

A SUPREMACIA DESAFIADA: COMO O INSULAMENTO DAS DECISÕES ECONÔMICAS CONSTRANGE O PROJETO CONSTITUCIONAL

CHALLENGED SUPREMACY: HOW THE INSULATION OF ECONOMIC DECISIONS DAMAGES THE CONSTITUTIONAL PROJECT

Claudia Beeck Moreira de Souza¹

Resumo: Este artigo analisa o tema da supremacia constitucional em relação às políticas econômicas e orçamentárias, temas que em geral são considerados secundários, como normas de políticas públicas indevidamente inseridas no Texto Constitucional e que, por isso, podem reiteradamente ser substituídas por outras no processo de reforma, para atender os desígnios do governo eleito ou as pressões advindas das crises econômicas. Este artigo pretende explicar a complexidade da mencionada reflexão, tendo em conta o reconhecimento de dois problemas principais: (i) o afastamento entre economia e política, diante da produção doutrinária do século passado, que pensava a economia como uma área mais neutra e eficiente do que a política e (iii) a fragilidade do modelo nacional-desenvolvimentista, controvertido desde os debates Constituintes e, especialmente, a partir da década de 90, diante das fortes crises inflacionárias e do cenário internacional de hegemonia do paradigma neoliberal. O trabalho pressupõe que o direito constitucional deve dominar também dos debates quanto a políticas econômicas e orçamentárias, pela lógica da supremacia constitucional. Em última análise, portanto, as políticas públicas, independentemente dos modelos de desenvolvimento à que se aliem e do orçamento disponível, precisam estar de acordo com os princípios, direitos e objetivos constitucionais.

Abstract: This article analyzes the theme of constitutional supremacy in relation to economic policies. This theme is generally considered secondary in the Constitution, which authorizes its modification by reform, to meet the interests of the elected government or the pressures arising from economic crises. This article aims to

¹ Doutoranda em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná.

explain the complexity of the aforementioned reflection, taking into account two main problems: (i) the gap between economics and politics, in view of the doctrinal production of the last century, which thought of the economy as a more neutral and efficient than politics and (iii) the fragility of the national-developmental model, controversial since the Constituent debates and, especially, since the 90's, in the face of strong inflationary crises and the international scenario of hegemony of the neoliberal paradigm. The work presupposes that constitutional law must dominate the debates regarding economic policies by the logic of constitutional supremacy. Ultimately, therefore, public policies, regardless of the development models to which they are attached and the budget available, need to be in accordance with constitutional principles, rights and objectives.

Palavras-chave: Supremacia constitucional; políticas econômicas; desenvolvimento e emendas constitucionais;

Key -words: Constitutional supremacy; economic policies; constitutional development and constitutional amendments;

Introdução

A Constituição, soberana, é uma norma criada para a resistência. Fixam-se as cláusulas constitucionais e criam-se expectativas de que elas resistirão aos diversos desafios diante dos quais certamente serão submetidas. VIEIRA, em livro no qual avalia a hipótese de uma suposta crise constitucional, no Brasil do pós-2013, considera de forma otimista que a Constituição brasileira, muita embora tenha enfrentado (e neste momento ainda esteja enfrentando gravemente) ataques, teria sido capaz de demonstrar uma “resiliência surpreendente adaptando-se a diversos imperativos de natureza econômica, política e social, por intermédio de reformas”². O argumento é o de que, havendo necessidade, a Constituição é alterada para se

²Vieira, Oscar Vilhena. A batalha dos poderes. Rio de Janeiro: Companhia das letras, 2018. p. 06.

atualizar diante das demandas econômicas, políticas e sociais, sem que isso afete seu núcleo.

Paralelamente, em outro momento do mesmo livro, o autor comenta uma destas reformas pelas quais passou a Constituição, promovida por iniciativa de Michel Temer, a Emenda Constitucional 95/2016, diante do que destaco especialmente uma frase:

Caso os governos não sejam capazes de reduzir despesas financeiras, reformar a previdência social de forma a torná-la menos regressiva e eliminar privilégios e desonerações, a emenda claramente terá um forte impacto sobre o cerne do estado de bem estar projetado pela constituinte de 1988, afrontando os pisos constitucionais voltados a assegurar os direitos à saúde e à educação. **Por si só, essa medida já pode ser considerada um ataque por parte do governo Temer contra os direitos sociais previstos no texto da Constituição de 1988**” (grifos nossos)³.

Essa colocação impõe uma reflexão: as reformas que implicam impactos no projeto de Estado de bem-estar fixado em 1988 são benéficas para a manutenção/adaptação do sistema ou representam, de outro modo, a descaracterização do sistema? Na segunda hipótese, na linha do que ensina LANDAU, quanto ao constitucionalismo abusivo, poder-se-ia afirmar que mediante alterações pontuais, ficticiamente técnicas, indiretamente se escava todo o sistema de proteção dos direitos sociais, pela limitação orçamentária e pela adoção de políticas econômicas que não priorizam esses direitos ou não são eficientes em priorizá-los. Pela reforma pontual e técnica, atinge-se a essência da Constituição⁴.

Por mais que se possa inicialmente considerar que tais escolhas são escolhas do governo legitimado no processo eleitoral ou são escolhas aprovadas em processo formal de emenda constitucional no Parlamento, essas respostas formais não são mais suficientes para o constitucionalismo do século XXI.

Portanto, o artigo pretende lançar reflexão para o mal-estar decorrente do afastamento entre as decisões econômicas e a política, da celeuma quanto ao modelo de desenvolvimento adotado em 88 e da relativização da supremacia constitucional neste tocante. A proposta é a de que em um sistema constitucional nada deve escapar do parâmetro constitucional (nem mesmo a economia e o orçamento) e embora exista uma larga margem de políticas e propostas de

³ Ibidem, p. 27.

⁴ Landau, David. “Abusive Constitutionalism”. Davis Law Review, vol. 47, 2013. Disponível em: <<https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1Landau.pdf>. > Acesso em :12 set. 2020.

desenvolvimento possíveis, eles sempre devem visar atender a realização dos princípios constitucionais e direitos fundamentais.

I - O pano de fundo: afastamento entre política e economia

BALKIN revela que a Constituição tem por função permitir (e de certa maneira obrigar) que as divergências ocorram dentro da política e não fora dela⁵. Na linha do que defende, estar dentro da política é estar dentro do debate público, devidamente situado nos limites da própria Constituição. É interessante pensar que no texto de BALKIN (a respeito das situações de crise constitucional) as hipóteses de crise sempre estão relacionadas, de algum modo, ao descumprimento das normas. Há crise, segundo ele, quando os políticos ou funcionários de governo afirmam que não seguirão as normas constitucionais, ou mesmo muitas pessoas se recusam a obedecê-las, por exemplo. A questão crucial parece ser a de saber distinguir qual o grau de descumprimento ao qual a Constituição precisa ser submetida para que se possa afirmar a situação da crise. Aplicando esse raciocínio ao tema da ordem econômica e orçamentária brasileira, a questão parece ser ainda mais sofisticada.

Como se explicará, nos tópicos seguintes, desde a Constituinte existe uma intenção de reforma permanente dos assuntos alocados na ordem econômica e orçamentária e uma defesa reiterada do afastamento destas matérias do debate público. A princípio se poderia argumentar que respeitadas as formalidades do processo constituinte reformador, nada se teria a objetar quanto ao tema. Todavia, essa resposta não é mais suficiente, diante das questões já expostas por LANDAU, quanto ao uso de mecanismos de mudança constitucional que são capazes de erodir a própria ordem democrática⁶.

O primeiro assunto que pretendo tratar diz respeito ao afastamento entre a constituição política, a constituição econômica e a constituição orçamentária, que dificulta o debate e o controle das últimas duas. Esse afastamento é parte de um fenômeno mais complexo, mais antigo e mais abrangente, para o qual apontam

⁵ Balkin, Jack. "Constitutional Crisis and Constitutional Rot". In: Graber, Mark, Levinson, Sanford, Tushnet, Mark (Coord.). *Constitutional Democracy in Crisis?* Oxford University Press, 2018.

⁶ Landau, David. Op. Cit., s/p.

ABRUCIO e LOUREIRO, que é o fenômeno do afastamento doutrinário entre a economia e política, no decorrer do século XX⁷.

De acordo com ABRUCIO e LOUREIRO existe desde o início do século passado, um discurso que visa destacar a economia da política, argumentando que a economia, por ser uma área de atuação e estudo mais neutra e eficiente, não deveria ser indevidamente perturbada pela caótica área da política. Esse discurso defende que a política e as esferas de debate público, por seu caráter desordenado, prejudicam a tomada de decisões econômicas, em prejuízo da própria democracia e da realização de direitos.

Como colocado, ABRUCIO e LOUREIRO indicam que os economistas clássicos como Smith e Marx pensavam economia e política como temas inseparáveis, embora pudessem ter análises diversas ou críticas quanto as implicações de uma em relação a outra. Todavia, a partir do século XX, houve a ascensão do pensamento que propõe a dissociação ou mesmo a oposição entre a economia e a política. Isso estaria inclusive refletido no pensamento de autores como Keynes e Schumpeter, que embora compreendam a interação entre Estado e economia, entendem que a política econômica deve estar centrada em uma burocracia especializada⁸.

Ainda, de acordo com os autores, passou-se a defender que “a governabilidade e a efetiva capacidade decisória do Estado só podem ser garantidas se houver insulamento das decisões econômicas de qualquer interferência política”⁹, pois a política é um espaço irracional e ineficiente. Esse afastamento entre economia e política acontece em um crescente no século XX e tem seu ápice no final do século, aliado a hegemonia da doutrina neoliberal. Tem-se a compreensão de que a política e os espaços de participação democrática contaminam de maneira indevida a racionalidade das decisões econômicas.

O que se pretende demonstrar aqui é que essas questões abstratas notados por ABRUCIO E LOUREIRO, na doutrina econômica, tem reflexos no Texto Constitucional brasileiro e na leitura que se faz dele. É revelador dessa influência o debate travado entre Sarney e Ulysses, no processo de elaboração da Constituição,

⁷ Loureiro, Maria Rita e Abrucio, Fernando Luis. “Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo”. In Revista de Economia Política, vol. 32, nº 4 (129), 2012, São Paulo, pp. 615-633.

⁸ Idem.

⁹ Ibidem, p. 617.

diante da inserção de cláusulas no Texto Constitucional que causavam receio de ingovernabilidade, por visar submeter a economia às escolhas políticas do Constituinte. O assunto é trazido por VIEIRA:

Sarney decidiu partir para o confronto com a Assembleia Constituinte e, em cadeia nacional de rádio e televisão, fez críticas contundentes ao conteúdo estatista da Constituição. [...] Primeiro, há o receio de que alguns dos seus artigos desencorajem a produção, afastem capitais, sejam adversos à iniciativa privada e terminem por induzir ao ócio e à improdutividade. Segundo, [receia-se] que outros dispositivos possam transformar o Brasil, um país novo, que precisa de trabalho, em uma máquina emperrada e em retrocesso.

(...) A reação de Ulysses Guimarães foi imediata (...) fez um discurso histórico, em que afirmou que a “governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis”...¹⁰

Portanto, desde o início houve forte resistência em tentar submeter a esfera econômica ou orçamentária ao ideal constitucional. Mas, mesmo para além dos debates quanto ao fundamento da ordem constitucional, o afastamento do diálogo entre economia, orçamento e política direciona para que se afaste mais uma vez a política do plano do debate, quando se coloca em questão a escolha dos meios pelos quais acessar os objetivos constitucionais: “los economistas ya no se limitan a elaborar marcos conceptuales para la implementación de reformas de políticas públicas, sino que también los transforman em guias de accion para el debate público”¹¹.

LOUREIRO, mais uma vez, analisando especificamente a trajetória do segmento social dos economistas e a sua influência nas decisões políticas no século XX, chama a atenção ainda, para o fato de terem eles, como aqui já indicado, substituído de certo modo os políticos tradicionais, porém sendo menos questionados em suas decisões, por conta exatamente desta atribuída característica técnico-científica¹².

¹⁰ Vieira, Oscar Vilhena. Op. Cit., p. 62.

¹¹ Biglaiser, Glen. “La internacionalizacion de las ideas económicas em Argentina”. In Montecinos, Veronica e Markoff, John (Coord.): Economistas en las Americas. Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 2016.

¹² “A formação de um segmento específico das elites dirigentes no Brasil, aquele que se identifica e se legitima não pela representação partidária e eleitoral e sim pela competência técnicocientífica. Facilitada pela situação autoritária e pela fragilidade do sistema partidário, essa elite ascende aos postos de poder nos organismos governamentais sem grande competição com seus concorrentes externos (políticos tradicionais ou homens de partido). Suas lutas concentram-se nas disputas internas, concernentes aos diferentes projetos de desenvolvimento ou às alternativas de políticas econômicas”. Loureiro, Maria Rita. Os economistas no governo: gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

É preciso reconhecer que há séria dificuldade em verificar a constitucionalidade das políticas econômicas e orçamentárias (os meios) adotadas para atingir os objetivos constitucionais, quando estas decisões são justificadas por argumentos técnicos de economistas. Um caminho seria verificar se a proposta apresentada está de acordo com o modelo de desenvolvimento proposto pela Constituição, todavia, existe divergência inclusive em relação a qual o modelo adotado e se ele está ou não à disposição do Constituinte Reformador.

II – O modelo de desenvolvimento como parâmetro de controle (e a controvérsia quanto ao modelo de desenvolvimento)

O afastamento entre as decisões tidas por políticas na Constituição (definição de direitos e organização do Estado, principalmente) e a decisões econômicas e orçamentárias tem outro fundamento, notado por GARGARELLA, que estaria na dinâmica da elaboração das constituições latino-americanas em geral. De acordo com o autor, o fenômeno de constitucionalização na região costuma acompanhar a realização de acordos entre liberais e conservadores. Isso faz com que muito embora exista a conquista de espaço nos textos constitucionais para a declaração de diversos direitos, não há transformação no que ele chama de “casa de máquinas” da Constituição, a estrutura de poder que seria capaz de promover esses direitos de maneira mais eficiente: “se dedican a expandir los derechos existentes, pero sin incorporar las modificaciones acordes y necesarias, en el otra área fundamental de la Constitución, de la organización del poder”¹³.

Há uma contradição entre os direitos assegurados, as políticas que seriam necessárias para dar efetividade a estes direitos e os espaços de privilégios que continuam presentes, como alerta SALLUM JR. “... ao mesmo tempo que garantiu e ampliou os direitos de quem não os tinha (...) a Constituição reforçou ou mesmo criou um grande número de privilégios que se tornaram obstáculos¹⁴.

VIEIRA, na análise que faz, já referida, das limitações enfrentadas pelo projeto Constitucional de 1988 diante de seus trinta anos de vigência, também

¹³ Gargarella, Roberto. El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina. Buenos Aires: Katz, 2015.

¹⁴ Sallum Jr. Brasília. “Tradição política e crise de Estado” em Lua Nova, n. 32, 1994, São Paulo, disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000100008>. Acesso em 25 set. 2020.

sinaliza para a dificuldade de executar a tarefa da efetivação de direitos, paralelamente a manutenção de privilégios, especialmente nos momentos em que a economia não é favorável e o orçamento é limitado. Em um momento do texto, o autor reconhece que a Emenda n. 95 colocou em xeque a organização orçamentária estipulada pela Constituição para o financiamento do sistema de saúde e educação:

O sistema político e a carta de direitos encontram-se basicamente preservados.

Talvez a maior alteração no campo dos direitos sociais tenha ocorrido somente 29 anos depois da promulgação da Constituição, com a aprovação, no governo de Michel Temer, da emenda no 95, de 2017, que estabeleceu um teto para os gastos públicos. **Isso afetou o sistema de vinculação orçamentária voltado a financiar parte dos direitos sociais, como educação e saúde**¹⁵.

A questão que se coloca, então: é possível afirmar que o sistema de direitos continua intacto quando ocorre restrição no financiamento destes direitos? É possível adotar uma análise segregada da Constituição, que afasta os princípios e direitos da ordem econômica e orçamentária, permitindo que pela sua reforma se restrinjam conquistas de direitos sociais já alavancadas em períodos anteriores?

A leitura desarticulada da Constituição foi percebida por BERCOVICI e MASSONETO, em já clássico texto produzido em 2006, quanto a negação do caráter dirigente da Constituição, em relação aos temas econômicos e orçamentários. Os autores perceberam a problemática desta fragmentação (alimentada pelo contexto geral do afastamento entre política e economia) denunciando que a efetivação dos direitos teria ficado à margem das limitações supostamente técnicas engendradas pela ordem econômica e orçamentária e isto traria, na prática, a agonia da Constituição¹⁶.

Pelas definições da Constituição de 1988 o Estado teria diversos papéis importantes na organização da economia e efetivação dos direitos fundamentais, no entanto, existe uma questão dogmática, um desencaixe técnico no direito constitucional brasileiro: “a separação (...) entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse nenhuma relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988¹⁷”.

¹⁵ VIEIRA, Oscar Vilhena. Op. Cit., p. 65.

¹⁶ Bercovici, Gilberto e Massonetto, Luis Fernando. “A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica”. In Boletim de ciências econômicas, V. LXIX, 2006, Coimbra, p. 57-77.

¹⁷ Ibidem, p.

Para compreender a complexidade do fenômeno que aqui se pretende destacar é preciso observar que as dificuldades de definir um Estado com estrutura de poder compatível com a realização dos direitos propostos na Constituição de 1988, advém também do fato de que o modelo de desenvolvimento sempre foi controvertido. Segundo explicado por ALMEIDA, o Brasil foi um dos últimos países da América Latina a aderir aos programas de reforma econômica e o fez ainda de maneira lenta e hesitante¹⁸. Isso porque havia aqui uma ideia econômica dominante no cenário nacional, ainda na década de 80, quanto ao papel do Estado, quanto ao modelo de desenvolvimento, que se manteve durante o período da democratização.

Tanto os militares como os opositores manifestavam igualmente a crença no modelo de desenvolvimento praticado até então (nacional-desenvolvimentismo): “a oposição política democrática compartilhava com as elites políticas, militares e tecnocráticas favoráveis ao regime a mesma fé nas estratégias de desenvolvimento conduzidas pelo Estado”¹⁹. Havia uma crítica em relação a necessária transparência dos processos decisórios e mesmo em relação a necessária compatibilização entre desenvolvimento e justiça social, por parte dos opositores ao regime, mas a “oposição democrática também abominava a ideia de políticas de estabilização via austeridade monetária e contenção fiscal”²⁰.

Deste modo, as modificações no modelo de desenvolvimento não foram postas na Constituição de 1988, vieram depois da sua promulgação e por conta do cenário fático, pois, de acordo com a autora, as ferramentas do desenvolvimentismo não deram cabo das dificuldades econômicas, inflação descontrolada e pressão internacional. Na mesma linha, Claudio COUTO defende que a opção pelo nacional-desenvolvimentismo no texto originário da Constituição se deu diante de uma falta de análise de conjuntura da economia mundial e uma falta de conhecimento da verdadeira situação das contas nacionais²¹.

Propunha-se a realização de direitos e a participação do Estado nesta realização, todavia, o modelo de desenvolvimento conhecido e adotado pelo Brasil

¹⁸ Almeida, Maria Hermínia Tavares de. “Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil”. In: DADOS- Revista de Ciências Sociais, vol. 39, n 2, 1996, Rio de Janeiro, pp. 213 a 234.

¹⁹ Ibidem, p. 220.

²⁰ Idem.

²¹ Couto, Claudio Gonçalves. “A longa Constituinte: Reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil”. In Dados, vol. 41, n. 01, 1998, Rio de Janeiro, disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000100002>. Acesso em 25 set. 2020.

naquele momento (modelo nacional-desenvolvimentista iniciado na era Vargas) já agonizava com o final de ditadura e diante de um movimento global de ascensão do capitalismo de viés neoliberal: “As inovações que esse processo requeria, contudo, exigiam (...) a remoção de parte do ordenamento constitucional que acabara de ser criado²².

Assim, percebe-se que ao buscar respostas na Constituição, em relação a forma pela qual o Constituinte Originário buscava obter o crescimento econômico e a estabilidade necessária para o cumprimento dos direitos fundamentais consignados, por exemplo), verifica-se que esta resposta, já naquele momento histórico, era controvertida. É necessário, portanto, considerar que a substituição do regime autoritário pelo regime democrático, foi acompanhada também da passagem de um regime nacional-desenvolvimentista, para uma situação de liberalização econômica. Em 1996, ALMEIDA identificava já a situação da nova relação entre Estado e mercado. Para a autora, o momento de construção da nova ordem democrática no país foi, também, o momento de ruína do modelo de desenvolvimento que vigorou por quase um século inteiro e transformou o Brasil em uma sociedade urbana e industrial (o nacional-desenvolvimentismo)²³.

Os governos civis até buscaram conter a crise inflacionária sem a adoção de medidas ortodoxas, mas com fracasso absoluto: “Ao fim do mandato de Sarney, questões como austeridade fiscal, desregulamentação, privatização e liberalização do comércio exterior entraram, a contragosto, no debate”²⁴. A inaugurada Constituição, a partir de um processo complexo, então, passou a ter o seu modelo de desenvolvimento reformado: “A implementação de tais políticas revelou-se não uma jornada em linha reta rumo à liberalização, mas um complexo processo de negociação, algumas vezes caso a caso, com movimentos de avanço e recuo”²⁵.

SALLUM JR também argumenta que, naquele momento, o processo constituinte não era considerado adequadamente, uma vez que a superação da crise democrática não implicava, em automático, a superação do Estado desenvolvimentista: “a transição não pode ser mais entendida apenas como uma mudança do regime político autoritário, mas também como uma alteração no tipo de

²² Idem.

²³ Almeida, Maria Hermínia Teixeira. Op. Cit., p.213.

²⁴ Ibidem, p. 217.

²⁵ Ibidem, p. 218.

Estado a ele associado”²⁶. Arrematando, o autor revela que essa polarização ideológica perdurou, pois, a transição do modelo de desenvolvimento não se encerrou na Constituinte de 1988. Quanto ao debate da agenda econômica, essa transição persistiu. No entanto, na década de 90, o discurso desenvolvimentista foi baqueado pela realidade da crise econômica que se impôs e, nas palavras do autor, se tornou efetivamente anacrônico, dando espaço as propostas reformistas²⁷.

Portanto, o que se confirma pelas leituras acima expostas é que a Constituição enfrentou questões práticas da ruína do modelo nacional-desenvolvimentista logo nos anos iniciais da sua vigência. Isso implicou uma série de reformas, já na década seguinte e mais que isso, uma prática: a de adequar o texto constitucional a política econômica de governo e aos limites orçamentários.

BERCOVICI e MASSONETO reconhecem o conflito existente entre o modelo de desenvolvimento adotado pela Constituição, o cenário determinado pelo capitalismo financeirizado e crises econômicas, e os riscos da falta de debate franco a respeito do problema das reformas constitucionais nestes pontos. Ao invés de buscar soluções para manter o modelo de desenvolvimento e inseri-lo diante dos novos desafios, a negação em discutir o modelo de desenvolvimento possível, faz com que as limitações financeiras ou opções adotadas pela equipe econômica moldem a Constituição e não o contrário: “impõe-se a rigidez dos instrumentos financeiros às boas intenções do constitucionalismo”²⁸.

Se a Constituição não está de acordo com o que pretende o novo governo, muda-se a Constituição, como indicam COUTO e ARANTES. Virou praxe no modelo brasileiro reformar a Constituição para viabilizar a agenda econômica, de modo que, segundo eles teríamos uma espécie de agenda constituinte nunca encerrada: “o país permaneceu numa espécie de agenda constituinte, como se, paradoxalmente, o processo de reconstitucionalização não houvesse se encerrado”²⁹.

Aqui existem duas hipóteses de análise: A primeira indica que o modelo de desenvolvimento teria sofrido um “envelhecimento subido” e “caducado logo após o seu nascimento”. A outra hipótese é a de que por ter constitucionalizado

²⁶ Sallum Jr, Brasilino. Op. Cit., s/n.

²⁷ Idem.

²⁸ Bercovici, Gilberto e Massonetto, Luís Fernando. Op. Cit. p. 61.

²⁹ Couto, Claudio Gonçalves e Arantes, Rogério Bastos. “Constituição, governo e democracia no Brasil”. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, n. 61, 2006, p. 41-62. p. 41. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n61/a03v2161>>. Acesso em 25 set. 2020.

indevidamente temas que não tem natureza principiológica, a Constituição “nos legou um peculiar *modus operandi* de produção normativa”³⁰.

Parece que qualquer que seja a hipótese (ou mesmo que sejam ambas), a preocupação continua: é preciso integrar a leitura do modelo de desenvolvimento com o efetivo cumprimento dos direitos fundamentais.

Conclusão

A primeira conclusão relevante, que se revela diante do primeiro tópico da pesquisa, é quanto a necessária reaproximação entre política e economia. Se vislumbra, segundo LOUREIRO, na economia mesmo, depois de décadas de hegemonia neoliberal, manifestações contrárias a concepção reducionista da política: “evidências empíricas começam a se acumular em direção à ideia de que sistemas políticos mais representativos e/ou de sociedades mais inclusivas em termos de tomadas de decisões podem ter melhores desempenhos econômicos”³¹.

De outro lado, é preciso aplicar o raciocínio também a leitura da Constituição, verificando se os modelos de desenvolvimento (e as políticas a eles alinhadas) são ou não compatíveis com o projeto constitucional. Sem a devida leitura e interpretação sistemática dos diferentes capítulos constitucionais pertinentes, a maquinaria constitucional conservadora pode impedir a realização da parcela constitucional progressista. Se a realização dos direitos fundamentais se faz pelas políticas econômicas e pelo gasto público, é preciso criar uma contribuição teórica significativa, da perspectiva do direito constitucional, para auxiliar a elaboração e a execução deste gasto público.

Portanto, as reformas e as propostas de políticas públicas precisam continuar submetidas aos parâmetros constitucionais. Uma política econômica que é ineficiente neste sentido, é inconstitucional. Uma reforma que pode causar impactos negativos na prestação de direitos já conquistados, como o financiamento de saúde e educação, é inconstitucional, independentemente de obter ou não o quórum de aprovação ou de ser ou não declarada assim pelo Judiciário (o Judiciário é um bastião de defesa da constituição, mas não pode ser o único. Se insuficiente, precisa ser devidamente provocado e criticado academicamente).

³⁰ Ibidem, p. 43.

³¹ Loureiro, Maria Rita. Op. Cit., s/p.

A dificuldade que aqui se aponta, em relação ao controle de constitucionalidade das emendas, neste texto especificamente em matéria econômica e orçamentária, é uma dificuldade notada pela doutrina recente, não apenas do sistema constitucional brasileiro, mas do fenômeno constitucional contemporâneo e inclusive dos mecanismos internacionais³².

Aqui, mais uma vez a contribuição de GARGARELLA, segundo o qual, muitas vezes a grande ameaça para a realização da Constituição pode estar nela mesma. De modo que deixar de debater a constitucionalidade das emendas reformistas do modelo de estado e dos temas orçamentários, pode ser um atalho falho, uma resposta antiquada para um problema novo:” se trata de una amenaza que proviene desde el próprio corazón de la Constitución.³³

De modo que, mais uma vez, ressalta-se a importância da aproximação entre a economia e a política, a aproximação entre constituição política, econômica e orçamentária, para que mesmo as decisões econômicas e as prioridades de gasto, sejam tomadas a partir de parâmetros constitucionais. E mais: que não baste para isso promover emendas, mas que estas emendas, analisadas de maneira aprofundada, também se submetam ao controle de constitucionalidade, pelos impactos que conjuntamente (e mesmo indiretamente) possam causar à realização dos direitos fundamentais.

Na obra aqui analisada, a respeito do mal-estar constitucional brasileiro, vivenciado a partir de 2013, VIEIRA em certo momento repete o mantra da Supremacia da Constituição, tanto no viés político, quanto jurídico:

A supremacia da constituição é um fato tanto político como jurídico. Politicamente a constituição reivindica um lugar de proeminência em relação às demais normas do ordenamento jurídico pelo fato de ser a expressão da vontade constituinte, enquanto as demais leis são produto da vontade constituída. Juridicamente essa supremacia é assegurada tanto pela rigidez emprestada às constituições como pelo estabelecimento de mecanismos de proteção de sua integridade, como o controle de constitucionalidade³⁴.

É uma trivialidade do direito constitucional. Aí, quando se analisa o mal-estar constitucional que teria sido iniciado em 2013, é preciso reconhecer que quanto ao modelo de desenvolvimento esse mal-estar está presente desde a origem,

³² Landau, David. Op. Cit., s/p.

³³ Gargarella, Roberto. Op. Cit., s/p.

³⁴ Vieira, Oscar Vilhena. Op. Cit. p. 40.

permeado ainda por um contexto de distanciamento entre a economia e a política e coroado pelo advento, paralelo, da hegemonia internacional do modelo neoliberal.

A verificação desta problemática – qual o modelo de desenvolvimento presente na Constituição e qual a compatibilidade das políticas públicas adotadas em relação à ele, diferentemente do que se tem colocado, não se trata de uma questão de direito econômico ou de direitos financeiro unicamente – se trata de uma questão de teoria do direito e de direito constitucional: da manutenção do postulado da supremacia constitucional e da própria normatividade da Constituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, Maria Hermínia Tavares de. “Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil”. In: DADOS- Revista de Ciências Sociais, vol. 39, n 2, 1996, Rio de Janeiro, pp. 213 a 234.

Balkin, Jack. “Constitutional Crisis and Constitutional Rot”. In: Graber, Mark, Levinson, Sanford, Tushnet, Mark (Coord.). *Constitutional Democracy in Crisis?* Oxford University Press, 2018.

Bercovici, Gilberto e Massonetto, Luis Fernando. “A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica”. In *Boletim de ciências econômicas*, V. LXIX, 2006, Coimbra, p. 57-77.

Biglaiser, Glen. “La internacionalización de las ideas económicas en Argentina”. In Montecinos, Veronica e Markoff, John (Coord.): *Economistas en las Americas*. Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 2016.

Couto, Claudio Gonçalves. “A longa Constituinte: Reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil”. In *Dados*, vol. 41, n. 01, 1998, Rio de Janeiro, disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000100002>. Acesso em 25 set. 2020.

Couto, Claudio Gonçalves e Arantes, Rogério Bastos. “Constituição, governo e democracia no Brasil”. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n. 61, 2006, p. 41-62. p. 41. disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n61/a03v2161>>. Acesso em 25 set. 2020.

Freitas, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

Gargarella, Roberto. *El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina*. Buenos Aires: Katz, 2015.

Hachem, Daniel Wunder. "A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro". A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 53, p. 133-168, 2013.

Landau, David. "Abusive Constitutionalism". Davis Law Review, vol. 47, 2013. Disponível em: <<https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1Landau.pdf>> Acesso em :12 set. 2020.

Loureiro, Maria Rita e Abrucio, Fernando Luis. "Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo". In Revista de Economia Política, vol. 32, nº 4 (129), 2012, São Paulo, pp. 615-633.

Loureiro, Maria Rita. Os economistas no governo: gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

Mendonça, Eduardo Bastos Furtado de. A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

Nunes, Wellington. "Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa". In: Revista de Sociologia e Política, v. 24, 2016, p. 67-89.

Pilatti, Adriano. A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

Sallum Jr. Brasília. "Tradição política e crise de Estado" em Lua Nova, n. 32, 1994, São Paulo, disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000100008>. Acesso em 25 set. 2020.

Souza, Celina. "Regras e Contexto: As Reformas da Constituição de 1988". In Dados, Vol. 51, n. 4, 2008, pp. 791- 823.

Vieira, Oscar Vilhena. A batalha dos poderes. Rio de Janeiro: Companhia das letras, 2018.