse sentido partiu de Ulysses Guimarães.¹⁰⁸ Rodrigues (1987, p. 127) analisando o perfil dos constituintes, na época, entendeu que as questões relacionadas aos custos dos direitos que estavam sendo criados eram cruciais para a compreensão da possibilidade de perpetuação do Texto Constitucional:

Limitações advindas da inexequibilidade ou do alto custo da adoção de certas medidas. Há aqui um princípio de realidade que pode ir de encontro às aspirações majoritárias e se chocar contra certos princípios ideológicos. Por exemplo: facções favoráveis ao enfrentamento com o sistema financeiro internacional (...) podem não ter condições de atuar consistentemente com seus princípios ideológicos em virtude de um alto custo de um conflito de tal natureza. Do lado contrário, facções favoráveis à manutenção dos compromissos assumidos com o sistema financeiro internacional podem não ter condições de mantê-los na proporção que desejariam em razão de pressões políticas internas. (RODRIGUES, 1987, p. 128).

A questão, portanto, é a de que o aumento das responsabilidades do Estado causa consequentemente o aumento das despesas do Estado. Por isso interessa notar que a definição da realização dos direitos fundamentais está também na definição do modelo de Estado, da sua relação com a economia e do tratamento das finanças públicas e orçamento. Então, para entender como o Constituinte previu essa estrutura, cabe estudar as parcelas de recursos públicos que foram reservadas para finalidades específicas já no Texto Constitucional originário. Isso porque tais parcelas igualmente vão apontar para os interesses naquele momento privilegiados que vão comprometer e limitar o orçamento, no futuro, em relação a outras finalidades.

Portanto, cabe considerar o que ficou definido a respeito das fontes de custeio, receitas vinculadas e gastos obrigatórios. De acordo com SCAFF (2006, não p.), fonte de custeio se relaciona com a referibilidade, no caso brasileiro, especialmente das contribuições previstas no

¹⁰⁸ “... o presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães ocupou os microfones de uma cadeia nacional de emissoras de rádio e televisão para responder à fala presidencial (...) Assinalando que a Constituição tivera a coragem de não ouvir o establishment e que rompera com a rotina e o status quo.” (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 470).

art. 195, para a seguridade social.¹⁰⁹ Aqui, existe uma prévia vinculação entre um tipo específico de tributo e a sua utilização para um tipo específico de gasto. Neste caso, todo o valor auferido pelo tributo, em tese, de forma geral, deve ser destinado para a finalidade prevista antecipadamente.

Vinculação, diferentemente, é “o liame jurídico que une determinado grupo de receitas para o uso em certa finalidade” (SCAFF, 2006, não p.), como exemplo, do Texto Constitucional originário de 1988, o art. 212, que define destinação obrigatória de recursos para educação.¹¹⁰ As receitas não são criadas especialmente para essas finalidades, mas parcela das receitas precisa necessariamente saldar essas finalidades, conforme a determinação jurídica da vinculação. A vinculação é exceção ao princípio da não afetação, segundo o qual a destinação da receita proveniente de impostos não deve estar pré-definida.

Outro tema, correlato, é o dos gastos obrigatórios que, por sua vez, não têm relação com uma fonte de receita específica e nem com um percentual pré-fixado. De qualquer forma, os gastos precisarão ser adimplidos, como, por exemplo, o pagamento de pessoal e os encargos e serviços da dívida pública, no texto original, art.166 § 3º inciso II alínea a e b.¹¹¹ (SCAFF, 2016, não p.). Em linhas gerais essas foram as maneiras pelas quais a Constituição em seu texto original protegeu determinados grupos e prioridades lhes resguardando uma parcela do orçamento.

De um lado, existe um interesse geral para os grupos políticos de obter vinculações e comprometimentos constitucionais para o orçamento (GIACOMINI, 2011, p. 332). Pinto (2018, p. 982) explica o que ela chama de “arquitetura de financiamento” presente na Constituição. Para ela, também relevante como a definição dos direitos fundamentais foi a definição constitucional do microsistema que organiza o custeio destes direitos: “Esse microsistema é a ferramenta jurídica básica, cujo aprimoramento viabilizaria o exercício

¹⁰⁹ Era o texto original da Constituição Federal, em 1988, no que interessa: “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I- dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; II -dos trabalhadores; III - sobre a receita de concursos de prognósticos.”

¹¹⁰ Era o texto original da Constituição Federal, em 1988, no que interessa: Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹¹¹ Era o texto original da Constituição Federal, em 1988, no que interessa: Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: (...) II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida;

progressivo dos direitos sociais que são requisitos democráticos essenciais.” (PINTO e XIMENES, 2018, p. 982). A previsão da proteção dos recursos que seriam aplicados para determinadas áreas traria um molde para a efetivação dos direitos em impedimento ao retrocesso social.

Quanto à definição de tais reservas, no momento do debate constituinte, Pinto e Ximenes (2018, p. 985) confirmando o diagnóstico da Constituição como um resultado de conciliação assimétrico, defende que mesmo não havendo a consagração de uma posição hegemônica, deve-se reconhecer que no embate entre posições, “inegavelmente os diferentes movimentos sociais organizados (...) levaram ao texto de 1988 um conjunto de demandas populares de caráter reformista.” (PINTO e XIMENES, 2018, p. 985). A autora cita, neste sentido, a seguridade social, cuja estrutura de financiamento consta já do Texto originário. Para ela, a preocupação do Constituinte originário em explicar com que recursos os direitos ali assegurados seriam efetivados, demonstra a intenção de assegurá-los de maneira diferenciada:

Na verdade, há uma série de dispositivos que se reforçam reciprocamente em prol da primazia fiscal dos direitos fundamentais voltados à realização dos objetivos constitucionais. Tais normas formam um conjunto integrado e sistêmico de tutela do financiamento suficiente e progressivo dos direitos fundamentais que opera como verdadeiro eixo dirigente e finalístico dos orçamentos públicos no país, forte o bastante para justificar a criação de tributos com destinação específica à seguridade social — contribuições sociais (CF88, art. 149 e 195) — e estabelecer uma exceção à regra geral de não vinculação de impostos (art. 167, IV), em favor do direito à educação (art. 212). (PINTO e XIMENES, 2018, p. 990).

A Constituição em grande medida ao assegurar determinadas reservas e vinculações, ocupou-se de intentar garantir e preservar a realização dos direitos que assegurou. A parcela dos recursos públicos assegurados constitucionalmente, de qualquer forma, reflete os parciais vencedores, naquele momento e o grau da estabilidade da sua vitória (considerando o que foi alçado à posição e *clausula pétrea* ou não).¹¹²

Essas definições pertinentes ao orçamento revelam, também, linhas estratégicas para o desenvolvimento econômico (WILLOUGHBY, 2014, p. 10). No processo constituinte, a

¹¹² “Os orçamentos refletem as escolhas sobre o que o governo fará ou não. Eles refletem o consenso público geral sobre quais tipos de serviços os governos devem fornecer e o que os cidadãos têm direito como membros da sociedade. Os orçamentos refletem as prioridades - entre a polícia e o controle de enchentes, creches e defesa, o Nordeste e o Sudoeste. O processo de orçamento faz a mediação entre os grupos e indivíduos que desejam coisas diferentes do governo e determinam quem obtém o quê.” (RUBIN, 2010, p. 02, tradução nossa). Texto no original: “Budgets reflect choices about what the government will and will not do. They reflect the general public consensus on what types of services governments should provide and what citizens are entitled to as members of society. Budgets reflect priorities - between police and flood control, day care and defense, the Northeast and the Southwest. The budget process mediates between the groups and individuals who want different things from the government and determines who gets what.”

parcela de direitos pré-assegurados em relação aos recursos públicos é, de certa forma, a definição de privilégios, que refletem o poder dos grupos e dos segmentos naquele processo conflituoso: “A tomada de decisões orçamentais fornece uma imagem do poder relativo dos atores orçamentários dentro e entre os ramos do governo, bem como a importância dos cidadãos em geral e grupos de interesse específicos.” (RUBIN, 2010, p. 02, tradução nossa).¹¹³

Parcela da doutrina, quanto a isto, costuma mencionar que diante da quantidade de reservas de recursos que foram consignadas na Constituição, a partir de vinculações e despesas de execução obrigatória, verificou-se o desenho de um orçamento público bastante limitado para o enfrentamento das questões cotidianas (GIACOMINI, 2011, p. 330). Um orçamento rígido que não seria capaz de dar ao governo o espaço necessário para a definição de prioridades temporárias. De acordo com esses autores, no caso brasileiro, depois de realizada a escolha constitucional da reserva de fatias dos recursos para finalidades específicas, pouco sobrou para os debates parlamentares e para os projetos do Executivo na elaboração das leis orçamentárias, porque houve uma “febre vinculatória”. (NETTO, 2015, não p.).

Aqui se está dando atenção às escolhas do Legislador Constituinte em relação às prioridades de uso dos recursos e as complexidades envolvidas no debate quanto aos temas orçamentários. A crítica reiterada por Rezende (2015, posição 175) é a de que no processo Constituinte teria havido um “acúmulo de direitos pré-assegurados” em relação à receita. Essas reservas, de acordo com ele, acabam por não ser revisadas constantemente, com a agilidade que exigiriam as mudanças fáticas cotidianas, especialmente econômicas, o que impede o Estado de elaborar um orçamento adequado diante das alterações das demandas da sociedade. Neste ponto, segundo ele, a existência de parcelas pré-estipuladas destinadas para determinados interesses teve por resultado limitar o espaço de diálogo democrático e plural quanto à utilização dos recursos públicos, pois “em decorrência da prévia apropriação dos recursos públicos (...) a política da despesa pública não é explicitamente tratada no processo de elaboração e aprovação do orçamento.” (REZENDE, 2015, posição 81).

É preciso chamar atenção, ainda, para a análise quanto à alocação dessas rubricas privilegiadas no Texto Constitucional, considerando se isso ocorreu de forma equilibrada, considerando o impacto que somadas causariam no orçamento. Trata-se de mais uma situação que tem por causa relevante a própria forma pulverizada como foi realizada a Constituinte. Em um cenário de pressão pelo reconhecimento e universalização dos direitos sociais e pela

¹¹³ Texto no original: “Budgets reflect the relative power of different individuals and organizations to influence budget outcomes. Budgetary decision making provides a picture of the relative power of budget actors within and between branches of government, as well as the importance of citizens in general and specific interest groups.”.

determinante participação do Estado na sua realização, de um lado, consagraram-se normas que pretendiam assegurar e aumentar a previdência, a assistência, a saúde e a educação (REZENDE, 2015, posição 270). Por outro lado, tais determinações, pela ótica do autor, não foram orquestradas harmonicamente com outras parcelas da Constituição, elaboradas em paralelo, de modo que a falta de observação dos “efeitos contraditórios que poderiam ser gerados por decisões concomitantes, adotadas em outros capítulos (...) contribuiu para que os resultados ficassem muito distantes das intenções.” (REZENDE, 2015, posição 270).

Aqui, portanto, é preciso lançar luz, como chama atenção a obra de Rubin (2010, p. 73), para a importância do desenho dos gastos públicos: “o processo orçamentário pode tornar mais ou menos difícil gastar dinheiro público, pode dar a um grupo de atores o veto, pode ser inclusivo ou reforçar o poder.”(RUBIN, 2010, p. 73, tradução nossa).¹¹⁴ A aplicação dos recursos públicos pode estar mais ou menos qualificada ou mais ou menos aberta para os debates, diante do modelo do processo que consolida as regras para o debate e a aprovação de decisões quanto ao tema. No caso brasileiro, nota-se a intenção de trazer a discussão orçamentária para o texto constitucional e posicionar a definição de recursos para determinadas áreas como questão constitucional relevante, que para modificação depende de emenda constitucional.

Destas escolhas constitucionais, se verifica, como mencionado, uma intenção direcionada do Constituinte para assegurar recursos que viabilizassem a realização da seguridade social (previdência, assistência e saúde), bem como da educação. Mas, paralelamente, diante da definição dos gastos obrigatórios, verifica-se uma intenção de proteção do bom funcionamento da máquina estatal pelo pagamento de pessoal, uma preocupação com a manutenção da organização das contas públicas, pelo pagamento da dívida e dos juros e uma preocupação com a questão federativa, pela realização das transferências tributárias.¹¹⁵ A solução procedimental aqui é intermediária: os assuntos estão apostos como normas constitucionais e a partir daí, com a promulgação do Texto, apenas poderão ser debatidos nesta condição, mediante emendas constitucionais. No entanto, os assuntos, a princípio, não estão protegidos como cláusulas pétreas (exceto em uma leitura muito ampliada que compreenda a retirada do orçamento direcionado à realização de um direito como proposta tendente a abolir o direito).

¹¹⁴ Texto no original: “the budget process can make it more or less difficult to spend public money, it can give a group of actors the veto, it can be inclusive or empower.”

¹¹⁵ Art. 166 parágrafo 3º em sua redação original.

A escolha Constituinte de assim regular o comprometimento do orçamento público, em sua origem, causou efeitos futuros. A reserva de parcela dos recursos para alguns setores e interesses privilegiados não foi capaz de solapar os questionamentos sobre as prioridades do Estado. A tensão pré-constitucional, também neste ponto, assim como no tratamento dos temas da ordem econômica, não se esgotou naquele momento com a promulgação do texto. Ela se perpetuou de forma latente ainda depois do processo Constituinte. Tanto é assim que se por um lado, a definição constitucional destas categorias, como ficará demonstrado nos próximos capítulos, foi capaz de gerar impactos na realidade, para a transformação social e econômica do país, também nestes pontos a Constituição sofreu diversas emendas, que demonstram as fortes divergências de opinião a respeito de quais devem ser as prioridades de gastos do Estado brasileiro, diante dos desafios concretos se colocaram nos anos de vigência da Constituição.

2.2 A DOCTRINA NA PRIMEIRA DÉCADA DA CONSTITUIÇÃO

Disse Engels que onde o poder do Estado num determinado país entra em contradição com o desenvolvimento econômico, a luta termina sempre com a derrocada do poder político. Eu diria que no caso específico do Brasil o axioma do colaborador de Marx (...) cobrará um sentido de dramaticidade e advertência para definir com toda a clareza o momento histórico que o País atravessa. (BONAVIDES, 1994, p. 336).

Sabe-se, pelo exposto até agora, como foi conduzida a elaboração do Texto Constitucional, em relação aos temas econômicos – princípios da ordem econômica e finanças públicas - pela Assembleia Nacional Constituinte (considerando o que revela a doutrina que estuda o processo Constituinte).¹¹⁶ Percebe-se que não houve um fio condutor filosófico, mas uma porção de acordos e conciliações entre visões bastante antagônicas e grupos dotados de diferentes graus de poder e organização. Sabe-se, também, que foi a Constituição um surpreendente avanço progressista, considerando um processo de democratização convocado em um modelo de transição moderado, com a participação dos militares e um perfil de constituintes majoritariamente conservadores.

No que tem relação com os temas econômicos desenhou-se um modelo capitalista, mas que almejava um Estado forte que regulasse o capitalismo, propiciando as condições de funcionamento do modelo de forma equilibrada e viabilizando a realização dos direitos sociais. Desenhou-se, ainda, naquele momento, um Estado nacionalista. No que tem relação com as definições pertinentes ao orçamento, viu-se que as fortes pressões econômicas, decorrentes da

¹¹⁶ Sobre a delimitação da pesquisa, vide nota 78.

crise inflacionária, impactaram a elaboração da Carta, em prol de soluções pré-existentes e direcionamentos ao legislador ordinário. Pode-se identificar, também, que o orçamento ficou comprometido constitucionalmente com a realização de finalidades como a seguridade social e a educação, mas, paralelamente, o pagamento dos servidores e de juros da dívida pública.

Conforme ficou claro, além das disputas internas e pressões sofridas por outras esferas políticas e sociais (o Presidente da República, os movimentos organizados, a mídia etc.), havia ainda a interlocução da Constituinte com o cenário econômico fático vivenciado pelo país naquele momento, o final dos anos 80. Ou seja, além de um complexo e combatido plano de como deveria o Estado se portar em temas econômicos e quais direitos e grupos deveriam receber prioritariamente parcelas do orçamento, era preciso confrontar esses planos com a realidade da crise econômica, crise da dívida externa, inflação e, ainda, toda uma transformação não apenas no tradicional modelo de desenvolvimento brasileiro (nacionalista e interventor), mas no capitalismo mundial, pela expansão das finanças.

Então, é possível afirmar que a tensão pré-constitucional continuaria. O significado da Constituição continuaria em disputa e seria construído conjuntamente nos anos seguintes, também no que se refere aos assuntos econômicos e orçamentários. Partindo do conhecimento deste contexto, propõe-se agora entender, pelo estudo da doutrina de direito constitucional produzida na época da elaboração da Constituição, como os autores, estudiosos do direito constitucional, compreenderam esses acordos e esse texto. A ideia é verificar, diante da complexidade apresentada, como a doutrina recepcionou essa Constituição, se havia um sentido inicial apreendido neste estudo e quais as aspirações desta doutrina para o futuro. Tem-se uma primeira análise dos trabalhos da Constituinte e quer-se agora uma análise de outra perspectiva, de como a Constituição foi vista pela doutrina. Esse estudo será importante, para que se possa compreender, nos capítulos posteriores, como essa doutrina lidou com as modificações que foram realizadas na Constituição, tratando também sobre como entendeu os procedimentos de reformas (lembrando que o problema da tese advém de uma celeuma doutrinária na compreensão das reformas constitucionais em temas econômicos e a proposta da tese é o aprimoramento da compreensão doutrinária da relação entre Constituição e economia, como processo de interação).

Para a finalidade pretendida, a pesquisa realizada buscou livros de direito constitucional publicados no Brasil entre 1989 e 1994 (quando ocorrem as eleições das quais se sagrou vencedor Fernando Henrique Cardoso e se inicia o primeiro bloco importante de emendas constitucionais em temas econômicos). Para isso, buscou-se na base de dados da Biblioteca da UFPR e Biblioteca Pública do Paraná, considerando os anos mencionados, pelas

palavras-chave: “curso de direito constitucional”, “manual de direito constitucional” e “Constituição de 1988”. A partir dos resultados obtidos e da leitura dos livros encontrados (já em número reduzido e estado deteriorado, em geral), outros títulos e autores referidos nas primeiras obras foram utilizados, conforme as referências que se encontram indicadas no desenvolver do texto. A pesquisa debruçou-se na busca de estudos que refletissem a disciplina do tema constitucional, naquele momento, em relação aos assuntos seguintes: princípios da ordem econômica, finanças públicas, sistema financeiro e financiamento dos direitos fundamentais, este último tema especialmente encontrado nos estudos sobre seguridade social. A pesquisa buscou, também, por relatos relacionados com a análise dos resultados do trabalho Constituinte, no que se refere aos objetivos fundamentais e direitos sociais.

O que se nota, inicialmente, dos resultados da pesquisa que se apresentará agora, é uma doutrina que, naquele momento, evitava o estudo do Texto Constitucional de 1988, de maneira específica (o estudo dos dispositivos do texto constitucional). Nas obras de direito constitucional do início dos anos 1990, o que se verifica, no geral, são índices dedicados ao estudo da história do constitucionalismo mundial e análises de categorias abrangentes, como federação, república ou direitos fundamentais, com limitada referência direta ao texto constitucional recém produzido (ver FERREIRA, 1993; BONAVIDES, 1994, SILVA, 1991 entre outros).

2.2.1 Questões econômicas

Quando do advento da Constituição de 1988, percebe-se na doutrina, em relação às definições para a questão econômica (princípios da ordem econômica e finanças públicas) um misto de incerteza e de esperança. Há, desde aquele momento, o reconhecimento do desafio que seria lançado pelo Texto Constitucional para a realidade do país, diante da definição e promessa da efetivação de um amplo rol de direitos, considerando a escassez dos recursos. Há, inclusive, nesse sentido, o reconhecimento de que deste problema surgiria uma previsível crise:

Até onde irá contudo na prática essa garantia, até onde haverá condições materiais propícias para traduzir em realidade o programa de direitos básicos formalmente postos na Constituição, não se pode dizer com certeza. É muito cedo para antecipar conclusões, mas **não é tarde para asseverar que, pela latitude daqueles direitos e pela precariedade dos recursos estatais disponíveis sobremodo limitados, já se armam os pressupostos de uma procelosa crise.** (BONAVIDES, 1994, p. 338, grifos nossos).

Silva (1991, p. 658) nesse sentido, também se coloca relativamente cético quanto às possibilidades da Constituição de ordenar a economia, fazendo o reconhecimento de que haveria uma relação de predominância da lógica do capitalismo diante das intenções constitucionais. A Constituição, para ele, é um instrumento de ordenação da vida cotidiana, destinado, inclusive, realisticamente, a favorecer a expansão do capitalismo: “sua função consiste em racionalizar a vida econômica com o que se criam condições para a expansão do capitalismo monopolista, se é que tudo já não seja efeito deste.” (SILVA, 1991, p. 658).

Em linhas gerais, apontava-se para o caráter controverso e complexo da Constituição, na medida em que a ordem econômica se preocupava em regular o funcionamento da economia e a atuação do Estado, mas precisaria coordenar isso de maneira sistemática, com outras opções definidas pela Constituição: o amplo rol de direitos, a existência de um orçamento limitado, a função social da propriedade, a proteção do meio ambiente, o pagamento dos servidores e pensionistas, o adimplemento dos juros e etc. (BASTOS, 1990, p. 359).

No que se refere a ordem econômica e ao perfil do Estado diante dos temas econômicos, a doutrina brasileira demonstrava, ainda, uma preocupação, naquele momento, já referida quando estudado o tema da Constituinte, com o panorama mundial de conflito entre comunismo e capitalismo. Bastos (1990, p. 359) ao tratar da ordem econômica, inicia mencionando os dois sistemas fundamentais que poderiam ter sido adotados para a organização da vida econômica, calcados na propriedade coletiva ou na propriedade privada. Ferreira (1993, p. 581 – 587) dedica um capítulo inteiro de sua obra ao enfrentamento do tema pertinente ao modelo de Estado socialista (1993, p. 576) e se preocupa em delimitar qual a posição da Constituição brasileira diante do cenário econômico internacional, explicando que o Estado social não poderia abandonar o direito, de modo que a definição mais adequada seria de que a ordem econômica estabelecida pela Constituição Federal de 1988 “obedece ao modelo capitalista.” (FERREIRA, 1993, p. 577).

A mesma preocupação pode ser notada na obra de Bonavides (1994, p. 32), tendo o autor feito crítica aos constitucionalistas “deslumbrados” com a função econômico-social da Constituição, que por descuidarem da outra função, de limitação dos poderes e proteção das liberdades, acabariam por auxiliar no desprestígio e desvalorização das constituições. Ferreira Filho (1992, p. 301) fazendo uma comparação entre a Constituição brasileira e a portuguesa também demonstra compreender que o caso nacional “rigorosamente não é socializante.”

Silva (1991, p. 657) dedica também espaço para diferenciação do capitalismo, socialismo e estatismo. De acordo com ele, a ocorrência de uma ordem econômica não pode

ser considerada um sopro socializante, pois, no caso brasileiro, a forma econômica está evidenciada pela definição da apropriação privada dos meios de produção e iniciativa privada:

essa atuação estatal ainda se insere no princípio básico do capitalismo que é a apropriação exclusiva por uma classe dos meios de produção e, como é essa mesma classe que domina o aparelho estatal, a participação deste na economia atende a interesses da classe dominante (SILVA, 1991, p. 657).

A preocupação de Ferreira Filho (1992, p. 309) com o tema do comunismo fica demonstrada por uma passagem na qual o autor, mencionando a previsão constitucional referente ao objetivo do desenvolvimento, apressa-se em explicar que tal não deve se dar ao custo do sacrifício de direitos individuais. A finalidade do desenvolvimento não se prestaria a exigir sacrifícios:

É preciso sublinhar, porém, que o desenvolvimento não é um fim em si mas um simples meio para o bem-estar geral. Dessa forma, tem ele de ser razoavelmente dosado para que não sejam impostos a alguns ou mesmo a toda uma geração, sacrifícios sobre-humanos, cujo resultado somente beneficiará as gerações futuras, ou que só servirão para a ostentação de potencia do Estado...(FERREIRA FILHO, 1992, p. 309).

Silva (1991, p. 660), vale citar mais uma vez, chega a mesma conclusão que Ferreira Filho (1992), quanto ao afastamento da ideia de comunismo, ao reconhecer a Constituição como um texto que define o Estado em um modelo capitalista. Nada obstante, o autor nota, já naquele momento, as limitações que a adoção do modelo capitalista poderia causar para os objetivos constitucionalmente definidos e direitos prescritos. Ele aponta que o modelo capitalista, cuja finalidade é acumulação e concentração de riqueza, poderia acabar se colocando como um empecilho para a obtenção da finalidade de justiça social, por exemplo, porque a justiça social dependeria necessariamente da distribuição da riqueza (SILVA, 1991, p. 660).

A ideia otimista seria, para ele, diante deste problema, que as normas definidoras de direitos pudessem tornar as promessas constitucionais mais factíveis, que os direitos fundamentais pudessem modificar e humanizar o capitalismo. Todavia, o próprio autor reconhece a dificuldade de que essa previsão viesse a se realizar concretamente: “o capitalismo concebido há de humanizar-se (se é que isso seja possível).” (SILVA, 1991, p. 661).

De qualquer forma, portanto, uma primeira conclusão é a de que a doutrina foi uniforme no sentido de reconhecer que o Estado brasileiro, pela Constituição de 1988, adotou um modelo capitalista. Não há qualquer margem para compreensão de que houvesse a intenção de, nos anos seguintes, direcionar o Estado brasileiro para o comunismo, pelo menos não que

se possa extrair da doutrina relevante de direito constitucional na ocasião. A leitura era a de que o Estado, pelo modelo capitalista, deveria conseguir encontrar alguma solução para, com os poucos recursos e a distribuição desigual, efetivar os direitos previstos. Além disso, há uma compreensão de que a Constituição poderia atuar como moderadora, aliviando os efeitos danosos do modelo capitalista e humanizando o capital, como mencionado acima. (SILVA, 1991, p. 661).

Sobre o tamanho do Estado e grau de ingerência nos assuntos privados, para Bastos (1990, p. 359), a ordem econômica de 1988 seria complexa, pois de um lado pertenceria ao modelo de iniciativa privada e livre concorrência, mas, de outro lado, sofreria “uma forte ingerência do Estado, que em muitas hipóteses violenta as leis de mercado”. (BASTOS, 1990, p. 359). Ferreira Filho (1992, p. 314) reforça esse entendimento, considerando que nada obstante a consagração de valores de livre iniciativa e livre concorrência, para ele “a Constituição vigente é nitidamente estatista no plano econômico.” Ferreira (1993, p. 578) também confirma esse modelo de Estado bastante atuante, mas chega ao raciocínio por caminho inverso. Demonstrando a divergência de interpretações naquele contexto, sua preocupação é a de defender o Estado constitucional brasileiro, forjado pela Constituição, das críticas de que seria exageradamente liberal. Para ele, o viés liberal estaria moderado pela definição de um Estado planejador: “não há um liberalismo exagerado na política econômica nacional, pois surge também o Estado moderador.” (FERREIRA, 1993, p. 578). Também, esse entendimento se pode extrair de Silva (1991, p. 679), o qual explica que havia uma certa celeuma quanto à possibilidade de se coordenar planejamento econômico estatal e democracia, diante de uma leitura de que o planejamento econômico elaborado pelo Estado oprimiria a atuação privada, violando a ideia de liberdade inerente aos espaços democráticos. Nada obstante, na Constituição de 1988, essa postura não encontraria eco, estando evidenciado que:

a questão está inteiramente superada. O constituinte não teve qualquer dúvida sobre a compatibilidade entre planejamento econômico e democracia (...) não haverá democracia real onde não exista um mínimo de organização econômica planejada pelo Poder Público, visando a realização dos interesses populares. (SILVA, 1991, p. 679).

Portanto, nota-se quanto à participação do Estado, de mesma maneira, uma certa coerência na doutrina ao afirmar que diante da opção por um modelo capitalista, o Constituinte optou também por um Estado interventor e participativo, que deveria assumir a posição de planejador (determinante ao setor público e indicativo ao setor privado), influente, ativo e líder.

Cabe ainda analisar o que a doutrina considerou a respeito da atuação da Constituição brasileira em relação às interferências do capital internacional. Garcia (1989, p. 167), ao tratar da definição da ordem econômica, considerando o caráter nacionalista ou liberalizante do Estado, menciona que seria permitida a coexistência de agentes econômicos privados, nacionais e estrangeiros, mas desde que fosse “respeitada à vontade na Nação”. Nota, o autor, que a Constituição enfrentaria desafios reais diante do contexto econômico internacional que se desenhava naquele momento: “o texto procura oferecer soluções à crise institucional que a assembleia constituinte encontrou, visando legar instituições constitucionais flexíveis, ágeis e capazes de resolver, no tempo futuro, as questões que surgirem.” (GARCIA, 1989, p. 167).

Silva (1991, p. 664) defende que a Constituição de 1988 teria forjado um Estado nacionalista que deveria “emprender uma ruptura de sua dependência em relação aos centros capitalistas desenvolvidos.” Na opinião do autor, estaria confiada para a burguesia brasileira, uma vez consagrado o capitalismo, o dever de criar algo que chamou de “capitalismo nacional autônomo.” Ele entende que o Constituinte teria dotado o Estado brasileiro de instrumentos ideais para essa transformação “em que a burguesia local e seu Estado tenham o domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado e da capacidade de competir no mercado mundial.” (SILVA, 1991, p. 664). A previsão do autor, naquele momento, era no sentido de que se a burguesia nacional não fosse capaz de empreender as determinações constitucionais nesse sentido, de obter uma autonomia nacional diante da economia mundial, haveria o risco de que no processo de revisão, previsto para o quinto aniversário da Constituição de 1888, o novo Constituinte propusesse a total desconexão da economia brasileira do sistema mundial, em opção pelo socialismo (SILVA, 1991, p. 664).

O caráter nacionalista do Estado brasileiro, na perspectiva de Ferreira (1993, p. 580), foi reconhecido, mas considerado brando: “concede margem à exploração do Brasil pelos grandes grupos monopolistas, agentes do imperialismo e provocadores da miséria nacional.” (FERREIRA, 1993, p. 580). O autor demonstra a preocupação de que ao aderir ao modelo capitalista e as pressões do contexto econômico internacional, o constitucionalismo brasileiro pudesse assumir um risco perigoso:

a salvação está no novo liberalismo e no antiprotecionismo. Evidentemente é o liberalismo dos países desenvolvidos, pois a chamada livre concorrência é também a lei do mais forte. É claro que modernizar o país é um objetivo razoável, porém deixar as massas à mingua e condenadas à fome ou ao desemprego pode tornar-se o maior perigo de todos. (FERREIRA, 1993, p. 599).

Aqui, portanto, nada obstante as divergências no meio pelo qual os autores alcançam a conclusão, há uma compreensão coerente na doutrina da época, em relação à Constituição de 1988: o Texto Constitucional desenhou um Estado nacionalista, que visava proteger a economia brasileira em um contexto de internacionalização, de modo que o capitalismo previsto fosse um capitalismo nacionalizado, pautado pelas orientações do Estado brasileiro.¹¹⁷

Da doutrina analisada verifica-se, então, naquele momento, mesmo diante das iniciais controvérsias e divergências instauradas, além das incertezas inerentes ao processo de escrever sobre um texto recém-inaugurado, algumas consonâncias. Considerado o grande tema internacional da época, o embate entre comunismo e capitalismo, os autores pesquisados concordam ser a Constituição alinhada a uma perspectiva capitalista moderada, em atendimento a perspectiva de desenvolvimento do país e bem-estar dos cidadãos, tendo em vista a efetivação de direitos, inclusive sociais. Nessa linha, o Estado brasileiro reconhece a propriedade privada e a livre. Nada obstante, o capitalismo brasileiro deveria ser humanizado a partir dos direitos garantidos constitucionalmente.

Quanto ao tamanho do Estado, alinharam os autores, em certa medida, o entendimento de que se tratava de um Estado com ampla possibilidade de ingerência, regulação, planejamento e restrição da atividade privada. O Estado seria líder na definição e na condução da economia, ainda que se tratasse de uma economia de tipo capitalista. Quanto à inserção do Estado brasileiro na economia internacional e a participação do capital estrangeiro na economia brasileira, os autores entendem a consagração constitucional de um modelo nacionalista. Nada obstante, desde aquele momento, esse parece ser o ponto mais controverso, adivinhando os autores o desafio do futuro. Note-se, nesse sentido, que se reconhecia o cenário econômico internacional em processo de globalização, flexibilização do controle das finanças e integração mundial.¹¹⁸ Diante deste cenário, previam a necessidade de o Brasil proteger-se das investidas internacionais que pudessem ser prejudiciais aos interesses e à soberania nacionais.

2.2.2 Questões orçamentárias

Quanto às preocupações com o orçamento, Garcia (1989, p. 161) consigna a relevância da interação entre as perspectivas de progresso e a existência de recursos suficientes para os

¹¹⁷ Em relação aos dispositivos que consagram essa posição, vide notas 94 a 102.

¹¹⁸ A previsão mais interessante (e frustrada) no caso é a de Silva (1991) segundo o qual, caso a burguesia não fosse capaz de elaborar um modelo capitalista brasileiro autônomo, haveria chance de na primeira revisão constitucional, o Constituinte radicalizar na opção pelo socialismo, o que acabou por se mostrar uma aposta muito afastada da realidade.

investimentos necessários. O autor chama a atenção para o fato de que essa interação depende de um Estado capaz de conduzi-la e de uma Constituição que espelhe a seriedade dessa proposta. Isso seria de fundamental importância no advento no texto constitucional, considerando que a regulação infraconstitucional confusa e incipiente do regime militar, que dava margem para práticas orçamentárias ilegítimas e ilegais:

a maximização do processo de desenvolvimento, por seu turno, pressupõe a existência de um sistema financeiro eficiente, capaz de, com menor custo, reunir as poupanças dispersas na economia e direcioná-las para o financiamento de investimentos que proporcionem retorno compatível com os objetivos globais da sociedade. (GARCIA, 1989, p. 161)

Nesta perspectiva, o autor destaca a importância da existência de um orçamento transparente e democrático e da organização das tarefas das entidades relevantes, como o Banco Central e a Secretaria do Tesouro Nacional, para o florescimento das propostas constitucionais (GARCIA, 1989, p. 161).

Ferreira (1993, p. 565) sobre o tema, demonstra otimismo em relação à reformulação das práticas orçamentárias, para o atendimento das situações de depressão econômica e surto inflacionário. O autor dá bastante ênfase a preocupação com o déficit orçamentário brasileiro que, segundo ele, nos anos depois de 88, seria inevitavelmente bastante alargado, não apenas pelas previsões constitucionais, expansivas dos direitos, mas especialmente pela condução da economia como realizada na década de 80: “há uma tendência incoercível para o déficit devido as condições de fragilidade econômica brasileira e do esbanjamento dos dinheiros públicos.” (FERREIRA, 1993, p. 569).

Também é dele uma compreensão interessante, naquele momento, a respeito da importância da interação do estudo do orçamento público com o estudo do planejamento, aliando a Constituição financeira e econômica, especialmente considerando a falta de atenção que recebeu, na Constituinte, a questão do endividamento interno “deixou-se de atacar profundamente a causa da inflação, qual seja o endividamento interno e seus juros espoliativos do país.” (FERREIRA, 1993, p. 605).

Silva (1991, p. 612) também dedica espaço ao tratamento dos temas atinentes às finanças públicas, embora de forma mais dogmática e descritiva das normas constitucionais. Especialmente, sobre o orçamento, corrobora a ideia de que a Constituição celebra um orçamento-programa que teria como escopo relacionar “as etapas do planejamento de desenvolvimento econômico e social.” O autor destaca, assim como Ferreira (1993), a importância de que esse orçamento reflita uma integração entre o espaço fiscal e a política

econômica (Constituição financeira e Constituição econômica): “assim como a política fiscal é parte da política econômica, igualmente, o plano financeiro do Estado deve fazer parte do plano econômico do país.” (SILVA, 1991, p. 614).

Portanto, no que se refere às finanças públicas, pode-se entender que a doutrina de direito constitucional, naquele momento, é a defesa de que o orçamento deveria ser aperfeiçoado no período democrático, diante da participação do Poder Legislativo e dos órgãos de fiscalização. Mas, quanto ao tema do orçamento e do financiamento, vislumbra-se que não recebeu da doutrina constitucionalista a mesma atenção que o tema da ordem econômica. Os autores preferiram não incluir o tema em seus sumários ou, ao incluí-lo, tratá-lo de maneira descritiva unicamente. Em especial, os que buscaram se pronunciar, o fizeram ressaltando a importância da integração entre a ordem econômica e financeira e, em geral, celebraram o advento de normas que transformavam o orçamento, para deixá-lo mais transparente e democrático.

2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Considerando o problema apresentado na tese, quanto a uma divergência doutrinária em relação a destruição do projeto constitucional ou reelaboração do projeto inicial, diante das reformas em temas econômicos, buscou-se estudar o projeto inicial, especialmente como esse projeto foi elaborado e o que é essencial para ele. Esse trabalho compreende que o projeto inicial não foi modificado em sua essência, tendo sido modificado pontualmente em aspectos mais superficiais.

Estudando o que a doutrina menciona sobre os debates constituintes verifica-se uma diferença na forma de compreender os debates sobre direitos fundamentais, princípios e objetivos, e os debates sobre detalhes da ordem econômica e do orçamento. Os direitos fundamentais e objetivos, segundo a doutrina, estavam claros e acertados, mas a forma de realizá-los não contava com tamanha aderência.

Assim, é possível afirmar um pacto por um Estado liberal com um amplo rol de direitos sociais, que visam favorecer a igualdade e a democracia, em seu sentido material. Mas, temas definidos em relação ao tamanho do Estado, suas relações com a economia em âmbito global e a estrutura do orçamento foram acertados sem muito convencimento. Isso aconteceu diante da urgência da elaboração da Constituição, do modelo de procedimento adotado para os trabalhos constituintes, da extensão dos temas debatidos e da ampla participação contabilizada. Os temas eram instáveis também diante da conjuntura da economia e da política mundial do final dos

anos 1980, com conflitos entre países socialistas e capitalistas e o advento da expansão das finanças, globalização e neoliberalismo.

Se mostram, no momento da elaboração do texto constitucional, como elementos que se tornariam praxe do constitucionalismo brasileiro dos anos seguintes a disputa entre posições ortodoxas e heterodoxas quanto a gestão da economia e a influência da situação econômica do país para a produção normativa sobre esse tema. A Constituinte sofreu a influência do contexto de inflação, de dívida pública externa e de negociações internacionais sobre esta dívida pública. O debate diante da inserção de direitos sem contrapartida de recursos gerou inclusive uma preocupação na Constituinte entre os parlamentares de consignar no orçamento reservas e parcelas destinadas para determinadas rubricas. Isso causou a figura de um orçamento público bastante restrito para os gestores no pós-88.

Da doutrina produzida naquele primeiro momento notou-se a confirmação destas premissas. A defesa de um modelo constitucional que aliava capitalismo e direitos sociais parecia certa, mas pairava dúvida sobre a estabilidade de algumas opções constituintes, especialmente relacionadas ao caráter nacionalista do Estado em temas econômicos. Havia a necessidade de favorecer a realização da Constituição em seus aspectos essenciais, a maleabilidade da Constituição em suas parcelas reformáveis para atender as demandas do cotidiano e a integração entre os direitos, os objetivos, a ordem econômica e o orçamento. Extraiu-se, deste capítulo, que o projeto constitucional nunca esteve restrito ao seu texto e que esse texto comportava modificações parciais, embora impusesse limites reais para essas modificações.

3 A ECONOMIA PRESSIONA A CONSTITUIÇÃO NO PÓS-88

A economia não apenas se relaciona com a cultura: a economia é cultura. Examinando toda uma gama de práticas econômicas, algumas observadas diretamente, outras estudadas a partir de uma perspectiva cultural (como a economia feminista ou a ecológica), nós podemos entender a lógica da mudança social no coração do sistema econômico. Se economia é cultura e se culturas são diversas e amiúde contraditórias, essas práticas econômicas são igualmente relevantes e capazes de organizar o modo como as pessoas produzem, consomem, trocam, inovam, investem e vivem. (CASTELLS, 2019, posição 304-305).

O raciocínio trazido por Castells (2019, posição 304-305), considerando a intersecção entre economia¹¹⁹ e cultura pode ser aqui reformulado para tratar a intersecção entre economia e Constituição. A economia não apenas se relaciona com a Constituição, mas, de certa forma, ela é a Constituição. Se, tal como afirma o autor, a economia é capaz de interferir nas relações entre as pessoas, na forma como produzem, consomem, trocam, inovam, investem e vivem, certamente ela também influencia na forma como essas pessoas se relacionam com os postulados do constitucionalismo democrático (como interagem em diálogo com outros cidadãos, como votam, como exercem seus deveres, como reivindicam seus direitos, o que esperam do Estado etc.). O aperfeiçoamento do projeto constitucional e a sua continuidade dependem da capacidade que esse projeto tem de integrar uma complexidade de fatores, e especialmente, quanto ao que aqui se defende, o fator econômico.

O problema do trabalho, tal qual elaborado, advém de uma contradição de compreensão da Constituição de 1988, no que se refere a sua capacidade de interação com o cenário econômico, especialmente considerando as propostas de reforma constitucional em temas econômicos. O que interessa nessa tese, diante dessas visões, é que por vezes os autores transparecem um entendimento quanto à relação entre a Constituição e a economia, considerando-os em paralelo e não em interação. Esse trabalho propõe que os debates podem ser aperfeiçoados pela compreensão da Constituição em cotejo com a economia, a partir de um processo de interação. A Constituição sofre pressões da economia e de ideias econômicas, inclusive para ser reformada, mas isso não implica que a economia tenha desfigurado a Constituição e nem que a Constituição tenha se adaptado passivamente para dar espaços às demandas da economia.

¹¹⁹ A palavra economia, aqui, deve ser compreendida como a noção de fatos econômicos, por exemplo, crise econômica, alta de inflação, redução da quantidade de pessoas empregadas etc., mas, também, como a noção de ideias econômicas, percepções teóricas e opinativas a respeito de como as crises econômicas acontecem e quais as melhores saídas para enfrentá-las.

O que se pretende, nesse capítulo, para demonstrar a mencionada interação, é estudar a pressão da economia sobre a Constituição, a partir das transformações pelas quais passou o cenário econômico brasileiro, desde 1988, com especial ênfase ao fenômeno da expansão das finanças e como essas transformações impactaram o contexto de aplicação da norma constitucional. A intenção principal é esclarecer que a economia e as ideias econômicas pressionaram a Constituição, pois o contexto econômico atual é muito diferente do contexto da década de 1980, o que implica dizer que ainda que os objetivos constitucionais sejam os mesmos (e a essência do Texto Constitucional, pelas cláusulas pétreas, seja a mesma), os desafios que a Constituição enfrenta e as ferramentas de que dispõe para atingi-los são diferentes. Isso implica reconhecer, eventualmente, que as normas originárias não seriam capazes de dar conta dos problemas a serem solucionados hoje, sem que fossem realizadas reformas. Mas, de forma alguma isso implica reconhecer que a Constituição deva submeter-se a qualquer proposta de reforma, desde que economicamente justificada.

Neste capítulo será estudada a pressão que é realizada pela economia diante da Constituição, nas últimas décadas, de forma ampla e exemplificativa, com a finalidade de desenhar-se um contexto. Essa pressão causa, em âmbito global, a alteração do papel do Estado em relação à condução dos temas econômicos e a ampliação dos níveis de endividamento público. No Brasil, causa impactos na condução da política macroeconômica e na realização das políticas sociais. É o que se passa a analisar.

3.1 AS CRISES ECONÔMICAS

Que tipo de mundo está se desenrolando diante de nossos olhos? Certamente não é o sonho de Friedman e Hayek. Nem é o socialismo soviético que ambos temiam. É um mundo em que o Estado e os bancos centrais se tornaram os bombeiros globais do sistema capitalista, optando por despejar uma quantia impressionante de dinheiro na esperança de evitar um grande incêndio. (CAYLA, 2021, posição 163, tradução nossa).¹²⁰

Analisando as crises econômicas¹²¹ do século XX e XXI verifica-se que elas têm impacto direto na determinação da reformulação das características e atribuições do Estado

¹²⁰ Texto no original: “What kind of world is unfolding before our eyes? It is certainly not the one Friedman and Hayek dreamt of. Nor is it the Soviet socialism they both feared so much. It is a world in which the state and the central banks have become the global firefighters of the capitalist system, choosing to pour out an impressive amount of money in the hope of avoiding a major fire.”

¹²¹ Sobre o tema, há uma importante distinção entre crise econômica e crise do capitalismo. Adotamos a primeira terminologia, pois, como explica Pzerworski (2019, p. 29): “O capitalismo — instituição que combina propriedade privada dos recursos mais produtivos com alocação destes e distribuição de renda pelos mercados — periodicamente gera “crises”, entendendo-se como crises períodos nos quais a renda despenca abruptamente e a

Constitucional. A crise de 1929 e as primeiras grandes guerras mundiais antecedem um Estado Constitucional de tipo interventor, caracterizado pela forte arrecadação tributária e expressiva interferência na regulação do mercado e prestação de bens e serviços. A crise do petróleo de 1970 e o encerramento de Bretton Woods, antecedem um Estado Constitucional de tipo diferente, com a redução das atribuições estatais, realização de privatizações e desregulamentação do mercado. Depois de 2008, o Estado volta ao centro, com o papel de garantidor dos bancos nas crises sistêmicas. Com a pandemia mundial de COVID 19 tem sido reportada como estopim de uma outra reformulação da natureza do Estado Constitucional, ainda desconhecida (CAYLA, 2021, posição 142).¹²²

Percebe-se, nessa linha, como explica Piketty (2014, p. 469), que a ascensão da figura do Estado interventor foi viabilizada, dentre outras coisas, pelo crescimento econômico do pós-guerra: “o processo acelerado de ampliação do papel do Estado observado nos Trinta Gloriosos foi muito facilitado pelo crescimento excepcionalmente forte que caracterizou esse período.” Na ocasião, segundo defende o autor, formou-se um consenso quanto à importância e conveniência da forte tributação e da realização de sistemas de proteção dos direitos sociais, consenso diante do qual “nenhuma corrente de opinião importante” se voltava contra (PIKETTY, 2014, p. 468). Isso porque, segundo menciona, as pessoas teriam menos resistência ao pagamento de tributos quando a renda está em ascensão e a situação política e econômica demanda um esforço de criação de mercado e qualificação da população que, na ocasião, apenas poderia ser realizado pelo Estado (PIKETTY, 2014, p. 468).

Collier (2019, p.10) afirma que no pós-guerra a implantação de políticas de cunho social passou a ser aceita “em todo o leque central do espectro político”, de modo que partidos de posicionamentos ideológicos diversos podiam se alternar no poder, sem que tais políticas fossem modificadas. Vislumbra-se, portanto, a forte correspondência entre o contexto econômico, naquele momento, e os contornos políticos que o Estado recebeu. O modelo de capitalismo produtivo e industrial interagiu idealmente com um modelo de Estado, que precisava incentivar a produção e o pleno emprego, que se financiava prioritariamente pela tributação e diante do qual os trabalhadores eram representados a partir de grupos organizados

inflação se intensifica ou a taxa de desemprego dispara, ou as duas coisas, como ocorreu na “crise de estagflação” dos anos 1970, uma combinação de inflação alta com aumento do desemprego causada por uma elevação nos preços das matérias-primas. Mas crises econômicas são “crises do capitalismo”? Seriam, se esperássemos que, quando a economia está inativa, o capitalismo fosse, ou pelo menos pudesse, entrar em colapso. Mas uma implosão do capitalismo está fora dos domínios do possível.”

¹²² Por segurança, registre-se que aqui se está a tratar de modelos-padrão, modelos ideais de tipo de Estado. Sabe-se que é possível notar a presença de elementos de intervenção antes de 1929 e que nem todos os Estados pós anos 1970 são marcados pelas características descritas (Estado reduzido, mercado não regulado). Aqui, está-se a fazer uma redução, para a finalidade de tornar compreensível o argumento.

em sindicatos. Essa lógica se aplicou de certa maneira, para alguns países referência, durante algumas décadas:

Embora com diferenças não desprezíveis entre os países, a consolidação de tais acordos “social-democratas”, com as economias nacionais em pleno emprego, permitiram aumentar a renda dos trabalhadores, ao assegurar ganhos salariais reais expressivos, e gerar uma demanda efetiva em permanente expansão, o que, por sua vez, criava uma expectativa favorável para a continuidade dos investimentos produtivos por parte do setor privado (MATTOS, 2005, não p.).

O modelo passou a sofrer alterações severas e conturbadas a partir dos anos 1970, quando “na esteira da inflação, endividamento estatal e inchaço do mercado financeiro privado, o crescimento nos países centrais retrocedeu, a desigualdade de distribuição de renda aumentou e o endividamento geral elevou-se” (STREECK, 2018, p. 11). Graeber (2016, p. 473) explica que a realidade econômica acabou por determinar a elaboração de severas críticas em relação à falta de credibilidade das promessas do constitucionalismo de viés social: “ficou claro que o capitalismo (...) jamais seria capaz de dar a todas as pessoas do planeta o mesmo tipo de vida que levava um trabalhador na indústria em Michigan.”

A partir daí, especialmente no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, ascendeu o discurso que pregava a redução do Estado e a abertura de espaço ao mercado, especialmente ao setor financeiro. A tese era a de que o Estado de tipo interventor, ao regular a economia, prejudicava o desenvolvimento do capitalismo e o crescimento econômico. Também, o Estado de tipo interventor, responsável pela realização de bens e serviços, acabava por gastar mais do que arrecadar, além de não ser eficiente o suficiente na gestão dos recursos (STREECK, 2018, p. 74). O Estado deveria, então, modificar-se para arrecadar menos, deixar de atuar na prestação de serviços e bens e deixar de interferir nas transações comerciais, especialmente naquelas travadas pelas instituições financeiras: “fomos levados a aceitar a ideia de que o mercado é um sistema autorregulado, no qual a alta e a baixa de preços se assemelham às forças da natureza.” (GRAEBER, 2016, p. 462).

Nas décadas de 1980 e 1990, o momento que é marcado pelo advento de produtos financeiros relacionados a soluções tecnológicas é marcado, também, especialmente, pela defesa da desregulação dos mercados financeiros privados e bancos: “as autoridades governamentais de vários países industrializados implementaram políticas de liberalização, permitindo a emergência de novos concorrentes nos sistemas financeiros” (FREITAS, 2010, p. 67). A globalização e a integração econômica mundial ocorrida a partir deste momento,

segundo Ferrajoli (2003, p. 26), é viabilizada exatamente pela redução da figura do Estado: “...um vazio de direito público, produto da ausência de limites, regras e controles.”

Braga, Oliveira e Wolf, et. al. (2017, p. 833) destacam que houve no período pós anos 1970 uma alteração drástica de espaço e liberdade de atuação das finanças em âmbito internacional, que estimulou, inclusive, a competição no âmbito das finanças, fazendo com que as instituições e agentes se especializassem e atuassem criativamente em soluções para seus negócios fictícios. A partir daquele momento “cada vez menos limitada às restrições políticas e institucionais criadas no pós-guerra, a crescente flexibilidade adquirida pela riqueza (...) criou novas oportunidades para a transformação de dinheiro em mais dinheiro.” (BRAGA, OLIVEIRA, WOLF et. al. 2017, p. 833, tradução nossa).¹²³

A redução da regulação do setor bancário, tem consequências para a modificação do papel desenvolvido pelo Estado desde então, que merecem análise especial. Graeber (2016, p. 594) explica que os bancos podem causar desequilíbrios inflacionários, crises de confiança ou induzir a interpretações equivocadas quanto à vitalidade da economia. A compreensão e o estudo do papel das instituições financeiras, diante, também, das soluções tecnológicas, se torna cada vez mais relevante para a compreensão da figura do Estado na contemporaneidade. A falta de regulação do setor, culminou com a crise ocorrida em 2008, que abalou as economias dos Estados: “deixaram solta a capacidade do sistema em criar riqueza fictícia (...) Um mundo de capital fictício a operar, fora dos balanços dos bancos, fora da vista das autoridades reguladoras e monetárias, em auto expansão descontrolada.” (BRAGA, 2009, p. 96). Diante da crise, o Estado precisou atuar como garantidor dos bancos: “a consequência da execução de políticas de desregulamentação (...) foi a fragilidade crescente dos sistemas financeiros nacionais e a expansão vertiginosa das atividades especulativas.” (FREITAS, 2010, não p.).

Portanto, o que se nota é que existem acontecimentos econômicos de repercussão internacional que alteram o papel do Estado em relação à economia e, quando analisada a Constituição de 1988, verifica-se que foi elaborada e entrou em vigência exatamente em um destes momentos de transformação. Deste modo, a Constituição de 1988, que formulou um Estado voltado ao modelo interventor e nacionalista, precisou lidar com temas que lançaram desafios ao modelo (crise da dívida externa, crise inflacionária, planos econômicos, aumento da dívida interna, crises econômicas internacionais etc.).

¹²³ Texto no original: “Less and less limited to the political and institutional restrictions created in the postwar period, the increasing flexibility acquired by wealth – when assuming the form of financial assets – has stimulated inter-capitalist competition, accelerated concentration and centralization of capital, and created new opportunities for the transformation of money into more money.”

Essas transformações se manifestam de forma global e se apresentam como condições com as quais os países e governos precisam lidar. Ainda que não sejam condições determinantes (considerando a hipótese de interação), são condições que estão no cenário que informa a tomada de decisões pelos governos e, embora possam ser questionadas, criticadas ou combatidas, não podem ser ignoradas. Essas condições influenciam e alteram o papel do Estado e, por consequência, refletem na Constituição, como norma que molda a atividade do Estado.

Portanto, há que se considerar como destaque relevante dos impactos da economia na Constituição de 1988, a alteração das ideias mundialmente veiculadas a respeito do papel do Estado depois de 1988. Essas ideias margearam a redução do Estado em relação ao controle das atividades financeiras, margearam uma relação de dependência entre as instituições financeiras e o Estado, margearam as propostas de abertura do mercado nacional aos investimentos estrangeiros. A Constituição precisou lidar com as propostas que politicamente se organizaram diante destes temas, dando condição ao enfrentamento dos problemas econômicos que eram colocados, dando espaço para o diálogo a respeito das opções viáveis para o enfrentamento destes problemas e assegurando respeito aos limites constitucionais impostos para tais propostas e argumentos.

3.2 O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Durante quase dois anos morei nas montanhas de Madagascar. Pouco tempo depois da minha chegada houve um surto de malária (...) O problema era obter dinheiro para manter o programa de erradicação do mosquito (...). Não era tanto dinheiro assim, mas, devido aos planos de austeridade impostos pelo FMI, o governo teve que cortar o programa de monitoramento. Dez mil pessoas morreram. Conheci jovens mães chorando as mortes de seus filhos. É difícil defender o argumento de que a perda de 10 mil vidas humanas se justifique pelo fato de que o Citibank não poderia ter prejuízos acarretados por um empréstimo irresponsável que, de todo modo, não faria grande diferença no balanço patrimonial do banco. (GRAEBER, 2016, p.11).

A questão da dívida pública tomou o centro mundial das discussões atuais a respeito da soberania estatal, considerando, por exemplo, o elevado montante da dívida americana comprado por chineses (HAGER, 2016), as crises de dívida dos Estados europeus, como Grécia e Itália (CATARINO e FONSECA, 2013) e, na América Latina, a discussão sobre a legitimidade da origem das dívidas, quando contraídas por governos ditatoriais, e as tentativas de *default* (GAONA, 2020; STIGLITZ e HEYMANN, 2017). O estudo da dívida pública está também no centro da discussão a respeito das desigualdades e da democracia, uma vez que importantes pesquisas apontam que a gestão inadequada da dívida pública aprofunda diferenças

sociais, impede o crescimento econômico e compromete as gerações futuras (TOUSSAINT, 2019; TRAA, 2020; ROOS, 2019).

O fenômeno mencionado se aprofundou tendo Loureiro e Calabrez (2020, p. 07) concluído pelo “aumento generalizado das dívidas públicas” e pela tendência de que isso resultasse em reconfiguração dos órgãos e instituições estatais, exatamente para que dessem conta de administrar o fator dívida, com habilidade técnica, pessoal e recursos. Nesta perspectiva, de acordo com os autores, o mundo passou, desde então (anos 1980) por ondas de endividamento público, diante do que se buscou uma espécie de profissionalização para o tratamento do tema e a redefinição do perfil da dívida, que passou a ser prioritariamente obtida a partir do mercado interno.

Streeck (2018, p. 115) observou o que denominou como a crise do Estado fiscal (o Estado que arrecada tributos), diante da ascensão do Estado endividado (o Estado que emite títulos e assina contratos). De acordo com ele, conforme previsões do início do século XX, elaboradas no âmbito do pensamento marxista, o Estado fiscal, pelo passar do tempo, naturalmente tenderia a sofrer crises econômicas que, ao final, colocariam em xeque o modelo capitalista e forçariam modificações. De acordo com tais previsões, as demandas por serviços e bens se tornariam maiores a cada dia, em virtude da própria lógica capitalista. Diante disto, o Estado, em algum momento, não poderia dar conta de tais demandas e isso forçaria uma transformação do sistema.

No entanto, segundo explica (STREECK, 2018), essas previsões acabaram por ser descartadas, após os anos, na medida em que a crise do Estado Fiscal foi adiada, uma vez que para além da arrecadação tributária e da realização de atividades econômicas, o Estado se tornou cada vez mais capaz de obter financiamento a partir do endividamento. O Estado endividado, como o autor chamou, inseriu um entrave para a concretização das previsões descritas, por um elemento relevante que é exatamente a capacidade de se financiar pela obtenção de dívidas. Conforme trazido pelo autor, nos anos 1970, a doutrina que pensava o Estado fiscal não era capaz de prever a dimensão que a dívida pública alcançaria, especialmente porque não considerava as reviravoltas tecnológicas e a globalização. Esse entendimento, trazido por Streeck (2018), parte da perspectiva de análise da crise do Estado pelo viés das receitas, além do viés das despesas.

Segundo Piketty (2013, p. 484), corroborando a ideia, desde a década de 1970, há retrocesso na tributação progressiva. O conceito de tributação progressiva é de extrema importância para o Estado social, na medida em que esse conceito impõe o pressuposto de que os mais abastados pagarão pelo ingresso dos menos abastados na dinâmica econômica, que

proporciona o custeio das obrigações do Estado, considerando proporcionalmente que cada um colabore, conforme suas condições. No entanto, o que se tem verificado nas últimas décadas, de acordo com o autor, é que, na prática, os Estados têm sido capazes de tributar com mais rigor apenas os menos abastados, criando um sistema distorcido que além de causar o desequilíbrio em termos de orçamento, que fica reduzido diante dos gastos, abala também o suporte de confiança do modelo de Estado social (Piketty, 2013, p. 484).

Streeck (2018, p. 109), relacionando o tema da crise do Estado fiscal com a modificação na base de obtenção de receitas, explica, nesse sentido, que “o endividamento público não se deve a despesas elevadas demais, mas a receitas baixas demais.” Portanto, é de se destacar que embora o assunto da dívida pública seja de certa forma sempre relevante para os estudos sobre o Estado, esse assunto se tornou mais importante a partir da década de 1970, quando houve a ampliação da prática de financiar o Estado mediante a obtenção de dívidas e a dificuldade do Estado de aumentar a carga tributária dos mais ricos.

Hager (2016) dialoga com Streeck (2018) mencionando a importância dos impactos da transformação de parcela dos indivíduos, os detentores de renda, especialmente, da condição de cidadãos tributados, que pagam impostos, para a condição de credores do Estado, que concedem empréstimos: “Não apenas as receitas fiscais constituem uma parte cada vez menor da renda nacional, mas famílias ricas e grandes corporações também estão pagando menos” (HAGER, 2016, posição 287, tradução nossa).¹²⁴ Diante disto conclui, considerando o país objeto de sua pesquisa, que: “Em essência, o que o Estado de dívida significa é que o governo federal dos EUA passou a depender de empréstimos das elites em vez de tributá-las.” (HAGER, 2016, posição 295, tradução nossa).¹²⁵

Streeck (2018) conclui que o aumento do endividamento que caracteriza os Estados contemporâneos influencia nas condições de realização da democracia, pois alça determinados grupos de credores em posição de barganha com o Estado (STREECK, 2018, p. 73). Segundo ele, diante deste cenário, a transformação no modelo de financiamento do Estado pela priorização da dívida pública ocasionou uma transformação no próprio modelo do Estado Moderno. No que aqui agora interessa, se o Estado fiscal se moldava para a realização das suas finalidades constitucionais de atendimento aos cidadãos e era soberano pela representação da soberania popular (está-se aqui a considerar o Estado ideal dos anos de ouro do capitalismo

¹²⁴ Texto no original: “Not only do tax revenues constitute a dwindling portion of national income, but wealthy households and large corporations are also paying less and less in taxes as a percentage of their total income.”

¹²⁵ Texto no original: “In essence, what the debt state means is that the US federal government has come to rely on borrowing from elites instead of taxing them.”

social-democrata)¹²⁶ o Estado endividado, de outra forma, molda-se para o pagamento da dívida pública (e o pagamento de juros da dívida pública), relativizando o atendimento aos cidadãos e priorizando a satisfação dos credores.

O conflito, característico da política do Estado democrático endividado, entre suas duas comunidades de reivindicações, em luta pelo controle deste, é um fenômeno novo, ainda em evolução e praticamente por estudar. **Há muitos motivos para considerar que o surgimento do capital financeiro como um segundo povo- um povo do mercado, que rivaliza com o povo do Estado – constitui uma nova fase da relação entre o capitalismo e a democracia.** (STREECK, 2018, p. 128, grifos nossos).

Para Hager (2016, posição 92, tradução nossa) a dívida pública tem se tornado especialmente mais relevante nas últimas décadas, uma vez que foi alçada também na condição de ferramenta para a gestão de crises e promoção de política macroeconômica.¹²⁷ O autor destaca, por exemplo, a relevância da participação do Estado, na gestão das crises bancárias, a partir de 2008, considerando que, nesse sentido, o socorro das entidades financeiras privadas advém, basicamente, da dívida pública. Segundo Hager (2016) a partir da metade do século XX, o mundo passou a enfrentar uma espécie de crise econômica crônica, caracterizada pela sequência de diversas crises. Essa conclusão também assume repercussão na concordância de Piketty (2014, p. 505), considerando que o entrelaçamento do sistema bancário mundial dificulta o controle das crises e de seus impactos. Os governos pouco podem fazer isoladamente em seus países para evitar que os problemas financeiros de outro Estado afetem a sua economia.

Analisando a realidade dos EUA, Hager (2016, p. 63, tradução nossa) menciona que “o Estado de dívida é o resultado de três processos inter-relacionados: estagnação tributária, diminuição da progressividade tributária e aumento dos gastos do governo.”¹²⁸ Os efeitos dessa constatação são, segundo ele, o aumento do poder das classes altas menos tributadas, o aumento da defesa que elas fazem para que haja constante oferta de títulos públicos para seus investimentos e o aumento do distanciamento entre essas classes e as classes mais baixas, inclusive no que se refere à interação e solidariedade.

¹²⁶ Usando mais uma vez os conceitos trabalhados por Milanovic (2020, p. 273): “Capitalismo social-democrata. Os trabalhadores têm renda apenas do trabalho e os capitalistas têm renda apenas do capital, mas nem todos os capitalistas são mais ricos que todos os trabalhadores. Há uma redistribuição significativa por meio do sistema de tributação e transferências, inclusive assistência médica pública e educação gratuitas ou acessíveis. A desigualdade interpessoal é moderada. O acesso relativamente igual à educação permite mobilidade intergeracional de renda.”

¹²⁷ Texto no original: “It was only in the twentieth century that the public debt was “discovered” as a key tool of macroeconomic policy and crisis management.”

¹²⁸ Texto no original: “The debt state is the outcome of three interrelated processes: tax stagnation, declining tax progressivity, and increasing government expenditures.”

Os estudos de Hager (2016) explorando dados a respeito da propriedade dos títulos da dívida pública norte-americana, revelam, por exemplo, que a concentração da propriedade da dívida pública pode implicar aumento das desigualdades sociais, na medida em que diante de situações de crises econômicas, que agora são crônicas, as elites preferem manter seus investimentos seguros em operações financeiras e especialmente em títulos da dívida pública ao invés de arriscar seus investimentos na economia real. É preciso uma quantia elevada de títulos sendo emitidos e pagos para que se mantenha a confiabilidade do mercado na estabilidade da economia nacional e para que o Estado mantenha alta a sua receita e os investidores mantenham elevado o seu lucro com o recebimento de juros (HAGER, 2016, p. 66). Diante dessa realidade, para o autor, se torna cada vez mais distante qualquer previsão no sentido de que as dívidas públicas venham a diminuir nos próximos anos, o que resulta em empocamento de recursos, redução de investimentos, redução de oferta de empregos e assim por diante (HAGER, 2016, p. 66).

A continuada expansão da dívida pública nas últimas décadas tem tido reflexos nas relações sociais e no exercício da democracia. A reflexão é relevante, pois implica uma transformação do centro da ideia tradicional de Estado, quando pensado a partir da noção de soberania, especialmente soberania popular. O Estado fiscal, que trabalha com a lógica de arrecadação tributária de cidadãos, tem por preocupação gastar o produto da arrecadação na realização das demandas constitucionais, em prol destes mesmos cidadãos. É importante para esse modelo de Estado (o Estado fiscal) manter a aprovação do governo, diante dos cidadãos contribuintes. De outra forma, o Estado endividado, que trabalha com a lógica de pagamento de juros para investidores, tem também a preocupação de manter a aprovação dos credores para que estes continuem lhe fornecendo empréstimos. Demonstrar o atendimento das demandas do mercado passa a ser crucial.

Constatados os riscos que o endividamento pode causar para a realização do Estado Constitucional, a busca das ferramentas de controle e aprimoramento do sistema é pontual e depende de uma complexa conjunção de fatores: “A dívida pública une questões políticas importantes, como o poder do Estado de tributar e gastar, seu papel legítimo de regular os mercados e a distribuição social dos recursos coletivos entre os detentores de títulos” (BARREYERE; DELALANDE, 2020, p. vi, tradução nossa).¹²⁹

¹²⁹ Texto no original: “Public debt binds together major political issues, such as the power of the state to tax and spend, its legitimate role to regulate markets, and the social distribution of collective resources between bondholders and taxpayers.”

Analisar a efetivação de um texto constitucional, na atualidade, implica analisar a dívida pública do Estado considerando a relevância do seu tamanho em relação ao PIB e a qualidade da sua composição (tempo para adimplemento, diversidade de credores, taxas de juros aplicáveis etc.). A prática e o aumento do endividamento público é fenômeno que marca uma das características dos Estados contemporâneos e se reflete em diversos países nas últimas décadas. Trata-se, portanto, de fator econômico que pressiona a Constituição, porque como dito, pressiona o orçamento, mas afeta também as discussões sobre desigualdade e sobre soberania popular.

3.3 A EXPANSÃO DAS FINANÇAS

A década na qual foi elaborada a Constituição de 1988 é marcante para o país no tocante a transição do regime ditatorial para o regime democrático, mas é também determinada por uma transição de repercussão internacional no sistema capitalista. A partir da década de 1970 e acentuando-se depois, a economia mundial passou por uma transformação que tem por principal característica o aumento da importância do setor das finanças. Essa transformação contagiou os países de maneira geral e cruzou a sociedade, interferindo no funcionamento do Estado, nas atividades de produção em setores industriais e comerciais, na forma como as famílias e indivíduos pensam sua organização financeira etc. Pesquisando sobre o desenvolvimento do capitalismo nas últimas décadas, a expansão das finanças é reconhecida na obra de Resende (2017), Pistor (2019), Milánovic (2020), Calhoun; Gaonkar e Taylor (2022), dentre outros.

O reconhecimento da expansão das finanças como uma questão relevante emerge, principalmente, a partir dos anos 1970, no pensamento dos economistas de matriz heterodoxa (PATRES; OLIVEIRA; FERREIRA *et. al.*, 2017) tendo sido Braga (1985, 1993, 1997) o autor que originalmente tratou o tema no Brasil. Suas contribuições buscavam o aprofundamento do entendimento do capitalismo moderno e, nesse caminho, identificou precocemente “um novo padrão sistêmico de riqueza (...) em que as operações financeiras ganham importância cada vez maior na gestão de ativos e passivos por parte das famílias e das empresas, e não apenas de instituições do mercado financeiro...” (BRAGA; OLIVEIRA; WOLF *et al.*, 2017, p. 829).¹³⁰ O que ele percebeu foi uma ascensão da importância das finanças (PRATES; OLIVEIRA;

¹³⁰ Texto no original: “a new systemic pattern of wealth, financialization, in which operations with financial assets received increased importance in the management of wealth by households and enterprises, and not only by banks and the other financial market institutions.”.

FERREIRA *et al.*, 2017) como um fenômeno que se elevou na década de 1990 e resultou na crise financeira de 2008, não tendo desde então diminuído em importância.

O desenvolvimento financeiro é um desdobramento do desenvolvimento do capitalismo, que demonstra um aspecto quantitativo e também um aspecto qualitativo, quando considerados seus impactos no desenvolvimento e na desigualdade da comunidade em geral (BRUNO, 2022, p. 42). Na perspectiva apresentada por Bruno (2022, p. 42) o salto quantitativo das finanças ocorre de forma tamanha, a partir dos anos 1970, que afeta qualitativamente o sistema, gerando a financeirização, que é um desvio negativo do processo de expansão das finanças.

A expansão das finanças possui um aspecto decorrente da expansão das atividades bancárias e dos meios tecnológicos, que lhe é consequente e que não se identifica exatamente com a noção de financeirização. O desenvolvimento do setor bancário por meio da utilização de ferramentas tecnológicas, a possibilidade de que as pessoas de todas as rendas e famílias tenham acesso aos serviços bancários e investimentos financeiros, a possibilidade de que o setor produtivo se utilize dos serviços bancários e dos investimentos financeiros para obter renda e capital de giro e a defesa que o setor bancário faz de seus interesses perante as autoridades políticas do Estado, seriam aspectos quantitativos de análise (BRUNO, 2022, p. 44-46).

Para a definição da financeirização é necessário que esse aspecto quantitativo esteja relacionado ao aspecto qualitativo, a partir de exemplos que demonstram, para além do desenvolvimento das finanças, uma faceta problemática, que dificulta o crescimento econômico e a redução das desigualdades, como o excessivo desestímulo do investimento para atividades produtivas, a redução da movimentação da economia real e da geração de empregos, o endividamento das pessoas de todas as classes e famílias, a excessiva opção das empresas do setor produtivo pelos investimentos financeiros, a priorização dos Estados pela emissão de títulos em detrimento da arrecadação tributária das maiores rendas, o pagamento de juros exacerbados e as políticas de austeridade que reduzem o orçamento estatal (BRUNO, 2022, p. 44-46).

Os exemplos podem ser desdobrados, o importante é identificar que, para o autor, a simples expansão das atividades bancárias ou a interrelação entre estas e opções tecnológicas ou a participação das pessoas, famílias e empresas realizando investimentos financeiros, por si só, não caracteriza a financeirização. O que a caracteriza é qualitativamente, a dinâmica que implica, a partir desses exemplos, numa exacerbação desmedida das finanças, que tem reflexos prejudiciais inclusive ao desenvolvimento econômico, causando aprofundamento das desigualdades sociais.

Braga, Oliveira e Wolf *et al.*, (2017, p. 829) observam, como relevante, que a verificação do fenômeno da financeirização não leva a um diagnóstico determinista de colapso do sistema capitalista ou da sua estagnação. Nada obstante, a observação do fenômeno leva ao diagnóstico de que a expansão das finanças resulta em várias consequências negativas, dentre elas, pressões, instabilidade e crises mais recorrentes no sistema capitalista: “não se indica uma tendência do sistema para a estagnação, mas sim um aumento da instabilidade que o caracteriza, reforçando os momentos de expansão, contração, além de levar a crises.” (BRAGA; OLIVEIRA; WOLF *et al.*, 2017, p. 829, tradução nossa).¹³¹

Essas características revelam, segundo Guttman (2017), que a expansão das finanças é mais do que a expansão de um setor dentro do capitalismo. Para ele, o que acontece é que todo o capitalismo passa a operar a partir e em função deste setor: “na verdade é mais do que um setor. Precisamos entendê-lo com mais precisão como um sistema em torno do qual a economia se organiza.” (GUTTMANN, 2017, p. 865).¹³² Portanto, de acordo com esse raciocínio, não se trata de afirmar a dominância dos setores financeiros em contraposição a outros setores, mas de afirmar que todos os setores acabam por ser atravessados pela lógica financeira:

Nesta perspectiva, a financeirização não conduz o capitalismo a um estado estacionário, mas concorre, sim, no sentido de exacerbar suas tensões intrínsecas entre expansão e crise, complexificando ainda mais as relações entre Estados e Mercados. (PRATES; OLIVEIRA; FERREIRA *et al.*, 2017, não p.).

Guttman (2017, p. 859), nesse mesmo sentido, indica outro elemento de importância do conceito que reside na participação de agentes não financeiros (famílias, grupos empresariais e o Estado) como acumuladores de ativos e passivos financeiros. Esses agentes se adaptam a maiores níveis de endividamento ao mesmo tempo em que se adaptam, também, a maiores níveis de investimento em operações financeiras. O setor produtivo e as famílias, inclusive, estão agregados nessa expansão do setor financeiro e dependem da estabilidade do setor financeiro para o rendimento dos seus investimentos. Braga, Oliveira e Wolf *et al.* (2017, p. 835) mencionam a coletivização da economia privada que se dá a partir do momento em que instituições financeiras passam a administrar os recursos das famílias e empresas, mediante fundos de pensão, fundos de investimento e seguradoras, por exemplo.

¹³¹ Texto no original: “this one does not indicate a tendency of the system towards stagnation, but rather an increase in the instability that characterizes it, reinforcing the moments of expansion, contraction, as well as leading to crises.”

¹³² Texto no original: “But it is actually more than a sector. We need to understand it more accurately as a system around which the economy organizes itself.”

Outra característica consequente da expansão das finanças, como financeirização, é a de que ao expandir os investimentos em capital fictício, reduz-se o investimento em capital fixo produtivo. Assim, se no capitalismo social-democrata as finanças viabilizam a produção, mas a produção é a finalidade, no capitalismo financeirizado a finança é a própria finalidade, um fim em si mesmo, podendo ser inclusive a finalidade de empresas cujas atividades iniciais eram de produção: “No capitalismo patrimonial contemporâneo, as finanças dão impulso à economia real, enquanto no regime de crescimento dos trinta gloriosos, as finanças estavam a serviço da acumulação de capital” (AGLIETTA, 1999, p. 5, tradução nossa).¹³³

Nessa linha, embora a expansão das finanças não seja um impedimento para o crescimento ou mesmo para a expansão do capital produtivo (BRAGA; OLIVEIRA; WOLF *et al.*, 2017) esta tem sido um impedimento para que tal expansão aconteça de maneira estável e sustentável. A aplicação dos recursos no setor financeiro concorre desproporcionalmente, reduzindo o nível de possíveis investimentos na economia real.

O problema do investimento decorre da necessidade de fazer com que os detentores de poupança se sintam estimulados o suficiente para imobilizar seus recursos em troca de lucro. Os detentores de poupança, de recursos disponíveis para investimento, devem em geral fazer uma escolha, considerando como fatores de relevância exatamente a liquidez, o risco e a lucratividade. De maneira genérica, essa escolha se dá em duas alternativas principais: investimentos financeiros e investimentos não financeiros (produtivos). Em um contexto de expansão das finanças, os investimentos financeiros são mais líquidos, rentáveis e com menores riscos. Com isso, a imobilização de recursos em atividades diretamente produtivas como indústrias ou comércio, que são menos líquidas, mais arriscadas e menos rentáveis, se torna dificultada (BRUNO, 2022, p. 47).

Salama (2022, p. 11) explica que há uma relação imbricada entre a produção e as finanças. Segundo ele, a produção, em geral, é uma atividade de risco aumentado diante da baixa possibilidade de controle das variáveis, considerando a necessidade de aguardo de longos prazos de retorno e, ainda, a falta de informações adequadas e suficientes sobre os riscos a serem enfrentados: “A cobertura desses novos riscos leva ao desenvolvimento de produtos financeiros igualmente complexos. Assim, a complexidade do mercado financeiro é, em certa medida, consequência da complexidade da produção, ao mesmo tempo que a permite” (SALAMA, 2022, p. 11). Aqui estaria, mais uma vez, a função natural e esperada da expansão

¹³³ Texto no original: “Dans le capitalisme patrimonial contemporain, la finance donne son impulsion à l'économie réelle, alors que dans le régime de croissance des années trente glorieuses, la finance était au service de l'accumulation du capital.”

das finanças, inclusive como forma de viabilizar a produção, fomentando a segurança dos investimentos. Nada obstante, no aspecto da financeirização, essa predominância do investimento financeiro teria adquirido uma escala descontrolada e o investimento que era indiretamente produtivo, se tornou diretamente improdutivo (SALAMA, 2022, p. 12).

Nessa linha, o setor produtivo, para atrair investimentos, pode tentar se tornar mais rentável a partir de cortes de despesas, demissões, redução de salários, diminuição da qualidade dos produtos e pressão ao governo para a redução do pagamento de tributos, por exemplo. E, o próprio setor produtivo entende que é mais rentável e menos arriscado ele próprio investir seus recursos em atividades financeiras do que os reverter para a atividade produtiva, fazendo gastos para treinar empregados, comprar novas máquinas, inventar novos produtos, que são investimentos de risco, mais lentos e menos líquidos. Nessa linha, a expansão dos investimentos no setor financeiro espelha a falta de avanços em pesquisa e tecnologia, a redução da produção, o aumento dos preços e a precarização das relações de trabalho: “uma das consequências diretas da financeirização é o rebaixamento dos salários reais pela tendência à permanência de taxas elevadas de desemprego, promovendo a deterioração das condições de vida da população.” (BRUNO, 2022, p. 47).

Um exemplo relevante de como a lógica da financeirização adentra ao mundo das atividades produtivas, mudando suas práticas, é trazido por Guttman (2017, p. 864). De acordo com ele, uma vez que as empresas produtivas passaram a conferir grau elevado de importância ao valor de suas ações, passaram a adotar práticas que demonstram que se importam menos com os interesses dos consumidores, trabalhadores e comunidades. Para ele, são práticas que visam efeito de valorização das ações em curto prazo e transformam a lógica das empresas produtivas, de modo que atualmente as grandes empresas produtivas não são unicamente produtivas, elas em geral são exatamente gestoras de carteiras de atividades produtivas e de atividades financeiras em paralelo. Em suas palavras: “Os líderes do mercado global hoje são, nesse sentido, mais bem compreendidos como holdings que administram pacotes de ativos produtivos e financeiros.” (GUTTMANN, 2017, p. 864).¹³⁴

Para Braga, Oliveira, Wolf *et al.* (2017, p. 837) sequer seria viável, neste ponto da financeirização, criar uma divisão entre a empresa produtiva e a improdutivo, na medida em que as diferentes formas de investimento estão submetidas para a mesma lógica que o domínio financeiro. Nessa medida, a dualidade não deve ser compreendida nem mesmo entre produtividade e finanças, mas entre atividades de finanças:

¹³⁴ Texto no original: “The global market leaders today are in that sense better understood as holding companies managing bundles of productive and financial assets at their disposal, who shuffle around their strategic holdings.”

(...) a principal competição é, no entanto, entre grandes grupos empresariais que atuam em diversos países, filiais e atividades, (...) estas empresas interagem com famílias, bancos e outras instituições financeiras, bem como com bancos centrais e tesouros nacionais, na chamada macroestrutura, determinando assim a dinâmica do capitalismo contemporâneo (BRAGA; OLIVEIRA; WOLF *et al.*, 2017, p. 837, tradução nossa).¹³⁵

Portanto, o que se afirmou até o momento é que diante da financeirização há uma alteração no modelo anterior de investimento. Isso não significa necessariamente que ocorra o não investimento na atividade produtiva, mas implica que a atividade produtiva vai se moldar também pela lógica das finanças. Essa alteração, além das consequências imediatas, já mencionadas, como a alteração na forma a partir da qual as empresas se comportam em relação à comunidade e aos trabalhadores, vai causar outros impactos relevantes para o cenário no qual a Constituição precisa atuar.

Há uma modificação radical das formas como se investe, se produz, se emprega e se remunera. E, nesse ponto, diversos autores reconhecem que a financeirização aponta para um aprofundamento das desigualdades, uma vez que a riqueza fictícia, quando se expande, não gera proporcionalmente um aumento de demanda, de empregabilidade ou de movimentação na economia real. Assim os bancos expandem seus lucros, as empresas podem ter maiores retornos de suas atividades financeiras, mas, conforme Bruno (2022, p. 50) “o emprego e os lucros nos demais setores econômicos diminuem ou estagnam.”

A redução do investimento na atividade industrial (setor secundário), no que interessa para o direito constitucional, tem impactos na promoção dos direitos fundamentais. Isso porque é na indústria que se concentram os empregos que exigem maior qualificação e ostentam melhores salários, em geral. Ademais, a indústria resulta também em empregos indiretos e movimentação da economia real. Com a redução da importância da participação da indústria, há um crescimento dos empregos gerados no setor de serviço, comércio e turismo. Nada obstante, esse setor (setor terciário) emprega com menores salários, menor qualificação e mais informalidade. No setor primário, por sua vez (agricultura, pecuária e extrativismo em geral), os empregos têm sido substituídos por máquinas de forma drástica.

Então, resumindo, redução dos empregos, empregos de pior qualidade, endividamento das pessoas, redução do investimento privado, empocamento de riquezas em aplicações financeiras, são desafios com os quais o Estado, na atualidade, precisa lidar. O Estado é alterado

¹³⁵ Texto no original: “The main competition is, however, among large business groups that perform in different countries, branches and activities, in the so-called mesostructure. These companies interact with households, banks and other financial institutions, as well as with central banks and national treasuries, in the so-called macrostructure, thus determining the dynamics of contemporary capitalism.”

em suas funções, os dispêndios de caráter produtivo são reduzidos e dão espaço aos dispêndios de finalidade de estabilização da economia (BRAGA, 2009, não p.). No modelo de capitalismo financeirizado, diferentemente do que se poderia compreender em uma primeira leitura, não ocorre o afastamento do Estado ou a diminuição da sua importância em relação à economia. O que ocorre é a transformação do seu papel, uma vez que o Estado passa a ser o garantidor da estabilidade do ambiente no qual as atividades financeiras ocorrem.

3.3.1 Expansão das finanças no Brasil: políticas sociais financeirizadas

A Constituição brasileira, por sua longevidade, esteve vigente durante o período em que se deram os momentos principais de tais transformações, do capitalismo financeirizado para o Brasil. Diante disso, no contexto de aplicação dessa norma, alguns temas foram tomados da mais alta relevância, como o controle da inflação e a atração dos investidores internacionais, que se consagraram como fatores cruciais de estabilidade dos governos e segurança econômica para a população, ao preço de uma política macroeconômica que aumenta reiteradamente as despesas financeiras, especialmente com o pagamento de juros da dívida pública.

O que se demonstra, portanto, é que a expansão das finanças no Brasil, em um período correspondente ao de vigência da Constituição de 1988, tem implicações no desenvolvimento e na viabilidade da aplicação desta Constituição. O recuo do investimento em atividades produtivas na economia real, a desindustrialização, o endividamento da população, as crises econômicas reiteradas, o emprego informal, a inflação, são realidades com as quais os governos se defrontam e desafios para o cumprimento do projeto constitucional. Esses governos criam soluções para tais problemas a partir de ideias econômicas com as quais se identificam e buscam criar políticas que se adequem a essas ideias, eventualmente pressionando a Constituição pela sua alteração ou pela validação de políticas adotadas mediante atos infraconstitucionais.

O tema das políticas sociais, nessa medida, é um tema de interesse. Paralelamente às obrigações constitucionais de realização de direitos há um espaço de discussão em relação a como conduzir as políticas para a realização de tais direitos. Nesse espaço de discussão se colocam propostas que estão influenciadas pelo contexto da financeirização. Ademais, o próprio tamanho do desafio do cumprimento desses direitos é influenciado por esse contexto. Uma análise ampliada do tema é necessária para que se determine como a Constituição deve atuar na mediação entre seus objetivos e as propostas políticas colocadas como meios para realizá-los.

A redução do espaço orçamentário para realização de políticas sociais e investimentos é fator de preocupação porque pode resultar em deficiência na prestação de serviços necessários para a efetivação de direitos, uma vez que o aumento da demanda e a falta de recursos pode resultar degradação da estrutura dos serviços públicos. Além disso, a concorrência dos agentes privados ou a sua participação juntamente com o poder público na instrumentalização de serviços públicos pode resultar perda de qualidade dos serviços prestados e aumento do endividamento público.

Retome-se: a redução dos empregos formais aumenta o número de cidadãos que não contribuem para a previdência social, não têm acesso a plano de saúde corporativo decorrente do contrato de trabalho, não guardam recursos em FGTS para aquisição de habitação e não possuem renda fixa comprovável que favoreça a obtenção de crédito. Esses cidadãos passam a depender mais dos serviços públicos e políticas públicas prestados pelo Estado. A demanda pelos serviços públicos aumenta e o excesso de demanda com limitação de recursos piora a qualidade da prestação, o que faz com que aqueles cidadãos empregados, ainda que com renda limitada, passem a buscar como alternativa a fruição de serviços públicos prestados por agentes privados (criando dívida para si).

Na condução das políticas sociais, percebe-se também a inserção da lógica da expansão das finanças. Sestelo, Cardoso e Braga *et al.* (2017, p. 1109), nesse sentido, defendem que a expansão das finanças e da lógica financeira aplicada ao orçamento público, depois de 1988 e nas décadas seguintes, opera efeitos sobre todo o sistema de seguridade social constitucional, considerado para eles como saúde, educação, assistência social e previdência. De acordo com os autores é possível vislumbrar o subfinanciamento dessas áreas, que impõe “a dificuldade de executar políticas sólidas com um orçamento robusto e adequado” (SESTELO; CARDOSO; BRAGA *et al.* 2017, p. 1109). Isso porque, diante da redução do investimento privado na economia real e do aumento das despesas financeiras do Estado, a população dependente dos serviços públicos aumenta, mas o orçamento para a realização de políticas sociais fica cada vez mais restrito.

O efeito da expansão das finanças, nesse sentido, seria também a redução do espaço ocupado pelo Estado na realização das políticas sociais. Na saúde, na previdência, na habitação e na educação cada vez mais se percebe uma integração entre agentes públicos e privados, com o aumento do espaço para que empresas participem dessas políticas, mediante diversos instrumentos, como convênios e terceirizações (SOUZA, 2019). Os serviços que constitucionalmente devem e podem ser realizados pelo Estado, diretamente relacionados a

efetivação de direitos fundamentais, diante da financeirização passaram a ser pretendidos pelo setor financeiro, como espaço de revalorização e obtenção de lucro:

os setores de saúde, previdência e educação entraram na rota dos grandes investidores do mercado de capitais do Brasil e do exterior e chama atenção para a relevância dos fundos de *private equity* e de investimento em geral na marcha da financeirização e internacionalização desses setores.” (LAVINAS; GENTIL, 2018, p. 195).

Lavinas e Gentil (2018, p. 193) mostram preocupação com que essa participação dos interesses privados na realização das políticas sociais os torne protagonistas, afastando a condução política do tema e a substituindo por uma condução de lógica econômica (no sentido da busca da maximização dos lucros dos agentes envolvidos). A lógica política atuaria com a finalidade principal de promover objetivos constitucionais, mediante projetos legitimamente aprovados nas urnas. A lógica econômica, nessa perspectiva, atuaria com a principal finalidade de promover benefícios para os empreendedores privados.

Ademais, a precarização dos serviços prestados pelo Estado (diante da compressão do seu orçamento), implica conduzir os cidadãos em uma busca pelo atendimento de saúde, educação, previdência e habitação, por exemplo, na esfera privada, aumentando o endividamento desses cidadãos, como já mencionado. De acordo mais uma vez com Lavinas e Gentil (2018, p. 193) a oferta de tais bens é “crescentemente privada e fortemente segmentada pela renda”, aprofundando as desigualdades sociais. Isso também porque houve uma opção política por criar um mercado de massa no Brasil, expandindo o acesso ao crédito, ao mesmo tempo em que se reduziu e desestimulou a infraestrutura da prestação de serviços básicos pelo Estado (LAVINAS; GENTIL, 2018, p. 195). Para eles, um critério a ser utilizado para definição de índices de desigualdade social no país é exatamente o acesso à serviços básicos de saúde, educação, previdência e habitação.

Especificamente, há estudos identificando os reflexos da financeirização nas políticas públicas brasileiras voltadas à habitação. Alvarenga e Reschilian (2018), por exemplo, indicam que desde os anos 1990 e continuando pelas duas primeiras décadas do presente século, nota-se a interferência da expansão das finanças na realização de políticas de acesso à moradia, que ficam afetadas pela noção de que imóveis são ativos financeiros e os beneficiários das políticas potenciais consumidores de produtos financeiros. Isso implica complexidades que, segundo eles, impõe práticas segregadoras no espaço das cidades e potencial exclusão da população de renda mais baixa, que não se encaixa na categoria de segmento econômico adequada para assinar contratos de financiamento.

De mesma forma, a financeirização transpassa as políticas públicas de efetivação do direito à educação. A limitação do orçamento público destinado para a educação e o aumento da participação de agentes privados na exploração dos serviços de educação (diretamente ou mediante contratos com o poder público) traz impactos na liberdade de ensino, na diversidade do conteúdo e na qualidade da educação em si. Isso porque a educação pode se tornar cada vez mais atrelada à formação de competências específicas para o mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que as pesquisas científicas podem se tornar pautadas pelos incentivos privados no desenvolvimento exclusivo de interesses particulares. Ademais, os alunos estariam cada vez mais endividados e os professores mais desvalorizados.

Lavinas e Gentil (2018, p. 200) chamam atenção para a importância dos programas sociais estatais, como o FIES,¹³⁶ na verificação da lógica financeira ao setor de educação superior. Para eles, o processo de financeirização mediante políticas assim elaboradas representaria o maior endividamento dos alunos, de um lado, e o aumento do valor das ações das empresas que exploram esses serviços, de outro: “isso fortaleceu processos de concentração e financeirização, transformando por completo um setor antes pensado como direito de cidadania” (LAVINAS; GENTIL, 2018, p. 200). Os empréstimos concedidos pelo Estado aos alunos que não encontram vagas nas universidades públicas teriam resultado em recursos seguros para os investidores privados, sem que se obtivesse realisticamente a qualidade do ensino nestas instituições. As instituições de ensino superior privado mudaram seu perfil, deixando de ser geridas por pessoas físicas ou entidades sem fins lucrativos e passando a ser operadas por grupos de capital aberto na bolsa de valores (LAVINAS; GENTIL, 2020, p. 200).

SOUZA (2019) avalia a interferência de aspectos da financeirização nas políticas sociais brasileiras destinadas para a saúde. De acordo com ele, faz parte da lógica financeira de redução de investimento real a proposta de uma leitura teórica a respeito do sistema único de saúde brasileiro, que reduz a importância de seu aspecto universal, pela defesa da importância do seu aspecto primário/básico de atendimento da população. Para ele a lógica financeira prejudica a realização das políticas públicas de saúde pela redução do orçamento público destinado para essa finalidade, mas inclusive diante de uma espécie de mascaramento da ambiciosa proposta constitucional.

¹³⁶ De acordo com informações obtidas no site oficial do Ministério da Educação: “O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um programa do Ministério da Educação (MEC), instituído pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que tem como objetivo conceder financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e ofertados por instituições de educação superior não gratuitas aderentes ao programa.”

Lavinas e Gentil (2018) dissertam também sobre os desafios de um sistema de previdência público operado na lógica da expansão das finanças. Mais uma vez, a redução de investimento na economia real e do número de empregos formais é tema relevante, porque tal impacta na arrecadação e com isso o fundo de previdência público passa a ser mais arriscado, fazendo inclusive com que parcela da população busque alternativas, em fundos de previdência privados. Os autores destacam, como elemento importante desta perda de arrecadação, por exemplo, além da sonegação, as políticas de desoneração da folha de pagamentos, que na intenção de fomentar o investimento acabam em geral causando redução de receita: “A campanha do “déficit” acabou se tornando uma profecia que se autorrealiza” (LAVINAS; GENTIL, 2018, p. 207).

Portanto, o que se nota, é que a expansão das finanças causa impactos na estrutura da realização dos serviços públicos e da efetivação de políticas públicas no país. Em especial, os estudos relatados indicam interferência da lógica financeira nas políticas de saúde, educação, previdência e habitação. Demonstra-se que mesmo na realização das políticas sociais, a lógica da financeirização se verifica causando pressões para o Estado e para a Constituição.

É preciso que o direito constitucional esteja apto para conhecer e lidar com tais pressões fazendo a mediação delas com as exigências constitucionais de realização de direitos fundamentais, impedindo o retrocesso nas políticas que efetivam esses direitos e, ao mesmo tempo, se mantendo aberto ao diálogo para a atualização das propostas de políticas públicas que possam se mostrar mais eficientes e acessíveis para a comunidade. Não se trata de afirmar que a iniciativa privada deve ser afastada destes serviços e políticas, mas que essa aproximação precisa ser regulada, fiscalizada e acompanhada.

3.3.2 Expansão das finanças no Brasil: políticas macroeconômicas financeirizadas

Se nos anos 1980 a razão principal da crise econômica no Brasil era a inexistência de recursos internos para o pagamento das dívidas externas, a partir da década de 1990 as crises passam a ser decorrentes da dependência da economia nacional em relação à economia mundial, pela ameaça da retirada do capital estrangeiro (CÂMARA; SALAMA, 2005, p. 212). Países como o Brasil passaram a se tornar extremamente dependentes do investimento estrangeiro e da demanda internacional pelos seus produtos. Os autores mencionados notam que as crises passam a ser mais frequentes “geradas pela dependência financeira elevada, própria ao novo modo de crescimento.” (CÂMARA; SALAMA, 2005, p. 212). A mesma conclusão que é apontada por Bruno (2021, p. 38) para quem a economia brasileira tornou-se mais vulnerável e

dependente dos capitais externos e isso também a tornou mais instável e fragilizada, a partir dos anos 1990.

Como já mencionado, o efeito da liberalização da economia foi grave para a produção industrial nos países latino-americanos em geral e, para o Brasil, especificamente, pois com o recrudescimento do modelo de desenvolvimentismo até então praticado e sem a proteção do mercado nacional, aprofundou-se a situação de vulnerabilidade em relação à economia internacional. Câmara e Salama (2005, p. 215) explicam que para os países em desenvolvimento, um dos principais efeitos da liberalização da economia, nos anos 1990, foi exatamente o enfraquecimento da indústria local pelo ingresso de mercadorias estrangeiras concorrentes, com impactos para todos os demais setores. As dificuldades enfrentadas pelas empresas nacionais são assim explicadas:

O resultado dessas políticas foi a deterioração da balança comercial brasileira e a entrada de capital estrangeiro para financiar este déficit, o que, por sua vez, elevou a vulnerabilidade externa da economia nacional. Além disso, a década de 1990 foi para a economia brasileira um período de baixo crescimento dos investimentos e do produto interno bruto (PIB), o que contribuiu para agravar a situação das empresas nacionais (ARAÚJO; BRUNO; PIMENTEL, 2012, p. 426).

Bruno (2021, p. 55) explica também que é comum ao regime de acumulação pela expansão das finanças que o setor exportador de commodities avance enquanto o setor industrial regrida. O ingresso de investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento, como no caso brasileiro, modificou toda a estrutura industrial existente previamente com a redução das exportações industriais e o aumento da exportação agrícola e de matérias-primas.¹³⁷ Daí que a atração do investimento estrangeiro tenha se tornado cada vez mais crucial e daí a crescente relevância da busca pela estabilidade econômica, pela estabilidade monetária e pelo controle da inflação.¹³⁸

¹³⁷ Sobre o fenômeno, os autores explicam: “o tecido industrial restante se moderniza por meio de importação de bens e equipamentos, incorporando tecnologias novas (...) essas importações somadas as novas formas de organização do trabalho e a uma flexibilidade crescente da mão de obra, permitem, fora das recessões, um crescimento sustentado de produtividade de trabalho que conduz a um crescimento das exportações. Em alguns países, o processo de reestruturação se transforma em desindustrialização: partes inteiras do aparelho produtivo industrial desaparecem e o crescimento das exportações resulta de um aumento de especialização nos produtos primários agrícolas e minerais” (CAMARA; SALAMA, 2005, p. 217).

¹³⁸ Essa preocupação foi, por exemplo, o cerne do governo de Fernando Henrique Cardoso e influenciou na propagação de ideias de viés econômico ortodoxo que se tornaram recorrentes também para os próximos governos. Silva (2018) destaca que, quando da passagem do governo do PSDB para o governo do PT, evidenciou-se a importância de tais ideias, diante dos impactos que a alteração da agenda poderia causar para o cenário econômico brasileiro, que gerasse eventual restrição dos investidores: “A estratégia de demonstrar consenso e manutenção integral do regime de política macroeconômica construído em 1999 ficou especialmente evidente, como dito, no período próximo às eleições presidenciais de 2002. Nesse sentido chama atenção não apenas a ausência de uma discussão pública sobre possíveis deficiências ou possibilidades de aprimoramento do arranjo institucional e dos

O Estado necessita fomentar o investimento privado e, para isso, a manutenção da estabilidade da economia se preocupa com o controle da inflação, que por sua vez se relaciona com as taxas de juros e o aumento de dívida pública. O pagamento de juros da dívida pública reduz o orçamento destinado para a realização de investimentos públicos e o Estado depende então, de mais investimentos privados e novamente da confiança dos investidores: “restaria à política macroeconômica a busca dessa confiança, sob pena de sofrer consequências econômicas reais (como problemas de financiamento e pressão inflacionária).” (SILVA, 2018, p. 86).

Nesse sentido, cabe demonstrar que o comprometimento do orçamento público com as despesas financeiras se torna, a partir desse momento, cada vez mais relevante. Arantes e Biasoto Júnior (2017, p. 1063) apontam quanto a isso que a política fiscal é relevante, mas o que se percebe é que o Estado além de “lidar com receitas tributárias e despesas reais, se depara com a gestão dos estoques, seus movimentos e remunerações.” (ARANTES; BIASOTO JR., 2017, p. 1063). No capitalismo financeirizado a política fiscal precisa dar conta, inclusive, da formulação de políticas macroeconômicas consistentes.

É certo que os governos que se seguiram, desde o advento de 88, foram marcados por diferenças na forma de conduzir a economia do país (e nos desafios que precisaram superar), mas em geral, eles atuam em uma conjuntura de sucessivas e reiteradas crises, dependência do cenário econômico internacional, redução do investimento privado em economia real e restrição orçamentária, que é em grande medida, também, consequência da expansão das finanças. A partir de então, foram elaboradas alterações nas estruturas administrativas e verificou-se uma tendência, que se manteve até a atualidade, pelo aumento de gastos com despesas financeiras na condução do orçamento estatal. Considerando a relevância das oscilações e crises econômicas, a política de arrecadação e gasto passou a fazer com prioridade a sustentação da política macroeconômica.

A relação entre dívida pública e PIB passou a ser o indicador mais importante para avaliação da saúde da economia nacional (como ideias proeminentes) e houve uma preocupação em modificar as estruturas do Estado brasileiro para aperfeiçoar o controle do orçamento e a administração da dívida pública interna. O estudo de Loureiro e Calabrez (2020, p. 4) demonstra, pela análise da criação e aperfeiçoamento da Secretaria do Tesouro Nacional, que houve uma deliberada intenção de “criar ou ativar institucionalmente recursos (financeiros,

instrumentos macroeconômicos disponíveis, como também a sinalização de absoluta aceitação por parte do comando de campanha do Partido dos Trabalhadores, quando este já tinha como quase certa a vitória eleitoral.” (SILVA, 2018, p. 85).

humanos e informacionais) que capacitassem o Estado brasileiro para gerir de maneira centralizada o orçamento e o endividamento público”. Isso se nota, até mesmo, na preocupação da elaboração de um mecanismo de controle e transparência das contas públicas, pela “expansão de áreas dentro do aparato estatal relativas às finanças públicas” (LOUREIRO; CALABREZ, 2020, p. 4). De acordo com os autores, empiricamente, a expansão da importância das despesas financeiras no Brasil pode ser notada, além da verificação dos valores de receita e despesa total relacionados ao endividamento público, pela ampliação de órgãos estatais voltados para o tema, a valorização das carreiras dos profissionais na área e o investimento estatal em aprimoramento tecnológico para o setor, especialmente no que se refere a dívida mobiliária interna.

Quanto aos dados que comparam os gastos realizados em investimento e os gastos realizados em despesas financeiras, os autores apontam que é possível dimensionar, depois dos anos 1980 que “aumentou significativamente o gasto com juros, tendência que se acentuou ainda mais a partir do fim da inflação, com o Plano Real. Por outro lado, a retomada dos investimentos públicos não ocorreu” (LOUREIRO; CALABREZ, 2020, p. 6). Eles destacam que embora tenha havido um aumento efetivo dos investimentos a partir de 2008, os padrões de investimento, mesmo nesse período, continuaram aquém do que era realizado nas décadas anteriores à Constituição.

Isso demonstra que, a partir da década de 1980 e consonante ao advento do novo regime constitucional, houve uma mudança na forma de conduzir a organização do orçamento público, com priorização dos gastos financeiros em detrimento dos gastos em investimento. O aumento de gastos com juros, nessa medida, está diretamente relacionado ao aumento da importância da dívida pública interna: “uma estratégia voltada à criação de incentivos para o desenvolvimento desse mercado doméstico de dívida pública, reduzindo a dependência de empréstimos bancários externos.” (LOUREIRO; CALABREZ, 2020, p. 8). E o aumento da importância da dívida pública interna está diretamente relacionado, por sua vez, a condução da política macroeconômica de controle da inflação, a partir dos anos 1990.

O que se extrai do diagnóstico dos autores mencionados é que o endividamento interno ganha importância diante de um entrelaçamento de causas: além da influência internacional, a importância da dívida pública interna se acentua consoante a “interdependência frente às demais variáveis macroeconômicas o que, no novo contexto de capitalismo globalizado, a torna um indicador de fundamental” (LOUREIRO; CALABREZ, 2020, p. 8) e a estabilidade dessas demais variáveis (inflação, taxa de juros, crescimento) também depende de um endividamento público controlado e transparente.

Loureiro e Calabrez (2020, p. 5) destacam que paralelamente às reformas econômicas, as privatizações e a liberalização do Estado, a partir dos anos 1980, o recuo dos gastos em investimento também se dá pela realização de ajustes pertinentes à contenção fiscal. O que se nota é que a política macroeconômica se tornou cara. Especialmente estudando a dívida pública interna, autores confirmam o argumento explicitando ainda que o aumento da dívida não está principalmente relacionado ao aumento de gastos públicos diretos em realização de políticas públicas ou investimentos em economia real. Como se nota do estudo realizado por Couto, Lima e Couto (2021), em análise da dívida mobiliária federal brasileira, desde 1995 até 2018, o déficit nominal¹³⁹ das contas públicas na maior parte do período (entre 1995 e 2012) não foi o fator principal de crescimento da dívida pública, mas as políticas monetária e cambial do Banco Central.

O déficit público não foi o principal responsável pelo crescimento da dívida interna do país no período de 1995 a 2018. Outros motivos, como as operações do Banco Central e o socorro aos bancos privados (Proer) e públicos (Proes), possuem maior representatividade no crescimento da DPMFi (COUTO; LIMA; COUTO, 2021, p. 66).

Essa compreensão é relevante, pois demonstra que o crescimento da importância da dívida pública reflete a política macroeconômica ao mesmo tempo em que revela também que o pagamento dos juros da dívida pública causa impacto relevante no orçamento total. Couto, Lima e Couto (2021, p. 68) demonstram que a dívida pública mobiliária federal esteve em franco crescimento a partir de 1995 até 2001, sem relação direta com o déficit público: “No final de 1995, a relação dívida/PIB era de 15,4%, subindo ano após ano, até chegar em 47,4% no final de 2001.” (COUTO; LIMA; COUTO, 2021, p. 68). Igualmente, no período do governo Lula, teria se configurado um aumento na dívida interna, não necessariamente vinculado ao aumento do déficit público (o aumento do déficit público, entre 2003 e 2010 justificaria o aumento de apenas 48,4% da dívida interna). A situação apenas se alteraria no período do governo de Dilma e Temer, especialmente a partir de 2014, quando efetivamente o déficit público “determinou todo o crescimento da DPMFi.” (COUTO; LIMA; COUTO, 2021, p. 76).

Percebe-se, então, uma contradição entre a política fiscal e a política monetária, como afirmam Brito, Araújo e Araújo (2019). Elas explicam que a política fiscal demanda a obtenção de superávit primário, ou seja, que o Estado arrecade mais do que gasta, desconsiderando do

¹³⁹ De acordo com o glossário de termos orçamentários do Congresso Nacional: “Diferença entre as receitas totais (inclusive de aplicações financeiras) e as despesas totais (inclusive despesas com juros), em determinado período. Configura-se déficit nominal se o resultado for negativo, ou superávit nominal, se positivo.”

cálculo as despesas financeiras. O superávit primário garante recursos para o pagamento dos juros, mas também garante o ambiente de confiança dos credores. De outro lado, a política monetária executada demanda altas taxas de juros para manter a inflação controlada. Como parcela dos títulos da dívida estão indexados à taxa de juros básica da economia, quando a política monetária funciona ela aumenta os valores a serem pagos por juros da dívida, para os quais a política fiscal se sacrifica.

São, portanto, distintas as metas perseguidas pela política fiscal e monetária. Enquanto a primeira compromete-se com a manutenção de um superávit primário – sinalizando a possibilidade de pagamento dos juros da dívida pública, e, portanto, garantindo a credibilidade da política fiscal – a segunda visa o controle do nível de preços da economia, (...) Ao remunerar os títulos da dívida pública, quando ocorre uma elevação da taxa básica de juros, por exemplo, tem-se o impacto negativo sobre a política fiscal, que deverá ser mais austera e gerar superávit primário maior, para fazer face ao maior pagamento de juros. (BRITO; ARAÚJO; ARAÚJO, 2019, p. 155).

O acréscimo da importância da dívida pública mobiliária interna, depois do advento de 88, também demonstra que a discussão a respeito da capacidade de realizar políticas públicas e investimento, enquanto coordenação da Constituição econômica com a Constituição financeira, demanda um entendimento atualizado da forma como o Estado participa dessa atividade, chamada por Loureiro e Calabrez (2020, p. 11) de atividade de gestão da dívida, que é em si uma atividade técnica e insulada, fortemente inserida no mercado financeiro.

O que se demonstra, portanto, é que o fenômeno da expansão das finanças, se vislumbra no Brasil também pela verificação da ascensão da importância da política macroeconômica na forma de um elemento de impacto no orçamento público, pela elevação dos gastos e aumento dos valores destinados ao pagamento de dívida e juros. Também, se verifica que tal resulta como um impacto das transformações do capital, em âmbito global, que resulta uma importância também sobressalente da manutenção da estabilidade econômica para atração de investimentos. O Estado se coloca como figura relevante de condução da política macroeconômica, responsável pela estabilidade de preços e demais fatores e, para tanto, inclusive, emprega parcela relevante do seu orçamento.

3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O que se verifica é que a economia efetivamente pressiona a Constituição na medida em que as transformações ocorridas no capitalismo, a partir dos anos 1970, influenciam na maneira como o Estado atua, direciona e enfrenta os temas econômicos. É certo que como

apontado na introdução, a doutrina reconhece essa pressão. Todavia, em algumas situações, quando analisa o tema, a doutrina conclui que a economia influencia a Constituição, impondo reformas a partir de interesses de grupos ou o faz a partir de propostas justificadas em razões teóricas irrefutáveis. O que se demonstra e ficou claro nesse tópico é que existe uma complexidade maior para análise.

A Constituição se realiza dentro de um contexto e a Constituição de 1988 se realizou exatamente a partir de um contexto de transformação das questões econômicas mundiais. Desde os anos 1970, mas principalmente a partir de 1990 a expansão das finanças determinou uma transformação geral no cenário econômico mundial e isso tem implicações para o Brasil e, por evidente, para a forma de realizar a Constituição nessa conjuntura.

Neste capítulo buscou-se demonstrar que as transformações econômicas ocasionam transformações no perfil do Estado, que tem impactos na Constituição, e isso ocorre em diversos períodos históricos, como um fenômeno global. Na contemporaneidade é característica dos Estados constitucionais a adoção de um perfil de alto endividamento e paralelamente uma preocupação com a demonstração da capacidade de adimplir esse índice de endividamento, para favorecer estabilidade econômica e investimento. Ademais, a alteração na relação do Estado com a fonte dos recursos, que além dos cidadãos tributados conta com cidadãos credores, altera a forma mediante a qual o Estado se relaciona com esses cidadãos.

A expansão da importância das finanças implica desafios em relação a gestão dos recursos públicos, quer seja na função de manter a estabilidade das contas públicas e a realização dos serviços públicos, quer seja na função de garantir um ambiente econômico seguro, mesmo diante de possíveis crises oriundas de condutas privadas, nas instituições financeiras e nos bancos.

Todos esses elementos foram exacerbados depois do advento da Constituição de 1988 e certamente impactam na sua realização e na sua leitura. Apegar-se ao projeto constitucional de 1988 não implica necessariamente apegar-se ao texto constitucional de 1988 em sua integralidade. Parcela da Constituição era reformável exatamente pela razão de que deveria enfrentar acontecimentos relevantes que não eram identificáveis e previsíveis na Constituinte. Portanto, esse capítulo reconhece a ocorrência de fenômenos econômicos importantes que pressionam a Constituição de 1988, não podendo ser por ela ignorados. O efeito reverso, da Constituição em relação ao fenômeno econômico, será analisado no capítulo seguinte.

4 A CONSTITUIÇÃO PRESSIONA A ECONOMIA

4.1 A APROPRIADA LEITURA DO PROJETO CONSTITUCIONAL

A tese é sobre a interação da Constituição com a economia, sobre pensar em como a doutrina de direito constitucional pode ler essa relação de forma mais aprofundada, deixando de lado argumentos generalistas, que podem prejudicar o estudo das delicadas e complexas controvérsias que envolvem a Constituição e a economia no cotidiano. Preocupa-se em elucidar que o problema de pesquisa se origina de formas equivocadas de compreensão, na doutrina, que para defender reformas constitucionais em temas econômicos, ou atacá-las, deixam transparecer um entendimento de que a Constituição seria passiva diante da economia, seja por submeter-se a interesses econômicos de grupos, seja por não ser capaz de alcançar a tecnicidade dos debates especializados em temas econômicos.

Retomando o problema de pesquisa, apresentado na introdução, é possível dimensionar essa celeuma na compreensão da Constituição de 1988, considerando que quando os autores discordam sobre a violação ou não da Constituição, a partir de uma reforma em temas econômicos ou quando discordam sobre a possibilidade ou não de a Constituição ser utilizada como parâmetro para o controle dessas reformas, eles basicamente discordam sobre a correta compreensão do projeto constitucional no que se refere a sua relação com a economia e o que pode ou não ser suportado por esse projeto. Alguns autores vão considerar que o projeto constitucional está relacionado ao Estado de tipo dirigente e nacionalista¹⁴⁰ e outros vão considerar que o projeto constitucional é maleável, podendo aderir a mudanças na forma de pensar a economia, devendo em algumas situações, inclusive, curvar-se diante dessas mudanças, adaptando-se para acompanhá-las.¹⁴¹

A dificuldade de elucidar o projeto constitucional pode decorrer exatamente do panorama demonstrado nesta tese até o momento entre o contexto econômico de 1988 e o contexto da atualidade. Nesse período ocorrem transformações de impacto na economia e no direito constitucional. Do lado da economia decaí o debate sobre o conflito entre capitalismo e comunismo e expande-se o debate relacionado ao capitalismo financeirizado (abertura de mercados, desindustrialização, endividamento público, crises bancárias); a crise de inflação dos anos 1980 é solucionada por uma política monetária que implica restrições orçamentárias e que

¹⁴⁰ O exemplo trazido na tese está principalmente na produção de BERCOVICI (2006, 2009, 2011) e BELLO, BERCOVICI e LIMA (2019).

¹⁴¹ O exemplo trazido na tese está principalmente na produção de BARROSO (2004, 2016, 2018).

se consolida no tempo como escolha relevante, inclusive para fins de plataforma política. Do lado do direito constitucional brasileiro a doutrina inicialmente foca na defesa da eficiência da Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que fortalece a atuação do Poder Judiciário e a noção de que seria ele o principal responsável pela interpretação e defesa da Constituição (e em muitos casos, pela efetivação dos direitos fundamentais); paralelamente, a Constituição sofre uma porção de reformas, especialmente em temas econômicos, que juntamente com a restrição do orçamento, regressividade tributária e retrocesso dos índices de desenvolvimento, nos últimos anos, gera desconfiança quanto à credibilidade do texto constitucional e quanto a capacidade do Poder Judiciário de impor a Constituição diante dos problemas econômicos.

Como dito, a tese está centrada em afastar a noção presente em textos produzidos pela doutrina, de que a Constituição seria de alguma forma passiva ou impotente diante das pressões de natureza econômica. Para tanto, esta tese propõe, como agora se explicará, para a mediação dessa celeuma, a renovação da compreensão da proposta constitucional, no que se refere a sua interação com a economia, como um compromisso entre capitalismo e direitos sociais. A proposta da tese é de mediação, pois implica no alinhamento com a ideia de que a Constituição de 1988 defende um modelo conciliatório entre o capitalismo e os direitos sociais (que é também, portanto, um modelo ambíguo e contraditório) e essa leitura propõe, nessa medida, que a Constituição de 1988 não está aliada ao comunismo, assim como não está aliada ao neoliberalismo.¹⁴²

Ao compreender e delimitar que o projeto constitucional, quanto à economia, está centrado em capitalismo e direitos sociais, afasta-se a compreensão de que propostas de reformas, por serem nomeadas capitalistas, devam ser rechaçadas, assim como afasta-se também a compreensão de que, por serem capitalistas, devam ser elas absorvidas, independentemente dos impactos que causem, prejudiciais a realização dos direitos sociais. A Constituição brasileira pode ser considerada, em relação ao seu projeto econômico, de maneira mais abrangente, mesmo do ponto de vista econômico, como um projeto liberal e democrático (que não se opõe ao capitalismo, mas que propõe sua regulação em prol da realização dos direitos fundamentais e objetivos constitucionais).

Diz-se aqui que a proposta é de renovação da compreensão, pois conforme ficou explicado no segundo capítulo, desde os debates constituintes passando pela doutrina produzida nos primeiros anos da Constituição, estava claro que esta estipulava um sistema capitalista que deveria ser partilhado com um ideal de promoção de direitos sociais. Nada obstante, nos anos

¹⁴² Os conceitos de capitalismo, comunismo e neoliberalismo foram elucidados nas notas 31 e 50, respectivamente.

seguintes, essa noção foi se perdendo diante dos acontecimentos, especialmente diante do acontecimento da expansão das finanças e da expansão da importância das ideias neoliberais. A noção de capitalismo passou a ser assemelhada, muitas vezes, com a ideia de neoliberalismo e, em virtude disso, os combates a propostas neoliberais passaram a ser também combates às ideias liberais, gerando conflituosidade no diálogo em virtude da falta de clareza dos conceitos que podem ser utilizados por diferentes interlocutores com diferentes significados. É o caso de aprofundar esta discussão considerando que essa tese propõe exatamente um alinhamento da doutrina, não quanto ao mérito das discussões, mas quanto ao vocabulário a ser empregado, repetindo, no que é pertinente a reconhecer a interação da Constituição com a economia. Explica-se, portanto, porque se compreende que a Constituição de 1988 é inclinada ao modelo liberal e democrático, a partir de outros fundamentos além dos debates constituintes.

Segundo Dixon (2022, p. 4), o projeto neoliberal seria caracterizado pela conjugação entre fortes direitos de propriedade e pouco ou nenhum direito social; o projeto socialista¹⁴³ seria caracterizado pela conjugação entre fortes direitos sociais e pouco ou nenhum direito de propriedade e; o projeto liberal democrático seria caracterizado pela conjugação entre uma proteção fraca da propriedade e direitos sociais (DIXON, 2022, p. 4).¹⁴⁴ Considerando essas informações e o que se discutiu até o momento a respeito do projeto constitucional, a Constituição brasileira, mesmo depois de todas as reformas, pode ser considerada como um projeto liberal e democrático, segundo essa classificação, na medida em que assegura o direito de propriedade (que não está aniquilado e nem é absoluto)¹⁴⁵ ao mesmo tempo em que assegura os direitos sociais (que são até mesmo direitos fundamentais e, por consequência, cláusulas pétreas).¹⁴⁶ Dessa perspectiva, a Constituição brasileira pode ser considerada como integrando o modelo dominante dos sistemas constitucionais democráticos da atualidade, conforme sugerido pela autora.

¹⁴³ Nesta tese, como explicado na nota 31, preferiu-se utilizar o termo comunista.

¹⁴⁴ Texto no original: “neo-liberal constitutional models can be characterised as involving a combination of strong property rights and few, if any, social rights protections; democratic socialist models can be characterised by strong social rights and few, if any, property rights protections; whereas democratic liberal models will combine weak property and social rights protections. A democratic liberal model of this kind is quite common in constitutional systems worldwide.”

¹⁴⁵ Veja-se no caput do art. 5 a inviolabilidade do direito à propriedade, também assegurado especificamente no inciso XXII. A propriedade também é princípio da ordem econômica (art. 170 inciso II). Nada obstante, no mesmo texto constitucional se verifica, no art. 5, a exigência da função social da propriedade (inciso XXIII) e diversas relativizações, como a incidência de imposto progressivo para propriedades improdutivas (art. 153, parágrafo 4, inciso I), a função social da propriedade como princípio também da ordem econômica, referência para elaboração da política urbana, art. 182, parágrafo 2, além de uma constitucionalizada política de reforma agrária.

¹⁴⁶ Nesse sentido, além dos direitos previstos expressamente, no título II, a partir do art. 6, note-se também toda a estrutura constitucionalmente organizada para os efetivar, presente na ordem social, Título VIII.

Para Dixon (2022, p. 2), desde 1989, se vislumbra em diversos países do mundo o debate em relação a possibilidade de regulação do capitalismo a partir da Constituição, como fazer isso, em que medida e a partir de quais instrumentos. A autora propõe, para estabilização, o entendimento do que chama de capitalismo regulado de tipo “liberal democrático”, o qual enfatiza “a importância de regular e complementar os mercados para realizar compromissos liberais com a dignidade, igualdade e democracia.” (DIXON, 2022, p. 2).¹⁴⁷ Essa visão pode ser transposta ao caso brasileiro.

É preciso ter compreensão do significado que tem as noções de capitalismo e direitos sociais na Constituição de 1988, para que seja possível aproximar o discurso doutrinário em geral à essa noção, favorecendo, como defende esta tese, o argumento de que a Constituição continua vigente, mesmo depois das reformas em temas econômicos e o argumento de que a Constituição deve se impor como limite para tais reformas, ainda que as transformações do capitalismo financeirizado a pressionem. Isso porque diversas propostas de gestão do sistema capitalista podem ser absorvidas no projeto constitucional brasileiro, ao mesmo tempo que tais propostas tem como limites as cláusulas pétreas e, dentre elas, os direitos sociais. Diversas propostas são possíveis desde que se mantenham nos limites de um Estado liberal que é também democrático, dando ao termo o significado já mencionado trazido por Dixon (2022).

A falta de clareza dos conceitos pertinentes a relação entre o Estado e a economia (e consequentemente a Constituição e a economia) não é peculiar ao cenário brasileiro e se dá exatamente diante das modificações sofridas pelo capital a partir dos anos 1970 e pelo advento de uma proeminência das ideias econômicas relacionadas com as teses neoliberais. Fukuyama (2022) esclarece a questão a partir da análise da noção de liberalismo que, de acordo com ele, em virtude de tais distorções, sofre uma grave ameaça na atualidade precisamente por estar confundida com a noção de neoliberalismo (FUKUYAMA, 2022, p. vii). Na linha apontada por ele, a solução não seria abandonar o liberalismo, mas promover a sua moderação diante das propostas que o interpretam a partir de extremos de direita e esquerda:

Ambos são movidos por descontentamentos com o liberalismo que não têm a ver com a essência da doutrina, mas sim com a maneira como certas ideias liberais sólidas foram interpretadas e levadas ao extremo. A resposta a esses descontentes não é abandonar o liberalismo como tal, mas moderá-lo. (FUKUYAMA, 2022, p. xi, tradução nossa).¹⁴⁸

¹⁴⁷ Texto no original: “Unlike democratic socialism, democratic liberalism embraces a commitment to market-based forms of ordering.⁴ But equally, it emphasises the importance of regulating and supplementing markets to realise liberal commitments to dignity, equality and democracy; or the idea of fair as opposed to free markets.”

¹⁴⁸ Texto no original: “Both are driven by discontents with liberalism that do not have to do with the essence of the doctrine, but Rather with the way in which certain sound liberal ideas have been interpreted and pushed to extremes. The answer to these discontents is not to abandon liberalism as such, but to moderate it.”

Transpondo a discussão para a preocupação desta tese, o capitalismo foi sendo exacerbado pelo fenômeno da expansão das finanças, esclarecido no terceiro capítulo, e passou a ser defendido e, muitas vezes, compreendido como equivalente ao neoliberalismo. De outro lado, a noção de promoção de direitos sociais e a busca pela redução das desigualdades ou o respeito à democracia, em muita medida, passou a ser absorvida no debate público como demanda incompatível com o capitalismo, quando equiparado ao neoliberalismo. Explica Fukuyama (2022, p. 19), que o domínio do neoliberalismo como equivalente ou evolução da noção de capitalismo foi tamanho que o conceito passou a ser considerado mais do que unicamente uma forma de pensar a economia: “o neoliberalismo é frequentemente usado hoje como um sinônimo pejorativo para o capitalismo, mas deveria ser usado mais apropriadamente em um sentido mais restrito para descrever uma escola.” (FUKUYAMA, 2022, p. 19, tradução nossa).¹⁴⁹

Dixon (2022, p. 4-5) concorda com o raciocínio. Para ela, igualmente, a ideia de liberalismo perdeu seu significado em geral, sendo utilizada no debate público como sinônimo de neoliberalismo diante do que passou a sofrer ataques da direita e da esquerda, perdendo sua credibilidade como modelo funcional de conceito para a regulação da economia em um Estado Constitucional:

O liberalismo em 2021 tem poucos amigos. À direita, líderes políticos estão se voltando do internacionalismo e dos mercados em direção à linguagem do nacionalismo e protecionismo econômico. E à esquerda, os críticos do liberalismo estão questionando a capacidade dos modelos liberais de cumprir a promessa de igualdade e dignidade para todos e para muitos teóricos econômicos e políticos, o liberalismo tornou-se sinônimo de neoliberalismo – uma filosofia que favorece livre comércio, desregulamentação, austeridade e privatização. (DIXON, 2022, p. 4-5, tradução nossa).¹⁵⁰

A opiniões em economia, de matriz neoliberal, foram dominantes especialmente nos anos 1990 e passaram a ser adotadas mesmo por políticos que se apresentavam em uma linha de centro-esquerda. Isso confirma o até agora tratado na tese quanto as implicações de conferir aos especialistas em economia a possibilidade de apontarem suas opiniões como se fossem fatos. Considerando o caso do Brasil, é fato que desde o advento da Constituição de 1988 uma

¹⁴⁹ Texto no original: “Neoliberalism is often used today as a pejorative synonym for capitalism, but it should more properly be used in a narrower sense to describe a school of economic thought... who sharply denigrated the role of the State in the economy and emphasized free markets as spurs to growth and efficient allocators of resources.”

¹⁵⁰ Texto no original: “Liberalism in 2021 has few friends. On the right, political leaders are turning away from internationalism and markets towards the language of nationalism and economic protectionism. And on the left, critics of liberalism are questioning the capacity of liberal models to deliver on the promise of equality and dignity for all. This is hardly surprising: for many economic and political theorists, liberalism has become synonymous with neo-liberalism—a philosophy that favours free trade, deregulation, austerity and privatization.”

das principais preocupações dos governos tem sido o controle inflacionário e a proposta para tal controle tem sido uma política monetária que endivida o Estado e restringe o orçamento. Mas, como demonstram os autores mencionados esse é um fenômeno global que tem relação com a importância que as ideias econômicas neoliberais assumiram no período entre 1970 e 2008: “A ascensão do neoliberalismo ocorreu em parte porque a economia mudou para o centro do palco e as considerações econômicas dominaram as políticas públicas.” (CALHOUN; GAONKAR; TAYLOR, 2022, p. 108, tradução nossa).¹⁵¹

Algumas noções propostas pelo neoliberalismo foram internalizadas como verdades técnicas ou naturalizadas como parte de um liberalismo avançado, aprimorado pela história do século XXI. É preciso repensar o problema, resgatando e lapidando os conceitos. Propostas neoliberais podem ser completamente incompatíveis com o projeto constitucional e essas propostas precisam ser debatidas e controladas. A respeito dos impactos da expansão da doutrina neoliberal em relação as economias dos Estados Constitucionais, Dixon (2022, p. 5) ressalta aspectos problemáticos que vão desde o fracasso das políticas salariais até o risco de uma crise climática irreversível. Daí que, para o Brasil, inclusive, há um risco muito grave nessa falsa identificação entre o liberalismo e o neoliberalismo, pois muito embora esteja aqui se defendendo que a Constituição é uma proposta liberal, não se pode admitir que seja considerada uma proposta neoliberal (que corresponderia, na linha de Dixon (2022), a fortes direitos de propriedade e pouco ou nenhum direito social).

De outro lado, a oposição às propostas neoliberais também pode pecar no uso que faz das palavras. Ao buscar enfrentar aspectos problemáticos da mencionada corrente de pensamento, pode se exceder e passar a se opor genericamente ao capitalismo e ao liberalismo. Dixon (2022, p. 1) reflete sobre tema. De acordo com ela, termos como mercado, globalização e liberalismo, depois do advento dos anos 1990 e das crises que lhe sucederam, passaram a ser vistos de maneira radicalizada, como mercado-desigualdade, globalização-imperialismo ou liberalismo-individualismo egoísta. Na opinião dela, assim como na sugestão de Fukuyama (2022), não é o caso de afastar o constitucionalismo dos ideais liberais, mas de ressignificar o ideal liberal, reforçando seu aspecto democrático (DIXON, 2022, p. 1).¹⁵²

Trazendo a discussão para o cenário brasileiro, STRECK e LIMA (2016) propõe, também, um debate a respeito da complexidade da compreensão do liberalismo na

¹⁵¹ Texto no original: “The rise of neoliberalism came partly because economics moved to center stage, and economic considerations dominated public policy from the 1970 until at least the financial crisis of 2008.”

¹⁵² Texto no original: “But this does not mean that we should walk away from liberal ideals, or the general idea of globalisation or market-based forms of ordering. Instead, we should seek a new, more ‘democratic’ or pro-social understanding of the liberal ideal.”

contemporaneidade.¹⁵³ Os autores indicam que, no Brasil, não havendo clareza a respeito do significado do que seja o liberalismo e a compreensão do papel do Estado em sua atuação perante o mercado, vige um certo liberalismo distorcido (STRECK; LIMA, 2019). Nesse modelo, utiliza-se a noção de um capitalismo politicamente orientado, com a noção de um Estado que fica responsável pelos empreendedores capitalistas (e não de forma igualitária e proporcionalmente planejada). O Estado não é assim regulador e promotor de um desenvolvimento do capitalismo nos moldes constitucionalmente desenhados, mas favorecedor do desenvolvimento dos capitalistas, criando desigualdades entre os empreendedores e suportando com recursos públicos, prejuízos privados: “as desventuras do liberalismo pátrio, continuamente vacilante na defesa de um Estado de direito capaz de limitar as atividades do governo” (STRECK; LIMA, 2016, p. 220). Segundo eles, se tornou possível, diante dessa fragilidade do conceito de liberalismo, no país, inclusive, a aprovação de medidas neoliberais (justificadas como liberais), favorecidas e viabilizadas pelo Estado.¹⁵⁴ Os autores chamam atenção, portanto, também, embora de outro ponto de vista, para o necessário debate a respeito das escolhas constitucionais no que se refere a economia e ao orçamento, reconhecendo que a falta de clareza quanto ao projeto constitucional dificulta o debate e o controle das propostas nesses temas.

Assim, por exemplo, para Dixon (2022), ao invés de pensar a noção de livre mercado exclusivamente em um contexto de um Estado liberal e democrático, seria necessário reformular a proposta, pensando a noção de mercado justo. Segundo ela, mais uma vez em consonância com a colocação de Fukuyama (2022), seria melhor compreender adequadamente a noção de liberalismo do que afastar-se dessa noção, o que faz citando a relevância do pensamento de liberais modernos, como John Rawls a Martha Nussbaum, Amartya Sen e Joseph Stiglitz e considerando que dignidade, igualdade e distribuição de renda são pautas que podem ser absorvidas em padrões liberais.

Em raciocínio que pode se aplicar ao caso brasileiro, ela defende que falar em um Estado de tipo liberal de forma alguma significa falar em um Estado de tipo reduzido. A proposta de um Estado liberal é a de que o Estado tenha limites, diante da sua atuação perante

¹⁵³ Confirmando as nuances do tema estudado, vale ressaltar que STRECK (2019, 2016) é um dos autores utilizados na tese, em alguns exemplos, como revelador do argumento de os grupos de interesse teriam domínio sobre a Constituição e as reformas em temas econômicos.

¹⁵⁴ Como exemplificam: “o Programa Nacional de Desestatização, criado pelo governo do PSDB, foi responsável pela implementação do ideário neoliberal no Brasil; com o detalhe importante de que a compra das empresas estatais acabou sendo realizada por meio do financiamento de um Banco estatal, o BNDES (...)”. (STRECK; LIMA, 2016, p. 219).

o mercado, mas a proposta também é a de que o mercado tenha limites diante de sua atuação perante a sociedade e as prescrições constitucionais (DIXON, 2022, p. 7).

Nessa perspectiva, para evitar a compreensão equivocada da ideia e para ler o liberalismo afastado dos extremos, Dixon (2022, p. 7-8) propõe quatro caminhos principais relevantes (diante dos quais mais uma vez se vislumbra que o modelo por ela proposto está assemelhado a proposta constitucional brasileira): (i) o Estado fica responsável por assegurar a todos um mínimo social de bens pertinente a fruição de uma vida digna, a partir de diversos possíveis modelos de realização da obrigação (diretamente ou por terceiros); (ii) deve haver uma distinção entre bens disponíveis e bens diretamente relacionados ao cumprimento do projeto democrático; (iii) deve existir autorização para que o Estado regule os mercados, propiciando a segurança dos indivíduos, especialmente enquanto trabalhadores e consumidores e; (iv) o Estado deve estar autorizado a atuar diante das externalidades das atividades do mercado.

No processo de interação entre o Estado e a economia, regulado pelo texto constitucional, de acordo com essa visão, portanto, quando considerado um processo liberal e democrático, havendo regramentos básicos pertinentes às condições acima assinaladas, o restante dos debates estaria em aberto para decisão da política convencional. Considerando o projeto constitucional brasileiro em temas econômicos, aliado dessa visão liberal e democrática, não seria, portanto, exatamente uma mazela do constitucionalismo brasileiro ter sofrido tantas modificações no que se refere a temas econômicos, mas essas reformas (a depender da compatibilidade de seu mérito com o projeto constitucional) seriam decorrentes de uma característica da natureza do constitucionalismo brasileiro, porque as Constituições nas quais o modelo econômico é liberal e democrático precisam contar com um amplo espaço para o debate das opções de gestão dessa proposta: “para ser consistente com as ideias liberais democráticas, Constituições devem deixar amplo espaço para processos democráticos de tomada de decisão sobre estas questões.” (DIXON, 2022, p. 3).¹⁵⁵

Isso é importante para afirmar que nem todas as reformas são possíveis, pois caso rompam com a ideia de liberalismo democrático, deverão ser controladas; por outro lado, é importante para afirmar que não apenas as reformas de matriz ortodoxa são possíveis, porque outras reformas, com fundamento em outras posições e ideias de economia podem ser aprovadas desde que respeitem as noções de liberalismo democrático (relembrando que modelos capitalistas não precisam se assemelhar a modelos neoliberais). Ou seja, a visão

¹⁵⁵ Texto no original: “to be consistent with democratic liberal ideas, democratic constitutions must leave broad scope for democratic processes of decision making on these questions.”

econômica ortodoxa não é a opção constitucional e nem é uma visão uniforme e incontestável. A visão econômica ortodoxa é uma visão possível, em alguma medida, que recebeu atenção durante um período, forjando um consenso temporário e que pode ser desfeito e substituído por outras espécies de propostas e ideias, que podem ser heterodoxas, mas que não poderão, por exemplo, propor outro modelo que desrespeite o liberalismo e a democracia, o capitalismo e os direitos sociais.

Esse é, portanto, o ponto inicial do capítulo em que se pretende demonstrar a interação entre as propostas de reforma constitucional em temas econômicos e a Constituição de 1988. Busca-se, a partir de agora, fazendo o caminho inverso do capítulo anterior, demonstrar como a Constituição atua e interfere no cenário econômico. Parte-se da noção de que o projeto constitucional brasileiro é um projeto fundado em um modelo liberal e democrático, que relaciona o modelo capitalista com a proteção dos direitos sociais. É dentro dessa esfera que as propostas de reformas constitucionais em temas econômicos podem ser propostas, devem ser debatidas, podem ser aprovadas e deverão ser controladas.

4.1.1 A Constituição ativa

O que se pretende aqui é demonstrar que a Constituição não recebe passivamente as determinações que advêm de propostas econômicas, especialmente no que se refere as reformas constitucionais. Busca-se estabilizar a proposta de que há um processo de interação. Evita-se o debate da constitucionalidade das reformas, pois o que se busca unicamente é refutar os argumentos, transparecidos nos textos tratados como problema da pesquisa que indicam a Constituição em um papel de sujeição ou de passividade. A ideia de que a Constituição é ativa é importante inclusive para delinear espaços de discussão e controle. Se o argumento de que a Constituição foi desfeita por reformas diante de interesses de grupos for aceito, é preciso aceitar que a Constituição não tem resistência ou força. Se o argumento de que as justificativas econômicas são indiscutíveis for aceito, é preciso concordar que a Constituição apenas vale no que não é contrariada pela opinião de economistas. Ao afirmar que a Constituição é ativa, está-se afirmando que a Constituição é vigente, tem resistência e força, e que é possível adentrar na análise dos argumentos produzidos por teorias e justificativas econômicas para controlá-los, quando possam contrariar a Constituição.

Para tanto, a partir de agora, se apresentarão argumentos e exemplos que demonstram esse processo de interação e, paralelamente, afastam o entendimento de que os interesses econômicos e teorias da área econômica se impõe de forma determinante perante a

Constituição. A pretensão é confirmar que a Constituição de igual maneira se impõe aos interesses e teorias sobre economia. Com isso não se quer dizer que tenha capacidade de ignorá-los, mas que dialoga com eles.

Cabe fazer um registro, bem destacado por Arretche (2018b), no sentido de que ao analisar a atividade da Constituição, não é possível partir da previsão inserida no texto constitucional original e compará-la com a realidade atual, ignorando o contexto do qual aquele texto original emergiu. O texto constitucional não operou a partir de um vácuo moldando uma realidade neutra, mas operou a partir de uma situação econômica conturbada e atuou em uma realidade dura precisando superar diversas dificuldades. Foi preciso fazer a Constituição funcionar, considerando normas, órgãos e dados que lhes eram anteriores e cujos problemas perpetuaram na sua vigência.

A Constituição em si, portanto, é uma norma em teste desde sua promulgação e propostas nela consagradas também estavam em teste, no sentido de que, como propostas inovadoras, poderiam ou não funcionar, uma vez promulgadas. O que se quer colocar é que para verificar a atividade constitucional não cabe comparar o cenário hipotético de expectativa que havia a seu respeito nos anos 1980 e o futuro pós-constitucional tal qual se revelou. Parece mais correto comparar o cenário no qual a Constituição foi elaborada, suas complexidades reais, com o futuro até o qual ela nos trouxe. Daí a importância de considerar, como exposto até agora, a conturbada situação econômica da década de 1980, a crise inflacionária, a expansão das finanças, o endividamento interno do Estado, as complexidades da desindustrialização etc.

Ao analisar a proposta da Constituição (especialmente considerando seus objetivos) e compará-la com a realidade atual, a conclusão imediata é a de que a realidade está muito longe de atingir a pretensão constitucional, o que é verdade.¹⁵⁶ Mas, ao conjugar a Constituição com a realidade que enfrentava em 1988 e as pressões que suportou nos anos seguintes, percebe-se que estar parado ou andar lentamente e, às vezes, até mesmo, retroceder um pouco, pode ter significado exercer muita força.

Arretche (2018b) indica, considerando essa comparação entre o momento anterior a 1988 e a atualidade, que a análise de resultados em temas como saúde e assistência social, por exemplo, revela que a Constituição Federal de 1988 representou uma bem-sucedida transição democrática inclusiva pela qual mudanças paradigmáticas nas políticas sociais impulsionaram

¹⁵⁶ Em 2022, o relatório de desenvolvimento humano elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento registrou mais uma vez a queda do país no ranking do índice de desenvolvimento humano que considera níveis de renda, escolarização e acesso a serviços de saúde. O país retrocedeu aos índices que apontava em 2014 (IDH Brasileiro, 2022).

a inclusão de outsiders e a redução de desigualdades.¹⁵⁷ O que se nota, na análise da autora é que a Constituição foi capaz de, por suas normas, impor políticas sociais importantes, que moldaram a tarefa dos governos na utilização do orçamento público, desde então, e impactaram no cenário econômico nas últimas três décadas.¹⁵⁸

A ideia de inclusão de outsiders, citada pela autora, advém da revolucionária determinação constitucional de que os cidadãos, a partir de 1988, tivessem direito à assistência social e saúde independentemente de contribuição e de vínculo empregatício formal, como era exigido até então.¹⁵⁹ Essas previsões constitucionais foram confrontadas por análises pessimistas.¹⁶⁰ Na atualidade, é certo que ainda muitas críticas existem também quanto ao caráter insuficiente de cumprimento e efetivação de tais normas.¹⁶¹ Mas, independentemente das críticas, as normas constitucionais causaram impactos reais na economia do país.¹⁶²

¹⁵⁷ A autora trabalha com a ideia de desigualdade econômica que se difere da noção de desigualdade de renda. De acordo com ela: “este artigo se concentra sobre as dimensões afetadas por políticas públicas, de modo a identificar a trajetória cujo comportamento pode ser atribuído às decisões dos atores políticos. Argumenta que a desigualdade econômica foi reduzida sob o regime democrático contemporâneo: período que vai de 1985 a 2015. Essa redução é explicada por um mecanismo de inclusão dos outsiders, derivado de uma mudança paradigmática nos pilares do modelo conservador de política social” (ARRETCHÉ, 2018b, p. 3).

¹⁵⁸ É certo que existem diversas formas de medir desigualdades e que diversos autores e institutos trabalham com dados relacionados ao tema. A escolha de seleção do texto de Arretche (2018b) se dá na medida da escolha por ela realizada, diante da importância conferida ao texto constitucional de 1988 para a produção de resultados reais da redução de desigualdades. O argumento, portanto, importa para a tese, que nesse mesmo sentido visa defender a importância do texto constitucional e sua atividade diante do cenário econômico.

¹⁵⁹ No texto original da CF: Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação e Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: *bi* - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; *II* - o amparo às crianças e adolescentes carentes; *III* - a promoção da integração ao mercado de trabalho; *IV* - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; *V* - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

¹⁶⁰ Veja-se, como exemplo: “Surpreende, mesmo leitor e observador mais atento, o doloroso contraste entre a sedução das promessas constitucionais do seu discurso aliciantemente otimista e a trágica realidade social brasileira, ainda mais sombria, ante a desastrosa conjuntura econômico-financeira, de indezível prognóstico.” (MACHADO, 1990, p. 47).

¹⁶¹ Na academia, veja-se: “o direito à saúde – já subfinanciado desde seu nascedouro – passa por um processo de desfinanciamento estrutural, abalando os alicerces de nossa Constituição Cidadã.” (CUNHA, 2021). Pinto (2022, não p.) também denuncia problemas de financiamento: “Na sociedade brasileira, poucos problemas são tão antigos quanto prementes como o financiamento da política pública de saúde. Há décadas, a União tem retraído sua participação proporcional no custeio do Sistema Único de Saúde (SUS), em detrimento da eficácia desse direito fundamental. Some-se a isso a imposição de sobrecarga de custeio aos estados e aos municípios.” (PINTO, 2022, não p.).

¹⁶² No que diz respeito a saúde, por exemplo, os dados do IBGE, no ano de 2018, indicavam que: “Ao reconhecer a saúde como direito, a Constituição de 1988 foi responsável por uma ampliação considerável no acesso aos serviços médicos públicos, principalmente pelas camadas mais pobres da população. Embora ainda imperfeito, o Sistema Único de Saúde (SUS) conseguiu reduzir deficiências anteriormente existentes no setor.” (PARADELLA, 2018). No ano de 2020, último PNS divulgado pelo IBGE indicava que 69.8 % das pessoas com necessidade de atendimento em saúde procuravam atendimento público, ver: (PNS 2019, 2020).

Arretche (2018b) menciona, nesse sentido, como decisões relevantes do Constituinte para o impacto da redução das desigualdades sociais no pós-88, a vinculação do piso das pensões ao salário-mínimo e a consolidação da universalização da educação.¹⁶³ Essas decisões, formuladas como normas de status constitucional se impuseram ao cenário econômico, a partir de 1988, e exigiram um esforço de organização da economia e do orçamento público para que fossem realizadas: “dispositivos da Constituição Federal (CF) de 1988 erodiram alguns dos pilares dessa histórica divisão entre insiders e outsiders, ao eliminar as regras de titularidade” (ARRETCHÉ, 2018b, p. 3). Ou seja, de acordo com a autora, a Constituição (os dispositivos da Constituição Federal e a atuação do Estado e da sociedade no sentido de realizá-los), nessa medida, se impôs ao fenômeno econômico contribuindo com a redução de estruturas de desigualdade. Para cumprir essas determinações constitucionais foi necessário construir políticas que viabilizassem a inclusão de parcela expressiva da população, encontrando e direcionando recursos públicos. Então, neste campo (da divisão entre insiders e outsiders), não é possível considerar que a Constituição tenha sido desfeita ou refeita por interesses de grupos ou argumentos tecnicistas. Ela pode ter sofrido pressões que impactaram negativamente os resultados, mas isso é diferente de não ter resultados.

Essas políticas, de inclusão de outsiders, desenhadas na Constituição, são, portanto, um bom exemplo de normas a respeito das quais não se sabia nem como e nem se funcionariam na prática, pois eram normas inovadoras e desafiavam a realidade excludente na década de 1980. Muitas das compatibilizações viriam por normas infraconstitucionais, atos secundários e por decisões judiciais. Mas também, considerando seu status constitucional, eventualmente, a própria Constituição seria modificada nesses temas.

É certo que se pode argumentar que as normas mencionadas foram impactadas por reformas e que os dados nos anos mais recentes apontam retrocessos graves em índices sociais.¹⁶⁴ O objeto da tese não é avaliar e nem contrariar esse argumento, que está correto. O que se quer afirmar, nesse momento, apenas, é que uma vez inseridas na Constituição normas como as mencionadas, elas têm o condão de causar impactos na realidade, direcionando a

¹⁶³ No texto originário: Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: § 5º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo. E Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹⁶⁴ Especialmente, a partir da pandemia de COVID, tem-se apontado retrocessos importantes no tocante a redução da fome e da pobreza e acesso à educação. Veja-se: “O Brasil voltou ao passado na economia, no bem-estar da população, na educação e no meio ambiente, exibindo indicadores que remontam a até 30 anos (...) Trouxeram de volta a fome, a pobreza, a evasão escolar, o desmatamento, a inflação...” (BRASIL, 2022).

economia e isso aconteceu nas décadas de vigência da Constituição, com avanços e com retrocessos. A Constituição não foi passiva nesse sentido.

O que interessa para a tese, nesse argumento exemplificativo, é que há impacto do desenho constitucional em relação a realidade econômica brasileira que não pode ser desconsiderado, ainda que tal impacto não seja satisfatório ou ainda que possa ter sido diminuído em alguns momentos. A previsão constitucional em relação a universalização das políticas sociais de saúde e assistência social mencionadas, trouxe resultados econômicos importantes. No caso, como comentado, Arretche (2018b, p. 2) demonstra que essas políticas foram responsáveis pela redução dos índices de desigualdade durante um longo período (até 2015). De acordo com ela é possível considerar esse impacto “se os estratos inferiores da pirâmide social forem beneficiados por ganhos de renda superiores aos estratos mais ricos, ou ainda, se serviços antes acessíveis apenas aos estratos superiores forem estendidos” (ARRETCHÉ, 2018b, p. 2).

Outro exemplo importante, no sentido de que a Constituição pressiona a economia, pelo mesmo modelo, pode ser encontrado na organização da previdência social pela Constituição de 1988.¹⁶⁵ NASSAR, (2013, p. 48) destaca o tamanho expressivo do desafio que a Constituição lançou no que se refere as transformações propostas nesse tema. Desafios que impuseram o questionamento quanto a viabilidade do projeto constitucional, desde o início, e vem provocando debates acesos até a atualidade, com recorrentes propostas de reforma constitucional, apresentadas por diversos governos (Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Jair Bolsonaro):¹⁶⁶

O constituinte de 1988 trouxe a previdência social ao nível constitucional e a reformulou por completo, unificando os regimes urbano e rural. Baseada na contributividade, a Constituição garante: cobertura de doença, invalidez, morte, incluindo os eventos decorrentes de acidente de trabalho, velhice e reclusão; ajuda à manutenção dos dependentes do segurado de baixa renda; proteção da maternidade; proteção ao trabalhador desempregado involuntariamente; pensão, ao cônjuge e ao dependente, por morte do segurado. **Os altos custos de manutenção desses direitos colocaram em questão a viabilidade financeira das escolhas feitas em 1988, motivo pelo qual a “reforma da previdência” passou a ocupar lugar de destaque na agenda de todos os presidentes desde então, independentemente das cores de suas bandeiras.** (NASSAR, 2013, p. 48, grifos nossos).

¹⁶⁵ No texto originário: Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão; II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; III - proteção à maternidade, especialmente à gestante; IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.

¹⁶⁶ Emenda Constitucional n. 20 de 1998, Emenda Constitucional n. 41 de 2003 e Emenda Constitucional n. 103/2019, respectivamente.

A maneira pela qual a Constituição definiu o sistema previdenciário público brasileiro, em especial, também é mencionada por Peres e Santos (2020, p. 7), como definidora do que seria o principal gasto social do governo para o momento pós-88 e causaria fortes impactos de transformação social por afetar beneficentemente a parcela mais pobre da população, com destaque para aqueles moradores das áreas rurais. Assim, elucidando a causa de uma transformação social positiva, indicam os autores que foi “em primeiro lugar, a opção dos constituintes de 1988 de atrelar a remuneração básica da previdência ao salário-mínimo.” (PERES; SANTOS, 2020, p. 7).

Aqui, mais uma vez, o reconhecimento de uma decisão constitucional importante, que moldou a economia e o orçamento público e trouxe resultados práticos. Foi a opção dos Constituintes que deu o comando da transformação econômica, sustentada pelos gastos do Estado. A Constituição foi desafiadora ao criar e estender benefícios previdenciários, além das políticas de universalização de assistência, saúde e educação, mesmo contra os argumentos da falta de recursos:

A Constituição Federal brasileira de 1988, não obstante, rompeu com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformou o conjunto de ações assistencialistas do passado em embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva, ao prever a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e o arco de programas governamentais que lhe dão sustentação. Em terceiro, estabeleceu o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização das políticas de educação e saúde (CARDOSO JR., 2018, p. 22).

Mais uma vez, no que toca a previdência social, é certo que foi por diversas vezes reformada, mas isso não deve invisibilizar o que o regime constitucional trouxe de importante para a economia nacional.¹⁶⁷ Desde a origem, é certo, as determinações constitucionais mencionadas nos exemplos a respeito da previdência foram atacadas por discursos que se fundamentam em aspectos econômicos, no sentido de que não existiriam recursos para sua realização.¹⁶⁸ Depois, foi a Constituição atacada por dificultar as reformas que eram exigidas

¹⁶⁷ Sobre o importante salto em defesa da previdência social, na Constituição de 1988, veja-se: “foi em 1988, marcada pela Constituição Cidadã, que a Previdência social deu seu grande salto de liberdade, mostrando-se autônoma em relação aos demais ramos do direito, principalmente do direito do trabalho. Ela passa a compor a Seguridade Social (além da Saúde e da Assistência Social), para fortalecer seus objetivos, estabelecendo mecanismos para universalizar a cobertura e o atendimento, igualar trabalhadores urbanos e rurais, diversificar a base de financiamento” (BRAMANTE, 2023, não p.).

¹⁶⁸ Em um primeiro momento, a questão da previdência estava relacionada com as inovações constitucionais e questões de política macroeconômica: “No Brasil, o crescente déficit fiscal – em parte causado pelos benefícios incorporados à Constituição de 1988 –, a diminuição na taxa de crescimento populacional e o aumento da expectativa de vida, entre outros fatores, vêm contribuindo para que a reforma previdenciária ocupe o centro da agenda política no país. Da mesma forma, a estabilidade macroeconômica e o fim do imposto inflacionário fizeram

pelos argumentos e cálculos econômicos.¹⁶⁹ Também, considerando as propostas de reforma constitucional, foi a Constituição atacada por ser fraca demais, permitindo que se modificassem condições estipuladas no texto originário, o que poderia prejudicar os interesses dos cidadãos.¹⁷⁰

Os ataques demonstram que o sentido da Constituição está em disputa no que se refere as reformas nesse tema. E isso se dá por diversas razões que estão relacionadas com as pressões e com o cenário econômico: a informalidade no mercado de trabalho reduz as contribuições, a população envelhece se tornando mais dependente do sistema previdenciário, a capacidade do Estado de manter o pagamento dos benefícios adequadamente impacta na credibilidade do sistema previdenciário público, o mercado pretende a exploração do sistema previdenciário privado etc. Paralelamente, a Constituição traz impactos para a discussão e um nivelamento para o debate. Ademais, os dispositivos constitucionais pertinentes às cláusulas pétreas servem como parâmetros para o controle de constitucionalidade dessas reformas.¹⁷¹

O que se defende aqui é que não se deve naturalizar o discurso de que interesses econômicos ou teorias econômicas impedem a realização dos dispositivos constitucionais ou impõe as reformas constitucionais, independentemente do debate e do controle. Esse discurso é que, quando consta das opiniões doutrinárias e votos de magistrados, é contrário à Constituição e perigoso para ela. Quando se admite que a Constituição não tem efeito perante interesses e teorias econômicas, abre-se margem para a defesa da proposta de outra Constituição, supostamente mais efetiva, ou abre-se margem para a defesa de que diante de propostas de reforma em temas econômicos, a Constituição não importa e deve conformar-se.¹⁷²

com que os gastos previdenciários crescessem continuamente a partir de 1994.” (NAKAHODO; SAVOIA, 2008, p. 45).

¹⁶⁹ Os mesmos autores, exemplificativamente, mencionaram o seguinte: “O déficit do sistema previdenciário vem aumentando desde 1996, tendo chegado a 5% do PIB em 2003, mantendo-se acima deste patamar desde então. Em 2006, os Regimes Próprios corresponderam a cerca de 60% do déficit do sistema, enquanto o RGPS equivaliu a cerca de 40% do total. Em 2006, o RGPS teve déficit acumulado no ano de R\$ 42,1 bilhões, equivalentes a 2 % do PIB, mesmo com o aumento do emprego formal e a arrecadação, que atingiu R\$ 123,5 bilhões. O déficit no Regime Especial, compreendido os três poderes, corresponde a cerca de 3,2% do PIB, pela estimativa dos autores. Em outras palavras, o sistema de pensões para trabalhadores do setor público, com quase um terço do total de beneficiários, produz um déficit maior do que o regime dos trabalhadores do setor privado. Estas disparidades levantaram a necessidade de condução de reformas” (NAKAHODO; SAVOIA, 2008, p. 47).

¹⁷⁰ Na doutrina, quanto à reforma da previdência do governo Bolsonaro, disse STRECK (2019, não p.): “A reforma é cheia de maldades. Reforma contra a população. Do vigilante ao policial, passando por professores e quejandos. Até pensão por morte, de um salário-mínimo, será lixada. Portanto, para não dizer que não falei em Previdência, deixo registrada minha crítica”.

¹⁷¹ Contra a reforma da previdência de 2019, por exemplo, foram propostas e reunidas para julgamento, ao menos doze ações diretas de inconstitucionalidade. ADIs 6254; 6255; 6256; 6258; 6289; 6271; 6279; 6361; 6367; 6384; 6385; 6916. Os assuntos são muitos e as ações aguardam ainda julgamento. Roberto Barroso, relator, votou pela constitucionalidade da norma, enquanto Edson Fachin votou pela procedência parcial. Especialmente do voto de Fachin se depreende a tese de que o regime jurídico não estaria condicionado ao suposto déficit do sistema previdenciário (MINISTRO, 2022).

¹⁷² No caso da análise judicial da reforma da previdência é interessante anotar o argumento de Luís Roberto Barroso. O julgador afirma que “o déficit no setor é incontestável e piorou significativamente nos últimos anos.

Continuando a demonstração do argumento e voltando ao texto originário e as políticas sociais comandadas por ele, Cardoso Jr. (2018, p. 19), estudando o período entre 1995 e 2015, indica que a melhoria distributiva havida no país pós-88 seria “pífia”. Entretanto, mesmo pífia, reconhece que essa melhoria “deveu-se aos esforços de implementação de dispositivos constitucionais atrelados às políticas sociais em suas diversas áreas de atuação, tais como: previdência e assistência social, trabalho e renda, educação e saúde” (CARDOSO JR., 2018, p. 19). Ou seja, existem razões para acreditar que a Constituição, nos moldes que criou as políticas sociais, impactou na realidade da economia do país. Nesse sentido, o autor destaca que as melhorias mencionadas (ainda que poucas) estão diretamente relacionadas ao gasto público e a definição desse gasto conforme as políticas sociais expandidas previstas na Constituição Federal de 1988.

Então, não se trata, como menciona o autor, de ignorar que essas normas foram contrabalanceadas “por tendências concentradoras advindas tanto da estrutura tributária regressiva como da primazia do gasto financeiro sobre o gasto real.” (CARDOSO JR., 2018, p. 19). Mas, de reconhecer que, ainda assim, a Constituição, especialmente quanto aos objetivos que consagra, não foi passiva nesse processo. A sua proposta desafiadora inicial impactou a realidade, inclusive pela opção do Constituinte de inserir no plano constitucional as prescrições pertinentes aos direitos e aos instrumentos para sua realização (as políticas). Portanto, instar uma política a posição de norma constitucional tem relevância. Interesses econômicos e justificativas econômicas podem pressionar por reformas, mas estas reformas podem ser debatidas e devem ser controladas em âmbito constitucional, nos limites impostos pela Constituição.

Também, a partir das cláusulas constitucionais, como a aplicabilidade imediata,¹⁷³ a doutrina e a jurisprudência nestas décadas (a partir do advento da Constituição de 1988) foram elaborando institutos teóricos de impacto, como por exemplo, o amplo reconhecimento da capacidade do Judiciário de proferir decisões que afetam diretamente o orçamento público e a economia. Veja-se, nesse sentido, a construção do debate entre a reserva do possível¹⁷⁴ e o mínimo existencial.¹⁷⁵ Tudo isso reforça o espaço da Constituição e do seu impacto na

Segundo ele, o pagamento de aposentadorias e pensões consome fatia relevante do Produto Interno Bruto (PIB) e do orçamento estatal, deixando poucos recursos para setores como saúde e educação. A seu ver, mudanças que reduzam o endividamento público podem ter impactos macroeconômicos positivos, como o estímulo ao consumo e à produção.” Ao mencionar que o déficit seria incontestável, o autor destoa de Fachin, referido na nota anterior. (MINISTRO, 2022).

¹⁷³ Art. 5 § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

¹⁷⁴ Sobre o tema ver: Olsen, 2008 e Pereira, 2014.

¹⁷⁵ Sobre o tema ver: Barcellos, 2002.

economia, pois essa doutrina se presta a influenciar os resultados das decisões judiciais que afetam o cenário econômico:

(...) apesar de a Constituição sistematicamente transferir a responsabilidade por sua complementação, sua implementação e sua garantia aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente, ela mesma inclui uma longa série de programas normativos densos, concretos, inclusive com cronogramas e porcentagens orçamentárias vinculantes. Assim sendo, ao lado das proclamações gerais e dos princípios abstratos, temos regras densas que exigem e permitem sua aplicação imediata. Esse fenômeno (...) permitiu que vários programas constitucionais fossem implementados pelo Executivo e/ou pelo Judiciário de maneira célere e eficiente. É evidente que essa característica aumenta a força normativa da Constituição e permite que certos grupos sejam diretamente beneficiados pelas previsões constitucionais. (VIEIRA, 2013, p. 21).

Não se quer dizer que as normas constitucionais sejam as únicas responsáveis pelos resultados econômicos, porque, por exemplo, os resultados estão relacionados também com outros fatores como mudanças demográficas, comportamentos sociais e forças do mercado, mas de qualquer forma, assim como esses fatores, o que se quer aqui consignar é que o desenho constitucional também é relevante, a Constituição não é passiva, ela contribui para esses resultados: “além dos fatores econômicos (boom das commodities) e demográficos (...), a política de inclusão dos outsiders inaugurada pela Constituição de 1988 afetou positivamente a redução da desigualdade no Brasil” (ARRETCHE, 2018, p. 407).

Essas políticas (saúde, assistência, previdência e educação, especialmente) se colocaram, de certa maneira, como limite e prescrição constitucional em relação aos discursos econômicos. A autora destaca por importante que, nessa medida, a definição constitucional da universalização de algumas políticas sociais nivelou até mesmo um grau de aderência à Constituição pelos partidos políticos que ocasionalmente ocupam o poder, independentemente de sua vertente ideológica. Conforme afirma, a dependência de parcela significativa do eleitorado das políticas sociais de assistência, saúde, educação e previdência, tais como expandidas pela Constituição de 1988, fez com que a proteção de tais políticas se tornasse relevante no jogo eleitoral, implicando que mesmo partidos antagônicos mantivessem, em grande medida, a defesa da manutenção de tais conquistas, para não afastar os eleitores (ARRETCHE, 2018b, p. 14).

Nesse sentido, os pleitos eleitorais costumam versar, inclusive, muitas vezes, quanto ao aprofundamento e a expansão das políticas sociais: “taxas de participação eleitoral combinadas à constitucionalização dos direitos sociais converteram os beneficiários dessas políticas em categorias concentradas de eleitores, para cujas preferências convergem partidos conservadores e de esquerda.” (ARRETCHE, 2018b, p. 14). Ou seja, partidos conservadores e

de esquerda, que assumiram o poder no pós-88, alinharam parcialmente seus discursos sobre economia, convergindo em grande medida com a manutenção das políticas sociais constitucionalmente determinadas.

E percebe-se que existe uma preocupação dos governos de darem cumprimento às políticas sociais constitucionalmente desenhadas, buscando espaço no orçamento para o atendimento dessa finalidade. Isso não quer dizer que os esforços sejam suficientes e nem que todos os governos o façam na mesma medida e com as mesmas estratégias. Mas, considerando a complexidade do estudo do orçamento, considerando as demandas que se impõe sobre ele, de diversas naturezas, o que se quer consignar é que há uma atenção dos governos para a busca constitucional de um meio para o financiamento dos direitos, que pode ser, evidentemente, aperfeiçoado e que pode sofrer fortes críticas. O que se consolida para a finalidade da tese é que: “é possível dizer que a estratégia social dos governos que administraram as políticas públicas brasileiras desde a CF-1988 era também uma estratégia para resolver o problema do financiamento das políticas sociais” (CARDOSO JR., 2018, p. 25). A Constituição, assim como outros fatores, moldou essa estratégia.

O desenho constitucional das políticas sociais pressiona a economia. Sobre isso, Couto e Lima (2016, p. 1064) argumentam que a constitucionalização pode ser determinante para o sucesso de políticas públicas: “analogamente à constitucionalização de direitos, a constitucionalização de políticas públicas reflete a escolha dos atores políticos pelo que é mais bem seguro e protegido (...) a previsão constitucional.” Nessa linha, ainda que se possa argumentar que as políticas podem sofrer modificações por emendas (e no caso brasileiro, sofreram muitas), é preciso ressaltar que modificações no plano constitucional são mais delicadas e mais custosas do que modificações no plano infraconstitucional. Alçar uma política pública a condição de norma constitucional não faz dela uma política imutável, é certo, mas faz dela uma política sensível. E essa escolha, por alçar uma política na posição de norma constitucional, implica um reforço de resistência, inclusive, para os direitos que essas políticas pretendem realizar.

Desta feita, como elemento de demonstração do processo de atividade da Constituição diante dos interesses econômicos e das teorias econômicas, argumenta-se que, se a economia pressiona a Constituição, indicando a precariedade dos recursos, por exemplo, a Constituição também pressiona a economia, exigindo recursos para o cumprimento das suas finalidades e, mais do que isso, alterando praticamente essa realidade (ainda que lentamente e com retrocessos eventuais). A afirmação da universalização dos serviços de saúde, assistência e educação, bem como de um amplo regime de previdência pública obrigatório impõe desafios relevantes ao

Estado, bem como promove transformações sociais também relevantes. A economia é impactada por esse modelo. Nesta medida, ainda que haja muito para aprimorar e melhorar, não é possível desconsiderar a pressão que é exercida pela Constituição que se impõe à economia nesse sentido. Daí que não se deve comprar o argumento da inutilidade da Constituição diante dos interesses econômicos e nem de sua alienação total. É preciso, inclusive, reforçar a importância da Constituição neste aspecto.

4.2 REFORMAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E INTERAÇÃO

No desenvolvimento do capítulo anterior, tentou-se apresentar um panorama abrangente de alterações no cenário geral do modelo econômico capitalista para demonstrar a influência que exerce diante da Constituição de 1988. Determinadas ideias se consolidaram após a promulgação de seu texto, bem como determinados desafios, em temas econômicos, se fazem inéditos ou mais complexos do que eram na década de 1980. Nada obstante, este trabalho defende que os interesses de grupos e as teorias econômicas não se impõem de forma irrefutável perante o cenário constitucional.

O modelo econômico proposto no texto constitucional (repise-se liberal e democrático) sofre os impactos das discussões políticas sobre economia, que são anteriores, concomitantes e posteriores a elaboração da Constituição. Se não se pode ignorar a realidade da expansão das finanças, por exemplo, essa expansão precisa ser mediada, regulada e fiscalizada pela Constituição. Em que medida isso ocorre é questão de estratégia política, mas é necessário que o constitucionalismo garanta que o debate a respeito das soluções políticas para esses problemas econômicos seja amplo, transparente e justo.

Assim, se a expansão das finanças modificou a Constituição (inclusive por reformas constitucionais), é possível também afirmar que a Constituição participou da modulação da expansão das finanças. O processo de expansão das finanças, mediante reformas constitucionais, dependeu igualmente do Estado e das suas instituições (os governos, os parlamentos e os tribunais, inclusive). No entanto, essa constatação não implica na confirmação de que tal situação seja decorrente de uma manipulação operada por grupos dominantes ou de que não haveria meios de impedi-la, por sua irrefutabilidade matemática. A economia não atua, no que aqui interessa, à revelia da Constituição; ela atua mediante a Constituição, reformulando, através de reformas e interpretação, a estrutura estatal. Em paralelo, é possível, a partir da Constituição, discutir se tais mudanças estão de acordo.

No Brasil, a expansão das finanças aconteceu com uma preocupação de validação a partir de instrumentos jurídicos. Como ressaltou Barroso (1998, p. 24) não se atropelou simplesmente a Constituição, mas se buscou dar para as reformas ao menos uma aparência de constitucionalidade. Isso não quer dizer que todas as reformas sejam constitucionais e nem que se proponha aqui uma espécie de conformismo com a mera aparência da constitucionalidade; o que se propõe é o reconhecimento de que as ideias de propostas de reformas em temas econômicos, para se efetivarem, precisam enfrentar o texto constitucional e os limites por ele impostos, ao menos em seu aspecto procedimental.

Exemplificativamente: para obter mais orçamento para as políticas macroeconômicas e pagamento de juros da dívida pública, os políticos propõem reformas que impõem a desvinculação de recursos das finalidades previamente previstas constitucionalmente¹⁷⁶. Essas desvinculações se fazem a partir de um instrumento constitucional, que é a emenda constitucional aprovada mediante um procedimento constitucional, no Legislativo, e com hipótese de controle constitucional também pelo Judiciário. Então, antes de se afirmar que a Constituição se entregou aos interesses rentistas dos credores da dívida pública,¹⁷⁷ é preciso fazer a ressalva de que isso se dá, no que se refere a desvinculação, por exemplo, com a necessidade de elaboração de propostas de reforma constitucional, convencimento de Parlamentares e opinião pública e sujeição do tema ao controle do Judiciário. Não é pouco e, portanto, há aqui uma participação da própria Constituição e das instituições por ela moldadas nesse processo.

Portanto, é necessário registrar como argumento favorável a ideia da interação, independentemente das críticas e relativizações já lançadas, a defesa de que a Constituição molda a realidade e cria impactos sobre ela. A Constituição, por si só, é determinante da realidade que lhe sucede e isso em si já é um aspecto da interação. Por mais que aritmeticamente se demonstre a necessidade de uma reforma ou por mais que grupos poderosos queiram isso, se os dispositivos a serem modificados estiverem na Constituição, a reforma dependerá de ser aprovada no Parlamento, por maioria qualificada, em dois turnos de votação e estando sujeita a ser declarada inconstitucional. Sem cumprir o procedimento, por mais apoio, interesse e aritmética que fomentem a reforma, ela não acontece.

¹⁷⁶ Como exemplos, as reformas que resultaram em desvinculação das receitas da União (DRU), emenda constitucional de revisão n.º 01/1994, prorrogada pelas emendas constitucionais n.º 10/1996; n.º 17/1997; n.º 27/2000; n.º 42/2003; n.º 56/2007; n.º 68/2011 e n.º 93/2016.

¹⁷⁷ Vide exemplo “A única coisa que não fizemos é proteger a Constituição naquilo que ela mais importa(va): na parte das políticas de Estado social. Na proteção contra os predadores rentistas” (STRECK, 2016, não p.).

É como defendem Arantes e Couto (2010, p. 553) ressaltando a força e a importância da Constituição para os resultados práticos que ficam condicionados por ela:

(...) podemos inferir quão importante é para uma nova democracia a decisão sobre qual marco constitucional adotará, pois este **tenderá a afetar seu próprio futuro de forma bem mais sensível do que as análises convencionais são capazes de indicar**: constituições afetam as agendas dos futuros governos, limitando mais ou menos o alcance das vontades majoritárias que se alternarão no poder e buscarão alterar o status quo. (ARANTES; COUTO, 2010, p. 553, grifos nossos)

Certamente, os Constituintes, embora pudessem ter uma vaga ideia a respeito do fenômeno da expansão das finanças, não elaboraram a Constituição conscientes das complexidades que ela enfrentaria no tratamento do orçamento público e da economia nas décadas seguintes. A leitura que se faz do texto constitucional muda, considerando a conjuntura diante da qual ele se aplica, também modificada. A Constituição de qualquer forma guarda parâmetros gerais que auxiliam a compreender como ela pode interagir com a conjuntura. Nessa linha, a condução é dada pela própria Constituição, segundo o que define como cláusulas pétreas, condições para aprovação de reformas, órgãos e instituições responsáveis pelo controle de constitucionalidade, temas que são alçados a posição de norma constitucional e temas infraconstitucionais etc. Assim, a partir de agora, neste trabalho, busca-se tratar dessas opções constitucionais e como elas influenciam o cenário contemporâneo, no que se refere as mudanças constitucionais em temas econômicos.

4.2.1 Considerações gerais sobre as reformas constitucionais e a CF/88

A Constituição pressiona e é pressionada pela economia, embora caiba refletir, diante disso, qual o grau de força que exerce e qual a capacidade de resistência que tem. O projeto constitucional, que foi estudado aqui, foi elaborado para um momento do capitalismo no qual as finanças não tinham a importância que tem na atualidade. Mas, o capitalismo sofreu modificações radicais nas últimas três décadas (o que se estudou no terceiro capítulo), que objetivamente repercute no projeto constitucional. Acontece que a forma dessa repercussão já foi prevista pelo Constituinte diante do que a Constituição especificou temas em que as reformas seriam cabíveis e a forma correta para a emenda constitucional.

Sagrou-se no artigo 60 da Constituição de 1988 a hipótese usual da sua reforma, pelo procedimento de emenda constitucional.¹⁷⁸ O Constituinte definiu que o texto constitucional poderia ser emendado, mediante um procedimento diferenciado do processo legislativo ordinário, o que implica a categorização de uma Constituição rígida. Para a elaboração de emendas constitucionais, a proposta deve partir de autoridades especificamente autorizadas (um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, o Presidente da República ou mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros) e necessita de um trâmite e um quórum de aprovação mais elaborado do que o destinado a aprovação das espécies legislativas em geral (a proposta de emenda será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros).

Quanto às limitações, o Constituinte decidiu que a Constituição não seria emendada em algumas circunstâncias especiais (na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio). No que se refere aos temas que não poderiam ser emendados, definiu que não seria sequer objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional que pudesse ser tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.^{179 180}

O tema da reforma constitucional, no âmbito do estudo do direito constitucional, é pertinente à elaboração das emendas constitucionais, mas também pode ser trabalhado na perspectiva da classificação das constituições (rígidas, semi-rígidas ou flexíveis) e na perspectiva da ideia de Poder Constituinte (derivado reformador). No Brasil, a Constituição de 1988 é rígida, pois excepcionando as cláusulas pétreas que não podem ser abolidas, todas as demais normas presentes no texto constitucional apenas podem ser alteradas mediante o procedimento diferenciado e não há qualquer parcela flexível. Também, assegurou o Constituinte originário a existência de um Constituinte reformador, que seria o próprio Poder Legislativo, composto pelas duas casas legislativas, eleito periodicamente nos termos da

¹⁷⁸ O termo **reforma** pode ser usado de maneira abrangente, compreendendo a emenda constitucional e a revisão constitucional.

¹⁷⁹ Para além desse procedimento, nomeado de “reforma normal” por Bastos (1990, p. 28-30), a Constituição ainda previu a ocorrência de uma revisão, que teria vez cinco anos depois da sua promulgação, em quórum facilitado quando comparado ao procedimento de emenda (pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral).

¹⁸⁰ A doutrina menciona também limites implícitos, que seriam relacionados ao titular do Poder Reformador e a própria imutabilidade do art. 60 parágrafo 4.

Constituição e responsável, também, paralelamente, pela produção de todas as demais espécies legislativas descritas na Constituição.

Faz-se a partir de agora, uma análise da doutrina de direito constitucional a respeito das reformas, elaborada nos primeiros anos de vigência da Constituição, que será conjugada com a doutrina mais recente no próximo tópico, para favorecer a compreensão do tema de maneira ampla no período de vigência da Constituição, até o momento. Para obter um panorama a respeito da compreensão dos procedimentos de reforma constitucional, na doutrina, no advento do texto de 1988, buscou-se nas bibliotecas físicas (UFPR e Biblioteca Pública do Paraná), bem como na plataforma digital SCIELO e portal da CAPES pelos termos: “cláusulas pétreas”, “reforma constitucional”, “reformas constitucionais”, “emenda constitucional”, “emendas constitucionais”, “rigidez constitucional” e “poder constituinte reformador”. Os resultados indicaram livros inicialmente consultados e que serão comentados, conforme suas obras contribuam para o debate realizado neste trabalho, ou seja, os textos mencionem eventuais hipóteses de reformas constitucionais formais que tenham por fundamento e justificativa temas econômicos.¹⁸¹ Temporalmente, buscou-se aquelas obras produzidas nos primeiros dez anos de vigência da Constituição, limite temporal que é capaz de desenhar o contexto dos primeiros anos e, também, o cenário das primeiras reformas relevantes (especialmente as realizadas no período de Fernando Henrique Cardoso).

O reconhecimento de que a Constituição deveria receber modificações futuras era trivial na doutrina dos primeiros anos de sua vigência, considerando a necessidade de atualização da norma e a sua pretensão de perpetuar-se no tempo. Bonavides (1993, p. 173-174) argumenta que as constituições do final do século XX, por serem constituições preocupadas com questões sociais e não apenas liberais, acabaram por se tornar cada vez maiores, eis que o Constituinte pretendeu assegurar em seu âmago muitos interesses, direitos e posições. Nada obstante, isso também implica uma tendência maior para as reformas porque quanto mais detalhada e minuciosa for uma Constituição, mais facilmente ela fica desatualizada e destoante das necessidades e desejos da população. Essa característica se aplicaria a norma constitucional de 1988, que certamente sofreria mudanças ao longo dos anos: “A imutabilidade constitucional, tese absurda, colide com a vida, que é mudança, movimento, renovação, progresso, rotatividade” (BONAVIDES, 1993, p. 173-174). O autor, ainda, menciona o procedimento de reforma como uma espécie de amortecedor das crises. Não contar com a hipótese de reforma do texto constitucional seria o equivalente a deixá-lo rígido demais e suscetível a revoluções.

¹⁸¹ Como forma de limitar o objeto estudado neste tópico, optou-se por não trabalhar, neste momento, com textos relacionados exclusivamente à revisão constitucional de 1993.

As reformas, portanto, além de serem analisadas como ameaças para a Constituição, poderiam ser analisadas como proteção para ela.

A doutrina do período inicial da Constituição de 1988 demonstra, no que se refere as possibilidades de reforma constitucional, uma análise otimista, ressaltando que toda e qualquer alteração da Constituição dependeria de que o Poder Constituinte reformador agisse dentro dos limites fixados pelo Poder Constituinte originário. Aqui, a expectativa vinha já da atuação do Poder Judiciário que ficaria responsável por declarar a inconstitucionalidade da emenda constitucional que rompesse com as determinações do art. 60. A escolha de permitir a reforma, mas atrelá-la aos limites do texto constitucional, com hipótese de controle, representaria uma técnica equilibrada (BASTOS, 1990, p. 30). O autor indica que as cláusulas pétreas visam preservar a essência constitucional e que o processo de reforma é um processo relacionado com o direito constituído, devendo ser controlado pelo direito, portanto. Mas, faz um raciocínio reconhecidamente realista, mencionando que a lógica do seu entendimento apenas se aplica no espaço da juridicidade, uma vez que o jurista não poderia “impedir, é certo, a violação revolucionária da ordem jurídica”, caso um determinado poder externo intentasse reformar a Constituição quebrando suas cláusulas pétreas e excedendo os limites pré-determinados (BASTOS, 1990, p. 35).¹⁸²

A respeito dos limites materiais, ou seja, das cláusulas pétreas, surgia certa falta de consenso sobre sua extensão. Muito embora os autores reconhecessem que, formalmente, o Constituinte apenas alçou à posição de cláusulas intangíveis aquelas descritas no art. 60 parágrafo 4, iniciava-se, naquele momento, um debate a respeito da extensão da compreensão do que se pode entender por cláusula pétrea, a partir do exposto texto constitucional. Bonavides (1993, p. 178), por exemplo, sugere que para além dos incisos expressamente previstos, seria necessário considerar que as reformas deveriam ser analisadas de uma perspectiva mais abstrata, considerando o que chamou de “limitações tácitas, decorrentes dos princípios e do espírito da Constituição”. O autor se preocupava com a possibilidade de que as propostas de reforma constitucional perigosas para as cláusulas pétreas não viessem diretamente pela remoção ou restrição dos institutos protegidos expressamente, mas a partir de mecanismos mais

¹⁸² Essa forma de pensar tem impacto para o que se defende nesta tese. Desde o início, já nos pressupostos, informa-se que se trata de uma tese em direito constitucional, que preza pela aplicação e defesa da Constituição. Ao analisar as reformas constitucionais esta tese parte desse pressuposto, considerando que as autoridades que propõe as reformas são eleitas em eleições regulares, considerando que as aprovações ocorrem em um Parlamento livre e legítimo, respeitando as decisões judiciais proferidas, em respeito à autoridade do Judiciário e dos seus argumentos. Por isso, está aqui defendendo que o procedimento é importante e guarda significado. Um estudo que vise afirmar que a Constituição foi degradada por interesses rentistas que se apropriam do Executivo, Legislativo e Judiciário, pode até ser um estudo correto, mas é um estudo que está para fora dos limites do estudo do direito constitucional.

brandos, com alterações pontuais, mas significativas: “provocando, na sua inocente aparência de simples modificação de fragmentos do texto, o quebrantamento de todo o espírito que anima a ordem constitucional” (BONAVIDES, 1993, p. 179).

Esse raciocínio, que interliga o tamanho da Constituição com a sua abertura maior para o procedimento de reformas e o constante debate sobre a abrangência do conteúdo das cláusulas pétreas, marca a produção de COUTO (1998) e VIEIRA (1997) a respeito do tema, naquele primeiro momento. Essa produção é especialmente relevante, pois os mesmos autores continuaram a desenvolver textos e opiniões sobre o assunto até a atualidade.

No que se refere a possibilidade do alto índice de emendamento da Constituição, destaca-se a reflexão trazida por Couto (1998). Segundo ele, a compreensão do texto de 1988 e das suas reformas depende do entendimento de que o período de transição brasileiro é complexo e envolve diversas transformações. Nesse sentido, a Assembleia Nacional Constituinte seria um dos elementos, mas a transição teria outros elementos, especialmente econômicos, que continuariam a ser realizados nos anos seguintes. Sendo assim, as reformas constitucionais não seriam surpresa para o constitucionalismo brasileiro, porque em sua concepção o processo de reformas é identificado ele próprio por ter também um caráter constituinte (COUTO, 1998, p. 2). Ou seja, a tarefa da Assembleia Constituinte não se encerra em 1988 e, especialmente nos temas econômicos, essa tarefa se perpetua no tempo, de maneira que reformas não são ataques contra a Constituição, mas parte dela.

Na leitura de Couto (1998, p. 7), portanto, a opção por constitucionalizar matérias relacionadas à economia e orçamento foi também uma opção por determinar que a Constituição estaria em constante processo de reforma nessas matérias nos anos seguintes: “ações reformistas que teriam necessariamente de ser discutidas no futuro próximo: quaisquer mudanças que viessem a ser feitas requereriam a alteração do texto constitucional” (COUTO, 1998, p. 7). Para ele, o texto constitucional originário era “obsoleto e inadequado” no que se refere a temas como ordem econômica, administração pública e previdência. Na sua perspectiva, enquanto esse ferramental, bem como a área fiscal e tributária, continuasse sem reformas, “a agenda futura continua(ria) sendo uma agenda constituinte” (COUTO, 1998, p. 14).

O autor explica que o período pós-88 tem por característica um conflito entre as necessidades que os governos tinham diante dos desafios que lhes eram lançados, pelo novo contexto político e econômico vivenciado (nova democracia, crise do desenvolvimentismo e condições diferenciadas no ambiente internacional) e a (in)existência de um arcabouço normativo suficiente para lidar com esses desafios. De qualquer maneira, ele sinaliza (e é o que interessa no seu argumento para esta tese) para que as reformas mesmo que supostamente

necessárias (considerando uma justificativa de matriz econômica qualquer que fosse), precisariam passar pelo procedimento constitucionalmente desenhado, tais medidas “requeriam modificação do texto constitucional, tornando-se, portanto, de mais difícil encaminhamento” (COUTO, 1998, p. 4).

Vieira (1997), por sua vez, analisa a hipótese de reforma constitucional, considerando uma distinção entre cláusulas rígidas constitucionais, que seriam basicamente as normas previstas na Constituição que podem ser reformadas por critérios mais elaborados do que a reforma da legislação ordinária, e cláusulas super-constitucionais, que estão relacionadas como cláusulas pétreas e que não aceitam qualquer alteração que possa ser tendente a aboli-las. A preocupação do autor era a de verificar se as cláusulas super-constitucionais, por não serem revogáveis juridicamente, trariam alguma afronta a ideia de democracia, por vincular a sociedade às decisões do Constituinte. Seu trabalho, no período, analisa as cláusulas super-constitucionais (art. 60, parágrafo 4) considerando a complexidade do seu tratamento. De acordo com ele, essas cláusulas podem receber alterações e aperfeiçoamentos mediante a aprovação de emendas constitucionais. No entanto, é possível que elas recebam também restrição quando entrem em conflito entre si, considerando, por exemplo, que uma determinada reforma constitucional exija a restrição de uma cláusula super-constitucional para proteção de outra cláusula super-constitucional.¹⁸³

O autor parte de uma consideração geral de viabilidade das reformas, uma vez preservadas as cláusulas super-constitucionais, mas também deixa claro que são sofisticadas as nuances na definição do que pode ser uma modificação tendente a abolir uma determinada cláusula e como, na prática, determinadas situações de restrição dessas cláusulas poderiam acontecer. Considera, inclusive, nesse tocante, a hipótese de judicialização e de avaliação de situação concreta para o sopesamento dos princípios em conflito: “caberá ao magistrado no caso concreto dar prioridade à um deles” (VIEIRA, 1997, p. 94).¹⁸⁴ Para ele, é na cláusula pétrea pertinente aos direitos e garantias individuais que está a maior complexidade. Haveria uma deficiência na redação do texto original, que acabou por não fixar com clareza quais seriam os

¹⁸³ O caso por ele tratado como exemplo dessa situação é um conflito entre federação e dignidade da pessoa humana: “Caso, por exemplo, se aprove uma emenda permitindo à justiça federal apurar violações aos direitos humanos perpetradas por funcionários dos Estados, numa clara redução das competências judiciais dos Estados, o magistrado constitucional será obrigado a proceder uma ponderação entre os benefícios trazidos aos direitos humanos e as perdas à federação” (VIEIRA, 1997, p. 97-98).

¹⁸⁴ É revelador nesse raciocínio, o que se disse ao longo do trabalho quanto a influência de uma específica forma de pensar o constitucionalismo (catalisada pelo constitucionalismo da efetividade) e como essa doutrina influenciaria o pensamento dos autores que refletem sobre os temas constitucionais, inclusive reformas constitucionais. Nos primeiros anos de vigência constitucional apontava-se que caberia ao Judiciário a definição da amplitude das cláusulas pétreas e o controle das reformas constitucionais, tese que é duramente combatida por autores mais relacionados à teoria da Constituição dirigente, especialmente Bercovici.

direitos protegidos com este status e “isso obriga o legislador a tomar uma série de decisões, todas elas passíveis de críticas” (VIEIRA, 1997, p. 95).

O autor entende que diante do amplo rol de direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988 e fora dela (em tratados de direitos humanos e admitidos como fundamentais segundo os parágrafos 2 e 3 do art. 5)¹⁸⁵ melhor seria considerar a interpretação mais abrangente:

Não parece haver outra alternativa que não a proteção dos direitos fundamentais de forma valorativa devendo ser protegidos como super-constitucionais aqueles direitos que, colocados pela Constituição, ou decorrentes dos princípios por ela adotados constituem elementos essenciais a proteção da dignidade humana e habilitam a democracia enquanto procedimento para a tomada de decisão entre seres racionais, livres e iguais (VIEIRA, 1997, p. 96).

Esse modelo argumentativo de interpretação seria bastante difícil e traria sérios conflitos ideológicos, mas na concepção de Vieira (1997, p. 96) seria o único possível considerando que interpretações mais restritivas colocariam em risco direitos inegociáveis. Nessa definição, está encerrado o conceito de reserva de justiça constitucional do autor e essa essência é que deveria ser protegida pelos órgãos do Poder Judiciário em uma tarefa bastante árdua, uma vez que para declarar a inconstitucionalidade de uma reforma constitucional, além de precisar ir contra uma maioria qualificada do Parlamento, teria de ir, às vezes, contra um governo em exercício (VIEIRA, 1997, p. 86).

No texto de Vieira (1997) ele se defronta, portanto, com o problema a respeito de como poderia ser realizado o controle jurisdicional das reformas constitucionais. A Constituição exigia reformas para sua atualização e respeito ao princípio democrático; a Constituição, também, exigia reformas considerando o seu especial tamanho e a inserção de temas variados em seu texto; não obstante, o rol de cláusulas pétreas era em alguma medida aberto, o que poderia gerar conflitos nas situações em que uma leitura das cláusulas pétreas, muito abrangente, impediria o reformador de exercer sua competência e, uma leitura muito restrita, deixaria de preservar adequadamente a essência constitucional.

O autor aponta que a solução precisaria ser de certa maneira intermediária, preservando a participação do Judiciário e dos órgãos de representação democrática. Não poderia restar nas mãos do Judiciário, unicamente, de forma arbitrária, a definição e

¹⁸⁵ Art. 5. parágrafo 2: Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte; parágrafo 3: Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

conceituação das cláusulas pétreas. No entanto, a participação do Judiciário na limitação das propostas de reforma realizadas pelos órgãos democráticos também não poderia se dar de maneira diminuída. Haveria um terceiro caminho:

(...) autorizar o judiciário levar a cabo a missão de interpretar e aplicar as cláusulas super-constitucionais, deixando claro, porém, que sendo a maior parte destas cláusulas formadas por direitos e princípios de moralidade política que informam e fundamentam todo o ordenamento jurídico a simples aplicação dos recursos tradicionais de interpretação se demonstraria insuficiente. (VIEIRA, 1997, p. 88).

Percebe-se que o autor não abandonava a ideia de que o Judiciário deve preencher o conceito das cláusulas pétreas. O que ele entende é que essa tarefa deve ser realizada a partir de um reforço argumentativo diferenciado. Na linha defendida por ele, o magistrado deve buscar avaliar as reformas a partir de uma aproximação com ideais de justiça, ainda em construção, encontrados nos “princípios/aspirações incorporados pela Constituição” (VIEIRA, 1997, p. 89). A justificativa dessas decisões se daria mediante a argumentação racional, em um processo que condensa a filosofia ou teoria política, o legislador constitucional, a doutrina e a dogmática jurídica e, por fim, o magistrado.

É interessante notar as cláusulas constitucionais iniciais e os pontos que estavam sinalizados na doutrina, em um primeiro momento, quanto a necessidade de reformas e os limites para essas reformas. É possível consolidar uma linha coerente, segundo a qual a doutrina reconhece que pelo tamanho da Constituição ela deveria sofrer uma quantidade expressiva de reformas ao longo dos anos. Também, os autores trabalhados concordam que o rol de cláusulas pétreas adotado foi formulado a partir de uma formatação que poderia dar margem a interpretações abrangentes nas situações de controle. Há um reconhecimento da complexidade do tema, na medida em que se afirma a necessidade da mudança, mas também se considera que eventuais mudanças mal direcionadas colocam em risco o plano constitucional. Os autores sinalizavam confiança no Judiciário para a contenção das propostas eventualmente inconstitucionais. No que aqui interessa, especialmente, os autores demonstram como as próprias normas constitucionais autorizam e modulam as hipóteses da reforma constitucional, moldando e controlando essas propostas.

Nessa linha, para pensar as reformas constitucionais em temas de justificativa e finalidade econômica, pode-se partir do entendimento da importância e da paralela flexibilidade atribuída pela própria Constituição para suas normas em temas econômicos e orçamentários, no geral. Ao inserir diversos temas econômicos e orçamentários no texto constitucional, mas não lhes conferir expressamente a característica de cláusulas pétreas, a Constituição acabou por

determinar um futuro no qual diversas questões econômicas precisariam ser resolvidas por emenda constitucional, em procedimento diferenciado, ao mesmo tempo em que não impediu o debate quanto a realização das reformas constitucionais nesses temas, consolidado especialmente no debate a respeito da compreensão das cláusulas pétreas.

Como se desdobrou, em um cenário geral, após 1988, o panorama das reformas constitucionais em temas econômicos e orçamentários, conforme a doutrina, é o que se verá no tópico seguinte, inclusive em reflexão da obra dos autores já referenciados, Couto (1998) e Vieira (1997).

4.2.2 Economia, reformas constitucionais e doutrina no pós-88

A partir de agora, será realizada uma análise a respeito da produção doutrinária sobre reformas constitucionais formais que resultaram em alteração do inicial projeto constitucional, no que se refere aos temas econômicos. Inicialmente, portanto, é preciso delimitar o que se entende aqui por “reformas constitucionais de fundamento e finalidade econômicos”. Como indicado até o momento, busca-se uma correlação entre os direitos e objetivos assegurados constitucionalmente e a sua realização, mediante a organização da economia e do orçamento. Para essa verificação e, tendo em conta, também, as reformas que são mais comentadas pelos doutrinadores citados na definição e abrangência do problema de pesquisa, aderiu-se a classificação realizada por Maués (2020).

Em análise das emendas constitucionais realizadas entre os anos de 1995 e 2017, o autor adota uma classificação que considera a separação das emendas constitucionais, considerando os títulos nos quais promovem mudanças, na seguinte forma: “direitos fundamentais (Título II), organização e defesa do Estado (Títulos III e V), organização dos poderes (Título IV), tributação e orçamento (Título VI), ordem econômica (Título VII) e ordem social (Título VIII)” (MAUÉS, 2020, p. 14). Para o que interessa nesta tese, as emendas constitucionais relevantes, que demonstram o debate prático a respeito da busca e disputa por recursos para realização de direitos, estão alocadas na categoria “tributação e orçamento”¹⁸⁶ e

¹⁸⁶ O estudo elaborado por Maués compreende desde o ano de 1995 até o ano de 2017. Este trabalho usa a classificação por ele realizada e acrescenta à tabela as emendas constitucionais realizadas entre 1992 e 1995 e entre 2018 e 2022, conforme a mesma classificação. Assim, dentre as reformas constitucionais pertinentes a tributação e orçamento, incluem-se as reformas promovidas diretamente no Título VI da Constituição além de outras que tratem de financiamento de políticas sociais e controle de gastos públicos (MAUÉS, 2020, p. 19). A indicação final de tais emendas ficou assim: EC N. 1/92 – estabelece limites à remuneração de deputados estaduais e vereadores; EC N. 3/93 – cria o imposto provisório sobre movimentação financeira (IPMF) e dispõe sobre a competência tributária e financeira dos entes federativos; EC N. 10/96 – cria o fundo de estabilização fiscal (FEF); EC N. 12/96 – cria a contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF); EC N. 14/96 – cria o fundo

de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF); EC N. 20/98 – reforma da previdência; EC N. 21/99 – prorroga e modifica a CPMF; EC N. 25/00 – estabelece limites de despesas do Poder Legislativo municipal; EC N. 27/00- cria a desvinculação das receitas da União (DRU); EC N. 29/00 – estabelece recursos mínimos para ações e serviços de saúde; EC N. 30/00 – dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais; EC N. 31/00 – cria o fundo de combate a erradicação da pobreza (FCEP); EC N. 33/01- dispõe sobre a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE); EC N. 37/02 – prorroga e modifica a CPMF e dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais; EC N. 39/02 – cria a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública; EC N. 40/03 – revoga disposições sobre o sistema financeiro nacional; EC N. 41/03 – reforma da previdência dos servidores públicos; EC N. 42/03 – prorroga e modifica a DRU e a CPMF e altera outras disposições do sistema tributário nacional; EC N. 43/04 – prorroga a aplicação de recursos destinados à irrigação nas regiões centro-oeste e nordeste; EC N. 44/04 – altera o percentual da CIDE destinada aos Estados e ao Distrito Federal; EC N. 47/05 – altera disposições sobre a previdência social; EC N. 53/06 – cria o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica (FUNDEB); EC N. 55/07 – aumenta os recursos destinados ao fundo de participação dos Municípios; EC N. 56/07 – prorroga a DRU; EC N. 58/09 – altera o limite de despesas do Poder Legislativo municipal e sua composição; EC N. 59/09 – dispõe sobre os recursos destinados ao ensino; EC N. 62/09 – dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais; EC N. 67/10 – prorroga o FCEP; EC N. 68/11- prorroga e modifica a DRU; EC N. 70/12 – estabelece critérios para cálculo e correção de proventos de aposentadoria por invalidez dos servidores públicos; EC N. 75/13 – institui imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais; EC N. 83/14 – prorroga o prazo de funcionamento da zona franca e Manaus; EC N. 84/14 – aumenta os recursos destinados ao fundo de participação dos Municípios; EC N. 86/15 – torna obrigatória a execução de emendas individuais ao projeto de lei orçamentaria e destina recursos para ações e serviços de saúde; EC N. 87/15 – altera disposições referentes ao imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS); EC N. 89/15 – prorroga a aplicação de recursos destinados à irrigação nas regiões centro-oeste e nordeste; EC N. 93/16 – prorroga e modifica a DRU e cria a desvinculação de receitas de Estados, Distrito Federal e Municípios; EC N. 94/16 – dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais; EC N. 95/16 – institui o novo regime fiscal; EC N. 99/17 – dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais; EC N. 100/19 - torna obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal; EC N. 102/19 dispõe sobre execução das programações orçamentárias; EC N. 103/19 – reforma da previdência; EC N. 105/19 - autoriza a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual; EC 106/20 - Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia; EC 108/20 - estabelece critérios de distribuição da cota municipal do (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o (Fundeb); EC 109/21- institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19; EC 112/21 - disciplina a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios; EC N. 113/ 21 - estabelece o novo regime de pagamentos de precatórios, modifica normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autoriza o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; EC N. 114/21- estabelece o novo regime de pagamentos de precatórios, modifica normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autoriza o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; EC 116/22 - prevê a não incidência sobre templos de qualquer culto do (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel; EC N. 121/22 - altera o inciso IV do § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109; EC 123/22 - estabelece diferencial de competitividade para os biocombustíveis; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público; EC N. 126/22 dispõe sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária e exclui despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; EC N. 127/22 - estabelece que compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; estabelece o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para profissões citadas; EC N. 128/22 - proíbe a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

na categoria “ordem econômica”.¹⁸⁷ Assim, todas as emendas constitucionais que estão referenciadas nas notas 178 e 179 podem ser objeto de estudo e análise nesta tese, por possuírem fundamento ou finalidade econômica que se relaciona com a condução da economia pelo Estado e com a elaboração do orçamento público.

A partir deste primeiro mapeamento, então, buscou-se a realização da pesquisa doutrinária sugerida, que demonstra como se deu o processo de alteração da Constituição nesses assuntos, para que se verifique uma posição de interação entre os temas econômicos e o projeto constitucional. Assim, buscou-se na plataforma SCIELO e portal de periódicos da CAPES, além de bibliotecas físicas, pelas palavras-chave: “reformas constitucionais”; “reforma constitucional”; “emendas constitucionais” e “emenda constitucional”. Considerando os primeiros resultados relacionados, filtrou-se pela leitura do título, resumo e referências bibliográficas, artigos que estudassem especificamente reformas constitucionais realizadas depois de 1988, relacionadas dentre as selecionadas nas referências 178 e 179. Foram descartados artigos que estudassem as reformas constitucionais de um ponto de vista exclusivamente teórico e genérico (sem relação com a análise de alguma reforma efetivamente ocorrida no Brasil) ou que abordassem prioritariamente outras reformas que não as mapeadas no estudo (como a reforma administrativa e reforma do Judiciário, por exemplo, aqui não consideradas como reformas de fundamento e finalidade atinentes à economia). A partir da leitura de tais artigos e cruzamento de referências, a pesquisa indicou outras obras relevantes.

Considerando o resultado da pesquisa, verificou-se que alguns autores aparecem com mais frequência e produziram estudos desde a década de 1990 até a atualidade, sobre o tema, de modo que fornecem um panorama interessante quanto as reformas de fundamento e finalidade econômicos, especialmente considerado o trabalho desenvolvido por cientistas políticos, sendo eles: Vieira (1997, 2013, 2017, 2019); Couto (1998, 2001), Couto e Abrúcio (2003), Couto e Lima (2016) e Couto e Arantes (2006, 2008, 2010, 2019) e Melo (2002, 2004,

¹⁸⁷ Reitere-se: o estudo elaborado por Maués compreende desde o ano de 1995 até o ano de 2017. Este trabalho usa a classificação por ele realizada e acrescenta à tabela as emendas constitucionais realizadas entre 1992 e 1995 e entre 2018 e 2022, conforme a mesma classificação. Assim, dentre as reformas constitucionais pertinentes à ordem econômica, incluem-se as reformas promovidas diretamente no Título VII da Constituição além de outras que tratem de temas correlatos (MAUÉS, 2020, p. 19). A indicação final de tais emendas ficou assim: EC N. 5/95 – permite a concessão dos serviços locais de gás canalizado a empresas privadas; EC N. 6/95 – suprime o conceito de empresa brasileira de capital nacional; EC N. 7/95 – permite a navegação de cabotagem e a navegação interior por embarcações estrangeiras; EC N. 8/95 – permite a exploração de serviços de telecomunicações por empresas privadas; EC N. 9/95 – permite a exploração de petróleo e gás natural por empresas privadas; EC N. 13/96 extingue o monopólio estatal do resseguro; EC N. 36/02 – permite a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão; EC N. 49/06 – extingue o monopólio estatal sobre a produção, comercialização e utilização de radioisótopos; EC N.118/ 22- autoriza a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos.

2005, 2013), Azevedo e Melo (1997). A obra desses autores será condutora da pesquisa neste tópico.

Inicialmente, para entender o processo de interação entre a Constituição de 1988, as reformas pelas quais passou e as questões econômicas e ideias econômicas que a pressionam, o argumento inicial é o de que a modificação da Constituição, a partir de reformas se dá pela própria determinação constitucional, pelo desenho que o legislador Constituinte conferiu à Constituição, sua extensão e as condições de modificação do seu texto. Ou seja, o argumento que demonstra a interação é o de que reformas constitucionais em temas afetos à economia não são ditadas por fora do sistema constitucional, em técnica alheia à Constituição. Essas reformas são autorizadas, delineadas e controladas por dispositivos constitucionais originários, pertinentes à hipótese de emenda constitucional e seus contornos, definidos na Assembleia Constituinte. É fato que até o momento as reformas atenderam aos limites procedimentais impostos e ficaram sujeitas ao controle de constitucionalidade.¹⁸⁸

Então, antes de concluir que a Constituição sofreu reformas de maneira excessiva ou que as reformas desfiguram a Constituição, ou ainda, que a Constituição precisa ser reformada para dar viabilidade a realização de determinada tarefa econômica, sob pena de rompimento institucional, cabe reiterar que o desenho e os limites das reformas são condições dadas pela própria Constituição, que ativamente regula esses procedimentos.

A Constituição de 1988 trouxe em seu texto uma enormidade de dispositivos, a respeito das mais variadas matérias, por diversas razões, principalmente diante do caráter conciliador do processo Constituinte que resultou na intenção dos participantes de assegurar posições com natureza constitucional, na convicção de que tais posições ficariam mais seguras no futuro de uma democracia cujo estabilidade e durabilidade ainda não eram conhecidas.¹⁸⁹

Ao adotar esse modelo, a Constituição acabou por dar causa a uma prática de discussão política cotidiana que ocorre não apenas no plano da política ordinária, da legislação infraconstitucional e dos atos do Executivo, mas especialmente no plano constitucional, pela disputa da reforma da Constituição, da inserção de dispositivos e da desconstitucionalização, inclusive (MELO, 2005). Para Melo (2013), o Constituinte optou por uma hiperconstitucionalização, que resultou na definição (consciente ou não) de que haveria, para o

¹⁸⁸ Sobre o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, especialmente, é interessante notar que sequer advém de previsão constitucional expressa, tendo sido criado por interpretação que o próprio Judiciário fez da Constituição.

¹⁸⁹ Melo (2013, p. 191) explica que em um processo de constituinte conciliatória a inserção de interesses particularistas é facilitada pelo seu caráter pulverizado, enquanto a exclusão desses mesmos interesses é dificultada, pois gera resistências concentradas e de grupos organizados.

futuro, uma ampliada agenda de reformas no âmbito da própria Constituição: “Esse padrão pode ser explicado pelas escolhas realizadas durante a Constituinte: conteúdo detalhado da Constituição e regras de emendamento relativamente permissivas” (MELO, 2013, p. 187).

Vieira e Dimoulis (2013, p. 42) concordam com o argumento explicando que muito embora existam condições específicas para as reformas, tanto formais quanto materiais, existe também uma opção constituinte mais flexível, na medida em que o desenho da Constituição não exigiu para os procedimentos de reforma a fase de sanção e veto do Executivo, bem como a participação formal dos Estados-membros (que acontece unicamente pela representação do Senado), nem condicionou a aprovação das reformas a qualquer espécie de consulta popular: “Em razão disso, a reforma constitucional tornou-se jurídica e politicamente fácil”.

Couto (1998, não p.) está de acordo com essa colocação, a respeito de como a Constituição de 1988 é em si o determinante das reformas que lhe sucederam. De acordo com ele, a Constituição é um “elemento central” para a compreensão das reformas, “atuando como uma condicionante formal e substantiva” (COUTO, 1998, não p.). A opção Constituinte pela inclusão no texto constitucional de diversos temas de políticas públicas e detalhamentos em relação a forma de realizar direitos ou conduzir a economia e o orçamento público, fez com que se instaurasse, depois de concluído o texto originário, uma “agenda Constituinte” permanente.¹⁹⁰

Esse argumento, que demonstra que a formulação da Constituição tem impactos na determinação da quantidade de reformas que sofreria no futuro, é especialmente defendido na obra de Couto e Arantes (2006). Os autores chegaram inclusive a elaborar uma metodologia para análise do texto constitucional,¹⁹¹ que viabiliza a demonstração de que a Constituição brasileira conta com mais dispositivos relacionados com a definição de *policy* do que dispositivos responsáveis pela definição de *polity*, considerando, conforme explicam que: “a *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; e a (...) a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 47).

Ao compreender essa característica do texto constitucional brasileiro, o entendimento do significado da ideia de estabilidade constitucional se consolida para além da ideia de que

¹⁹⁰ “Observando-se a dinâmica política e a produção legislativa pós-1988, é possível afirmar, sem exagero, que o país permaneceu numa espécie de *agenda constituinte*, como se, paradoxalmente, o processo de reconstitucionalização não houvesse se encerrado em outubro daquele ano”. (Couto; Arantes, 2006, p. 60).

¹⁹¹ Trata-se da MAC (metodologia de análise constitucional), ver Couto e Arantes (2006).

uma Constituição é mais estável quando sofre poucas reformas. Isso porque uma Constituição que recebe reformas em dispositivos que não são estritamente relacionados aos seus temas nevrálgicos, embora possa ser bastante modificada, não é necessariamente uma Constituição instável. Por isso, o argumento de que a quantidade de reformas realizadas na Constituição provaria a sua desfiguração não é indubitavelmente correto.

Contudo, a compreensão desse argumento pode ser dificultada, diante do debate doutrinário e político que se faz a respeito da concordância ou não com o teor das reformas (que não é um debate sobre a viabilidade das reformas, mas sobre o seu mérito, o que muitas vezes não fica claro): “as alterações na Constituição de 1988 foram e têm sido defendidas e combatidas ao sabor do jogo político e das forças em disputa” (COUTO; ARANTES, 2006 p. 42). A proposta da tese aqui apresentada, nessa medida, é a de auxiliar na definição de alguns elementos de base, que permitam compreender como se desenha a questão da reforma constitucional nos temas econômicos e que isso possa ser usado como ferramenta para a doutrina, seja ela contrária ou favorável ao conteúdo de determinada reforma, pontualmente.

Os autores mencionados desenvolvem a MAC (metodologia de análise da Constituição), com a finalidade de demonstrar praticamente, pela verificação dos dispositivos constitucionais, quais seriam os dispositivos consagradores de princípios relevantes para a definição da condução do processo democrático e quais seriam os dispositivos mais relacionados com a definição de políticas públicas (COUTO; ARANTES, 2006, p. 42). Alterações constitucionais realizadas no primeiro tipo de dispositivos poderiam resultar em maiores aspectos críticos, relacionados a uma falta de consenso sobre a essência constitucional, revelando instabilidade ou crise. De outro modo, alterações constitucionais em dispositivos representativos de políticas públicas se dariam no plano constitucional por determinação da própria Constituição, mas, muito embora dependam da formação de uma maioria qualificada e condições específicas de aprovação diferentes das condições de modificação das leis infraconstitucionais, não causariam instabilidade para o pacto constitucional, pois embora as normas modificadas estejam inseridas no espaço constitucional, não dizem respeito a sua essência.¹⁹²

¹⁹² No estudo por eles elaborado, nota-se a demonstração de que a maioria dos dispositivos constitucionais não se refere às regras do jogo, mas às políticas públicas: “A versão original da Constituição de 1988 contém 245 artigos. Decompostos em parágrafos, incisos e alíneas, eles se desdobram em 1.627 dispositivos. Para efeitos desta primeira contabilidade do texto constitucional, preferimos excluir o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por sua natureza específica de regra de transição. Depois de rigoroso exame de cada um dos 1.627 dispositivos da Carta original e aplicação da Metodologia de Análise Constitucional (MAC), concluímos que 30,5% deles podem ser classificados seguramente como *policy* e 69,5% dizem respeito a normas de caráter constitucional - *polity*” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 52-53).

Os autores notam que a razão principal pela qual os políticos conformam suas definições de políticas públicas mediante reforma constitucional deriva da própria determinação constitucional para que seja assim: “se a Constituição determina certas políticas públicas, implementar alternativas a elas exigirá - necessariamente - a modificação da Carta” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 42). Eles chamam atenção para o protagonismo da Constituição nesse tema. Não é um documento que passivamente recebe reformas, é um documento que, pelo seu formato e suas prescrições, exige e orienta reformas e, nesse sentido, de acordo com a pesquisa por eles formulada e, publicada em 2006, até aquele momento as reformas eram em sua maioria relacionadas a *policy* e, inclusive, para acrescentar dispositivos na Constituição, não para retirar.

O texto constitucional, por seu formato, pela característica da sua extensão, moldou algumas práticas consistentes na necessidade da reforma constitucional e, com isso, até mesmo impactou na relação entre os poderes, na medida em que exigiu do Executivo a formação de uma forte coalizão no Parlamento para a aprovação dessas reformas; mas também concedeu poder ao Judiciário, na medida em que viabilizou a consagração do entendimento de que caberia a ele controlar a constitucionalidade dessas reformas: “ela (a Constituição) nos legou um peculiar *modus operandi* de produção normativa, com consequências significativas para o funcionamento da democracia brasileira” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 43).

Então, para compreender que a Constituição interage com as reformas que sofre, de forma ativa, o ponto inicial aqui defendido é o de que se faz necessário reconhecer que na prática da Constituição brasileira a reforma não é uma exceção, mas uma trivialidade. É certo que a reforma precisa estar de acordo com o determinado constitucionalmente e que em hipótese alguma poderá afrontar as cláusulas pétreas. É certo, também, que um juízo mais aprofundado poderá revelar que a quantidade de reformas, ou o tamanho delas, ou o preço da negociação entre Executivo e Legislativo para aprovação dessas reformas, por exemplo, podem resultar em práticas problemáticas e sinalizar para situações de inconstitucionalidade, com as quais o direito constitucional terá de lidar. No entanto, em um juízo inicial, para compreender as reformas em temas econômicos que alteram a Constituição, é preciso compreender que o fazem diante das características da Constituição e por determinação dela própria:

(...) a conclusão necessária será que, enquanto vigorar a Carta de 1988 em seus moldes atuais, independentemente do conteúdo de políticas governamentais específicas, levadas à esquerda ou à direita, por progressistas ou conservadores (ou qualquer outra denominação ideológica que se queira dar), a atividade de governo no Brasil seguirá ocorrendo em grande medida no plano constitucional, e estaremos fadados a uma

dinâmica constituinte permanente, incapaz de pôr um ponto final no processo iniciado em 1988 (COUTO; ARANTES, 2006, p. 43).

Analisar o tema dessa perspectiva é relevante, pois mostra como decisões a respeito de políticas públicas, que poderiam ser cotidianamente resolvidas e debatidas no plano da política ordinária, acabaram por ordem constitucional mesmo sendo inseridas na pauta de questões debatidas no plano constitucional, o que coloca a Constituição também no centro desses debates. Nesse sentido, Vieira e Barbosa (2018, p. 399) defendem que essas opções do Constituinte contribuíram para reforçar a centralidade da Constituição como “eixo ou agenda a pautar a realização política”. Em outras palavras, questões de detalhamento de políticas econômicas e condução orçamentária, trazidas para o texto constitucional, passam a ser questões constitucionais. Não são cláusulas pétreas, mas sua alteração depende da aprovação em um procedimento diferenciado. Além disso, tratando-se de normas constitucionais, elas também estão dotadas do mais alto grau de hierarquia dentre as demais normas, influenciando como orientadoras da interpretação das normas infraconstitucionais e como parâmetros de controle de constitucionalidade.

É possível, portanto, entender que ao constitucionalizar o sistema previdenciário, o sistema tributário e o sistema orçamentário, em detalhes, por exemplo, a Constituição acabou por dar importância para esses temas, embora não resulte dessa afirmação que ela tenha tornado as opções nesses temas imutáveis. Não se trata de entender que essas normas são intocáveis e que sua reforma causaria uma violação do sistema constitucional de proteção dos direitos. Também, não se trata de entender que essas normas estão inseridas na Constituição por descuido ou falta de técnica do Legislador Constituinte, como um defeito da Constituição ou como normas que, pela dificuldade em relação à efetivação, poderiam ser ignoradas. Trata-se de entender que ao alçar essas normas à condição de normas constitucionais, o plano para sua modificação se tornou mais vigiado e mais sofisticado.

As propostas de reformas constitucionais aprovadas em temas econômicos, independentemente do juízo subjetivo que se faça delas, obtêm aprovação em um espaço de disputa de ideias e negociação política, em geral. Espaço esse que é permeado pelas regras de formulação de propostas de reforma constitucional inicialmente delimitadas pela própria Constituição. Além da negociação com os parlamentares, quando a reforma parte do governo, enfrenta também a necessidade de estar alinhada dentre os próprios componentes do governo e precisa contar, minimamente, com a aprovação ou apatia popular.

As reformas constitucionais em temas econômicos são debatidas e, muitas vezes, inclusive, refutadas no Congresso Nacional. A dinâmica de aprovação das reformas depende

do contexto político, do acordo entre Parlamentares e, inclusive, da forma pela qual a proposta de reforma é apresentada, sua extensão e seu detalhamento. Comentando o assunto, como exemplo, Melo (1997) explica que no caso das reformas do período Fernando Henrique Cardoso, a estratégia de encaminhar separadamente a reforma da previdência e as reformas pertinentes à ordem econômica foi uma estratégia que desfavoreceu a oposição, ou seja, não se aprovou tudo quanto era proposto, nem pelos interesses econômicos de grupos e nem pela qualidade técnica das propostas. O que foi e o que não foi aprovado dependeu principalmente da negociação e da estratégia política, como explica, relatando o depoimento de parlamentar da época:

Quando o governo mandou as emendas da ordem econômica, no início de 95, ele mandou a da Previdência, a Previdência fez o maior rebu, o que nós fizemos? Nós obstruímos a da Previdência e deixamos o governo ficar sozinho com as emendas da ordem econômica. Tinha que botar tudo junto. Na medida em que você bota tudo junto e compreende que a base parlamentar do governo é uma base complexa, diferenciada, você não tem uma hegemonia ideológica aqui dentro, é uma base pulverizada, de ruralistas, com banqueiros, com autônomos, com profissionais liberais, interesses regionais; se você tiver uma tática adequada, você pulveriza mais (MELO, 1997, não p.).

Não necessariamente uma proposta contará com o quórum necessário para sua aprovação, quando pautada, e nem sempre será aprovada na forma como veio redigida. Isso afasta as teses mais deterministas no sentido de que as reformas representam os interesses inabaláveis de um determinado grupo ou que representam um cálculo incorrigível de uma determinada teoria. Mesmo quando proposta pelo governo, é possível que dentre a própria base de apoio do governo, parlamentares possam divergir quanto a uma determinada proposta, total ou parcialmente. Ademais, mesmo o governo considerando uma série de prioridades, constitucionalmente reguladas, deverá escolher com as quais trabalhará em ordem de preferência das propostas encaminhadas ao Congresso. Congresso esse que pode ou não aprovar a reforma, como mais uma vez comenta Melo (1997, não p.), relatando depoimento de parlamentar da época:

A natureza das emendas é diferente; [as emendas da ordem econômica] eram emendas plebiscitárias. Essas outras [emendas da reforma administrativa e da Previdência] não são plebiscitárias, são emendas que tem espaço para você sangrar a base parlamentar do governo para divergências, para a dissidência dentro da própria base parlamentar. O número de emendas, de destaques [para votação em separado], o número de interesses, é muito mais complicado (MELO, 1997, não p.).

Pode acontecer, em certos momentos, que se definam a partir de determinadas pautas alguns consensos, com aderência do governo de ocasião, dos parlamentares, dos especialistas e de parcela importante do eleitorado. Nada obstante, mesmo nessas ocasiões a questão econômica não se mostra completamente determinante, pois as reformas ainda estarão sujeitas ao controle de constitucionalidade,¹⁹³ às limitações circunstanciais (vigência de estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal) e a novas propostas de reformas que a modifiquem logo em seguida.

Voltando a Arantes e Couto (2010, p. 551), é interessante notar que segundo eles, inclusive, o que se viu diante das reformas constitucionais não foi principalmente a desconstitucionalização de matérias, e sim precisamente o contrário, o crescimento da constitucionalização, a inserção de novos dispositivos e o aumento do tamanho da Carta. Isso faz com que cada vez mais as mudanças em políticas públicas dependam de reformas, pois cada vez mais essas políticas são alçadas à posição de normas constitucionais, com status de Constituição, mas sem posição de cláusula pétrea.¹⁹⁴ A cada vez que uma política é inserida na Constituição, gera o efeito de que para modificá-la ou excluí-la, sejam necessárias outras modificações na Constituição:

(...) se a Constituição constitucionalizou a agenda governamental, só resta aos governos – independentemente de sua feição ideológica ou de seu programa de políticas públicas – atuar no marco constitucional. Em resumo, governar por meio de mudanças constitucionais não seria um sinal de permanente transformação estrutural da polity democrática, mas decorrência do simples fato de que a Constituição atraiu para seu bojo a própria política governamental (ARANTES; COUTO, 2010, p. 546).

Esses autores, portanto, analisando as reformas constitucionais desde 1988, o texto originário e as mudanças realizadas, entendem que a Constituição tem um papel ativo como indutora das reformas. Para eles, a prática de reiteradas emendas constitucionais não é necessariamente prejudicial e provavelmente se perpetuará pelo período de vigência da Constituição. Essa prática, ao mesmo tempo que permite aos governos de ocasião que realizem as conduções econômicas e delimitações orçamentárias pertinentes aos seus projetos e as condições fáticas que enfrentam em cada período, também, de certa forma, preserva os

¹⁹³ Vieira (1997, p. 59) argumenta, nesse sentido, que o Constituinte, ao erigir tantas matérias à posição de temas constitucionais, também optou por transferir ao Poder Judiciário, responsável pelo controle de constitucionalidade, a definição de assuntos que tradicionalmente estão isolados no plano da política e não do direito (Vieira, 1997, p. 59).

¹⁹⁴ “(...) sob o impacto das ECs, o texto cresceu 33% em relação ao original de 1988 (foram acrescentados 692 novos dispositivos e apenas 80 foram retirados da Carta). A maioria (75%) dos acréscimos versou sobre políticas públicas, e não sobre elementos fundamentais da polity democrática” (ARANTES; COUTO, 2010, p. 551).

temas: “a agenda política e governamental brasileira segue sendo uma agenda constituinte, não porque sucessivos presidentes quiseram mutilar os princípios fundamentais ou por outra razão exógena, mas porque a própria Carta os obrigou” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 58).

Nessa medida, em relação às emendas constitucionais pelas quais a Constituição de 1988 passou, Vieira (2013) propõe o conceito de resiliência, defendendo que muito embora essas emendas ocorram em grande quantidade, não tocariam o cerne constitucional e isso demonstraria uma capacidade da Constituição brasileira de receber alterações, sem, contudo, perder sua essência:

O projeto normativo da Constituição de 1988 não naufragou nem pela sua ineficácia material, nem pela obsolescência ou pela paralisia decisória. Mas isso não significa que a Constituição não tenha tido dificuldades de realizar seu projeto normativo. Nossa hipótese é que o projeto normativo da Constituição de 1988 tem alcançado um alto grau de resiliência, vem sendo implementado incrementalmente, e que esse processo de efetivação se deve a uma multiplicidade de fatores, entre os quais inúmeros elementos intrínsecos ao modelo constitucional adotado. Logo, o desenho institucional praticado pela Constituição tem contribuído para que a vontade normativa adquira efetividade. (VIEIRA, 2013, p. 20).

Para eles, as reformas constitucionais em geral para sua aprovação dependeriam de enfrentar diversas resistências. A característica do consensualismo político leva a que diversos órgãos e autoridades, inclusive em diferentes âmbitos federativos, possam exercer uma espécie de pressão contrária às reformas: “o desenho constitucional, no entanto, tem sido capaz de evitar a predominância de apenas um grupo político sobre os demais, no que poderia ter gerado um desvio autoritário”. Para Dimoulis (2013, p. 7), o diferencial que permitiu à Constituição manter-se hígida seria uma espécie de rigidez complacente, que permite a “atualização de seu projeto sem que ocorra a erosão de sua estrutura”, ainda que tal custe o distanciamento do “modelo ideal delineado pela teoria constitucional”.

A proposição de Vieira (2013) quanto à resiliência constitucional é utilizada aqui como fundamento para reforçar a tese da interação entre a Constituição e a economia. Vislumbra-se na proposta do autor não apenas a ideia de que a Constituição é reformada para moldar-se às pressões externas, mas propriamente, de alguma forma, a noção de que o faz a partir de seus próprios desígnios. Nada obstante, o autor não desdobra seus estudos para a análise específica das reformas em temas econômicos, como se propõe nesta tese.

Souza (2008) também trabalha com hipóteses semelhantes. De acordo com a autora, diante das controvérsias e da falta de consenso dos constituintes em relação às políticas fiscais, sociais e modelo econômico que seriam adotados na Constituição de 1988, a solução adotada pela Constituição teria sido a de manter um sistema simplificado de reformas e conferir alto

grau de poder ao Executivo e Legislativo na condução de tais temas. São exatamente as reformas realizadas nos diversos governos, nesses assuntos, que propiciam a realização de políticas e ações pela concretização de direitos sociais (SOUZA, 2008, p. 792). Em sua opinião, a alta taxa de reformas e seus conteúdos demonstrariam que a Constituição, no que se refere a temas de impacto e justificativa econômica, é maleável, pois “os constituintes brasileiros - desataram as mãos - dos futuros parlamentares e do Executivo” (SOUZA, 2008, p. 817).

No que aqui interessa para a tese, os autores trabalhados estudam a Constituição, em seus 34 anos de vigência, e atestam que ela molda e exige suas reformas, em geral, por contar com muitos dispositivos que são relacionados ao que chamam de *policy* e que não representam cláusulas pétreas. Eles não tratam especificamente a respeito de reformas de fundamento e finalidade econômica, nem estão preocupados com o estudo da relação entre os fatos e as ideias sobre a economia e a Constituição. Porém, o trabalho por eles desenvolvido é capaz de auxiliar na compreensão do argumento desta tese, na medida em que esclarecem que pela natureza constitucional, grande parcela do conteúdo da Constituição não faz parte do que se poderia considerar como cláusula pétrea, o que inibe os argumentos de que a quantidade de reformas teria desfigurado totalmente o projeto constitucional. Ademais, esclarecem que as reformas costumam encontrar, como mencionado, fortes espaços de discussão internamente no governo (quando proposta pelo Presidente da República ou apoiada por ele), além de forte debate no Parlamento e controle judicial, ficando dependentes de aspectos conjunturais. Isso demonstra outra vez que a economia não se impõe à Constituição unicamente pelo interesse de grupos ou por um aspecto teórico inevitável. Por fim, os autores contribuem com esta tese ao trabalhar com a importância que as normas constitucionais têm para a definição da sua própria reforma, colocando a Constituição com protagonista e condutora desse processo, no que auxiliam a demonstração do processo de interação aqui defendido.

Nesse cenário, cabe analisar exemplos das reformas, comentadas pelos autores indicados do problema estudado nesta tese, para confirmação ou afastamento da hipótese do processo de interação, praticamente.

4.2.3 As reformas constitucionais e exemplos do processo de interação

Repetindo: visa-se estudar se no processo das reformas constitucionais em temas econômicos é possível afirmar que elas ocorrem mediante a imposição de interesses econômicos de grupos, a partir de argumentos irrefutáveis ou se fazem parte de um jogo de interação entre a Constituição e a economia. A ideia da tese é a de que embora o discurso

refutado transpareça em parcela dos textos doutrinários que estudam essas reformas (demonstrados na introdução), ele é artificioso e pode prejudicar o correto entendimento da discussão. O discurso mencionado pode favorecer a consolidação do entendimento de que a Constituição não tem força perante interesses econômicos ou de que argumentos técnicos estão para fora do controle da Constituição. Esse discurso, então, pode legitimar o enfraquecimento do sentimento constitucional, com a demanda por novas Constituições mais efetivas, ou com a conformação de uma Constituição limitada, que não encontra jurisdição diante de temas econômicos.

A partir de agora serão apresentados exemplos que visam demonstrar como, no processo de emendamento da Constituição de 1988, as propostas de reforma constitucional em temas econômicos dependem de uma porção de fatores complexos. Visa-se, com isso, desconstruir a ideia de que os mecanismos constitucionais, os debates e o controle não são relevantes diante de reformas constitucionais em temas econômicos. De mesma forma, serão apresentados exemplos de que propostas de reformas nesses temas econômicos são debatidas e de que, em algumas situações, outros fatores (não econômicos) impedem a sua discussão e aprovação. Visa-se, com isso, desconstruir a ideia de que os dados e argumentos provindos da área econômica são indiscutíveis e determinantes.

Assim, nos excertos seguintes, apresentam-se exemplos do argumento da interação, informando que a Constituição pode, além de ser restringida, ser aumentada (no que interessa para a realização de direitos) mediante a inserção de emendas, assim como as políticas sociais podem, além de serem destituídas, serem aprimoradas por reformas. Indica-se que o contexto de aprovação das reformas constitucionais, mesmo nesses temas, é complexo, sendo que as reformas podem partir de diferentes ideias a respeito de estratégias econômicas e a esfera de debate perpassa a propositura da reforma, sua discussão no Legislativo, além de, muitas vezes, seu questionamento perante o Poder Judiciário.

Por fim, defende-se e exemplifica-se que as reformas dependem de apoio, de um mínimo consenso (que é temporário) e de um *timing* de propositura e aprovação coincidentes. A Constituição, por seu desenho, impede a emenda em diversas circunstâncias, os parlamentares negociam e o Judiciário interfere, se provocado. Enfim, quer-se afirmar que as reformas acontecem e que podem ser prejudiciais, isso é fato. Mas, paralelamente, quer-se demonstrar que o cenário é complexo, a Constituição participa dele e é preciso reconhecer essa participação, para expandi-la.

Conforme explicado, especialmente no primeiro capítulo, os argumentos da **Constituição desfeita** ou da **Constituição refeita** aparecem, em geral, nos textos que discutem

reformas constitucionais. Esses textos costumam focar em reformas que modificam aspectos do Estado, reformulam o orçamento público e alteram políticas de realização de direitos (como a previdência, a assistência, a saúde, a educação, a habitação etc.). O argumento aparece indicando que as reformas desfazem a Constituição para atendimento de interesses específicos de grupos¹⁹⁵ ou como celebração de que ela tenha viabilizado a aceitação passiva dos discursos econômicos.¹⁹⁶ Pretende-se aprofundar um pouco a discussão para informar que, no contexto de interação, as reformas constitucionais não ocorrem necessariamente para restringir direitos e gastos públicos, assim como os argumentos que fundamentam as reformas não partem de uma única base teórica ou científica consensual, livre de questionamentos.

Isso porque esta tese parte do entendimento de que é preciso ter cuidado com as palavras. Há um peso e um significado em se afirmar que a Constituição foi “suspensa”, é um “fracasso”, é “desrespeitada a céu aberto” ou “ficou só a folha de papel”. De mesma forma, cabe refinar o argumento e refletir sobre a veracidade e a precisão de se afirmar que um tema, em direito constitucional, não é “escolha ideológica ou preferência filosófica” ou, ainda, que determinada proposta econômica é uma “estratégia imprescindível” ou “o curso da história”. É certo que os autores mencionados apenas referem esses argumentos e que seus textos e

¹⁹⁵ Mais uma vez, por exemplo, para facilitar o acesso: Bello, Bercovici e Lima (2019, p. 1792, grifos nossos): “A incapacidade de atuar de forma equânime da parte do poder Judiciário, **a forte monopolização do controle da esfera pública por poucas famílias**, a concentração de renda e de propriedade num país como o Brasil parecem demonstrar, sem equívocos, que **não serão assimiladas modificações do status quo por meio de simples aparatos ou disposições constitucionais**” (...) “Na prática, a - doutrina brasileira da efetividade - produz como resultados **a negação e a suspensão da Constituição**, o que reforça o descompasso entre teoria e prática, normativizada e realidade” (...) “No sentido econômico, **a suspensão das normas constitucionais de direitos sociais foi definida pela Emenda Constitucional nº 95**, de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o chamado “Novo Regime Fiscal” (...) “**A constatação do fracasso da Constituição financeira de 1988** em dar suporte para a implementação da Constituição econômica (Bercovici & Massonetto, 2006, grifos nossos) se dá com a Emenda Constitucional nº 95.” (...) “A adoção das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e a implementação das medidas de redução do papel do Estado na economia e de atração de investimentos estrangeiros fez com que se tornasse necessário garantir determinadas medidas de política econômica mesmo **contra as maiorias políticas**” (...) “contra qualquer atuação estatal que **contrarie os interesses econômicos dominantes** (...) regras vinculadas ao ajuste fiscal e à manutenção da política monetária ortodoxa **que privilegia os interesses econômicos privados** sobre a ordem constitucional econômica e as políticas distributivas e desenvolvimentistas” (...) “adaptação do direito interno **às necessidades do capital financeiro**, que busca reduzir a deliberação democrática ao mínimo necessário” (...) “De tanto ser desrespeitada a céu aberto, seja pelo golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016, seja por reiteradas decisões contrárias ao seu texto tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, seja pelos falsos argumentos da – governabilidade- que tanto utilizam nossos auto intitulados juristas, ficou só a folha de papel”.

¹⁹⁶ Mais uma vez, por exemplo, para facilitar o acesso, note-se o argumento de Barroso, no voto proferido na ADPF 134, na qual se analisava a constitucionalidade da terceirização. Não se trata de um caso de análise de reforma constitucional, mas expressa bem o argumento: “**É inevitável** que, nesta realidade que eu acabo de descrever, o Direito do Trabalho passe em todos os países de economia aberta por transformações extensa e muito profundas. **Não se trata propriamente - e eu queria deixar claro - de escolhas ideológicas ou de preferências filosóficas. Trata-se, na verdade, do curso da história**”. (...) “**este é o contexto em que se debate a terceirização. Ela é muito mais do que uma forma de reduzir custos, é uma estratégia de produção imprescindível** para a sobrevivência e competitividade de muitas empresas brasileiras, cujos empregos queremos preservar.” (STF, ADPF 324, grifos nossos).

publicações são muito mais profundos e fundamentados também em outros argumentos que se acrescem à justificativa de suas ideias. Não se propõe aqui a crítica da obra pela análise de frases isoladas, mas se propõe demonstrar que essas frases, por seu aspecto generalizante, prejudicam o debate e são incorretas, muitas vezes.

É comum em parcela da doutrina, que se utiliza aqui como problema da tese, o tratamento das reformas constitucionais naquele aspecto em que visam reformular políticas, supostamente restringindo direitos. Dessa perspectiva haveria um esforço concentrado na aprovação de reformas constitucionais que atendessem uma determinada forma de compreensão da economia (normalmente a forma ortodoxa), restringindo as políticas sociais previstas no texto constitucional originário, retirando poderes do Estado para entregá-los ao mercado, em prejuízo da concretização dos objetivos constitucionais. Transparece desse argumento que a Constituição estaria desprotegida, haveria uma certa facilidade na imposição das reformas.

Confrontando o argumento, quer-se destacar que além dos contornos iniciais do processo de emenda constitucional, já mencionados nos tópicos anteriores, as emendas adquiriram no contexto brasileiro, nas últimas décadas, uma prática. A partir da técnica do emendamento, além de modificar políticas já previstas (restringindo-as), adotou-se a possibilidade, também, para os governos, de inserir na Constituição novas políticas, expandir políticas existentes e acrescentar gastos.

Como colocado no tópico anterior, a decisão do Poder Constituinte de inserir diversas políticas públicas no texto constitucional fez com que se tornasse relevante para os governos atuar perante esse texto para a imposição de seus projetos. Isso fez com que os governos se habituassem a buscar o apoio da maioria qualificada no Congresso para a aprovação de reformas. E esse fator, por sua vez, trouxe consequências importantes. De um lado, ainda que existam outras autoridades legitimadas para a propositura de emendas constitucionais, as reformas relevantes passaram a ter destaque maior quando propostas pelo governo ou apoiadas por ele. De outro lado, contando com a articulação para a aprovação de emendas, os governos passaram a considerar a hipótese de não apenas modificar a Constituição, naquilo que existia, mas lhes era inconveniente, e passaram mesmo a inserir nela suas próprias preferências em políticas públicas. Ou seja, os governos passaram a buscar a emenda constitucional e dar preferência para ela como meio de realização de determinados projetos que consideram mais relevantes (MELO; AZEVEDO, 1997).

Essa inserção de políticas públicas por meio de emendas constitucionais gera o aumento do texto constitucional e tem sido buscada pelos governos, também porque o

procedimento de emenda à Constituição é mais visado midiaticamente e mais discutido na comunidade do que a aprovação de leis infraconstitucionais e atos normativos secundários. Vale notar, nesse sentido, portanto, que embora discutir uma emenda constitucional possa causar resistência e críticas na sociedade, a polêmica também pode gerar atenção para o governo e apoio popular. Se, de um lado, a emenda constitucional traz para o governo que a propõe ou a apoia mais responsabilidade, pela necessidade do convencimento da opinião pública e pela obtenção de votos suficientes para a aprovação no Parlamento, por outro lado, a emenda constitucional pode trazer também para o governo oportunidade de explorar uma imagem midiática, apresentando-se como um governo reformista e transformador, que conta com o amplo apoio do Legislativo e capacidade de articulação: “o formato de reforma constitucional (...) confere maior visibilidade à face reformista e modernizadora do governo” (MELO; AZEVEDO, 1997, p. 14).

Ademais, a opção por aprovar emendas constitucionais advém da ideia de que um governo que consegue inserir na Constituição as políticas de sua preferência, cria uma dificuldade para o governo seguinte, que precisará atuar também nessa esfera mais complexa, caso queira desconstituir a escolha política de seu antecessor:

Por meio do emendamento, a constitucionalização de políticas tanto pode ser uma resposta das autoridades a reclamos populares para que determinada ação governamental se mantenha e cristalize no tempo, quanto pode ser um modo de proteger uma política das tentativas de mudança feitas por aqueles que a ela se opõem (COUTO; LIMA, 2016, p. 1064).

Daí que, como já lançado, a prática quanto às reformas não seja necessariamente condutora de uma redução de direitos na Constituição, mas o contrário, a prática das reformas pode apontar, em algumas situações, para a situação oposta. Melo (2005, p. 860) opina que parcela do cumprimento das políticas sociais, previstas no texto originário, teria se dado exatamente a partir da reforma desse desenho inicial, por meio de emendas constitucionais. Ou seja, para ele, paralelamente à visão de que as emendas constitucionais podem ser criticadas por colocarem em risco a efetivação dos direitos, existe uma visão de que emendas constitucionais em temas econômicos podem ter a função de aperfeiçoar a realização dos direitos, mediante políticas e de que tiveram, no Brasil, efeitos importantes. De acordo com Melo (2005, p. 860), diante de estudo tendo por objeto as emendas constitucionais realizadas no governo Fernando Henrique Cardoso, que é considerado por muitos o pacote de emendas

mais violador da Constituição,¹⁹⁷ “a maior parte das iniciativas na política social e redução da pobreza foi implementada via emendas constitucionais”.

Um exemplo relevante, nesse tocante, seriam as políticas relacionadas à educação. Na educação, mediante a emenda constitucional n. 14/1996 ficou definido o FUNDEF (Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do Magistério) e depois, pelas emendas constitucionais n.º. 53/2006 e n.º. 105/2019, o FUNDEB (O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), como iniciativas voltadas para a consolidação das políticas constitucionalmente estipuladas.¹⁹⁸ Arretche (2018a, p. 400) destaca, quanto ao tema, que a emenda constitucional da instituição do FUNDEF teria sido responsável pela expansão da taxa de escolarização no Brasil, a partir dos anos 1990, considerando que “os pilares dessa expansão (...) estão nos dispositivos constitucionais”. Ou seja, a reforma constitucional, nesse tema, teria sido realizada no interesse da melhoria da política social de educação.¹⁹⁹

O que importa aqui é que a Constituição, por seus dispositivos, inclusive advindos de reformas, participa, molda, resiste, impõe, ela não apenas sofre a influência e a determinação das justificativas e ideias econômicas passivamente (até mesmo porque, como afirmado no pressuposto da tese, as ideias econômicas são conflituosas também). Exemplos podem demonstrar que ocorreram, durante esses mais de trinta anos, propostas de reforma constitucional cuja finalidade não foi restringir gastos, mas direcioná-los e justificar sua ampliação, o que afasta uma ideia generalizante de escavamento da Constituição.²⁰⁰

¹⁹⁷ No sentido contrário mencionado: “O ponto central das reformas do Estado dos anos 1990 foi o objetivo de, finalmente, conseguir a - despolíticação do direito -, retirando, assim, as decisões jurídicas (e políticas e econômicas) das mãos dos políticos, devolvendo-as aos - cidadãos -. Pode-se perceber, portanto, que a - reforma regulatória - consiste em uma nova forma de - captura - do fundo público, ou seja, a - nova regulação - nada mais é do que um novo patrimonialismo (Massonetto, 2003), com o agravante de se promover a retirada de extensos setores da economia do debate público e democrático no Parlamento e do poder decisório dos representantes eleitos do povo” (BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019, p. 1787).

¹⁹⁸ Sobre o FUNDEB, informa o portal do Ministério da educação que: “É um importante compromisso da União com a educação básica, na medida em que aumenta em dez vezes o volume anual dos recursos federais. Além disso, materializa a visão sistêmica da educação, pois financia todas as etapas da educação básica e reserva recursos para os programas direcionados a jovens e adultos”. Ver: <http://portal.mec.gov.br/fundeb>

¹⁹⁹ De acordo com a autora: “Ainda que a Constituição de 1988 tenha determinado que estados e municípios alocassem, no mínimo, 25% de suas receitas em ensino, a aceleração da oferta educacional somente ocorreu com a aprovação, em 1996, da emenda constitucional que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), sob o governo FHC” (ARRETCHE, 2018a, p. 400).

²⁰⁰ Como exemplos, veja-se: EC N. 31/00 – cria o fundo de combate a erradicação da pobreza (FCEP); EC N. 43/04 – prorroga a aplicação de recursos destinados à irrigação nas regiões centro-oeste e nordeste; EC N. 89/15 – prorroga a aplicação de recursos destinados à irrigação nas regiões centro-oeste e nordeste; EC 106/20 - Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia; EC 123/22 - estabelece diferencial de competitividade para os biocombustíveis; expande o auxílio Gás dos Brasileiros; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público; EC N. 126/22 - dispõe

Outra vez: não se está aqui defendendo que ampliação de gastos ou direcionamento de recursos para determinadas rubricas, relacionadas com políticas sociais (e não a despesas financeiras), seja necessariamente algo bom ou ruim, constitucional ou inconstitucional. O que se está defendendo é que a ideia de que as reformas constitucionais em temas econômicos podem ser generalizadas como reformas que visam restringir direitos e reduzir gastos, submetendo o texto constitucional originário a visões de economia ortodoxa, não se sustenta perfeitamente. Isso porque, em situações como a pandemia de COVID-19, por exemplo, as reformas tiveram exatamente a finalidade contrária, de expandir gastos. E mesmo em outras situações, as emendas vieram para preservar a aplicação de recursos em certas finalidades como combate à pobreza ou irrigação. Novamente: não se está afirmando que tal seja suficiente e nem que não existam reformas que possam ter prejudicado o projeto constitucional. Mas, há que se refutar a ideia de que a Constituição não se impõe quanto aos interesses econômicos.

De outro lado, há que se refutar, também, na doutrina a visão que entende que argumentos econômicos não são passíveis de discussão. Essa doutrina costuma mencionar que determinadas reformas são irrefutáveis e que fariam parte do curso da história, não cabendo diante de tais propostas a oportunidade do controle. A afirmação é a de que determinadas propostas, em temas econômicos, não são temas de direito constitucional, são fatos dados e inevitáveis. Nada obstante, essa visão pode ser também confrontada por aspectos técnicos e exemplos práticos pertinentes às reformas, que mitigam o raciocínio na medida em que revelam dificuldades procedimentais para a aprovação de reformas constitucionais em temas econômicos, diversidade de propostas e formulações, bem como situações em que, independentemente da construção teórica de justificativa, a reforma não é aprovada em virtude de outros fatores que não são econômicos.

Confirmando o raciocínio, Peres e Santos (2020) elaboraram estudo a respeito da condução do orçamento brasileiro entre os anos 1995 e 2016, considerando as reformas pelas quais a Constituição passou em temas como saúde, educação, assistência social e previdência. Os autores destacam que a alocação orçamentária e as definições de alteração da norma constitucional foram influenciadas por diversos fatores, dentre eles: regras de formatação orçamentária; impacto que as decisões anteriormente tomadas causam nas decisões que lhes sucedem; bem como preferências partidárias de ocasião. Para eles, não é possível entender esse processo de modificações como uma ação ordenada ou coerente: “A trajetória do orçamento

sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária e exclui despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023.

público brasileiro no regime democrático contemporâneo foi afetada por dimensões que não operam de modo convergente” (PERES; SANTOS, 2020, p. 1).

Os autores apontam uma tendência interessante para as definições pertinentes ao orçamento público brasileiro, que conduzem para o argumento aqui defendido, no sentido da complexidade das definições, da variedade de ideias econômicas disponíveis e da interação entre pressões que advêm de fatos econômicos, ideias, posições políticas divergentes e normas que moldam e limitam essas relações. Eles destacam desse cenário complexo pós-88 o contrapeso entre centralização e descentralização, quando analisada a questão federativa; vinculação e desvinculação, quando observada a política macroeconômica; transparência e complexidade, no que se refere ao controle e acesso das informações; e gastos sociais e regressividade tributária, quando se analisam paralelamente a base das receitas e a base das despesas (PERES; SANTOS, 2020, p. 1).

A dinâmica orçamentária brasileira depende dessa composição que envolve a questão federativa, a condução da estabilidade da economia e o sistema tributário, constitucionalmente regulados. Esses temas estão em interação, podem ser coordenados, mas podem atrapalhar-se mutuamente. Então, é certo que ideias econômicas de uma determinada vertente podem dominar o cenário político em um momento, fazendo com que algum consenso implique reformas em sequência, que tenham um objetivo em comum, mas a questão está inserida em um cenário muito mais elaborado.

Para bem compreender, nessa medida, as reformas constitucionais pelas quais os dispositivos destinados à regulação da economia e o orçamento foram modificados, é preciso ter em conta essa complexidade. Cada reforma comporta uma análise pontual e específica, mas o que se propõe aqui é uma análise panorâmica e exemplificativa. É possível que os gastos sociais tenham sido ampliados com as reformas constitucionais, embora isso não iniba a discussão quanto à perversidade da regressividade tributária. O comprometimento do orçamento a partir do endividamento público e do pagamento de juros não pode ser analisado isoladamente sem que se considere a importância da política macroeconômica e do controle inflacionário. É possível que existam ganhos com as políticas sociais previstas constitucionalmente e que essas políticas tenham sofrido aperfeiçoamentos e, ao mesmo tempo, que tenham sofrido ataques.²⁰¹

²⁰¹ “A estrutura do gasto público federal tem se concentrado nas despesas de seguridade social e educação, além de gastos com juros da dívida e subsídios ao setor privado. A rigidez orçamentária de vinculações de receitas com determinadas despesas, como é o caso dos mínimos constitucionais para educação e saúde, ou a obrigatoriedade legal de gastos, como benefícios sociais, salários, aposentadorias etc., além do pagamento de juros e subsídios têm

No estudo das transformações constitucionais em temas como os referidos, é preciso levar em conta, portanto, uma série de componentes, que passam pelo desenho constitucional estipulado inicialmente, além de fatores externos. Daí que as propostas de reformas constitucionais em temas que versam sobre tributação, orçamento e ordem econômica não se impõem intransigentemente, porque a aprovação dessas reformas depende de uma conjunção de fatores. Está-se considerando aqui, como mencionado, a necessidade de um certo consenso social quanto à propositura da reforma, o apoio de uma maioria qualificada e estável nas duas casas legislativas federais, a verificação de que não se dê nenhuma hipótese circunstancial vetada constitucionalmente etc.

Dessa feita, um exemplo interessante pode ser notado no que diz respeito aos gastos com saúde. É certo que esses gastos poderiam ser expandidos e que as reformas constitucionais reduziram a participação da União na base de financiamento da saúde, no entanto, conforme mencionado por Peres e Santos (2020, p. 8): “a trajetória da despesa pública total em saúde foi de crescimento contínuo”. Isso considerando o aumento da participação das outras entidades federativas, mediante alterações realizadas por meio de emendas constitucionais (nº. 29/2000 e nº. 86/2015).

Porém, aqui, como acima mencionado, as reformas que implicam o aumento dos gastos de estados e municípios em saúde, se por um lado favorecem a expansão dessa política social, por outro lado podem resultar em desequilíbrios importantes quando avaliadas a partir da lógica do funcionamento da federação. O SUS, por tais razões, para alguns autores, seria problemático: “Na saúde, apesar do desenvolvimento institucional do SUS, a questão do financiamento não foi resolvida e a União tem sistematicamente aplicado recursos insuficientes, assim como vários estados têm sofrido enorme pressão social” (SANTOS; PERES, 2020, p. 11). Mas, o SUS também seria um caso de sucesso de política social:

No caso do SUS, trata-se de uma política com forte coalizão de apoio, alto custo de recoordenação e feedback positivo. Tem seus objetivos e instrumentos constitucionalizados em um país cujo judiciário exerce controle de constitucionalidade, embora esteja inscrita em um texto recorrentemente emendado. Sua continuidade pode ser verificada pelos gastos realizados com a política, a existência e contínuo investimento em unidades e profissionais de saúde, bem como a quantidade de atendimentos. Mais ainda, a normatização do SUS no plano constitucional tem sido contínua (COUTO; LIMA, 2016, p. 1077).

... sido características fundamentais das finanças públicas brasileiras ao longo das últimas décadas” (SANTOS; PERES, 2020, p. 14).

É possível que as duas posições estejam corretas. Como já se antecipou, a ideia da tese não é demonstrar se as reformas nesses temas foram ou não constitucionais, se foram boas ou más. A proposta é apenas demonstrar que a doutrina generaliza quando entende que essas reformas são exigidas pelo cenário econômico, como determinações de grupos de interesse ou como orientações técnicas irrefutáveis, diante das quais a Constituição é desfeita ou é refeita. Essas reformas devem ser discutidas amplamente e a Constituição participa desse processo, na medida em que é a Constituição que determina os limites do debate e das propostas, considerando um projeto liberal e democrático. A doutrina precisa reconhecer isso, inclusive para que seja capaz de dar suporte à atividade de controle dessas reformas.

Nesse sentido, assim como reformas que tiveram a finalidade de aperfeiçoar o sistema constitucional de realização das políticas sociais impactaram na política macroeconômica, reformas que tiveram a finalidade de favorecer a política macroeconômica impactaram no orçamento. Está-se aqui mencionando, especialmente, as emendas constitucionais que tiveram a finalidade de desvincular recursos, tornando mais flexível o orçamento da União, para favorecer a gestão da política macroeconômica (que busca o controle da inflação e com isso resulta em despesas financeiras e endividamento). Como exemplos, as reformas que resultaram em desvinculação das receitas da União (DRU), emenda constitucional de revisão n.º. 01/1994, prorrogada pelas emendas constitucionais n.º. 10/1996; n.º. 17/1997; n.º. 27/2000; n.º. 42/2003; n.º. 56/2007; n.º. 68/2011, n.º. 93/2016 e n. 126/2022. Essas reformas, também podem ser encaradas a partir de vários pontos de vista.

De um lado, autores argumentam que as emendas pertinentes à desvinculação foram propostas com a finalidade de corrigir desarranjos no texto constitucional originário, que na pretensão de descentralizar o orçamento e favorecer as entidades federativas estaduais e municipais, teria causado limitações demasiadas para a União, em prejuízo da realização de uma política macroeconômica eficiente (PERES; SANTOS, 2020, p. 5). Mas, de acordo com Pinto (2016, não p.), essas reformas esvaziaram o projeto constitucional dirigente, enviesadamente prejudicando as políticas sociais e causando desequilíbrio no sistema. Esse desequilíbrio se daria em relação à organização do orçamento das entidades federativas, aumentando a participação dos municípios nos gastos nacionais de saúde e educação, em comparação com a participação da União e, também, em relação à organização do orçamento quando analisados montantes destinados para políticas sociais e para despesas financeiras:

Para equalizar a tensão entre estabilidade econômica e efetividade dos direitos sociais e sua repercussão para o processo de endividamento, foram mitigados paulatinamente os pisos de custeio da saúde e educação e o orçamento da seguridade social, os quais

operavam, tanto no campo simbólico, quanto no pragmático, como uma espécie de contrapeso fiscal à necessidade de custo alegadamente ilimitado para as políticas monetária e cambial. Desvincular receitas, reduzir o escopo dos regimes de gasto mínimo e restringir o alcance interpretativo de transferências intergovernamentais equalizadoras das distorções federativas tornou-se estratégia, assumida – direta ou indiretamente – pela União desde o início da década de 1990, de estabilização macroeconômica, sobretudo, monetária (PINTO, 2019, p. 4473).²⁰²

Nesse sentido, as medidas que impactam restrição do orçamento, como as medidas de desvinculação, teriam o condão de destinar recursos para despesas financeiras, ao mesmo tempo que favorecem a redução da estrutura estatal de prestação de serviços relacionados aos direitos, permitindo a expansão do mercado privado de saúde, previdência, educação etc. (SESTELO, et al., 2017, p. 1.119).

Ou seja, mais uma vez, não se trata de adotar posicionamento favorável ou contrário às reformas e à tática da desvinculação, mas de entender que essas reformas se dão em um ambiente complexo, que envolve política macroeconômica, questões orçamentárias e federativas. Essa observação lança luz para, em trabalhos futuros, a necessidade da construção de uma análise sistematizada das reformas constitucionais, pois é possível que as políticas sociais previstas constitucionalmente sejam exitosas e, paralelamente, é possível também que estejam sendo prejudicadas pelas desvinculações mencionadas. Uma hipótese não anula a outra. A reforma para desvinculação pode ser uma solução, mas talvez não a única e nem a melhor, assim como também, por não ser a única e nem a melhor, não quer dizer que não seja possível e válida constitucionalmente.

Então, talvez o caso seja de reconhecer não um processo de dominância da economia em relação à Constituição (por sua função como fator de poder ou técnica), mas que a Constituição em sua interação com a economia precisa criar e aperfeiçoar formas de controle que viabilizem a compatibilização da política macroeconômica e das políticas sociais, além de criar formas de controle que sejam capazes de identificar violações aos direitos fundamentais que podem acontecer indiretamente, pelo escavamento do orçamento, a partir da política macroeconômica.

Sobre isso, é interessante notar que, quanto ao tema da DRU, por exemplo, o Supremo Tribunal Constitucional posicionou-se analisando ações judiciais propostas contra as reformas, declarando a constitucionalidade do instituto (por exemplo, a ADPF 523, RE 56607 e ACO 724). Pela ADPF 523, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o Poder Constituinte derivado poderia, pela desvinculação, autorizar a União a dispor de fração da arrecadação tributária a

²⁰² Sobre o tema, ver também: “ADCT é o - retrato de Dorian Gray- da Constituição de 1988. (PINTO, 2016).

que a Constituição atribuiu destinação específica, e que a prática, pelas diversas modificações e prorrogações que recebeu, estaria de alguma forma incorporada ao sistema constitucional, não configurando inconstitucionalidade. Na ACO 724, mesmo considerando e registrando os aspectos problemáticos da prática, especialmente riscos para a repartição federativa de recursos, o mesmo tribunal, por unanimidade, reconheceu a validade das desvinculações, sopesando, dentre os fundamentos, exatamente as justificativas sobre a necessidade da promoção de uma política de controle de inflação, que exige orçamento mais maleável para a União.

Não se está argumentando aqui que o Supremo Tribunal Federal não possa ter errado em relação ao julgamento do tema. Também é certo que os votos que informam esse julgamento estão influenciados por ideias econômicas. Ademais, faz parte mesmo do argumento da doutrina da *Constituição desfeita* afirmar que o Judiciário seria omissos na proteção da Constituição, no que se refere aos temas mencionados. O que não se pode negar é que a Constituição prevê um sistema de reformas e um sistema de controle de constitucionalidade, que esse sistema foi utilizado e que a tese da inconstitucionalidade da desvinculação, mesmo debatida, não prevaleceu. Nada obstante, em outra ocasião, a partir de outros fundamentos, com outro cenário econômico, é possível que prevaleça. O que se quer consignar aqui é exatamente isto: as reformas foram validadas, mas poderiam não ter sido, porque a exigência do cenário econômico não molda completamente a Constituição, eis que ela interage. Não se trata de entender que o procedimento de controle é suficiente, mas se trata de reconhecer que é indispensável, útil e existe.

Não se pode negar que existe um espaço para que a tese da irregularidade das desvinculações, sendo proeminente, seja inserida na Constituição, por meio de novas reformas que impeçam a desvinculação e, é interessante notar que isso de certa maneira, em doses, já aconteceu. Está-se considerando aqui as modificações que foram sendo impostas ao modelo, desde 1994, como a ressalva do afastamento da desvinculação da arrecadação da contribuição social do salário-educação (EC 68/2011), a previsão expressa do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social (EC 93/2016) e a ressalva de que desvinculação não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social (EC 103/2019).

Mais uma vez: o olhar que aqui se lança não visa de forma alguma defender que a desvinculação é um bom mecanismo ou que não exista um problema na apresentação de sucessivas prorrogações da desvinculação, esse não é objeto do estudo. O olhar apenas registra, como exemplo da interação entre a economia e a Constituição, no que se refere às reformas em

temas de fundamento e finalidade econômicos, que a aprovação de tais reformas não se dá a partir de uma proposta irrefutável, mas a partir de debates sobre possibilidades.

No que interessa para o argumento da tese, ainda, reformas em temas de fundamento e finalidade econômica, em especial, realizam-se em um cenário complexo, que tem moldes formulados pela própria Constituição. Essas reformas para sua aprovação dependem de mais do que o aval de um governo ou de um grupo de interesse, ou uma proposta cientificamente bem formulada - elas dependem das regras de organização dos trabalhos no Poder Legislativo, da organização das pautas, da aderência dos parlamentares e da anuência do Poder Judiciário, caso seja provocado para julgar a validade da proposta. A aprovação das emendas depende ainda de *timing* e momento político adequado.

Nessa medida, Azevedo e Melo (1998), por exemplo, referem que no governo Collor existia uma expectativa relacionada à reforma constitucional em diversos pontos sobre a ordem econômica, tributação e orçamento. No entanto, o cenário político relacionado ao impeachment do Presidente inviabilizou essas propostas, “o conjunto de medidas recomendadas pela Comissão Executiva da Reforma Fiscal, e aquelas conhecidas como - emenda -, que não foram continuadas devido ao impeachment” (AZEVEDO; MELO, 1998, p. 40). Nessa linha, quanto ao timing das propostas, Melo e Azevedo (1998) relatam que muito embora Collor tivesse o poder do exercício do cargo de Presidente, a aprovação de seu projeto econômico pela sua escolha em eleição popular e a capacidade de criar uma comissão e preparar uma proposta de reforma constitucional que aliava o posicionamento de seus técnicos e seus ministros não logrou êxito em efetivamente realizar as reformas porque precisou enfrentar condições políticas desfavoráveis, especialmente escândalos de corrupção. Sobre o caso de Collor:

Os trabalhos da Comissão, que implicaram mudanças em 33 artigos da Constituição, não foram apreciados pelo Congresso Nacional em virtude do impeachment do presidente Collor. No entanto, a proposta estava fadada ao malogro pela intensa resistência oferecida por setores da burocracia pública — notadamente, Receita Federal, Ministério da Previdência e BNDES —, pelos governos estaduais e pelas associações empresariais. (MELO; AZEVEDO, 1998, p. 49)

Nesse sentido, outro exemplo interessante é o ano de 2018, quando a imprensa noticiou que 536 propostas de emenda à Constituição restariam paralisadas até o final da intervenção federal que acontecia no Rio de Janeiro, previsto apenas para 2019. A reforma constitucional da previdência, do governo Temer, acabou por ser adiada. A celeuma foi tamanha que o Presidente da República chegou a indicar que poderia paralisar a intervenção federal caso fosse capaz de obter o número de votos suficientes a encampar a proposta de reforma da previdência

por ele apoiada. Na ocasião, a questão chegou ao Supremo Tribunal Federal pelo MS 35535 e a Corte especificou que “O dispositivo (art. 61 parágrafo 1) contém clara vedação à aprovação de emenda na vigência de intervenção federal, mas não proíbe expressamente a tramitação de PEC no mesmo período” (STF, MS 35535).²⁰³

O que se quer demonstrar dos exemplos relacionados é que, independentemente das necessidades fáticas prementes, interesses de grupos influentes ou cálculos e teorias bem elaborados, uma emenda constitucional em matérias econômicas, para ser aprovada, precisa estar conjugada como outros elementos além desses interesses de grupos e fundamentos teóricos. Um acontecimento paralelo, como um impeachment ou uma intervenção federal, que são outros institutos constitucionalmente previstos, podem barrar a aprovação das emendas constitucionais de fundamento e finalidade econômica, impondo a dita interação.

Por outro lado, determinados acontecimentos podem favorecer a aprovação das reformas constitucionais. No caso de Fernando Henrique Cardoso, a superação da crise inflacionária, mediante o Plano Real, conferiu-lhe legitimidade e aprovação suficientes para cimentar um caminho seguro na aprovação de diversas reformas constitucionais. Nessa medida, o cenário da expansão das finanças como elemento de convencimento ideológico, somado aos benefícios da estabilidade econômica, favoreceu as reformas daquele momento:

Um Congresso e um Presidente recém-eleitos (este último no primeiro turno) apresentavam forte legitimidade para dar início à reforma. O êxito do programa do Plano Real, que permitiu um boom do consumo aliado à estabilidade de preços, conferiu grande legitimidade e autoconfiança ao governo (MELO, 1997, não p.).

De acordo com Couto (1998, não p.), o eleitorado confiava que as reformas encaminhadas pelo Poder Executivo faziam parte de uma continuação da bem-sucedida política econômica e que, portanto, eram necessárias e importantes para o país. Houve um período de confiança decorrente da estabilização da moeda, que pode ser descrito como pré-requisito para o sucesso das reformas constitucionais no período:

Primeiro, porque as reformas foram apresentadas como a continuidade lógica do processo de estabilização. Segundo e mais relevante, porque, uma vez estabilizada a moeda, o Executivo livrou-se da agenda emergencial anti-inflacionária (mudaram as condições ambientais) e pôde passar a lidar com uma outra (...) refiro-me à agenda de reformas constitucionais (COUTO, 1998, não p.).

²⁰³ Sobre o tema: “Congresso aguarda fim da intervenção no RJ para retomar análise de PECs (CONGRESSO..., 2018) e “Decreto de intervenção no RJ suspendeu a tramitação de 536 PECs no Senado” (DECRETO..., 2018).

Outro fator relevante que implica complexidade para a aprovação das emendas se dá, considerando que a aprovação ou não de uma proposta de emenda pode condicionar o sucesso de outras, na sequência, paralelamente aos dados, às teorias e aos interesses de grupo. Melo e Azevedo (1997) notam, por exemplo, a definição de uma prática pós-88, segundo a qual a aprovação de uma reforma acaba por condicionar o sucesso de outra. Assim, se existe uma expectativa de reformas em diversos pontos, como previdência, tributação e questões orçamentárias, por exemplo, o Poder Executivo precisa pensar em soluções estratégicas para a propositura das diversas reformas conjugadas ou optar por focar esforços em apenas uma delas. Uma reforma pode sedimentar o caminho para a aprovação das demais ou pode desgastar o ambiente e causar prejuízos. Melo (1997, p. 8), tratando sobre as reformas propostas no período Fernando Henrique Cardoso, indicou que: “o encaminhamento da reforma tributária antes da conclusão da reforma do Estado e da Previdência, entre outras, predetermina estas últimas em termos do escopo de mudanças possíveis”.

É interessante notar, nesse sentido, a mais combatida de todas as emendas constitucionais que versaram sobre o orçamento, que é certamente a emenda constitucional nº. 95/2016. Ela foi fortemente discutida nos meios de comunicação, na doutrina especializada e foi judicializada durante seu trâmite e em seguida muitas vezes.²⁰⁴ O Supremo Tribunal Federal se recusou a interferir no trâmite da medida por considerar que se trataria de tema aberto à discussão parlamentar, diante do que impedir a discussão configuraria medida antidemocrática: “(...) a eventual aprovação de emenda constitucional, por quórum parlamentar qualificado, que resulte na imposição de limites à elaboração dos orçamentos, não viola a cláusula pétreia do artigo 60, parágrafo 4º, III, da CRFB/1988” (STF, MS 34448, p. 17).²⁰⁵ Depois de promulgada, a emenda foi submetida a diversas ações judiciais, especialmente durante o período da pandemia de COVID-19 quando os demandantes pediam o afastamento das regras fixadas pela emenda para as despesas destinadas à saúde.

A reforma foi fortemente debatida e combatida, pois trazia em si, além da questão da limitação do aumento das despesas primárias, uma estratégia da inserção da proposta econômica na Constituição, com a validade de vinte anos. Ou seja, os autores da emenda constitucional tinham o interesse de além de constitucionalizar sua opção política de controle de gastos, amarrar os governos seguintes nessa mesma opção, que para ser modificada dependeria, mais uma vez, de emenda constitucional.

²⁰⁴ Sobre o tema: ADPF 831, ADI 5643, 5658, 5680 e 5715, ADI 5633, ADI 5680, ADI 5734 e ADI 5715, por exemplo.

²⁰⁵ Sobre o tema: “Barroso nega pedido e mantém andamento da PEC sobre teto dos gastos.” (LUCHETE, 2016).

O que é interessante notar, no caso, é que a estratégia não teve sucesso duradouro, pois o governo seguinte, de Jair Bolsonaro, visando obter maior flexibilidade nos gastos, especialmente a partir da grave situação imposta pela COVID-19, foi capaz de conseguir a aprovação de diversas outras emendas constitucionais, que flexibilizavam a emenda n.º. 95/2016. As modificações foram tamanhas que o Ministro da economia do governo Bolsonaro chegou a mencionar que considerava o teto de gastos como um teto “retrátil” e ficou popularizada a expressão “furar o teto” para designar as permissões constitucionais para que o Estado descumprisse a emenda n.º. 95/2016.²⁰⁶

É claro que se pode questionar pontualmente cada uma das emendas mencionadas. Também, existem críticas fundamentadas de que a alteração cotidiana da âncora/arcabouço fiscal faz com que ela perca a sua finalidade, que é a de passar credibilidade ao mercado, evitando instabilidade e aumento de juros. Mas, para o que interessa neste trabalho, é importante observar que não há de forma alguma um consenso entre os economistas que defina qual é a âncora fiscal mais adequada, o que implica reconhecer que forças importantes do mercado e intelectuais podem pressionar pela sua manutenção, mas não capazes de impô-la. De outro lado, também implica reconhecer que a âncora fiscal não é uma solução científica e exata que garante a estabilidade econômica.²⁰⁷

O que se nota é que o acordo se estabelece por algum tempo, obtendo a aprovação da emenda constitucional em tema econômico, mas segue sendo questionado e, com a alteração da situação fática e dos interesses políticos e alianças, o acordo se relativiza, dando espaço a outro acordo momentâneo, e isso ocorre desde a Constituinte. Ou seja, em matéria de definições constitucionais em temas orçamentários e econômicos, a estabilidade dos acordos é momentânea. Fatos econômicos, modificações no cenário político, pressões sociais podem fazer com que surja uma nova aliança que remova a política constitucionalmente estipulada no

²⁰⁶ Nessa linha, em setembro de 2019 a emenda constitucional n.º. 102 excluiu dos limites as transferências aos estados, Distrito Federal e municípios referentes à repartição da cessão onerosa do pré-sal. Em seguida, em março de 2021, já diante da pandemia da COVID-19, a emenda constitucional n.º. 109, permitiu a manutenção da concessão do Auxílio Emergencial, com suspensão das condicionalidades para realização de despesas. Em dezembro do mesmo ano, a emenda constitucional n.º.113, que tratou do tema dos precatórios, alterou o período de correção do teto constitucional e viabilizou o pagamento de dívidas da União, relativas ao Fundef. E em julho de 2022, a emenda constitucional n.º. 123 favoreceu, por exemplo, a ampliação do Auxílio Brasil, do vale gás e, ainda, a destinação de benefícios para caminhoneiros autônomos, taxistas, e favorecimento da gratuidade de transporte para idosos. Sobre o tema veja-se: “PEC Kamikaze: Partido Novo pede ao STF suspensão imediata da emenda constitucional” (MAIA, 2022). “Com PEC 'Kamikaze', teto de gastos sofre 5ª alteração no governo Bolsonaro; economistas veem perda de credibilidade”. (LIMA; GERBELLI, 2022).

²⁰⁷ É de se notar, nesse sentido, que exemplificativamente, por ocasião da eleição de um novo governo, em 2022, já foi aprovada nova emenda constitucional (n.º. 126) na qual é prevista além de maior flexibilização do teto de gastos, para favorecer o custeio do bolsa família e outros programas sociais, a necessidade da proposta de uma nova âncora fiscal (que deverá ficar mais próxima das ideias econômicas deste governo e de seus apoiadores) “Governo quer – validação - de especialistas para reduzir oposição à nova âncora fiscal” (FERNANDES, 2023).

momento anterior. E isso não se dá, como demonstrado, unicamente no interesse do mercado ou de um grupo de economistas cuja teoria é irrefutável.

Exemplo de acordo poderoso, certamente, foi o desenhado quando do advento da Constituição, na sua primeira década de vigência, no período Fernando Henrique Cardoso. Esse acordo se deu exatamente em contrário a muitas das opções que haviam sido constitucionalizadas pela Constituinte.²⁰⁸ Na esteira da movimentação do capitalismo mundial, o Poder Executivo propôs e o Parlamento aderiu às iniciativas de reforma econômica pró-mercado:

(...)a agenda (da Constituinte) vai gradativamente cedendo lugar a uma agenda balizada pela necessidade de integração competitiva ao mercado internacional, simplificação e harmonização tributária, recuperação da capacidade fiscal e tributária da União, e enfoque atuarial do financiamento da política social (MELO; AZEVEDO, 1998, p. 46).

A questão aqui é descrever que a viabilidade da aprovação das reformas depende da construção de um discurso que encontre suporte na academia, no eleitorado, nos representantes políticos, na mídia, no Poder Judiciário etc. No caso, o discurso no qual se forjaram as reformas propostas por Fernando Henrique Cardoso estava baseado em uma tese que encontrava um momento que lhe era favorável, de forma geral. O apoio obtido para a realização das reformas tinha por base a obtenção da estabilidade da inflação pelo Poder Executivo na ocasião, e esse momento acabou também por contaminar as decisões e estratégias futuras:

Nos anos 1990, o eleitorado tornou-se avesso à inflação e, ao mesmo tempo, emergiu um consenso na opinião pública, nas elites empresariais e entre os parlamentares em torno da redução da pobreza. O produto final desse consenso foi o jogo constitucional em torno da vinculação de recursos para as áreas sociais da saúde e da redução da pobreza em geral. As emendas constitucionais representaram compromissos críveis no sentido de que os recursos seriam alocados nas áreas sociais (MELO, 2005, p. 881).

De qualquer maneira, isso não implica dizer que as reformas pró-mercado dos anos 1990 tenham sido aprovadas sem discussão. Couto (1998) sinaliza, por exemplo, que as

²⁰⁸ Sobre o assunto, escreveu Cardoso Júnior (2018, p. 22) “No entanto, apesar desse conjunto de avanços legais, uma combinação de fatores (econômico-estruturais e político-conjunturais) fez com que uma nova estratégia social fosse sendo gestada e implementada ao longo da década de 1990, em grande medida na contracorrente das inovações sociais constitucionalizadas em 1988. Essa nova estratégia social se caracterizaria por combinar cinco diretrizes gerais no campo da proteção social: ‘universalização restrita, privatização crescente, descentralização fiscal, focalização sobre a pobreza e aumento da participação social compensatória’. Trata-se de reforma social de orientação liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas sociais em várias áreas do mundo do bem-estar (trabalho, previdência e assistência social, saúde, educação, habitação, segurança pública etc.)”

emendas constitucionais do período Fernando Henrique Cardoso, considerado um período de reformas aprofundado e impactante, precisaram ser amplamente negociadas com os parlamentares, tendo sofrido diversas reformulações: “O Executivo não impôs unilateralmente aos parlamentares certos conteúdos, supondo que seriam homologados sem maiores dificuldades. Vários pontos foram negociados e modificados” (COUTO, 1998, não p.). Melo (2005) exemplifica que as reformas encontravam espaço para críticas mesmo dentro do próprio Poder Executivo, nas disputas por recursos ocorridas entre os ministérios.²⁰⁹ Daí que o mencionado acordo temporário foi se dispersando no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, implicando também uma redução da quantidade de emendas propostas e aprovadas:

(...) houve novamente um período forte de contestação e reformas constitucionais de grande monta, sobretudo entre 1995 e 1998. **O ímpeto destas se arrefeceu ao longo do seu segundo mandato (1999 a 2002), tanto em função das crises econômica e social em curso como também por causa da aglutinação de forças políticas de oposição ao governo**, que conseguiram barrar ou adiar votações importantes ao projeto liberal de reformas constitucionais (MELO, 2005, p. 851, grifos nossos).

Alguns autores apontam, também como exemplo de período de consenso e acomodação em relação às emendas constitucionais, o período que vai de 2003 até 2014, que engloba o governo de Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff: “houve também esforços institucionais no sentido de acomodar e implementar dispositivos constitucionais importantes, bem como conciliar a discussão de temas controversos e mesmo postergar a aprovação de medidas contrárias ao ideário menos liberal dos governos” (CARDOSO JR., 2018, p. 21).

O que se quer com isso é demonstrar que há uma variedade nas ideias que informam as emendas constitucionais aprovadas e, embora, em muitos casos essas ideias compactuem com o tema da austeridade, poderiam compactuar com outras referências. Da mesma forma, as reformas podem ser fomentadas ou impedidas por outros fatores que não são econômicos e que podem evitar a formação do que aqui foi chamado de acordo provisório. Sobre esse último tema, a proposta foi esclarecer que não há um acordo determinante sobre temas econômicos, mas acordos provisórios que ocorrem em alguns momentos e propiciam com maior ou menor facilidade a aprovação das reformas mencionadas como exemplos. É certo que esses acordos

²⁰⁹ Reformas que visavam aumentar os recursos para a saúde, exigidas pelo ministro da pasta, eram refutadas por outras áreas no próprio governo, como finanças e planejamento: “Na administração de Fernando Henrique Cardoso, durante as discussões sobre como eliminar a pobreza e melhorar as condições de vida, o ministro da Saúde, Adib Jatene, começa uma cruzada para expandir os recursos da saúde pública. Muitas propostas foram apresentadas para vincular recursos para a área da saúde, as quais foram criticadas por círculos das Finanças e do Planejamento como um retrocesso que causaria mais rigidez fiscal em um contexto de declínio acelerado dos graus de liberdade do orçamento” (MELO, 2005, p. 857).

deveriam encontrar como limite, conforme já explicado, o projeto constitucional liberal e democrático. Por isso é tão importante ter claro o que significa esse projeto, que não é neoliberal.

Então, por todo o explanado, o que se quer consignar, por fim, é que as reformas constitucionais em temas econômicos podem, sim, ser prejudiciais e podem apresentar riscos para o sistema constitucional. Existe uma pressão da economia em relação à realização das reformas e, em muita medida, essa pressão se dá por interesses de grupos e por justificativas teóricas de especialistas. Mas, não se pode por isso declarar que a Constituição seja refém dos interesses econômicos de grupos ou que não caiba ao direito constitucional se pronunciar diante de propostas fundadas em justificativas técnicas.

O que os autores e exemplos trabalhados demonstram, a partir do problema abordado, é que o cenário de aprovação de reformas em temas econômicos é complexo e a Constituição participa dessas decisões, a partir de um processo de interação. Nesse processo, a participação da Constituição e de toda a estrutura que lhe serve deve ser a de resguardar o funcionamento e a vigência do projeto constitucional, que é um projeto liberal e democrático.

4.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O capítulo lançado teve a finalidade principal de demonstrar efetivamente a tese defendida, na medida em que a Constituição atua sobre a realidade, pressiona a economia e não é passiva diante dos interesses de grupos ou de dados científicos econômicos irrefutáveis. Para tanto, inicialmente, o ponto mais relevante: delimitar o que pode ser efetivamente compreendido como projeto constitucional de 1988 em relação a temas econômicos e orçamentários.

A Constituição é um projeto liberal e democrático, que assegura propriedade privada, assegura livre iniciativa, mas paralelamente assegura direitos sociais e tem por intenção a redução das desigualdades e a erradicação da pobreza. A Constituição, portanto, pode ser alterada para aderir a propostas de reforma com fundamento e justificativa em argumentos econômicos, mas não pode alienar-se desse projeto liberal e democrático.

Nesta medida, em primeiro lugar defendeu-se que a Constituição em si foi revolucionária da realidade econômica brasileira, pelos direitos que criou e a realidade que foi capaz de modificar, especialmente considerando o sistema de saúde e assistência universalizados, independentemente de contribuição. Outras medidas, como a vinculação de benefícios ao salário-mínimo, também foram relevantes para redução de desigualdades e

estabilização de parâmetros mínimos, inclusive para os debates políticos que viriam na sequência.

Analisando a doutrina a respeito das reformas constitucionais e considerando especialmente reformas em temas de viés econômico, verificou-se também que o entendimento consagrado é em relação as limitações que a própria Constituição lança para seu emendamento. Ademais, fica claro que o processo de emendas é complexo, dependente de uma parcela de fatores e partícipes, além de acessível a modelos de controle político e jurisdicional.

Considerando isso e trabalhando com alguns exemplos práticos, o capítulo foi capaz de demonstrar que não se firmam argumentos genéricos no sentido da dominância de interesses de grupos em relação as reformas ou da determinação de tais reformas a partir de uma inevitabilidade factual ou aritmética. Reformas constitucionais em temas econômicos dependem da aderência aos limites constitucionais formais, contexto político favorável, acordos consolidados que em geral envolvem Poder Executivo e Parlamento e concordância do Judiciário quando acionado. É certo que cabe a análise pontual de cada reforma, que pode ser passível de diversas críticas, especialmente quando a reforma implica redução orçamentária com capacidade de prejudicar a realização de direitos fundamentais. No entanto, essas críticas pontuais devem se resguardar ao seu caráter limitado sem colocar em desconfiança a existência e a vigência do projeto constitucional como um todo.

Paralelamente, o controle das reformas constitucionais, nesse sentido, também precisa ser lido considerando o projeto constitucional, sem aderência ao argumento do caráter inquestionável da economia. Afirmar que a reformas constitucionais em temas econômicos são possíveis implica reforçar também a posição de que elas apenas são possíveis quando respeitam o projeto constitucional e isso desafia uma análise sofisticada e verticalizada das reformas, não uma aderência acrítica em relação a elas.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho surgiu de uma inquietação, a partir do problema identificado, uma tensão na doutrina que, ao analisar pontualmente propostas de reformas constitucionais em temas econômicos, posiciona-se indicando que a Constituição de 1988 teria sido desfeita ou refeita a partir de imposições de fundamento econômico, de forma passiva. Parcela da doutrina compreende que essas reformas, em virtude das pressões exercidas por grupos de interesse, amparados em argumentos econômicos, impuseram-se contra a Constituição, e parcela da doutrina compreende que essas reformas, em virtude dos acontecimentos e teorias econômicas prevalescentes, moldaram a Constituição, favorecendo sua permanência, adaptada aos desígnios econômicos. A tese é a de que ambos os raciocínios explicam mal a relação entre a Constituição e a economia, porque minoram o aspecto da interação.

Para ser fiel ao objeto de estudo foi preciso consignar alguns pontos, na introdução, que valem ser repetidos agora, no sentido de que os argumentos trazidos como problema de pesquisa transparecem em excertos de textos produzidos pelos autores trabalhados ao longo da tese. Não há necessariamente uma categorização dos autores em uma ou outra corrente e nem eles se nomeiam ou rotulam assim. Os argumentos foram pinçados nos textos e são utilizados de maneira exemplificativa, de forma que se conhece que autores utilizados como referências para um e outro argumento, especialmente Bercovici e Barroso, são constitucionalistas empenhados na defesa da Constituição de 1988, cada um à sua forma. O que se propôs aqui não foi demonstrar que este ou aquele autor errou ou generalizar a profundidade dos textos da vasta obra desses autores, reduzindo-os em uma ou outra posição, mas demonstrar que existe uma falta de alinhamento (ou um descuido) da doutrina no tratamento do tema e que é possível refinar a discussão, aperfeiçoar o vocabulário e propor a melhoria das argumentações futuras.

A proposta para demonstração da tese arguida partia de hipóteses: (i) de que a doutrina que compreende a Constituição como um fracasso do projeto inicial peca ao se afastar do fenômeno econômico por considerar que o direito poderia ser alheio às ideias econômicas proeminentes e ao cenário econômico, afastando ou negando esse cenário; (ii) a hipótese de que o argumento que compreende a Constituição como um sucesso de adaptação ao contexto econômico peca por não compreender o fenômeno econômico em seu caráter controverso e não se atenta ao risco da potencial restrição dos direitos pela restrição do orçamento estatal.

Para acolher ou afastar essas hipóteses foi preciso buscar um sentido para o projeto constitucional, no que se refere aos temas econômicos e orçamentários, conhecer o cenário

econômico dos últimos 34 anos e entender as reformas constitucionais em temas econômicos aprovadas no período. Para isso foi necessário ler sobre história teoria constitucional, economia e ciência política, especialmente. Para demonstrar o resultado da pesquisa, foi necessário lançar mão de uma multiplicidade de disciplinas, que fez com que o trabalho tangenciasse em grande medida com a abstração. Além disso, foi preciso realizar o cotejo entre autores que se perfilam em diferentes posições, por exemplo, autores liberais para o tratamento do projeto constitucional, como Fukuyama e Dixon, e autores marxistas para o tratamento da expansão das finanças, como Salama. Para que fosse possível fazer isso, sem incorrer em contradições, esse trabalho também adotou uma posição: um estudo produzido no âmbito do direito constitucional, a partir da defesa da Constituição como definidora de um projeto liberal e democrático. Esse trabalho pode ter usado autores e termos que são provenientes de linhas de pensamento alheias a esse compromisso, mas os utilizou na finalidade de melhor compreensão dos assuntos estudados e nos limites do âmbito que impôs a si mesmo. Defender a importância da Constituição como norma soberana, e da economia como contexto relevante e disciplina controversa.

A primeira hipótese, quanto às limitações da doutrina que compreende a Constituição como um fracasso do projeto inicial passou a ser demonstrada no segundo capítulo, após a introdução. Em geral essa doutrina tende a afirmar que existe um projeto constitucional inicial evidentemente voltado a um perfil econômico desenvolvimentista, heterodoxo, nacionalista. Nada obstante, verificou-se do primeiro capítulo que a definição quanto aos aspectos econômicos e orçamentários, na Constituinte, foi objetos de diversas disputas e que o consenso estava mais relacionado ao modelo geral (capitalismo e direitos sociais) do que aos detalhamentos deste modelo, muito embora eles tenham constado também no Texto Constitucional.

Assim, buscou-se entender como foi desenhado o projeto constitucional na Constituição de 1988 em relação aos temas econômicos e orçamentários. Ficou claro que o contexto econômico de elaboração do texto constitucional o atravessou e que características complexas presentes na Assembleia Nacional Constituinte contaminaram todo o período de vigência da Constituição. Sobre isso, notou-se a importância da compreensão da Constituição, no que se refere aos detalhamentos das políticas em temas econômicos e orçamentários, como um acordo difícil e muito negociado, que continuaria a ser um acordo difícil e muito negociado depois da promulgação, mediante o processo de emendas. Percebeu-se, do estudo, que as inserções progressistas na Constituição foram um respiro de resistência dos direitos fundamentais contra os discursos de austeridade e isto se tornou marca também da Constituição

nos anos seguintes, de forma que faz parte do cotidiano do debate constitucional brasileiro a definição de direitos e a defesa desses direitos diante das dificuldades financeiras. Trata-se de argumentos e posições políticas relevantes que disputam o sentido da Constituição no que se refere a condução da economia e em relação ao uso do orçamento, desde a origem. Os debates constituintes revelaram a falta de integração entre a definição de direitos, a ordem econômica e a ordem orçamentária. Os Constituintes se dedicaram a definir direitos e a consignar posições no orçamento para a realização de suas prioridades, sem articular para que tais posições não se tornassem controversas entre si. Tudo isso revela que as partes estavam conformadas sobre pacto pela democratização, mas não sobre as escolhas em tema de economia e orçamento. Essa complexidade, em alcançar os limites de arranjo possível entre as variações do capitalismo, mantendo os compromissos do Estado com o viés social acompanharia o debate constitucional até a atualidade. Não parece certo, nesse sentido, se apegar o texto constitucional original, nivelando as reformas em temas econômicos e orçamentários como reformas evidentemente inconstitucionais.

No terceiro capítulo também ficou confirmada a primeira hipótese, de que a doutrina que compreende a Constituição como um fracasso do projeto inicial peca ao se afastar do fenômeno econômico, considerando que o direito poderia ser alheio às ideias econômicas proeminentes ou que as reformas acontecem por impositiva vontade de uma elite dominante que manipula o cenário constitucional. Neste capítulo ficou claro que a economia é parte do contexto extremamente complexo de aplicação da Constituição e embora ela possa influenciá-lo, não pode determiná-lo ou ignorá-lo. Ali demonstrou-se que paralelamente ao advento da Constituição de 1988 adveio também uma transformação radical no capitalismo, pela expansão das finanças. O fenômeno modificou a estrutura do Estado não apenas no Brasil e se caracterizou pela ascensão da importância do capital fictício, redução dos investimentos em economia real e endividamento público. Essa expansão, em seu aspecto qualitativo, resultou graves desafios ao Estado Constitucional e, no Brasil, interferiu na realização das políticas sociais, mas especialmente na importância da política monetária, o que compromete o orçamento público de forma relevante.

Ficou evidenciado que o fenômeno é mais complexo e pulverizado do que a pressão de grupos de interesse rentistas, embora esses grupos se beneficiem do cenário. A Constituição precisa defender os direitos diante do contexto econômico, mas o contexto econômico deve refletir em ajustes, especialmente em uma Constituição analítica como a brasileira. Neste segundo capítulo ficou, portanto, evidenciado que as transformações econômicas implicam uma

margem de atuação do constituinte reformador para adequar a Constituição aos projetos eleitos, naquilo que seja matéria de *policy*.

A segunda hipótese - de que o argumento que compreende a Constituição como um sucesso de adaptação peca ao se distanciar do fenômeno econômico, não compreendendo seu caráter controverso e não se atentando ao risco da potencial restrição dos direitos pela restrição do orçamento e das atribuições do Estado, ficou demonstrada pelo quarto capítulo. Consignou-se, nesse sentido, que embora o projeto constitucional seja maleável no que se refere aos detalhes ele é rígido no que se refere à essência e, sobre isso, buscou-se definir qual o projeto constitucional para temas econômicos e orçamentários: o projeto liberal e democrático. Como ficou explicado, pelos autores trabalhados, neste projeto constitucional não está compreendido o comunismo e não está compreendido o neoliberalismo. Nesta medida, eventuais reformas constitucionais que sejam tendentes a abolir direitos fundamentais por essas perspectivas precisam ser barradas no Parlamento ou Judiciário, por vício de inconstitucionalidade. Qualquer proposta política, mesmo que teoricamente embasada, que incorra nessa falha precisa ser monitorada e discutida. Mas, esta questão vai além.

Ficou claro que a Constituição, pelo modelo de reformas, não se adapta simplesmente aos determinantes econômicos, de forma passiva, porque o que acontece é que ela própria regula suas hipóteses e seus limites de reforma. Ademais, o cenário de aprovação de reformas constitucionais é complexo, a depender de diversos fatores, inclusive considerando que as propostas de reformas em temas econômicos, ao contrário do que se representa muitas vezes no argumento refutado, não se dá a partir de uma única fórmula teórica adequada (matematicamente irrefutável). A economia é política e controversa e a aprovação de reformas em temas econômicos e orçamentários depende do cumprimento dos procedimentos constitucionais previstos, mas depende também de acordos de partido, anuência de técnicos, conformação da opinião pública e convencimento do Judiciário.

Ainda no que se refere a essa hipótese, também no quarto capítulo, os exemplos trazidos para demonstração da interação deixaram evidenciado o emaranhado dos temas. Uma reforma pode ser potencialmente favorável ao projeto constitucional quando analisada de um ponto de vista, mas pode contrariá-lo a partir de outra análise. É certo que as reformas constitucionais que modificam a economia e o orçamento, ainda que não toquem diretamente as cláusulas pétreas, podem sim ser tendentes a aboli-las se tiverem potencial para aniquilar os recursos direcionados para a realização dos direitos. Nada obstante essa análise depende de um estudo panorâmico, que consiga alcançar a extensão do problema, para além do debate quanto

a viabilidade da reforma considerando a literalidade do dispositivo constitucional supostamente atacado.

Em suma, demonstrou-se que as hipóteses trabalhadas tinham pertinência e com isso provou-se a tese: há interação entre a Constituição e as reformas econômicas, a Constituição não é passiva nesse processo, não está desfeita e nem está refeita. Mas, de qualquer forma, é preciso e necessário aperfeiçoar o estudo do tema, diante do que se propõe:

(i) a Constituição é vigente, o controle de constitucionalidade é efetivo e críticas pontuais às reformas constitucionais e acórdãos de tribunais não devem se prestar a descredibilizar o sistema constitucional como um todo. A doutrina deve considerar a importância do significado dos termos empregados, para consolidação de um vocabulário comum, que permita o aprimoramento dos debates;

(ii) as reformas constitucionais em temas econômicos precisam ser compreendidas em sua complexidade, sendo necessário o desenvolvimento de uma doutrina para o controle de constitucionalidade que seja capaz de aprofundar a análise destes temas, sem eximir-se diante da alegação de tratar-se a economia de esfera alheia ao direito. A economia assim como outros temas é assunto a ser debatido e controlado no ambiente constitucional;

(iii) o direito constitucional deve aliar-se a noção de que o projeto constitucional brasileiro, inclusive no que se refere aos temas econômicos e orçamentários, é um projeto liberal e democrático que pressupõe o capitalismo regulado com efetivação de direitos sociais e todas as reformas constitucionais devem estar de acordo com esses postulados, em um aspecto imediato, mas inclusive considerando nuances e impactos indiretos que precisam ser confrontados em sua profundidade.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Trad. Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Memória da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88: As finanças públicas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 21-48, jun. 1999.

AGLIETTA, Michel. **La globalisation financière**. Paris: La Découverte, 1999.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. **DADOS- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 213-234, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A economia política do baixo crescimento: um Prometeu acorrentado pela Constituição. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 45, n. 179, p. 9-24, 2008.

ALVARENGA, Daniela das Neves; RESCHILIAN, Paulo Romano. Financeirização da moradia e segregação socioespacial: Minha casa, Minha vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP. **Revista brasileira de gestão urbana- URBE**, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 473-484, set./dez., 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/cjLVLwJHDFDTmW4j8wBYWGQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2023. DOI: 10.1590/2175-3369.010.003.AO01

ALVES JR., Antonio José; STUDART, Rogério. Há vida além da dívida pública? **Terapia Política**, 22 mar. 2022. Disponível em: <https://terapiapolitica.com.br/ha-vida-alem-da-divida-publica/#:~:text=O%20moralismo%20embutido%20em%20express%C3%B5es,ser%20chamado%20fobia%20de%20Estado>. Acesso em: 23 jun. 2022.

AMORIN, Ricardo L. C. A CF/88: Economia e Sociedade no Brasil. In: CARDOSO JR., José Celso. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009. p. 9-35. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8402/1/A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20de%201988%20revisitada_volume%201.pdf/. Acesso em: 24 maio 2022.

ANDERSON, Perry. Neoliberalismo, ordem contestada. Trad. Antônio Martins. **Instituto Humanas Unisinos**, 7 mar. 2017. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/186-noticias-2017/566135-neoliberalismo-ordem-contestada>. Acesso em: 4 abr. 2023.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Claudio Gonçalves. Construção democrática e modelos de Constituição. **Dados – Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 545-585, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/BwR5McrL9FTGj5J3qHRJmmd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 mar. 2023.

ARANTES, Flávio; BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. A política fiscal no contexto de financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados. **Economia e sociedade**,

Campinas, v. 26, n. especial, p. 1063-1095, dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8652321/17953>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel; PIMENTEL, Débora. Regime cambial e mudança estrutural na indústria de transformação brasileira: evidências para o período (1994-2008). **Revista de economia política**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 424-444, jul./set., 2012.

ARRETCHE, Marta. Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar? **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 395-414, set./dez. 2018a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/TdmkwZRGpN7ybqBh4WmnxyB/>. Acesso em: 21 mar. 2023. <http://dx.doi.org/>

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Mtx4F43dy9YjLkf9k85Gg7F/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 mar. 2023. DOI: 10.17666/339613/2018

AZEVEDO, Sérgio; MELO, Marcus André. A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/yB3cPwpxkDZtbpCDLfNKtn/?lang=pt>. Acesso em: 21 mar. 2023. <https://doi.org/10.1590/S0102-69091997000300006>

AZEVEDO, Sérgio; MELO, Marcus André. **O processo decisório da reforma tributária e da previdência social Período de 1994 a 1998**. Brasília: ENAP, 1998.

BALDO, Rafael Antonio. O déficit semântico da dívida pública brasileira. In: CONTI, José Maurício (coord.). **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2018.

BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. **Boa economia em tempos difíceis**. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

BARBOSA, Ana Carolina Couto Pereira Pinto. **Constitucionalismo, elitismo e capital: o equilíbrio difícil entre justiça social e neoliberalismo nas disputas constituintes da década de 1980**. 2021. 250 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/claudia5182/Downloads/2021_AnaCarolinaCoutoPereiraPintoBarbosa%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/claudia5182/Downloads/2021_AnaCarolinaCoutoPereiraPintoBarbosa%20(5).pdf). Acesso em: 14 mar. 2023.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BD4Nt6NXVr9y4v8tqZLJnDt/?lang=pt#:~:text=A%20crise%20de%202014%2F2017%20da%20economia%20brasileira%20teve%20como,geraram%20um%20custo%20fiscal%20elevado>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BARBOSA, Samuel. Apresentação. Dossiê: 25 anos da Constituição de 1988. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 96, p. 27-31., jul. 2013.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; SOUZA, Claudia Beeck Moreira de. Las competencias constitucionales del presidente utilizadas contra el pluralismo político: ¿la democracia brasileña está en descenso? *In*: FALLER, Maria Helena Fonseca; KOZICKI, Katya. (org.). **Soberanía, Constitución y Democracia**. Tensiones y contradicciones en el siglo XXI. 1ed. Bogotá: Tirant Lo Blanch, 2021. v. 1, p. 100-131.

BARCELLOS, Ana Paula. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. *In*: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 11 e ss.

BARREYRE, Nicolas; DELALANDE, Nicolas (org.). **A World of Public Debts: A Political History**. Londres: Palgrave Macmillan, 2020.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988 (Foi bom pra você também?). **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 214, p. 1-25, ou/dez. 1998.

BARROSO, Luís Roberto. Trinta anos da Constituição Federal: A República que ainda não foi. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 6 out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-06/barroso-30-anos-constituicao-republica-ainda-nao-foi>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da reforma da previdência: ascensão e queda de um regime de erros e privilégios. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, n. 58, 2004. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTYxMw%2C%2C>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BARROSO, Luis Roberto; OSÓRIO, Aline. As Constituições latinoamericanas entre a vida e a morte: possibilidades e limites do poder de emenda. **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 21-55, ago. 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6147/pdf>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1769-1811, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/37470/26483>. Acesso em: 24 maio 2022.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 562-588, jul./dez., 2011.

BERCOVICI, Gilberto. A política econômica entre a Constituição e os privilégios. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 28 fev. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-28/estado-economia-politica-economica-entre-constituicao-privilegios>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. A volta dos que não foram: para lembrar o "Estado regulador". **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-05/estado-economia-volta-nao-foram-relembrar-estado-regulador>. Acesso em: 25 maio 2022.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luis Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de ciências econômicas**, Coimbra, v. LXIX, p. 57-77, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 102, p. 457- 467, jan./dez. 2007. Disponível: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67764>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 61, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4dBzLJzmbWgmSFnJM8QRJ6m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. *In*: NETO, Claudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009. p. 725-737.

BERNARDO André. Entre infartos, falências e suicídios: os 30 anos do confisco da poupança. **BBC News Brasil**, Rio de Janeiro, n. 18, março, 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2020/03/17/entre-infartos-falencias-e-suicidios-os-30-anos-do-confisco-da-poupanca.htm>. Acesso em: 17 fev. 2023.

BIN, Daniel. **Dívida Pública, classes e democracia no Brasil pós-real**. 286 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília. 2010. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7979/1/2010_DanielBin.pdf. Acesso em: 7 fev. 2021.

BLYTH, Mark. **Austeridade**. A história de uma ideia perigosa. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BLYTH, Mark M. Any more bright ideas?. The ideational turn of comparative political economy. **Comparative Politics**, v. 29, n. 2, jan., 1997.

BLYTH, Mark. Structures do not come with an instruction sheet: interests, ideas, and progress in political science. **Perspectives on Politics**, Nova York, p. 695-706, 2003.

BONAVIDES, Paulo. A globalização e a soberania – aspectos constitucionais. **Revista do TST**, Brasília, v. 67, n. 1. jan./mar. 2001. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/52480/006_bonavides.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 14 mar. 2023.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História Constitucional do Brasil**. 5. Ed. Brasília: OAB, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BRAGA, José Carlos. Crise sistêmica da financeirização e a incerteza das mudanças. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 65, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142009000100006&lang=pt. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRAGA, José Carlos *et al.* For a political economy of financialization: theory and evidence. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. especial, p. 829-856, dez. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n4art1>. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRAMANTE, Adriane. Previdência Social: 1 século de história. **Revista Conjur Jurídico**, s.l, 30 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-30/adriane-bramante-previdencia-social-seculo-historia>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PAULA, Luis Fernando; BRUNO, Miguel. Financialization, coalition of interests and interest rate in Brazil. **Revue de la régulation** [En ligne], n. 27, 30 juin 2020. Disponível em: <https://journals.openedition.org/regulation/16636>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRITO, Elohá Cabreira; ARAÚJO, Eliane Cristina de; ARAUJO, Elisangela Luzia. The interrelation between public debt and monetary policy in Brazil: a historical review. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 28, n. 1, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/j3NLBJHBTLDjWhCC6YSXDsz/?lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2022. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n1art08>

BRUNO, Miguel. *et al.* Finance-led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/JTNMBQRxKFkkkLbpDRzmcvG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRUNO, Miguel; DIAWARA, Hawa; ARAÚJO, Eliane, et al. Finance-led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Ipea**, Brasília, Texto para discussão 1455, p. 1-29, dez. 2009. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2577/1/TD_1455.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. especial, p. 1025-1062, dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/cMqwL9wPX9kndtKJyC4fWSM/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

BRUNO, Miguel. A Financeirização como Limite Estrutural ao Desenvolvimento Brasileiro: fundamentos teóricos, indicadores e prognósticos. *In*: MARQUES, Rudinei; CARDOSO JR., José Celso (org.). **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil**. Brasília: FONACATE, 2022. p. 38-76. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Domina%CC%82ncia-Financeira-e-Privatizac%CC%A7a%CC%83o-das-Financ%CC%A7as-Pu%CC%81blicas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BUSTAMANTE, Thomas; PELUSO, Emilio; OLIVEIRA, Marcelo Eduardo Cattoni; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; PAIXÃO, Cristiano; BENVINDO, Juliano. Por que substituir a Constituição de 1988 não é uma boa ideia. Uma resposta ao professor Bruce Ackerman. **Jota**, out. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/por-que-substituir-a-constituicao-de-1988-nao-e-uma-boa-ideia-01082020>. Acesso em: 05 mai. 2023.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do direito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CALHOUN, Craig; GAONKAR, Dilip Parameshear; TAYLOR, Charles. **Degenerations of democracy**. Cambridge, Massachussetts: Harvard University Press, 2022.

CAMPOS, Roberto. Razões da urgente reforma constitucional. *In*: MERCADANTE, Paulo. (coord.). **Constituição de 1998: o avanço do retrocesso**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990. p. 137-150.

CÂMARA, Mamadou; SALAMA, Pierre. A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais – dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. *In*: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações e consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Rever ou romper com a Constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 15. p. 7-17, abr. 1996.

CARDOSO JR., José Celso Pereira. A CF de 1988 na berlinda: trinta anos de disputa por um projeto constitucional nos trópicos. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. especial, p. 18-31, nov. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/BgWCVLHJgPLdFbBn4TjY3Wm/?lang=pt>. Acesso em: 21 mar. 2023.

CASTELLS, Manuel. **Outra economia é possível**. Cultura e economia em tempos de crise. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

CATARINO, João Ricardo. **Redistribuição Tributária: Estado Social e escolha individual**. Coimbra: Almedina, 1995.

CATARINO, João Ricardo; FONSECA, Jaime. Sustentabilidade financeira e orçamental em contexto de crise global numa Europa de moeda única. **Sequência**, Florianópolis, n. 67, p. 21-51, dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/dBKYDbMKPKLRdqF6csZtwzs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 jul. 2021.

CATUNDA, Davi José Paz. **Constituição e dívida pública**. Uma perspectiva sobre austeridade fiscal e a aporia no direito constitucional. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: Segredos da Constituinte**. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017. ebook kindle.

CAYLA, David. **Populism and neoliberalismo**. Routledge: Nova York, 2021. 1 ebook kindle.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de sociologia política**, Curitiba, v. 25, p. 83-106, nov. 2005. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/yMwgJMTKNWTwGqYTZMZcPhM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 mar. 2023.

COLBANO, Fabiano Silvio; LEISTER, Mauricio Dias. Dívida Pública: contribuições de uma gestão eficiente para a estabilidade econômica. *In*: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (org.). **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

COLLIER, Paul. **O futuro do capitalismo**. Enfrentando as novas inquietações. Trad. Denise Bottmann. Porto Alegre: L&PM, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. Requiem para uma Constituição. 1998, **DHNet**, Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_requiem.html. Acesso em: 14 mar. 2023.

CORTEZ, Tiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da; MATTOS, Paulo Todescan Lessa (coord.). **Concorrência e regulação no sistema financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

COSTA, Alexandre Bernardino; MARQUES, Magnus Henry da Silva. O processo constituinte de 1987 e a passagem do tempo: uma análise sobre um conflito. **Direito e práxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1169-1195, 2018. DOI: 10.1590/2179-8966/2017/26822

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 3, p. 289-300, 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional (e de Teoria do Direito)**. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 185.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A democracia constitucional em período de tempestade. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6557, 14 jun. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/86564>. Acesso em: 5 mai. 2023.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Dilemas na eficácia dos direitos fundamentais. *In*: COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. (Org.). **Dilemas na Constituição**. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, v. 1, p. 131-150.

CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira. *In*: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, J. M. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CONTI, José Maurício; LOCHAGIN, Gabriel. Loretto. Planejamento governamental e gestão da dívida pública. *In*: CONTI, José Maurício. (org.). **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2019. v. 1, p. 317-336.

COUTO, Claudio Gonçalves. A longa Constituinte: Reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/n4YtFVjKV9XYF7PzMJQPFGN/?lang=pt>. Acesso em: 25 set. 2020.

COUTO, Claudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/mGtBmjc9Xw5m99PDdqRzjdj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 set. 2020.

COUTO, Claudio Gonçalves; LIMA, Giovana de Moura Rocha. Continuidade de políticas públicas: a constitucionalização importa? **Dados- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1.055-1.089, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6VxSNmWDs3jWMTPHQpKMqCz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 mar. 2023. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582016107>

COUTO, Joaquim Miguel; LIMA, Luis Gustavo Alves; COUTO, Ana Cristina Lima. O déficit público e o crescimento da dívida mobiliária federal (1985-2018). **Revista de economia política**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 65-78, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/3ZsjgCHLmvthWt6N4FXcGSR/?lang=pt&format=pdf#:~:text=No%20final%20de%201995%2C%20a,valor%20nomi%2D%20nal%20da%20d%C3%ADvid>. Acesso em: 21 mar. 2023. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572021-2915>

CUNHA, Jarbas Ricardo Almeida. O (des)financiamento do direito a saúde no Brasil: uma reflexão necessária. **Revista de direitos sociais, seguridade e previdência social**, Uberlândia, v. 7, n. 1, p. 59-77, jan./jul. 2021. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/7686/pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9865/2021.v7i1.7686>

CYSNE, Rubens Penha; GOMES, Carlos Thadeu. Brasil: O custo do atraso no equacionamento da questão fiscal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 704-718, out./dez., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/rxd4rp8qp5bwmQrcFwGTxgQ/?lang=pt&format=pdf#:~:text=Dependendo%20do%20cen%C3%A1rio%20e%20se,0%20C67%25%20do%20PIB>. Acesso em: 20 abr. 2022.

DALLARI, Adilson Abreu. Constituição e orçamento. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Doutrinas essenciais de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 6.

DALTO, Fabiano A. S. **Teoria Monetária moderna -MMT**: a chave para uma economia a serviço das pessoas. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DA EMPOLI, Giuliano. **Os engenheiros do caos**: como as fake News, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições. Trad. Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2019.

DEL VECCHIO, Andrey. **A dívida pública como mecanismo de aumento da desigualdade de renda no Brasil**. 2018. 75 p. Monografia (Graduação em Economia) – Departamento de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Paraná, 2018. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/63546>. Acesso em: 7 fev. 2021.

DIMOULIS, Dimitri. Introdução. *In*: VIEIRA, Oscar Vilhena. **Resiliência constitucional**: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 7-10.

DINIZ, Elis. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, n. 15, p. 13-22, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/csTCDPhp6yjPcXHSNQ8Fr6R/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 maio 2022.

DIXON, Rosalind. Fair Market Constitutionalism: From Neo-liberal to Democratic Liberal Governance. **Oxford Journal of Legal Studies**, Oxford, v. xx, n. xx, p. 1-28. 2022. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqac029>

DOWNS, Anthony. Why the Government Budget is Too Small in a Democracy. **World Politics**, Cambridge, v. 12, n. 4, p. 541-63, 1960. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2009337>. Acesso em: 19 abr. 2023.

DYSON, Kenneth. **States, Debt and Power**. Saints and Sinners in European History and integration. Oxford: Oxford, 2014.

ELSTER, Jon. **Ulises y las sirenas**: Estudios sobre racionalidade e irracionalidad. Trad. Juan Jose Utrilla. México: Fondo de cultura econômica, 2015.

FATORELLI, Maria Lucia. O ‘déficit’ da Previdência é fake. **Anfip**, 11 jan. 2019. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/artigo-clipping-e-imprensa/artigos/o-deficit-da-previdencia-e-fake/>. Acesso em: 19 mar. 2023.

FARIA, José Eduardo. Antinomias jurídicas e gestão econômica. **Lua Nova**, São Paulo, n. 25, p. 168-184. 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/SQ4z8dmK3kqktByqwX4yxyb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 mar. 2023.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf-. Acesso em: 25 mar. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del Estado de derecho. *In*: CARBONELL, Miguel. **Neoconstitucionalismo**. Madrid: Trotta, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

FIORI, José Luis. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 40, p. 125-144, 1994. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5430939/mod_resource/content/1/Fiori_o_no_cego_do_des_brasileiro%5B2%5D.pdf. Acesso em: 25 maio 2022.

FRAZAO, Ana; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de. Economia e linguagem - A linguagem das narrativas econômicas e os riscos da simplificação. **Jota**, Brasília, p. 1-4, 13 jul. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/economia-e-linguagem-13072022>. Acesso em: 27 jul. 2022.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. Desafios da regulamentação ante a dinâmica concorrencial bancária: uma perspectiva pós-keynesiana. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 2 (39), p. 233-255, ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n2/a02v19n2.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2020.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: Free Press, 1989.

FUKUYAMA, Francis. **Liberalism and its discontents**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2022.

GALINDO, Mariana; RÍOS, Viridiana. **DEUDA PÚBLICA**. México? Como vamos? Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicodebt.pdf?m=1453513186. Acesso em: 1 ago. 2021.

GAONA, Alejandro Olmos. **Deuda o soberania**. Verdades ocultas sobre la dependência. Buenos Aires: Peña Lillo Continente, 2020.

GARCIA, Jose Carlos Cal. **Linhas mestras da Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**. Um breve manual de filosofia política. Trad. Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GARGARELLA, Roberto. **El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas de la Constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina. Buenos Aires: Katz, 2015.

GIACOMINI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamento públicos e direito financeiro**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2011. p. 329-356.

GOLDONI, Marco; WILKINSON, Michael. Introdução à Constituição material. Tradução Jairo Néia Lima. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 63, n. 3, p. 265-299, set./dez.

GOMES, Fábio Guedes. **Acumulação de capital via dívida pública: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal.** 2007. 237 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/24593/1/F%c3%81BIO%20GUEDES%20GOMES.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

GOMES, José Mauro. **A definição do gasto público: aspectos institucionais e a disputa política.** 1999. 206 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Setor de Planejamento e finanças públicas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (SP), 1999. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5372/1199901381.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/60907>. Acesso em: 27 jul. 2022.

GOULART, Jefferson O. Processo constituinte e arranjo federativo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 185-215, 2013.

GRAEBER, David. **Dívida: os primeiros cinco mil anos.** Trad. Rogério Bettoni. São Paulo: Três estrelas, 2016.

GUTTMANN, Robert. Financialization revisited: the rise and fall of finance-led capitalism. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, p. 857-877, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v26nspe/1982-3533-ecos-26-spe-0857.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2020.

HAGER, Sandy Brian. **Public Debt, inequality and power.** The making of a modern debt state. Okland: University Of California, 2016.

HEGELE, Fabiane. Ortodoxia e heterodoxia na economia: um debate sobre as consequências da PEC do teto dos gastos públicos. **Revista iniciativa econômica**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 95-116, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/9598>. Acesso em: 18 mar. 2023.

HARCOURT, Bernard E. **Exposed: Desire and Disobedience in the Digital Age.** Harvard University: London, 2015

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo.** Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo, 2011.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

HOLMES, Pablo. A sociedade civil contra a população: uma teoria crítica do constitucionalismo de 1988. **Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 279-311, nov. 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49456/36310>. Acesso em: 12 mar. 2023. DOI:10.1590/2179-8966/2020/49456| ISSN: 2179-8966

HUG, Aziz; GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. The Coming Demise of Liberal Constitutionalism?. **University of Chicago Law Review**, 2018. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=13566&context=journal_articles. Acesso em: 20 abr. 2022.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 28, p. 127-144, 2009.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Os efeitos da despesa pública na economia: uma visão com fundamento no Direito Financeiro contemporâneo. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 24, p. 201-216, 2008.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Orçamento público brasileiro, democracia e accountability. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin (org.). **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014a. v. 3, p. 139-160.

KOERNER, Andrei. A Constituição de 1988 faz trinta anos? Não vivemos na ausência de Constituição, mas numa situação incerta, conflituosa e perversa de produção de normas. Percursos 30 anos da Constituição. **Jota**, Brasília, 6 out. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-constituicao-de-1988-faz-trinta-anos-06102018>. Acesso em: 4 abr. 2023.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise L. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 2, dossiê balanço crítico da economia brasileira (2003-2016), p. 191-211, maio/ago., 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/5fqGSvyFTytWTNkQBJNGM3M/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2023. <https://doi.org/10.25091/S01013300201800020004>

LAURINDO, Marcel Mangili; HEINEN, Luana Renostro. A verdade do mercado e os juros na Constituição de 1988. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 1-23. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/LNN8yHRvpKPzBSGgYhS33zx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2023.

LEME, Alessandro André. Neoliberalismo, globalização e reformas do estado: reflexões acerca da temática. **Barbaroi**, Santa Cruz do Sul, n. 32, jun. 2010. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-65782010000100008. Acesso em: 27 jul. 2022.

LEMIEUX, Pierre. **The public debt problem**. A comprehensive guide. Londres: Palgrave Macmillan, 2013.

LYNCH, Christian Edward Cyril; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. **Revista de Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 957-1007, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/RjQvwKxRZQN9PwDsr7mvJ4q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jul. 2022.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2017.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto; DOMINGUES, Juliana Oliveira. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público. **Justiça do direito (UPF)**, Passo Fundo, v. 31, p. 559-584, 2017.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Revista de Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-730, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/kbngJ8pQNVcs7ThF9Krr9Qs/?lang=pt> Acesso em: 23 mar. 2023. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300008>

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os economistas no governo: gestão econômica e democracia**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LOUREIRO, Maria Rita. Economias e elites dirigentes no Brasil. **FGV EAESP Pesquisa**. 1992. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/loureiro-economistas_e_elites_dirigentes_no_brasil.pdf. Acesso em: 25 maio 2022.

LOUREIRO, Maria Rita. Economistas en el Gobierno de Brasil: del Estado desarrollista a las políticas neoliberales. *In*: MONTECINOS, Verónica; MARKOFF, John (ed.). **Economistas en las Américas**. Profesión, ideología y poder político. Santiago: Diego Portales, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 4, p. 615-633, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 53-76, jan./mar. 2004. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/abrucio_-_politica_e_reformasfiscais_no_brasil_recente.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

LOUREIRO, Maria Rita; CALABREZ, Felipe. Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: o caso da secretaria do tesouro nacional. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 75, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/knfz65z9jnZjNVJHZFwTN9H/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 jul. 2021.

LUQUE, Carlos *et al.* Tripé para o crescimento: Políticas fiscais, monetárias, cambiais e tarifárias privilegiaram a estabilidade às custas da expansão da economia. **VALOR**, 12 abr. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/tripe-para-o-crescimento.ghtml>. Acesso em: 22 jul. 2022.

MACHADO, Wilton Lopes. A ordem econômica liberal na Constituição de 1988. *In*: MERCADANTE, Paulo (coord.). **Constituição de 1998: o avanço do retrocesso**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990. p. 89- 102.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor. Elementos Explicativos da Expansão Econômica Virtuosa dos Anos Dourados. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 1 (97), p. 29-52, jan./mar, 2005. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572005000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 abr. 2022.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto de gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MAUÉS, Antonio Moreira. 30 Anos de Constituição, 30 Anos de Reforma Constitucional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 1, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/8wrHftfKVCwLG7HKdVCg9Wz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25 maio 2022.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. Carta Maltratada. (Entrevista cedida a Aline Pinheiro). **Consultor Jurídico**, São Paulo, set. 2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-set-28/constituicao_foi_desfigurada_atender_globalizacao. Acesso em: 14 mar. 2023.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados – Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 845-889, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/cMDZ4JFygzBhhfRYcPrgxky/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 mar. 2023. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400004>

MELO, Marcus André. O jogo das regras: a política da reforma constitucional de 1993/96. **Anpocs**, 1997. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/33/rbcs33_05.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

MELO, Marcus André. Mudança Constitucional no Brasil: dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 97, p. 187-206. Nov. 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. Introdução: Os primeiros 25 anos da Constituição Federal – a celebração do inesperado. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (org.). **Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: análise crítica**. São Paulo: Saraiva, 2017. Posição 166-308. 1 ebook kindle.

MERCADANTE, Paulo. Uma introdução histórica. *In*: MERCADANTE, Paulo (coord.). **Constituição de 1988: o avanço do retrocesso**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990. p. 7-12.

MERQUIOR, José Guilherme. Liberalismo e Constituição. *In*: MERCADANTE, Paulo (coord.). **Constituição de 1988: o avanço do retrocesso**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990. p. 13-19.

NASSAR, Paulo André. Construção do compromisso maximizador: análise do processo constituinte e das características da Constituição de 1988. *In*: VIEIRA, Oscar Vilhena. **Resiliência Constitucional: Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual**. São Paulo: Direito FGV, 2013. p. 25-34.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVOIA, José Roberto. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 45-58. Fev. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/48Fr7JDmLz3j4sHwHnn9c5H/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 mar. 2023.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 483 a 511, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3nkkDsspkGdQDKJnc434FLs/?format=pdf&lang=p>. Acesso em: 25 maio 2022.

MILÁNOVIC, Branko. **Capitalismo sem rivais**. Trad. Bernardo Ajzenberg. São Paulo: Todavia, 2019. 1 ebook kindle.

MONTEIRO, Jorge Vianna. A conjuntura das escolhas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 171-176, jan./fev. 1998.

MORIN, Edgar; ANDRADE, José Maria Tavares. **Iniciação ao pensamento complexo**. Paris: Centro Edgar Morin, 2014.

MOUTINHO, Donato. Volkers; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da Gestão da Dívida Pública Federal. **Revista do mestrado em direito UCB**, Brasília, v. 11, p. 45-82, 2017.

MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008.

MURTEIRA, Mário. O risco sistêmico. **Economia Global e Gestão**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 161-166, 2010. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S087374442010000200009&lng=es&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 1 fev. 2020.

NETTO, Antonio Delfim. Entre a causa e seu efeito. **Valor**, 2015. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/entre-a-causa-e-seu-efeito.ghtml>. Acesso em: 25 maio 2022.

NOBRE, Marcos. Os vinte anos da Constituição Federal e as tarefas da pesquisa em direito. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 82, p. 97-106. nov. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/f3G4mTVHsLK3zQ4M3YBfFDC/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

NOVAIS, Jorge Reis. **Em defesa do tribunal constitucional**. Coimbra: Almedina, 2016.

NOVELI, José Marcos Nayme. **Instituições, política e ideias econômicas: O caso do banco central do Brasil (1965-1998)**. São Paulo: Annablume, 2001.

OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: RT, 2011.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Seqüência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/Hk9xHVqXVHpw9bxFDwnpSjb/?lang=pt#>. Acesso em: 25 maio 2022.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Breves considerações iniciais sobre a PEC n. 241 (“Novo Regime Fiscal”): o estado de exceção econômico e a subversão da Constituição democrática de 1988. **Empório de Direito**, s. l., 22 set. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/breves-consideracoes-iniciais-sobre-a-pec-n-241-novo-regime-fiscal-o-estado-de-excecao-economico-e-a-subversao-da-constituicao-democratica-de-1988-por-marcelo-andrade-cattoni-de-oliveira>. Acesso em: 12 mar. 2023.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania: a importância das vinculações. In: FAGNANI, Eduardo. (org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília; São Paulo: ANFIP/FENAFISCO; Plataforma Política Social, 2018. v. 1, p. 163-172.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008.

PAIXÃO, Christiano; CHUEIRI, Veram Karam. 30 anos da Constituição: o desafio do nosso tempo. **Jota**, Brasília, 5 out. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/30-anos-da-constituicao-os-desafios-do-nosso-tempo-05102018>. Acesso em: 12 mar. 2023.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Direitos sociais, estado de direito e desigualdade: reflexões sobre as críticas à judicialização dos direitos prestacionais. *Quaestio Iuris*, v. 08, p. 2079-2114, 2015.

PERISSONOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia Política**, v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vDH5jfjYvGVF7yzmwFQWJGv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2022.

PERLATTO, Fernando. As disputas políticas e a constituinte brasileira de 1987-1988: projetos, sonhos e utopias. **Ler História** [Online], n. 75, 2019, 12 jan. 2020. (Dossiê: Projetos constitucionais fracassados, Portugal e Brasil, século XX). Disponível em: <https://journals.openedition.org/lerhistoria/5588>. Acesso em: 19 abr. 2023.

PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fábio Pereira. Gasto público e desigualdade social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 35, n. 103, p. 2-23, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tmTgwdLgwtqr5xstkzgwprG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 mar. 2023. DOI: 10.1590/3510307/2020

PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. **Reserva do possível: judicialização de políticas públicas e jurisdição constitucional**. Curitiba: Juruá, 2014.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 980-1003, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vz4B7TFqdXFYNxHxRgqzDBd/?lang=pt&format=pdf> Acesso em: 7 abr. 2023. DOI: 10.1590/ES0101-73302018209544

PINTO, Élide Graziane. Contas à vista: Âncora civilizatória do 'orçamento do pós-guerra' é texto permanente da CF. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-22/contas-vista-ancora-civilizatoria-orcamento-pos-guerra-texto-permanente-cf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

PINTO, Élide Graziane. Contas à vista: “ADCT é o "retrato de Dorian Gray" da Constituição de 1988. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 set. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-27/adct-retrato-dorian-gray-constituicao-1988>. Acesso em: 19 abr. 2023.

PINTO, Élide Graziane. Contas à vista: Equilíbrio constitucional intergeracional das políticas macroeconômicas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-17/contas-vista-equilibrio-constitucional-intergeracional-politicas-macroeconomicas>. Acesso em: 19 abr. 2023.

PINTO, Élide Graziane. ‘Museu de grandes novidades’ da PEC Emergencial. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 9 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-09/contas-vista-museu-grandes-novidades-pec-emergencial#author>. Acesso em: 27 jul. 2022.

PINTO, Élide Graziane. A reforma, a crise de governabilidade e o tipo de Estado inscrito na Constituição de 1988. **Revista da Faculdade de direito da universidade de Minas Gerais**, Minas Gerais, n. 45, p. 144- 173, jul./dez. 2004.

PINTO, Élide Graziane. Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 12, p. 4.473-4.478, 2019.

PINTO, Élide Graziane. Em meio ao caos no SUS e ao piso da enfermagem, ADI 5.595 seria solução. **Consultor jurídico**, São Paulo, 20 set. 2022. Disponível em: ConJur – ADI 5.595 seria solução para o caos no SUS e o piso da enfermagem. Acesso em: 23 mar. 2023.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais**: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: O lutador, 2010.

PINTO, Gustavo Mathias Alves. **Regulação sistêmica e prudencial no setor bancário brasileiro**. 2011. 392 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PIRES, Manoel Carlos de Castro. **Política Fiscal e ciclos econômicos**: Teoria e a experiência recente. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. 1 ebook kindle.

PISTOR, Katharina. **The Code of Capital**: How the Law Creates Wealth and Inequality. Princeton: Princeton University Press, 2019. 1 ebook kindle.

PRATES, Daniela M.; OLIVEIRA, Giuliano C.; FERREIRA, Adriana N.; BALTAR, Carolina T. Financeirização e dinâmica do capitalismo contemporâneo. Notas de apresentação. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 26, n. especial, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/4zJz58rjqfrJGZwqrPJvRnm/?lang=pt>. Acesso em: 4 abr. 2023. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n4art01>

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Trad. Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2019. 1 ebook kindle.

REALE, Miguel. A ordem econômica liberal na Constituição de 1988. In: MERCADANTE, Paulo. (coord.). **Constituição de 1998**: o avanço do retrocesso. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990. p. 19-27.

RESENDE, André Lara. Independentemente dos fatos e realidade, decide-se que o risco fiscal é alto. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-20/andre-lara-resende-precipicio-fiscal-realidade>. Acesso em: 1 abr. 2023.

RESENDE, André Lara. **Juros, moeda e ortodoxia**. Teorias monetárias e controvérsias políticas. São Paulo: Portfólio Penguin, 2017.

REZENDE, Fernando. **A política e a economia da despesa pública**. Escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública: elementos para o debate da reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. **A capacidade normativa de conjuntura no direito econômico**: o déficit democrático da regulação financeira. 2004. 204 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **A hegemonia liberal de mil anos e o ódio à classe média**. Como compreender a falta de ímpeto na oposição à um governo e um programa que se mostra profunda e sinceramente neoliberal? **Jota**. Nov. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/hegemonia-liberal-de-mil-anos-e-o-odio-classe-media-02112016> Acesso em: 18 abr. 2023

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Esquerda e direita hoje**. No Brasil, pode não haver muitos defensores do Estado de direito. **Jota**. Jan. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/esquerda-e-direita-hoje-20012017>. Acesso em: 05 mai. 2023.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Quem é quem na Constituinte**. Uma análise sócio-política dos partidos e deputados. São Paulo: Oesp-Maltese, 1987.

ROOS, Jerome. **Why Not Default?** The Political Economy of Sovereign Debt. Nova Jersey: Princeton University, 2019.

RUBIN, Irene S. **The Politics of Public Budgeting**. Getting, Spending, Borrowing and Balancing. Washington: CQ Press, 2010.

SALAMA, Pierre. Da ambivalência da financeirização aos riscos sistêmicos. *In*: MARQUES, Rudinei; CARDOSO JR., José Celso. (org.). **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil**. Brasília: FONACATE, 2022. P. 11-13. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Domina%CC%82ncia-Financeira-e-Privatizac%CC%A7a%CC%83o-das-Financ%CC%A7as-Pu%CC%81blicas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Estado social e processo desconstituente no Brasil. **Justiça do direito**, Passo Fundo, v. 34, n. 3, p. 331-354, set/dez. 2020.

SALLUM JR. Brasília. Tradição política e crise de Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, 1994. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/8qKbMKXZ57JwvdPMTXsgP7p>. Acesso em: 25 set. 2020.

SALSMAN, Richard M. **The political economy of public debt**. Three centuries of theory and evidence. Camberley: Edward Elgar, 2017.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**. Ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios. Contas à vista. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 maio 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios#:~:text=Vincula%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20um%20liame%20jur%C3%ADico,para%20uso%20em%20certa%20finalidade>. Acesso em: 7 abr. 2023.

SANCHES, J.L. Saldanha. **Justiça fiscal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

SCHEER, Luciano; NETO, Alfredo Copetti. Constitucionalismo contemporâneo e a Constituição Brasileira de 1988: uma análise dos impasses à Constituição dirigente. **Cadernos Do Programa De Pós-Graduação Em Direito – PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 156-171, 2017. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/72571/47089>. Acesso em: 14 mar. 2023. <https://doi.org/10.22456/2317-8558.72571>

SCHEPPELE, Kim Lane. **Worst practices and the transnational legal order** (or how to build a constitutional “democratorship”). Disponível em: https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/events/wright-scheppele2016.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

SCHEPPELE, Kim Lane. **Autocratic Legalism**. Disponível em: https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/11%20Scheppele_SYMP_Online.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana Costa Ricardo. Exigibilidade dos Direitos Sociais

para Além da Judicialização e da Prestação de Serviços Públicos: o Fomento à Moradia. **Juris Plenum direito administrativo**, São Paulo, v. 26, p. 151-178, 2020.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth' new institutionalism. **European Political Science Review**, Cambridge, v. 2, n. 1, p. 1-25, mar. 2010.

SGANZERLA, Rogerio; VASCONCELLOS, Fabio; SCOVINO, Fernanda; CASTRO, Matheus. Trinta anos de propostas e modificações constitucionais. *In*: CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio (org.). **Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. v. , p. 33-66. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27226/Parte%201%20-%20Trinta%20anos%20de%20propostas%20e%20modifica%C3%A7%C3%B5es%20constitucionais.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

SILVA, Felipe Calabrez. **O poder político das ideias econômicas: Continuidade e Inflexão Macroeconômica nos governos Lula**. 2018. 178 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), São Paulo, 2018.

SILVA, José Afonso. A constituinte pós-ditadura. *In*: TOFFOLI, José Antonio Dias. **30 anos da Constituição Brasileira: Democracia, direitos fundamentais e instituições**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 591-857.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1991.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. A moral da dívida pública. **Brazilian journal of political economy**, São Paulo, v. 18, n. 2, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://centrodeeconomiapolitica.org/repojs/index.php/journal/article/view/1133>. Acesso em: 23 jun. 2022.

SESTELO, José Antônio de Freitas *et al.* A financeirização das políticas sociais e da saúde do Brasil do século XXI: elementos para uma aproximação inicial. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. especial, p. 1097-1126, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/8qNN5wJT68gcPWykfzJd6wg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 mar. 2023. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n4art10>

SOLA, Lourdes. Choque heterodoxo e transição democrática sem ruptura: uma abordagem trans-disciplinar. *In*: SOLA, Lourdes (org.). **O Estado da Transição**. São Paulo: Vértice, 1988.

SOLA, Lourdes. Qual Estado, Para Qual Democracia?. **Interesse Nacional**, s. 1., ano 8, n. 32, jan./mar., 2016. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/edicoes/edicao-32/>. Acesso em: 24 maio 2022.

SOUZA, Celina. Regras e Contexto: As reformas da Constituição de 1988. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 51, n. 4, p. 791-823, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/tVzbnqRvwTmzDDJWgQxx35N/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SOUZA, Claudia Beeck Moreira de.; BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz de.; SCHIER, Paulo Ricardo. A crise econômica e a crise democrática: o que resta do Estado Constitucional no capitalismo financeirizado. *In*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BITENCOURT, Caroline Müller (org.). **Direito administrativo, políticas públicas e Estado sustentável**. Curitiba: Ithala, 2020. p. 177-204.

SOUZA, Claudia Beeck Moreira de. A regulação do setor bancário no capitalismo financeirizado: perspectivas e desafios. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 70, p. 37-62, 2020.

SOUZA, Claudia Beeck Moreira de. A supremacia desafiada: como o insulamento das decisões econômicas constrange o projeto constitucional. *In*: Jornada da rede interamericana de direitos fundamentais e democracia, v. 7. Fortaleza, 2020. **Anais [...]**, Unifor, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://www.unifor.br/documents/392178/3101527/Claudia+Beeck+Moreira+de+Souza.pdf/6a61938f-4a71-7df1-50dd-75956b02cd2d>. Acesso em: 27 jul. 2022.

SOUZA, Claudia Beeck Moreira de. O poder constituinte originário segundo a crítica de Genaro Carrió: um conceito que transborda a linguagem normativa. *In*: FILHO, Juraci Mourão Lopes; SILVA, Rogerio Luiz Nery. **II Encontro virtual do Conpedi**. Teorias da justiça, da decisão e da argumentação jurídica. Florianópolis: CONPEDI, 2020.

SOUZA, Diego de Oliveira. Financeirização, fundo público e os limites à universalidade da saúde. **Saúde debate**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p. 71-81, dez. 2019. DOI: 10.1590/0103-11042019S506

STIGLITZ, Joseph E.; HEYMANN, Daniel. **La vida después de la deuda**: Orígenes y resoluciones de las crisis de deuda. Buenos Aires: Eudeba, 2017.

STRECK, Lênio Luiz. **Do AI-5 à PEC 55**: receita para destruir uma Constituição e um país. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Do-AI-5-a-PEC-55-receita-para-destruir-uma-Constituicao-e-um-pais/4/37432>. Acesso em: 18 jan. 2020.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis de Bolzan. 2018. Comentário ao artigo 3. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK Lênio L. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.

STRECK, Lênio Luiz; LIMA, Danilo Pereira. Liberalismo à moda brasileira: o velho problema do capitalismo politicamente orientado. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 207-228, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/604> Acesso em: 12 mar. 2023. doi:10.12662/2447-6641oj.v14i18.p207-228.2016

STRECK, Lênio Luiz. A reforma da Previdência: um tiro no pé, danação — já se deram conta?. **Consultor Jurídico**, 11 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul->

11/senso-incomum-deforma-previdencia-tiro-pe-deram-conta?fbclid=IwAR3z-CMd0Aj6XvbsDp98EmUYNAFYC9SRGgXAlnFT9yI-LRNuPZa9BGHr-Tk. Acesso em: 21 mar. 2023.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**. A crise adiada do capitalismo democrático. Trad. Marian Toldy e Teresa Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018.

TEITELBAUM, Benjamin R. **Guerra Pela Eternidade**: o Retorno do Tradicionalismo e a Ascensão da Direita Populista. Trad. Cynthia Costa. Campinas: Editora da Unicamp, 2020.

TEIXEIRA, Aloisio; VIANNA, Salvador Werneck. Cenários macroeconômicos no horizonte 2022/2030. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ *et al.* **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro**: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. v. 1, p. 19-59, Disponível em: https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2016/07/saude-2030livro_0.pdf. Acesso em: 19 abr. 2023.

TIMBÓ, Ivo Cordeiro Pinho. **A natureza jurídica do orçamento público**. 2012. 311 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Direito, São Paulo, 2012.

TOUSSAINT, Eric. **The debt system**: a history of sovereign debts and their reputation. Chicago: Haymarket, 2019.

TRAA, Bob. **¿Quién paga la deuda?**: Sobre la sostenibilidad de la economía para las futuras. Quito: Universidad San Francisco de Quito, 2020.

TUSHNET, Mark. Varieties of Populism. **German Law Journal**, 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/varieties-of-populism/CC1F93141F2202E26ABC184808407A5>. Acesso em: 12 fev. 2020.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017.

VENTURA, Manoel. Com orçamento apertado governo não tem dinheiro para ações contra enchente ou recuperação de estradas. **O globo**, 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/com-orcamento-apertado-governo-nao-tem-dinheiro-para-acoes-contra-enchente-ou-recuperacao-de-estradas-25494301>. Acesso em: 24 maio 2022.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial “à brasileira”. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 407- 440, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/QBYtQGn7fb3PHQP3jbpPmZM/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23 mar. 2023. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200004>

VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição como reserva de justiça. **Lua Nova**, São Paulo, v. 42, n. 97, p. 54-216. 1997. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/Y8JcyfSfzxsjsQSSwqyKHsN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 mar. 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. Rio de Janeiro: Companhia das letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. *In*: VIEIRA, Oscar Vilhena. **Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual**. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 18-24.

VITA, Álvaro de. **Nossa Constituição**. São Paulo: Ática, 1989. ISBN 85 08 03212 9

WILLOUGHBY, Katherine G. **Public Budgeting in Context**. Structure, Law, Reform and Results. New Jersey: Wiley, 2014.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Historia y Constitución**. Madrid: Trotta, 2005.

MATÉRIAS JORNALÍSTICAS

APÓS 100 anos, Previdência enfrenta reformas, déficit e envelhecimento da população. **Agência Senado**, 26 jan. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/01/25/apos-100-anos-previdencia-enfrenta-reformas-deficit-e-envelhecimento-da-populacao#:~:text=Em%20dezembro%20de%202021%2C%20%2C%3%BAltimo,267%2C%20bilh%3%B5es%20neste%20ano>. Acesso em: 09 mai. 2023.

ALMEIDA, Cássia. Brasil tem retrocesso de até três décadas na economia, na educação e no meio ambiente. **O globo**, Rio de Janeiro, 19 jun. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/06/brasil-tem-retrocesso-de-ate-tres-decadas-na-economia-na-educacao-e-no-meio-ambiente.ghtml>. Acesso em: 21 mar. 2023.

ALVARENGA, Darlan. Com recessões e pandemia, PIB do Brasil tem pior década em 120 anos. **G1**, 3 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/com-recessoes-e-pandemia-pib-do-brasil-tem-pior-decada-em-120-anos.ghtml>. Acesso em: 19 fev. 2023.

AMORIN, Daniela. FGV: 87,7% dos trabalhadores informais gostariam de se formalizar via carteira assinada ou CNPJ. **Estadão**, São Paulo, 6 dez. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/carteira-de-trabalho-trabalhador-informal-cnpj-pesquisa-fgv/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BARROSO: 'reforma da Previdência não é escolha ideológica, é escolha aritmética'. **Jornal do Brasil**, 5 out. 2018. Disponível em: <https://www.jb.com.br/pais/2018/10/944389-barroso-reforma-da-previdencia-nao-e-escolha-ideologica-e-escolha-aritmetica.html>. Acesso em: 15 mar. 2023.

CONGRESSO aguarda fim da intervenção no RJ para retomar análise de PECs. **Senado Notícias**, Redação, 25 jul. 2018. Disponível em: Congresso aguarda fim da intervenção no RJ para retomar análise de PECs — Senado Notícias. Acesso em: 21 mar. 2023.

DECRETO de intervenção no RJ suspendeu a tramitação de 536 PECs no Senado. **Senado Notícias**, Redação, 23 fev. 2018. Disponível em: Decreto de intervenção no RJ suspendeu a tramitação de 536 PECs no Senado — Senado Notícias. Acesso em: 21 mar. 2023.

DÉFICIT na Previdência atinge R\$ 261,2 bilhões em 2022, mas arrecadação surpreende com crescimento acima da inflação. **Economic News Brasil**, 19 fev. 2023. Disponível em: <https://www.economicnewsbrasil.com.br/2023/02/19/deficit-na-previdencia-atinge-r-2612-bilhoes-em-2022-mas-arrecadacao-surpreende-com-crescimento-acima-da-inflacao/>. Acesso em: 19 mar. 2023.

DESEMPREGO cai a 8,3% em outubro, com recorde de trabalhadores sem carteira... **UOL**, São Paulo, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/11/30/desemprego-ibge-pnad-continua-mensal-outubro-2022.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 19 fev. 2023.

DOCA, Geralda. Reforma da Previdência: governo Lula quer mudar pensão por morte e aposentadoria por invalidez. **O globo**, Brasília, 1 dez. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/12/reforma-da-previdencia-governo-lula-deve-fazer-mudancas-em-pensao-por-morte-e-aposentadoria-por-invalidez.ghtml>. Acesso em: 19 fev. 2023.

DIÁRIO da Assembleia Nacional Constituinte, 2 fev. 1987., p. 5. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/diarios_anc Acesso em: 03 mai. 2023.

DRUMMOND, Carlos. Pesquisadores descobrem trapaça do governo em cálculos da reforma da Previdência. **Carta Capital**, 17 set. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/pesquisadores-descobrem-trapaca-do-governo-em-calculos-da-reforma-da-previdencia/>. Acesso em: 18 mar. 2023.

ELIAS, Juliana. PIB: Brasil termina 2020 com segunda década perdida — e a pior desde 1900. **CNN Brasil Business**, São Paulo, 3 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/pib-brasil-termina-2020-com-segunda-decada-perdida-e-a-pior-desde-1900/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

FERNANDES, Adriana. Governo quer “validação” de especialistas para reduzir oposição à nova âncora fiscal. **CNN Brasil**, São Paulo, 28 jan. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/governo-quer-validacao-de-especialistas-para-reduzir-oposicao-a-nova-ancora-fiscal/>. Acesso em: 21 mar. 2023.

FREIRE, Tâmara. “Brasil registra para março a maior inflação em 28 anos”. **Reporter rádio nacional**, Rio de Janeiro, 8 abr. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2022-04/brasil-registra-em-marco-maior-inflacao-desde-2003>. Acesso em: 27 abr. 2023.

GERBELLI, João Guilherme. Economia informal no Brasil já equivale ao PIB da Suécia. **Estadão**, São Paulo, 1 dez. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/economia-informal-volta-a-crescer/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

HISTÓRIA do BC. Disponível em: História do BC (bcb.gov.br). Acesso em: 20 mar. 2023.

IDH brasileiro diminui e país perde posição no ranking mundial. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 9 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-09/idh-brasileiro-diminui-pais-cai-posicao-ranking-mundial>. Acesso em: 22 mar. 2023.

INFLAÇÃO anual supera 12% e é a maior dos últimos 19 anos”. **R7**, 11 maio 2022. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/inflacao-anual-supera-12-e-e-a-maior-dos-ultimos-19-anos-28062022>. Acesso em: 19 fev. 2023.

INFLAÇÃO, juros e o voo da galinha: veja, em 8 gráficos, a retrospectiva da economia brasileira em 2022. **G1**, 22 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/12/26/inflacao-juros-e-o-voo-da-galinha-veja-em-8-graficos-a-retrospectiva-da-economia-brasileira-em-2022.ghtml>. Acesso em: 27 abr. 2023.

LEAL, Saul Tourinho. Roberto Campos contra a Constituição. **Migalhas**, 4 jun. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/conversa-constitucional/303657/roberto-campos-contra-a-constituicao>. Acesso em: 19 mar. 2023.

LIMA, Bianca; GERBELLI, Luiz Guilherme. Com PEC 'Kamikaze', teto de gastos sofre 5ª alteração no governo Bolsonaro; economistas veem perda de credibilidade. Com PEC 'Kamikaze', teto de gastos sofre 5ª alteração no governo Bolsonaro; economistas veem perda de credibilidade. **Globo News e G1**, 14 jul 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2022/07/14/com-pec-kamikaze-teto-de-gastos-sofre-5a-alteracao-no-governo-bolsonaro-economistas-veem-perda-de-credibilidade.ghtml>. Acesso em: 21 mar. 2023.

LUCHETE, Felipe. Barroso nega pedido e mantém andamento da PEC sobre o teto de gastos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 out. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-10/barroso-nega-pedido-mantem-andamento-pec-teto-gastos>. Acesso em: 12 mar. 2023.

MADEIRO, Carlos. Quebrar sigilo da Previdência afetaria mercados e tramitação, diz governo. **Uol**, Maceió, 24 abr. 2019. Disponível em: Quebrar sigilo da Previdência afetaria mercados e tramitação, diz governo - 22/04/2019 - UOL Economia. Acesso em: 18 mar. 2023.

MAIA, Flávia. PEC Kamikaze: Partido Novo pede ao STF suspensão imediata da emenda constitucional. **Jota**, Brasília, 18 jul. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/partido-novo-suspensao-imediata-pec-kamikaze-18072022>. Acesso em: 21 mar. 2023.

MINISTRO Barroso vota pela manutenção de regras da Reforma da Previdência de 2019. **Portal STF**, 16 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494269&ori=1>. Acesso em: 21 mar. 2023.

NASSIF, Tamara; CANDAL, Ludmila. Lula vai enfrentar o maior desafio econômico desde Plano Real, diz Máílson à CNN. **CNN Brasil**, São Paulo, 25 dez. 2022. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/business/lula-vai-enfrentar-o-maior-desafio-economico-desde-plano-real-diz-mailson-a-cnn/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

PARADELLA, Rodrigo. Saúde avança, mas segue longe do idealizado em 1988. **Agência IBGE notícias**. 29 maio 2018. Disponível em: Saúde avança, mas segue longe do idealizado em 1988 | Agência de Notícias (ibge.gov.br). Acesso em: 22 mar. 2023.

PEREIRA, Monica. O INSS parece um carro num precipício', afirma Fábio Zambitte, professor e advogado que participou da equipe de transição de Lula. **Extra**, 26 dez. 2022. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/o-inss-parece-um-carro-num-precipicio-afirma-fabio-zambitte-professor-advogado-que-participou-da-equipe-de-transicao-de-lula-25632268.html>. Acesso em: 19 fev. 2023.

PNS 2019: sete em cada dez pessoas que procuram o mesmo serviço de saúde vão à rede pública. **Agência IBGE notícias**, 4 set. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28793-pns-2019-sete-em-cada-dez-pessoas-que-procuram-o-mesmo-servico-de-saude-vao-a-rede-publica>. Acesso em: 22 mar. 2023.

PT pede quebra no teto de gastos públicos para investimentos no combate a fome. **Portal STF**, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=465060&ori=1>. Acesso em: 21 mar. 2023.

REPÚBLICA Federativa do Brasil. Assembleia Nacional Constituinte. **Diário**. Ano XLII, n. 001, Capital Federal, 2 fev. 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/001anc02Fev1987.pdf#page=>. Acesso em: 4 abr. 2023.

ROMBO da Previdência cresce 6% e chega a R\$ 261 bilhões em um ano. **R7**, 12 fev. 2023. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/rombo-da-previdencia-cresce-6-e-chega-a-r-261-bilhoes-em-um-ano-12022023>. Acesso em: 19 mar. 2023.

SILVEIRA, Daniel. Extrema pobreza bate recorde no Brasil em dois anos de pandemia, diz IBGE. **G1**, Rio de Janeiro, 2 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/12/02/extrema-pobreza-bate-recorde-no-brasil-em-dois-anos-de-pandemia-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 19 fev. 2023.

TEMÓTEO, Antonio. Situação orçamentária e financeira é desafiadora, diz Ministério da Economia. **Estadão**, São Paulo, 5 dez. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/situacao-orcamentaria-e-financeira-e-desafiadora-diz-ministerio-da-economia/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

TUON, Ligia. Lara Resende: há um enorme terrorismo sobre dívida em 100% do PIB no país. **Exame**, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://exame.com/economia/lara-resende-ha-um-enorme-terrorismo-sobre-divida-em-100-do-pib-no-pais/>. Acesso em: 19 mar. 2023.

ULYSSES rebate críticas de Sarney contra a Constituinte. **Folha de São Paulo**, 16 jul. 1988. Disponível em: 1988_11 a 17 de Julho_104.pdf (senado.leg.br). Acesso em: 20 mar. 2023.

RELATÓRIOS

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC, **Portal da Transparência**. 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/24000-ministerio-da-ciencia--tecnologia--inovacoes-e-comunicacoes>. Acesso em: 21 maio 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Serviços da dívida pública federal interna. **Portal da Transparência**. 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoaes/acao/0455-servicos-da-divida-publica-federal-interna>. Acesso em: 21 maio 2022.

TESOURO NACIONAL. **Relatório anual da dívida pública federal**. 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:42534. Acesso em: 12 abr. 2022.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança 34448. Impetrantes: Jandira Feghali e outros; Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados; Brasília, DF, 10 Out. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/barroso-nega-pedido-mantem-andamento.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade 6254. Requerentes: Associação Nacional dos Defensores Públicos; Requeridos: Câmara dos Deputados; Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5814691>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade 6255. Requerentes: Associação dos Magistrados Brasileiros e outros; Requeridos: Câmara dos Deputados; Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5814692>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade 6256. Requerentes: Associação dos Magistrados Brasileiros e outros; Requeridos: Câmara dos Deputados; Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5814703>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade 6258. Requerentes: Associação dos Juízes Federais do Brasil; Requeridos: Câmara dos Deputados; Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5814708>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade 6361. Requerentes: União Nacional dos Auditores e técnicos federais de finanças e controle - Unacon; Requeridos: Câmara dos Deputados; Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886033>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade 6384. Requerentes: Associação Nacional dos delegados de polícia federal - ADPF; Requeridos: Câmara dos Deputados; Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5892097>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade 6916. Requerentes: Associação dos delegados de polícia do Brasil; Requeridos: Presidente da República; Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6203552>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade 6289. Requerentes: Associação dos juízes federais do Brasil; Requeridos: Câmara dos deputados; Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5836735>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade 6279. Requerentes: Partido dos Trabalhadores – PT; Requeridos: Câmara dos deputados; Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5828258>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade 6367. Requerentes: Unafisco Nacional – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Requeridos: Câmara dos deputados; Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5887680>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade 6385. Requerentes: Associação Nacional dos Delegados de polícia federal; Requeridos: Câmara dos deputados; Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5892098>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 831. Requerente: Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores; Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados e Mesa da Câmara do Senado Federal. Brasília, DF, 26 Nov. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160211>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5643. Requerente: Federação Nacional dos servidores e empregados públicos estaduais e do distrito federal - Fenasepe; Requerido: Congresso Nacional. Brasília, DF, 11 Mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5119673>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5680. Requerente: Partido socialismo e liberdade (p-sol); Requerido: Congresso Nacional. Brasília, DF, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5157574>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5658. Requerente: Partido democrático trabalhista; Requerido: Congresso Nacional. Brasília, DF.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5132872>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5715. Requerente: Partido dos trabalhadores; Requerido: Congresso Nacional. Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5203351>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5633. Requerente: Associação dos magistrados brasileiros e outros; Requerido: Presidente da República. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5112200>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5734. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação; Requerido: Câmara dos Deputados. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5215453>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5715. Requerente: Partido dos Trabalhadores em Educação; Requerido: Congresso Nacional. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5203351>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Cível Originária 724. Autor: Estado do Maranhão. Réu: União Federal. Brasília, DF, 27 abr. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756816091>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 252555. Recorrente: Nacional Central de Distribuição de Alimentos Ltda. Recorrido: União Federal. Brasília, DF, 24 nov. 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622640>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança 36.435. Impetrante: Danilo Jorge de Barros Cabral. Impetrado: Ministro do Estado da Economia. Brasília, DF, 5 maio 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5680815>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança 36.433. Impetrante: rede sustentabilidade. Impetrado: Secretário Especial de previdência e trabalho do Ministério da Economia. Brasília, DF, 5 maio 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5679803>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança 35.535. Impetrante: Arnaldo Faria de Sá e outro; Impetrado: Presidente da República. Brasília, DF, 25 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5354303>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 566007. Recorrente: Rodoviário Nova Era Ltda; Recorrido: Presidente da República. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2563761>. Acesso em: 18 mar. 2023.

DICIONÁRIO

INTERAÇÃO. *In:* DICIONÁRIO Michaelis. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/intera%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

INTERAÇÃO. *In:* DICIONÁRIO Online de Português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/interacao/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

RESULTADO NOMINAL. *In:* GLOSSÁRIO orçamentário do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/orcamentario/termo/resultado_nominal. Acesso em: 05 mai. 2023.