

# A “CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA” DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: DIREITO E ECONOMIA, UMA QUESTÃO EPISTEMOLÓGICO-IDEOLÓGICA

Antônio Gomes de Vasconcelos<sup>1</sup>

Resumo: A partir do pressuposto da não neutralidade da ciência e da presença de certo grau de subjetividade na definição de seu objeto segundo preferências valorativas do cientista, propugna-se que a prática jurídica e as políticas econômicas devem assumir um compromisso epistemológico-ideológico coerente com a ideologia constitucional e não com interesses dos “mercados” em detrimento da “constituição econômica” inerente ao constitucionalismo do Estado Democrático de Direito. A desigualdade social é resultado de um ato de vontade política a partir da crença de que a abertura dos mercados e a desregulação financeira são condição para prosperidade econômica, o estímulo à poupança e aos investimentos privados, o que impõe o afastamento dos governos da economia. Verifica-se, contemporaneamente, uma forte tensão entre o princípio de democracia que informa aquele modelo de estado e os fundamentos do sistema econômico global, controlado pelo sistema financeiro e pelas grandes corporações transnacionais. A partir da abordagem ilustrativa da função política e econômica do endividamento público, explicita-se um paradoxo a ser enfrentado pelos juristas e economistas comprometidos com os princípios e valores do constitucionalismo contemporâneo, na conformação de políticas públicas e políticas econômicas às diretrizes da “constituição econômica”.

---

<sup>1</sup> Mestre e doutor em Direito Constitucional. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenador do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça. Juiz Coordenador dos Centros Judiciários de Métodos Consensuais de Solução de Disputas do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.

Palavras-Chave: Ciência e ideologia. Constituição econômica. Estado Democrático de Direito. Economia. Financeirização. Neoliberalismo. Endividamento público. Controle constitucional de políticas econômicas.

## THE “ECONOMIC CONSTITUTION” OF THE DEMOCRATIC RULE OF LAW: LAW AND ECONOMICS, AN EPISTEMOLOGICAL-IDEOLOGICAL ISSUE

**Abstract:** Based on the assumption of the non-neutrality of science and the presence of a certain degree of subjectivity in the definition of its object according to the scientist's valuing preferences, it is argued that legal practice and economic policies must assume an epistemological-ideological commitment consistent with the constitutional ideology and not with the interests of the “markets” to the detriment of the “economic constitution” inherent to the constitutionalism of the Democratic Rule of Law. Social inequality is the result of an act of political will based on the belief that the opening of markets and financial deregulation are conditions for economic prosperity, the encouragement of savings and private investments, which imposes the removal of governments from the economy. At the same time, there is a strong tension between the principle of democracy that informs that state model and the foundations of the global economic system, controlled by the financial system and the large transnational corporations. From the illustrative approach of the political and economic function of public indebtedness, a paradox is presented to be faced by jurists and economists committed to the principles and values of contemporary constitutionalism, in conforming public policies and economic policies to the guidelines of the “economic constitution”.

**Keywords:** Science and ideology. Economic constitution.

Democratic Rule of Law. Economy. Financialization. Neoliberalism. Public debt. Constitutional control of economic policies.

Sumário: 1. Introdução. 2. A razão e a vontade no Direito e na Economia. 3. O endividamento público como instrumento de elisão da soberania e de colonização financeira. 3.1 O caso brasileiro: em busca da legitimação e da transparência do endividamento público. 4. Realidade constitucional e constituição normativa: As teorias econômicas moldam as instituições jurídicas ou as teorias jurídicas moldam as instituições econômicas? 5. A “constituição econômica” como instrumento normativo de configuração do político no econômico no Estado Constitucional Democrático de Direito. 6. Políticas econômicas orientadas pelos interesses do “sistema da finança” na economia global: o alheamento jurídico. 7. Considerações finais

## 1. INTRODUÇÃO



Em toda ciência há um espaço de escolha discricionária por parte do cientista, resultado de cosmovisão, crenças, valores e ideologias<sup>2</sup>. O objetivismo, a neutralidade, o determinismo e a fragmentação do objeto<sup>3</sup> com que se pretendeu caracterizar a

---

<sup>2</sup> Emprega-se o termo ideologia como “processo de produção de significados, signos e valores na vida social” ou “pré-entendimentos” (Heidegger) com os quais uma pessoa identifica e emite um juízo de valor sobre uma questão ou situação, o que não implica, necessariamente, uma noção pejorativa, falsadora ou ilusória da realidade, podendo, por exemplo, corresponder a um corpo de “ideias (falsas ou verdadeiras) que ajudam a legitimar um poder político dominante, a depender do campo de abordagem (Cf. EAGLETON, Terry. *Ideologia*. São Paulo: UNESP/BOITEMPO, 1997.

<sup>3</sup> A busca da objetividade e a fragmentação do objeto, ainda que indispreszíveis, somente se sustentam do ponto de vista metodológico, situando-se, para além disso, no âmbito de questões cruciais da filosofia da ciência. (Cf. ilustrativamente: KUHN, Thomas.) *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2003; PRIGOGINE, Ilya. *O fim das certezas*. São Paulo: Unesp, 1996; POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 1972; LATOUR, Bruno. *Ciência em ação*. São Paulo: Unesp, 2000.

ciência moderna foram insuficientes para dar conta da realidade e das promessas da Modernidade. Lembra Ha-Joon-Chang, ao tratar da economia, que sua obscuridade e sofisticação levaram os não especialistas a aceitarem inquestionavelmente o “consenso dos profissionais”. Por isso, talvez ela tenha sido a mais bem sucedida das ciências humanas, na medida em que a partir de uma determinada ideologia pretendeu aplicá-la a tudo (“imperialismo econômico”) e se apropriar do político, do social, do ecológico; de tudo, enfim, a partir de implícitos juízos de valor moral e político, em nome de uma suposta neutralidade. Ocorre que há uma multiplicidade de teorias econômicas, cada qual enfatizando diferentes aspectos da realidade e presumindo a existência de uma resposta correta para tudo que concorre entre si na disputa pela preferência da ideologia política hegemônica.

Joseph Stiglitz<sup>4</sup> explicita que a “desigualdade tem sido uma escolha” e que a escolha neoliberal é resultado de uma onda de mudanças ideológicas, institucionais e jurídicas deliberadas e destinadas a reconfigurar o mercado a partir da eliminação de restrições impostas à economia pela regulamentação. Essa liberalização foi compreendida e justificada como condição para a prosperidade econômica e o estímulo à poupança e aos investimentos privados (em lugar dos públicos), por meio da redução dos impostos sobre as principais rendas e do estímulo para que as pessoas trabalhassem mediante cortes de gastos com assistência social. A revitalização da sociedade viria do afastamento do governo da economia (do intervencionismo), da criatividade do mercado e da engenhosidade do setor financeiro.<sup>5</sup>

Por surpreendente que pareça, a ilustrada compreensão de Stiglitz acerca do atual cenário, a partir de uma análise do sistema financeiro, coincide com a perspectiva do Banco

---

<sup>4</sup> Economista ganhador do Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel. Foi o criador da “teoria dos mercados com informações assimétricas” e vice-presidente sênior e economista chefe do Banco Mundial.

<sup>5</sup> STIGLITZ, Joseph E. *Rewriting the rules of the american economy – an agenda for growth and shared prosperity*. p. 22.

Mundial no tocante à necessidade de promover o enquadramento do sistema financeiro em direção a uma política de desenvolvimento sustentável, uma vez que

[...] o setor financeiro mudou de sua função essencial de alçar capital para usos produtivos e passou para a atividades predatórias de busca de renda. Além de provocar a crise financeira de 2008, essas atividades retardaram o crescimento, aumentaram o risco de crises futuras e transferiram a renda de baixo para o topo, aumentando a desigualdade. A desregulamentação generalizada e a negligência regulamentar, começando nos anos 1970 e continuando até o início dos anos 2000, permitiram o crescimento imprudente e a má conduta no setor financeiro dos Estados Unidos. Rendas crescentes dos 1% mais altos surgem dos enormes e injustificados lucros e bônus coletados no setor financeiro e derivados, em grande parte, das atividades de desperdício e de exploração (tradução livre).<sup>6</sup>

George Soros, um dos mais destacados especuladores do mercado financeiro internacional e autor de “A crise do capitalismo” (1998), acumulou grande fortuna por intermédio de fundo de investimentos internacional (Soros Found Management). Por isso, suas críticas e preocupações com o destino da economia financeirizada e da democracia devem ser consideradas com acuidade. Concluiu acerca dos mercados financeiros que “a atual situação é frágil e insustentável”, em razão não só do livre comércio de bens e serviços, mas também do livre movimento de capitais de forma ainda mais intensa que os primeiros. “Os mercados financeiros são intrinsecamente instáveis e há necessidades sociais que não são atendidas pela completa liberação das forças do mercado”.<sup>7</sup> Isso porque “os mercados financeiros globais estão amplamente fora do controle das autoridades nacionais e internacionais”.<sup>8</sup>

O autor classifica como “fundamentalismo de mercado” a crença dos formuladores de políticas econômicas na

---

<sup>6</sup> STIGLITZ, op. cit. p. 27

<sup>7</sup> SOROS, George. *A crise do capitalismo – as ameaças aos valores democráticos: as soluções para o capitalismo global*, p. 22.

<sup>8</sup> SOROS, op. cit. p. 22.

autocorreção do mercado e no fato de que a economia global pode prosperar sem uma sociedade global e que busca “abolir o processo decisório coletivo e impor a supremacia dos valores de mercado sobre todos os valores políticos e sociais”.<sup>9</sup> Isso dissente da suposta existência de um *sistema capitalista global*, em que os mercados financeiros desempenham um papel decisivo em relação à “sorte” de cada país, de modo a assegurar-lhe a necessária estabilidade econômica e financeira. As taxas de juros e de câmbio e os preços das ações estão intrinsecamente inter-relacionados, razão pela qual os mercados financeiros instáveis, desregulados e alheios às políticas econômicas mais convenientes a um desenvolvimento sustentável e a questões relativas à distribuição da riqueza e à democracia, têm influência decisiva nas condições econômicas.

Com franqueza inusitada em relação àqueles que “vivem do mercado”, o autor expende profunda crítica à economia tal como ela foi compreendida pelo “fundamentalismo de mercado”:

O prestígio atribuído a os economistas modernos, sobretudo na política e nos mercados financeiros, mostra que os alquimistas medievais direcionaram sua atenção para o alvo errado. Os metais básicos não se transformam em ouro por encantamento, mas as pessoas podem enriquecer no mercado financeiro e se transformar em políticos poderosos proclamando falsas teorias ou profecias autorrealizáveis. Além disso, as chances de êxito aumentam se conseguirem apresentar-se a si mesmos sob a aura científica.<sup>10</sup>

Acresce que o sistema capitalista global é amplamente favorável ao capital financeiro que por ter ampla “liberdade de selecionar e escolher para onde ir”, é fator determinante para o rápido crescimento dos mercados financeiros globais. Assim, o sistema suga e bombeia dinheiro de forma vigorosa com a abertura dos mercados financeiros. De enorme gravidade é a denúncia de que os balanços patrimoniais dos bancos não contam toda

---

<sup>9</sup> SOROS, op. cit. p. 31.

<sup>10</sup> SOROS, op. cit. p. 73.

a verdade: operações com *swaps*, futuros e derivativos, entre si e com os clientes, cujos mercados são muito grandes:

Os valores subjacentes (a tais operações) são múltiplos em grandes proporções do capital empregado no negócio. Essas transações constituem uma cadeia em forma de margarida, com muitos intermediários, cada qual com obrigações em relação aos demais, sem saber quem são os outros participantes.<sup>11</sup>

Sua experiência e investigações no campo da economia levaram o autor em questão a concluir que a hegemonia político-econômica do *fundamentalismo de mercado* “produziria o caos e poderiam acarretar a queda do sistema capitalista global”. Por isso, “o capitalismo necessita da democracia como contrapeso”.<sup>12</sup>

De outro lado, Wolfgang Streeck registra a corrosão da democracia pelo que caracteriza por economia neoliberal, correspondente a um corpo de ideias que orienta determinadas políticas de governo que concebe a ação do estado como de suporte aos mercados. A situação normal do capitalismo democrático não é aquela experienciada no período de grande crescimento econômico e de pleno emprego nos trinta anos que antecederam a “Crise do petróleo” (1946-1975), mas uma sucessão de crises governada por um conflito endêmico entre os mercados capitalistas e a política democrática. Este trabalho se ocupa de alguns aspectos relativos a seu desdobramento no campo do Direito.

As Constituições do Estado Constitucional Democrático de Direito do pós-guerra subordinam a ordem econômica a princípios e valores fundamentais restritivos à liberalização dos mercados produtivo e financeiro que se vem operando nas últimas décadas e, na atualidade, pelo Estado brasileiro em sua marcha para o enfrentamento da crise das finanças públicas e da estagnação do desenvolvimento, elegendo como “bode expiatório” o *deficit* orçamentário e as despesas com políticas sociais tutelares dos direitos fundamentais, mantendo intocadas as

---

<sup>11</sup> SOROS, op. cit. p. 15.

<sup>12</sup> SOROS, op. cit. p. 30.

disfuncionalidades e as causas estruturais das crises financeiras oriundas do setor financeiro e transferindo o encargo do endividamento público não revertido em benefício público para a sociedade brasileira.

A Constituição brasileira impõe profunda reversão desse estado de coisas, que, em seu âmago destitui o Estado brasileiro de sua soberania. Essa constatação submete aos juristas comprometidos com o Estado Constitucional Democrático de Direito o dilema de averiguar se as políticas econômicas adotadas correspondem aos fundamentos e objetivos do Estado e se tendem à realização do projeto constitucional de sociedade inscrito na Constituição.

A segunda convicção é a de que a incorporação do erro, da incerteza, da instabilidade, da temporalidade e da historicidade pela ciência contemporânea confere à razão dialógica e ao princípio da *complexidade* posição proeminente na escolha das premissas epistemológicas e exige o reconhecimento e a explicitação dos valores que orientam a busca do conhecimento e a técnica dele resultante. Tais pressupostos são mais condizentes com o princípio democrático, ao embasarem um processo democrático participativo em todos os setores da atividade humana.<sup>13</sup>

Nesse passo, toda e qualquer proposição científica comporta uma responsabilidade subjetiva do teórico ou investigador científico no sentido de declarar quais são suas premissas e valores e que objetivos persegue com seu fazer científico, bem como por que elegeu determinadas premissas epistemológicas, e não outras.

O presente ensaio adota como pressupostos epistemológicos os princípios da razão dialógica e da complexidade os

---

<sup>13</sup> Cf. ilustrativamente: MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003; \_\_\_\_\_. *O método 4. As ideias*. Porto Alegre: Sulina, 2001. CONVEY, Peter; HIGHFIELD, Roger. *A flecha do tempo*. São Paulo: Siciliano, 1990. A propósito confira-se VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Pressupostos filosóficos e político-constitucionais do Sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista*. São Paulo: LTr, 2014 (Cap. 1, item 1.1 “Democracia integral”, pp. 61-161).



quais são , determinantes de uma atitude de modéstia intelectual e, paradoxalmente, de ousadia, na medida em que reconhece a complexidade e a inacessibilidade a uma realidade puramente objetiva e a mutilação da realidade a pelo conhecimento que se constrói a partir da fragmentação do objeto (disciplinarismo inspirado no cartesianismo) . Assim, tem-se como ambição inspiradora da presente investigação científica a interdisciplinaridade aberta a flancos transdisciplinares.

Por sua natureza e alcance, tais questões epistemológicas se tornam ainda mais relevantes nos campos do Direito e da Economia, ambos decisivos para a concretização dos ideais e dos valores do Estado Constitucional Democrático de Direito contemporâneo, na vertente do novo constitucionalismo latino-americano comprometido com a tutela dos direitos humanos e fundamentais, com o desenvolvimento socioeconômico e com a realização da justiça social, tal como definido na “constituição econômica”, que reserva ao Estado o poder/dever de intervir na definição das regras do jogo econômico e de sua função “presertacional”. A Constituição brasileira, ao lado da equatoriana e da colombiana, é uma das referências significativas deste novo constitucionalismo latino-americano. Trata-se de um novo modelo de ordem econômica e social, participativa e solidária, incompatível com as premissas da economia neoliberal.

A miragem das premissas e dos “valores” que orientam o sistema econômico (produtivo, improdutivo e financeiro) contemporâneo globalizado revela forte tensão entre o princípio democrático do Estado Constitucional Democrático de Direito e o sistema econômico. O sistema econômico tem prevalecido sobre o sistema político-jurídico, atuando em favor de um pequeno grupo hegemônico de grandes corporações econômico-financeiras internacionais para o qual o “sistema da finança”<sup>14</sup> promove

---

<sup>14</sup> Aqui compreendido como regime intitulado por Chesnais como “Regime de acumulação financeirizado”. Trata-se de uma forma específica de acumulação de capital em que uma parte cada vez maior do capital conserva a forma dinheiro e busca sua valorização por meio de aplicações financeiras no mercado financeiro [CHESNAIS,

a “sucção” da riqueza excedente e proveniente de todos os demais setores da sociedade global. A consequência disso se traduz em brutal concentração de renda, aumento da desigualdade, exclusão social, depredação do meio ambiente global e estagnação do desenvolvimento. A par disso, a captura do Estado, de suas instituições e do Direito constitui séria ameaça ao resíduo de democracia, que ainda garante um mínimo de estabilidade e coesão e paz social.

Se o Direito foi instrumento de afirmação do Estado (“estado de direito”) desde sua origem, bem como sustentáculo das forças de poder que historicamente o conformaram, como fez ao garantir a propriedade, a força vinculante dos contratos, os direitos individuais e a liberdade tal como concebida nos albores do liberalismo moderno, não será demais crer que ele poderá se constituir como uma via decisiva para garantir a sobrevivência e a realização do Estado Constitucional Democrático de Direito e do projeto socioeconômico do constitucionalismo contemporâneo. Isso se os juristas teóricos e os de ofício elegerem como pressupostos da teoria e da prática jurídicas a nova concepção do direito e da função das instituições a partir dos princípios e valores do novo constitucionalismo, especialmente a compreensão do direito “para o futuro” conducentes à realização do projeto de sociedade inscrito na Constituição.

## 2. A RAZÃO E A VONTADE NO DIREITO E NA ECONOMIA

A ciência jurídica põe à disposição dos juristas teóricos e de ofício um amplo leque de teorias manejáveis conforme suas escolhas e preferências ideológicas e epistemológicas, as quais, assim como as teorias econômicas, concorrem pela hegemonia na condução das práticas jurídica e políticas. A tese que orienta a presente reflexão é a de que a validade e a facticidade

resultantes de tais escolhas só se legitimam e podem ser socialmente aceitas se puderem ser fundamentadas à luz das premissas dos princípios e dos valores constitucionalmente estabelecidos e se forem orientadas para a efetividade dos princípios e regras da “constituição econômica”, no caso específico da relação entre o Direito e a Economia, na consolidação do projeto socioeconômico inscrito na constituição. Daí resulta a necessária conformação das políticas públicas, em especial as políticas econômicas, aos princípios e regras da “constituição econômica”. A economia não é, portanto, um fim em si mesmo e as políticas econômicas somente se legitimam quando direcionadas para o alcance do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

O constitucionalismo latino-americano, nas palavras de Eros Grau, ancoradas em Washington Peluso Albino de Souza, consagra a economia de mercado sem aderir ao modelo liberal puro, embora “ajustada” ao modelo neoliberal”. Dá sustentação à economia capitalista, na medida em que admite o intervencionismo econômico, para submetê-la aos princípios de justiça social, priorizando a dignidade humana e o trabalho relativizando, nesse sentido, os valores de mercado.<sup>15</sup> A Constituição confere ao Direito uma função transformadora da ordem econômica, para conformá-la ao interesse social.<sup>16</sup>

Nesse passo, torna-se indispensável a apreensão pelos juristas teóricos e de ofício “dos diversos tipos de argumentos econômicos e desenvolva(m) a faculdade crítica de julgar qual argumento faz mais sentido numa dada circunstância econômica” (ou frente à constituição econômica) e seus reflexos na

---

<sup>15</sup> Princípios constitucionais que orientam a ordem econômica: dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, sujeição da ordem econômica aos ditames da justiça social, erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, direito e proteção ao trabalho.

<sup>16</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo, p. 226/227.

dinâmica econômica, a fim de que possam promover-lhes a necessária crítica segundo os parâmetros da “constituição econômica” e identificar os atores determinantes, na “economia real”, das diretrizes que orientam as “economias produtiva e financeira globais” e o modo como elas se articulam e neutralizam econômicos princípios e regras constitucionais que regulam a ordem econômica e o projeto constitucional da sociedade. Nesse sentido, é relevante o alerta do economista Ha-Joon Chang<sup>17</sup>, para quem a economia não pode ser vista como um campo hermético, acessível exclusivamente aos economistas, ao sustentar que 95% da economia constitui-se como bom senso, “feito de modo a parecer difícil pelo uso do jargão e da matemática” e que esse fato faz com que as pessoas se desinteressem por ela e acreditem que “há apenas uma resposta certa para tudo”. Contudo, cada uma das múltiplas teorias econômicas enfatiza apenas um ou alguns aspectos de uma realidade complexa, “fazendo juízos de valor moral e político variados e tirando conclusões distintas”, com pretensão de validade global.<sup>18</sup>

Se uma das estratégias do poder corporativo privado é a “captura da área jurídica e a geração de um sistema jurídico paralelo”, é de se reconhecer que os juristas teóricos e de ofício assumam um papel indispensável na conformação e na concretização do projeto de sociedade obediente à Constituição, mediante juízos de constitucionalidade das políticas econômicas condiscentes com a “constituição econômica”, e não com as diretrizes do mercado.<sup>19</sup>

Com que tipo de argumento jurídico-constitucional os juristas e decisores brasileiros portadores de responsabilidade política e social, contemplando todas as esferas do poder político estatal do Estado brasileiro, poderiam qualificar, do ponto de

---

<sup>17</sup> Professor de Economia da Universidade de Cambridge, laureado com o Prêmio Leontief, concedido a economistas que combinam a investigação teórica e empírica.

<sup>18</sup> CHANG, Ha-Joon. *Economia: modo de usar - guia básico dos principais conceitos de economia*, p. 15.

<sup>19</sup> Idem, p. 17.

vista jurídico, o “estado de coisas” em que quase 50% por cento do orçamento público federal são destinados a gastos relativos ao custeio do serviço da dívida pública<sup>20</sup>, em sacrifício dos gastos relativos ao custeio das políticas sociais de garantia e efetividade dos direitos fundamentais dos cidadãos, estando estes (gastos) e não aqueles, sujeitos ao teto de gastos públicos instituídos pela Emenda Constitucional 241?

Considerando os princípios constitucionais da transparência, da economicidade e do interesse público e as normas da “constituição financeira”, com que tipo de argumento jurídico-constitucional os juristas e decisores de todas as esferas do poder político e estatal poderiam qualificar a omissão em não cumprir a norma constitucional que assegura o direito da sociedade brasileira à realização de uma auditoria da dívida pública para conhecer sua origem, legitimidade e constitucionalidade?

As respostas a essas indagações desafiam os juristas, assim como os formuladores de políticas econômicas, a articular a “razão” (direito posto) e a vontade (poder político) sob os fundamentos do Estado Constitucional Democrático de Direito.

Tais questões somente podem ser apreciadas a partir de um denso e interdisciplinar entrelaçamento entre o direito e a economia, do contrário a efetividade da constituição estará definitivamente comprometida pelo unidisciplinarismo e por uma insustentável “neutralidade” científica.

### 3. O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE ELISÃO DA SOBERANIA E DE COLONIZAÇÃO FINANCEIRA

As duas fontes de financiamento das despesas estatais são: os impostos e o endividamento.<sup>21</sup> Análise sistêmica e

---

<sup>20</sup> FATORRELLI, Maria Lúcia. *Auditoria cidadã da dívida pública*. Brasília: Inove Editora, 2013, p. 119.

<sup>21</sup> PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*, p. 527.

articulada de ambas revela que a ênfase em uma ou em outra depende de políticas públicas sustentadas em teorias e de políticas econômicas cujas premissas atendem a pressupostos da “constituição econômica” ou a pressupostos de “mercado”. A decisão política relacionada à questão pode, exemplificativamente, ser posta em termos de ser ou não mais adequado taxar os mais afortunados ou recorrer ao endividamento público.

Estudos sobre a evolução histórica dos fundamentos teóricos e da função política e econômica do endividamento público são de extrema relevância para a abordagem aqui proposta, devido a seu impacto nas políticas econômicas e sociais e a sua função estratégica para o predomínio das grandes corporações econômico-financeiras globais sobre os estados nacionais e, mais enfaticamente, sobre os países “em desenvolvimento”. Ainda assim, a abordagem se realizará de modo artificial e limitado, visando enfatizar, a título exemplar, a inexorabilidade do fato de que os juristas e os decisores comprometidos com o projeto constitucional das sociedades organizadas sob a égide do Estado Constitucional Democrático de Direito precisam se ocupar dos temas econômicos.

Se no passado a dívida pública foi instrumento de financiamento de guerras e de circunstâncias pontuais, no século XX ela passou a ser vista como “um instrumento a serviço de uma política de despesas públicas e de redistribuição social em favor dos menos abastados”<sup>22</sup>, bem como de políticas de desenvolvimento, mediante o fomento do investimento em infraestrutura e em campos estratégicos. Portanto, esta visão atribui-lhe uma função político-econômico-social descaracterizada pela economia neoliberal, como se pretende sinalizar mais adiante.

Objetiva-se, especialmente, sinalizar que o endividamento público deverá ser objeto de controle político e social quanto a seus limites e finalidade e que os governos têm o dever de tornar efetivo o princípio da transparência e do interesse

---

<sup>22</sup> PIKETTY, op. cit., p. 133.

público explicitando o enigmático processo de contração da dívida pública e de alocação dos recursos que estão em sua origem.

A dinâmica e a permanente transfiguração do modelo econômico capitalista são movidas, portanto, de um lado, pela incessante busca do lucro (bem absoluto) e, de outro, pela sucessão contínua de crises, fruto de sua contradição intrínseca.

Uma das consequências mais significativas deste novo momento do capitalismo para os países em desenvolvimento, em especial os da América Latina, portadores de altos níveis de endividamento, foi a submissão destes países à agenda neoliberal, como condição para concessão de empréstimos destinados à rolagem de suas dívidas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, poderosas instituições econômicas responsáveis pela implementação global de tais políticas.

No cerne das medidas neoliberais, situa-se o pacote de políticas públicas, sintetizadas por Steger e Roy e expressas na fórmula DLP: desregulação da economia, liberalização do comércio e da indústria e privatização de empresas estatais. Ao lado das referidas políticas, incluem-se outras, como, cortes maciços de impostos, controle da inflação, redução de serviços sociais e de programas de bem-estar (para o controle da inflação, por meio de políticas monetárias centradas na manipulação das taxas de juros por bancos centrais independentes, mesmo com o risco de desemprego), *downsizing* do governo, deresregulamentação e liberalização dos fluxos financeiros e do comércio global, debilitação dos sindicatos (com vista ao aumento da produtividade e à flexibilização da regulação trabalhista), integração regional e global das economias nacionais, criação de instituições políticas, *think tanks* e práticas destinadas à reprodução do paradigma neoliberal. Ainda que parcialmente, o pacote de políticas neoliberais foi adotado quase universalmente, em conformidade com as condições e características locais.<sup>23</sup> A sustentação

---

<sup>23</sup> STEGER, Manfred B. e ROY, Ravi K. *Neoliberalism – a very short introduction*, p. 14.

ideológica e doutrinária de tais políticas foi erigida por economistas críticos do modelo neoclássico, dentre os quais se destacam os trabalhos de Milton Friedman (e. g., “Capitalismo e liberdade”), Friedrich August Von Hayek (e. g., “A caminho da servidão”) e Ludwig Von Mises (e. g., “A ação humana: um tratado de economia”).

Na América Latina, assim como nos países asiáticos e africanos e, mesmo, na Europa, o mecanismo do endividamento a par de servir como instrumento de absorção do excesso de capital internacional disponível<sup>24</sup>, foi visto como *locus* ideal para a implementação das políticas neoliberais no interesse dos credores, além de charneira para a consolidação de um quadro de insuperável dependência econômica dos estados e de transferência de recursos destes estados para os estados desenvolvidos e para as grandes corporações internacionais.

A característica predominante do imenso manancial de créditos destinados aos países da América Latina é a ausência da entrega efetiva dos recursos objeto de operações de empréstimo vinculado a financiamentos, com altas taxas de juros e importação de bens e serviços dos próprios países prestamistas, inclusive de armamentos no caso de governos militares ditatoriais. Tais créditos “induziram um processo de autogeração de endividamento à medida que novos empréstimos são contraídos para o pagamento dos serviços da dívida pública nestes países”.

O exorbitante endividamento dos Estados devedores é indissociável da desnacionalização, da financeirização da economia e da assunção do domínio da economia global pelas grandes corporações econômico-financeiras, controladas por organizações, e por *stakeholders* representativos dos interesses hegemônicos do sistema financeiro mundial, controlado pelos grandes bancos internacionais.

A liberalização e a desregulação do sistema financeiro constituíram um enorme contributo para o agravamento do

---

<sup>24</sup> FATTORELLI, op. cit. p. 18.



endividamento público, na medida em que o exponencial *deficit* resultante da quebra dos bancos foi coberto com recursos públicos e por exigência das instituições representativas dos interesses do sistema bancário.<sup>25</sup>

O processo de dominação dos mercados financeiros no âmbito internacional iniciou-se com a criação da Reserva Federal (PED), nos EUA, que concedeu ao setor bancário privado o monopólio da oferta monetária em benefício dos poucos e grandes bancos privados, de então. Esse poder se estendeu por todo o mundo da finança de modo a se compor o que se pode designar por “Sistema Financeiro Mundial”.

Os bancos privados, com suas *holdings*, e um conjunto de instituições, como, FMI, Banco Mundial, agências qualificadoras de risco, bancos centrais e bancos de desenvolvimento, com atuação pautada por sigilo, alteração de normas contábeis e outros expediente catalizadores de seus interesses e privilégios, compõem a engrenagem que materializa o poder da finança na economia globalizada e financeirizada à qual se vincula o endividamento público global.<sup>26</sup>

Esse movimento em direção à financeirização da economia foi precedido dos desequilíbrios resultantes da ruptura do crescimento econômico regular e estável do período anterior, a partir da década de 1970. A expectativa do crescimento contínuo estimulou o endividamento e o investimento contínuos das empresas e entusiasmo excessivo. A alta de preços e a elevação dos juros consequentes do aumento da demanda por financiamentos resultaram em desequilíbrio financeiro das empresas, desaceleração da economia e um processo estagflacionário. O ponto de inflexão das políticas econômicas desenvolvimentistas corresponde à substituição de políticas macroeconômicas keynesianas de estabilização e reajustes salariais, mediante a emissão de moeda e inflação, por políticas de combate à inflação e elevação das

---

<sup>25</sup> FATTORELLI, op. cit., p. 29.

<sup>26</sup> FATTORELLI, op. cit., p. 13.

taxas de juros. Isso reduziu a previsibilidade da economia e gerou novos desequilíbrios. A redução da inflação não implicou a redução das taxas de juros, porque no cenário de queda inflacionária a manutenção das taxas de juros nominais se transformou em elevação das taxas de juros reais. O desaquecimento da economia significou redução dos salários e aumento da dívida pública.

As novas políticas macroeconômicas agravaram as finanças públicas, cuja recuperação era o objetivo daquelas políticas. O crescimento econômico tornou-se insuficiente para cobrir os encargos dos juros sobre a dívida pública.<sup>27</sup>

Esta “nova economia” foi propulsionada pelo que se designa por “movimento neoliberal”, que, como qualquer outro, contempla uma dimensão político-ideológica e até mesmo filosófica, destinada a conferir racionalidade, a angariar adeptos e a legitimar certos interesses políticos e mudanças nas estruturas de poder. Steger e Roy nominam como orquestradores do neoliberalismo:

As elites de poder global que incluem gerentes e executivos de grandes corporações transnacionais, lobistas corporativos, influentes jornalistas e especialistas em relações públicas, intelectuais escrevendo para uma grande audiência pública, celebridades e grandes artistas, burocratas do Estado e políticos.<sup>28</sup>

Toussaint, Chang e Dowbor concordam que a abertura dos fluxos de capitais promovida pela economia liberal sob o argumento de que o desenvolvimento depende de investidores externos não se sustenta. Um dos equívocos, ou estratégias, de convencimento utilizados consiste na afirmação de que os países em desenvolvimento “têm que observar as ‘novas regras’ da economia mundial”, porque “essa é a vontade dos investidores internacionais”, dos países desenvolvidos ou o *establishment*

---

<sup>27</sup> CHESNAIS, François. *A mundialização da finança*. São Paulo: Xamã. 1998, pp. 98-115.

<sup>28</sup> STEGER, Manfred B. e ROY, Ravi K. *Neoliberalism – a very short introduction*, p. 11. Tradução livre.

internacional de políticas de desenvolvimento (EIPD) e porque são eles que dão as cartas. Primeiro, não é evidente que tais investidores estejam preocupados com as políticas de desenvolvimento destes países; segundo, porque estudos empíricos revelam que a “maioria das variáveis institucionais é muito mais importante do que fatores como o tamanho do mercado e o crescimento para determinar as decisões de investimento internacional”.

Os investimentos estrangeiros não são elemento decisivo para o crescimento econômico. Portanto, a adoção de uma política econômica ou de uma instituição deve orientar-se por sua aptidão para promover o desenvolvimento interno, e não pelo interesse dos investidores internacionais.<sup>29</sup> Levantamento da ONU feito em 1999 mostrou que os 48 países menos avançados somente receberam 0,5% dos investimentos diretos estrangeiros. Nos países em desenvolvimento que têm acesso a capitais estrangeiros (China, Brasil, México e Tailândia receberam em 1998 mais de 50%) 80% dos investimentos estrangeiros foram destinados à aquisição de empresas já existentes que passaram ao controle de multinacionais dos países desenvolvidos. Esses capitais significaram perda do controle nacional sobre o aparato produtivo e agravamento da vulnerabilidade da economia interna, dado o caráter especulativo e fortemente volátil desses capitais. Por isso, Toussaint concluiu que restrições a esse tipo de fluxo de capitais não traria nenhum prejuízo à economia destes países.<sup>30</sup> Além disso, tais investimentos significam ainda transferência de lucros para o exterior. Não é por outra razão que Michael Hudson dedica a obra *Como parasitas financeiros e a dívida destroem a economia global* ao exame desta questão.

Em linhas gerais, o mecanismo de endividamento dos estados nacionais revela que “os sistemas de gestão financeira que aplicam as grandes fortunas desenvolveram um mecanismo de

---

<sup>29</sup> CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*, p. 225.

<sup>30</sup> TOUSSAINT, op. cit., pp. 50/51.

apropriação dos nossos impostos por meio da dívida pública”.<sup>31</sup>

A economia atual, portanto, baseia-se no endividamento público. As pesquisas de Eric Toussaint demonstram que desde que eclodiu a “Crise da dívida” (1982), houve uma extraordinária ampliação da transferência líquida e massiva de riqueza para os capitalistas dos países industrializados, “equivalente a várias dezenas de Planos Marshall” por intermédio do mecanismo da dívida pública e outros pré-existentes.<sup>32</sup>

Os mecanismos de endividamento dos estados do capitalismo global converteram-se em um *sistema* de sustentação do domínio do setor financeiro sobre a economia mundial:

O sistema da dívida é a engrenagem que possibilita o domínio econômico do setor financeiro nos diversos países, tanto mediante implantação dos planos de ajuste econômico quanto pela viabilização da entrega deste setor nas estruturas econômicas, políticas, legais e de dominação das nações em que o sistema atua.<sup>33</sup>

Efetivamente o “sistema da dívida” é o mecanismo central da engrenagem da economia mundial. As grandes corporações financeiras acumularam poder para garantir a nomeação de pessoas do setor financeiro como ocupantes de postos-chave da esfera pública, como, bancos centrais, ministérios da fazenda e comissões parlamentares, convertendo *lobbies* e outros expedientes de pressão interna em poder estruturado e internalizado no âmbito das instituições públicas. Em toda parte, generalizou-se o uso da dívida como estratégia de poder e, na perspectiva de Dowbor, como fator de “apropriação do excedente produzido pela sociedade”.<sup>34</sup>

No caso brasileiro, aqui tomado exemplarmente, o

---

<sup>31</sup> DOWBOR, op. cit., p. 140.

<sup>32</sup> TOUSSAINT, Eric. “Pistas para alternativas”, IN: FATTORELLI CARNEIRO, Maria Lúcia. *Auditoria da dívida externa: questão de soberania*. Rio de Janeiro: Contraponto/Cia. Jubileu Sul, 2003.

<sup>33</sup> FATTORELLI, Maria Lúcia. *Auditoria cidadã da dívida – experiências e métodos*, p. 16.

<sup>34</sup> DOWBOR, Ladislau. *Capital improdutivo*, p. 126.

sistema financeiro se apropriou das políticas públicas por meio do crescente endividamento público, à medida que recursos públicos para o financiamento de tais políticas eram desviados para o sistema financeiro sob a forma de pagamento de juros exorbitantes, sendo essa transferência de recurso o item de maior peso no *deficit* do orçamento público. Os Tesouros Públicos passaram a depender cada vez mais do mercado financeiro mundial para suprir suas necessidades, resultando daí uma relação direta entre a liberação e o crescimento dos mercados financeiros globais e o aumento dos déficits públicos nos países industrializados. Os títulos da dívida pública se tornaram os pilares das finanças especulativas.

O equívoco das políticas neoliberais residiu na aposta de que a liberalização financeira permitiria o aumento da poupança e do investimento resultado do impacto do aumento dos juros reais.<sup>35</sup> Aqui residem o domínio e a resistência do sistema financeiro em relação a políticas econômicas orientadas para o setor produtivo, à redução das taxas de juros e às restrições normativas aos excessos do mercado financeiro. Os efeitos são desastrosos: a rentabilidade dos investimentos financeiros se sobrepõe à dos investimentos produtivos de longo prazo. O capital fictício constituiu um mercado financeiro paralelo, movido por ativos financeiros negociáveis dissociados dos riscos e vicissitudes do risco industrial.

Não se trata tão somente do domínio das políticas públicas dos Estados devedores pelo *establishment* internacional formulador de políticas econômicas, mas também de transferência de renda da sociedade para o sistema financeiro especulativo rentista. Uma espécie de *crash del keynesianismo privado*, na expressão Wolfgang Streeck, foi utilizada no enfrentamento da crise financeira de 2008, vez que os Estados assumiram grande parte da dívida criada pelo setor privado, transformando-a em

---

<sup>35</sup> DOWBOR, op. cit., p. 208-209.

dívida pública, para tranquilizar credores do setor privado.<sup>36</sup>

Nos discursos de sustentação das políticas neoliberais operadas até a crise de 2008 a crise fiscal foi o “bode expiatório” da crise econômica e a solução apontada era com base no “princípio de Mateus”: reduzir impostos especialmente dos mais ricos, combinado com austeridade fiscal, a despeito de inibir o crescimento, como demonstram estudos mais aprofundados. A crise desconstituiu a tese. Apesar de recorrerem sem acanhamento ao intervencionismo estatal, desde então, os mercados financeiros, cinicamente, voltaram a exigir dos governos o corte de gastos sem precedentes, mantendo-se inalterada a lógica distributiva de mercado.<sup>37</sup>

### 3.1 O CASO BRASILEIRO: EM BUSCA DA LEGITIMAÇÃO E DA TRANSPARÊNCIA DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

No caso específico brasileiro, a dívida pública não provém do gasto público, mas dos juros excessivos aplicados sobre o endividamento, especialmente após a criação da taxa SELIC, destinada a compensar as “perdas” dos bancos provenientes da derrubada da inflação, que era expediente gerador de altas rendas para o setor bancário, o que põe em questão a constitucionalidade da PEC 241 e da PEC 55, que não impõem teto orçamentário para gastos com juros da dívida pública.<sup>38</sup> O capital produtivo, transformado em especulativo, ancora-se recursivamente no sistema financeiro sob a forma de reinvestimento especulativo e não mais retorna à economia real, ensejando estagnação econômica pela regressão do investimento produtivo.<sup>39</sup>

O endividamento público excessivo evidencia que o sistema financeiro autorregulável e, portanto, descoordenado e

---

<sup>36</sup> Idem, p. 112-113.

<sup>37</sup> “A todo aquele que tem, será dado mais, e terá em abundância. Mas ao que não tem, até o que tem lhe será tirado.” (Mateus, 25, 28-29).

<sup>38</sup> DOUBOR, op. cit., p. 207.

<sup>39</sup> DOWBOR, op. cit., p. 213.

ética e juridicamente desenfreado é instrumento gerador de desigualdade e de exclusão social. O endividamento público e das famílias bloqueia o desenvolvimento da economia, gerando uma “deflação por endividamento” a partir da redução da capacidade de investimento e da demanda.<sup>40</sup> A dívida pública promoveu a concentração da riqueza e a geração de renda improdutivo, enriquecendo, vertiginosa e celeremente, os agentes financeiros intermediários entre o governo e a nação.<sup>41</sup>

Atendo-se, ainda, à emblemática experiência brasileira, a desregulação financeira foi precedida da “captura” das instituições estatais, com a aprovação de lei autorizativa do financiamento de campanhas eleitorais por corporações econômicas (atualmente declarada inconstitucional), seguida da aprovação de emenda constitucional que revogou parágrafo do art. 192 da CR/88 que limitava os juros ao patamar de 12% ao ano.<sup>42</sup> Enquanto em aplicações financeiras com risco zero em diversos países, como os EUA e na União Europeia os juros variam entre 0,5% e 1% ao ano, a taxa SELIC brasileira, criada em 1996, com juros reais de 15% ao ano (excluída a inflação), chegou a 24,5% em 2003 e 7,5% em 2013. Por essa razão, a dívida pública brasileira tornou-se impagável, sendo que as despesas com ela dizem respeito apenas a sua rolagem<sup>43</sup>, o que implica mais endividamento.

A queda das receitas e o aumento das despesas sociais potencializaram o endividamento público. Com a crise de 2008, o Estado procurou restaurar a confiança econômica socializando os créditos duvidosos como compensação da consolidação fiscal. A expansão fiscal praticada pelo governo para evitar o colapso da economia real deu lugar a um novo incremento espetacular do *deficit* e da dívida públicos. Portanto, o aumento da dívida não resultou de gastos públicos perdulários, como pretendia

---

<sup>40</sup> DOWBOR, op. cit., p. 175.

<sup>41</sup> DOWBOR, op. cit., p. 184.

<sup>42</sup> DOWBOR, op. cit., p. 222.

<sup>43</sup> DOWBOR, op. cit., p. 233.

a *teoria da escolha pública*.<sup>44</sup> Ainda assim, o mercado financeiro voltou a exigir do Estado taxas de juros muito variadas. Verifica-se que o preço da estabilização financeira será suportado pela sociedade, por meio das diversas reformas regressivas dos direitos sociais, e não pelos setores que extraíram, por longo tempo, ganhos de capital incomensuráveis.<sup>45</sup>

Tornou-se claro que o endividamento público excessivo é um mecanismo extremamente danoso à sociedade, na medida em que impede o desenvolvimento econômico e social dos países e proporciona ganhos incomensuráveis, desproporcionais e sem retorno social, porque, além da especulação, convertem em improdutivos, por *sucção*, capitais do setor produtivo.

O descortino das causas e dos critérios de alocação dos recursos advindos do excessivo endividamento público, que caracteriza as finanças públicas globais, permitirá a formulação de um juízo crítico e de sua compatibilidade com a “constituição econômica” dos estados constitucionais democráticos de direito, como é caso do Brasil, bem como a avaliação de suas consequências econômicas e sociais, na perspectiva de uma ética de responsabilidade social fundamentada na Constituição. Além disso, abrirá caminho para a percepção da necessidade de aprofundar o complexo tema do controle constitucional, político e social dos fatores geradores do *deficit* público por parte das instituições de controle e da própria sociedade.

O significado financeiro da dívida pública e de seu impacto nos orçamentos governamentais e, acrescente-se, nas políticas públicas e no sistema de proteção social, conforme as conclusões de Maria Lucia Fattorrelli<sup>46</sup>, expoente nos estudos sobre

---

<sup>44</sup> STREECK, op. cit. p. 111.

<sup>45</sup> STREECK, op. cit. p. 114.

<sup>46</sup> Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, instituição não governamental dedicada à pesquisa e mobilização em favor do cumprimento do citado dispositivo constitucional, e membro de órgãos nacionais e internacionais de auditoria da dívida pública. Um dos técnicos responsáveis pela realização das auditorias das dívidas públicas da Grécia e do Equador.



a dívida pública no Brasil, justifica a exigência da realização permanente de auditorias destinadas a investigar os processos, a observância dos parâmetros legais, a legitimidade e a apuração de eventuais irregularidades na conformação do endividamento público, além da observância do interesse público e da existência de contrapartida para a sociedade.<sup>47</sup>

Ora, nesse sentido, os obstáculos opostos ao cumprimento da norma constitucional ao longo de três décadas tomam ainda mais premente a exigência do cumprimento do dispositivo constitucional, até o presente dado como “letra morta” no direito positivo constitucional brasileiro. A norma constante dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, até o presente olvidada, assim estabeleceu:

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

§ 1º A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

§ 2º Apurada a irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

É de interesse público da sociedade brasileira o esclarecimento da origem e da alocação dos recursos oriundos do endividamento do Estado brasileiro, sob os aspectos de sua legitimidade e responsabilidade política.

#### 4. REALIDADE CONSTITUCIONAL E CONSTITUIÇÃO NORMATIVA: AS TEORIAS ECONÔMICAS MOLDAM AS INSTITUIÇÕES JURÍDICAS OU AS TEORIAS JURÍDICAS

---

<sup>47</sup> FATORRELLI, Maria Lucia. “Citizen Debt Audits”. IN: BANTEK, Ilias; LUMINA, Cephas. *Sovereign debt and human rights*. New York: Oxford University Press, 2018, p. 477.

## MOLDAM AS INSTITUIÇÕES ECONÔMICAS?

A compreensão das políticas macroeconômicas e de seus impactos pelos juristas teóricos e de ofício é decisiva. Citam-se as inúmeras questões atinentes à “constituição econômica”, por exemplo, aquela relacionada à constitucionalidade de políticas econômicas de austeridade adotadas pelo Estado brasileiro para o enfretamento do *deficit* orçamentário, onerado drasticamente pelas despesas decorrentes da rolagem da dívida pública, cuja origem sequer foi esclarecida à sociedade, no caso, uma vez mais emblemático, do Estado brasileiro.

Assim como as escolhas epistemológicas que sustentam a teoria e a prática jurídicas estão sujeitas a escolhas arbitrárias dos cientistas e dos operadores jurídicos, as responsabilidades subjetivas intransferíveis, a ciências e as políticas econômicas comportam os mesmos riscos, cabendo aos juristas averiguar sua coerência com os princípios, valores e objetivos constitucionais, com base em fundamentos argumentativamente coerentes, e submetê-los ao controle social. Ao contrário do que pretenderam os economistas neoclássicos, “não há ciência livre de valores [...] atrás de conceitos técnicos e números áridos se encontram todos os tipos de juízos de valor”.<sup>48</sup> O que dizer do imenso cardápio de teorias (austríaca, clássica, desenvolvimentista, institucionalista, keynesiana, marxista, neoclássica e schumpeteriana, dentre tantas outras) que pululam no ar, disputam a preferência dos economistas e permitem aos políticos ajustarem-nas a seus interesses e ideologias?

Há, portanto, uma política das ideias com vistas a torná-las hegemônicas e aceitas pela maioria. Assim, “empresas e indivíduos ricos financiam generosamente centros de estudo que geram ideias pró-mercado”.<sup>49</sup> Além disso, doam fundos para

---

<sup>48</sup> CHANG, *Economia: modo de usar*, p. 108.

<sup>49</sup> São exemplos de tais instituições: Heritage Foundation (EUA) e Institute of Economic Affairs (UK).

campanhas eleitorais de partidos e de políticos alinhados. Grandes empresas veiculam suas publicidades em empresas de mídia favoráveis a suas ideologias e teorias.

Como alerta Chang, é indispensável conhecer as premissas das diversas abordagens econômicas e o significado das políticas econômicas que nelas buscam sua legitimação técnico-científica bem como a maneira como seus resultados (reformas institucionais, trabalhista, previdenciária, independência do Banco Central...) afetam a vida dos cidadãos e os objetivos constitucionais da ordem econômica e social, uma vez que a economia é

[...] um argumento político, e não uma ‘ciência’ em que há claramente certo e errado. É só quando o grande público mostrar consciência dessas questões é que os economistas profissionais considerarão impossível intimidá-lo se declarando guardiões de verdades científicas.<sup>50</sup>

A base política das teorias econômicas pode ser bem percebida quando se põem em paralelo os argumentos da teoria neoclássica e os argumentos da tradição desenvolvimentista. Enquanto a teoria neoclássica argumenta, em favor do livre mercado, que neste regime todos os países maximizam suas receitas conforme os recursos e capacidades produtivas disponíveis, para a teoria desenvolvimentista argumenta o livre mercado impede que as economias mais atrasadas transformem suas capacidades produtivas e maximizem suas receitas de longo prazo.<sup>51</sup>

Os economistas da tradição desenvolvimentista reconhecem que o desenvolvimento econômico depende da aquisição de capacidades produtivas, de produzir utilizando tecnologias, mas elas não se desenvolvem naturalmente, requerendo a intervenção do governo por meio de políticas adequadas e adaptadas aos contextos histórico e local. Isso ocorreu com todos os países hoje desenvolvidos, que formularam políticas industriais, comerciais e tecnológicas, dentre as quais a *proteção da indústria nascente*.

---

<sup>50</sup> CHANG, *Economia: modo de usar*, p. 152/153.

<sup>51</sup> CHANG, *Economia: modo de usar*, p. 352.

De outro lado, a adoção da “doutrina do equilíbrio orçamentário” na época da grande depressão de 1929 impediu a ação do governo para manter o nível da demanda, ainda que à custa de *deficit* orçamentário (gastando mais do que arrecadava), para debelar a crise. A redução das atividades econômicas implicou a queda das receitas fiscais, o que, por sua vez, exigiu cortes orçamentários, debilitando ainda mais as atividades econômicas, círculo vicioso que culminou na “Grande Recessão”.<sup>52</sup>

Pode-se sintetizar que há na economia mundial, hoje, uma tensão entre duas grandes vertentes teórico-político-econômicas: a teoria econômica dominante, como “conhecimento científico”, ensina aos cidadãos e aos políticos que a verdadeira justiça é a “justiça do mercado”, porque ela recompensa cada um segundo sua contribuição, e não de acordo com necessidades definidas como direitos; ao passo que as teorias da economia política, propugnando por uma noção não mercantilizada de justiça social, sustentam a primazia do social sobre o econômico e que as necessidades humanas básicas devem ser satisfeitas independentemente da instabilidade dos mercados. Assim, a alocação de recursos determinada pelo mercado é concebida apenas como um tipo de regime político-econômico, que atua segundo os interesses de quem possui os recursos produtivos e dispõe de poder mercado. Sustenta um regime distinto, em que se proceda à alocação política de recursos escassos.<sup>53</sup>

Tais considerações buscam, tão somente, abrir caminho para posteriores aprofundamentos acerca de uma questão fundamental do ponto de vista jurídico aquela se refere ao controle constitucional de políticas econômicas. O tema, decerto, confronta abertamente interesses econômicos hegemônicos e corporativos. Afeta, também, o conjunto dos que, a despeito de legitimados formalmente a ocuparem funções institucionais e atuarem em nome de interesse público, se dispõem, por meio de suas

---

<sup>52</sup> CHANG, *Economia: modo de usar*, p. 78.

<sup>53</sup> STREECK, *op. cit.*, p. 102.

práticas jurídicas e/ou institucionais, a dar guarida, por intermédio de suas escolhas e de sua atuação jurídico-teorético-pragmática, a teorias econômicas do livre mercado e, por isso, às estratégias de captura e manipulação do poder estatal e das instituições jurídicas e políticas, pelo sistema econômico em detrimento do interesse público, à margem das consequências de tais opções para a sociedade e para a democracia.

Novkov, em “Law and political ideologies”, em abordagem que, lamentavelmente, é praticamente inexistente na produção do conhecimento jurídico brasileiro, analisa como as ideias (ideologia) se imiscuem nas instituições jurídicas e como as instituições jurídicas moldam as ideias. Constata que a maioria dos cientistas que levam a sério o papel da ideologia e que se ocupam da matéria compartilha um ponto de vista comum, o de que a relação entre o direito e a ideologia constitucional constitui importante fator concorrente para o desenvolvimento e para a mudança. De resto, a ideologia influencia o direito e o direito influencia a ideologia.<sup>54</sup>

Com base na retórica que sustenta a economia de mercado globalizado, o sistema de emprego impõe medidas cada vez mais duras ao trabalho humano, cuja mercantilização alcançou seu ponto crítico, o sistema de produção e consumo impõe severa depredação e desequilíbrio na exploração dos recursos naturais e o sistema financeiro impõe aos cidadãos severo mecanismo de sucção e transferência de renda, por meio de um sistema de crédito e de um endividamento cada vez mais complexo.<sup>55</sup>

Há um consenso cada vez maior entre economistas no sentido de que o modelo capitalista neoliberal potencializou a instabilidade e as contradições do sistema. Ao contrário das promessas de prosperidade e desenvolvimento social a partir da

---

<sup>54</sup> NOVKOV, Julie. “Law and political ideologies”. IN: WHITTINGTON, Keith E.; DELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *Law and politics*. New York: Oxford University Press, 2008, pp. 627-629.

<sup>55</sup> STREECK, op. cit., p. 83.

criação de condições de livre mercado e da liberalização financeira, experimentou-se perversa estagnação econômica na “década perdida” dos anos 1980, especialmente nas décadas subsequentes dos anos 1990 e 2000, agravada pelas recentes crises financeiras, que acresceram às questões estruturais já mencionadas enorme instabilidade na economia mundial. As políticas neoliberais (plena liberdade de mercado, disciplina fiscal e desregulação dos mercados) foram coroadas por contundente fracasso ante as promessas formuladas pelos respectivos teóricos e formuladores de políticas econômicas. Além disso, configura-se um crescente problema para a preservação da democracia e da estabilidade.

Merkel destaca que a transformação da “economia social de mercado” em “economia financeirizada” em eloquente síntese: a desregulação, a privatização, a redução do estado de bem-estar, o giro conceitual para o neoliberalismo, o crescimento do setor financeiro global, a debilitação das regulações nacionais sem a construção de uma regulação internacional e a vitória dos acionistas sobre os trabalhadores, associada ao desequilíbrio de forças de classe.

As consequências para a democracia resultam em: participação assimétrica – exclusão das classes menos favorecidas do processo político, em consequência da crescente desigualdade e da pobreza que os sistemas políticos abertos se tornam impotentes para freá-lo; pressões das economias nacionais financeirizadas para que os governos transformem seus países em “democracias ajustadas ao mercado”; e transferência do poder decisório para os poderes executivos em detrimento dos parlamentos.<sup>56</sup> Streeck acrescenta: decrescentes taxas de crescimento, com a intensificação dos conflitos distributivos e a redução da disposição do poder econômico de fazer concessões; altos índices de evasão fiscal, inclusive, por meio dos paraísos fiscais; enfraquecimento da capacidade do Estado de realizar uma política distributiva em

---

<sup>56</sup> STREECK, op. cit. p. 111.

prol dos setores mais pobres; tributação cada vez mais regressiva; e crescente endividamento público e privado. Esse processo redundava numa redistribuição oligárquica, sustentada por uma “reconstrução neoliberal do estado”, em que os bancos centrais assumem status de *governos econômicos* quase soberanos, isentos de qualquer controle democrático. Ao lado disso, configura-se a destruição dos sindicatos como instrumento de correção de assimetrias de poder.

## 5. A “CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA” COMO INSTRUMENTO NORMATIVO DE CONFIGURAÇÃO DO POLÍTICO NO ECONÔMICO NO ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Situa-se aqui o ponto central deste ensaio, o qual desafia os juristas a assumirem um posicionamento quanto à função do Direito e sua relação com a Economia no Estado Constitucional Democrático de Direito, a partir dos fundamentos e dos princípios constitucionais que o conformam. Há aparente contradição entre dois princípios que se articulam no âmago do capitalismo democrático e que estão encrustados no constitucionalismo contemporâneo: de um lado, os direitos sociais; e, de outro, a “produtividade marginal”<sup>57</sup>, como a concebe o mercado.

As tensões resultantes do cotejo entre teorias econômicas se reproduzem no campo jurídico, de tal modo que se pode falar em um direito compreendido na perspectiva neoliberal e um direito fundado na perspectiva do constitucionalismo do Estado Constitucional Democrático de Direito, em que a economia é regida por uma “constituição econômica”, e, por isso,

---

<sup>57</sup> Produtividade marginal é o resultado extra produzido por uma unidade de produção quando há aumento de um fator de produção. O produto marginal de cada fator é o produto adicional que é gerado se aquele fator é incrementado em uma unidade, enquanto dos outros fatores são mantidos constantes (MOSELEY, Fred. Uma crítica da teoria da produtividade marginal como preço do capital, Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, São Paulo, nº 35, p. 109-120, junho 2013.

compreendida na perspectiva da economia política. Eis o campo em que o jurista assume um lugar de destaque, assumindo, implícita ou explicitamente, um posicionamento.

Assim como ocorre com a Economia, o Direito opera mediante intervenções altamente seletivas. O jurista teórico ou de ofício está sempre diante da exigência de proceder a escolhas entre alternativas. Conduzido por seus valores, pelo princípio de justiça que orienta suas convicções subjetivas, por sua cosmovisão e pela ideologia que lhe serve de pano de fundo, o jurista se vê diante de uma sequência de questões-encruzilhadas tendo que se posicionar de modo seletivo. Consciente ou não deste desafio, torna-se suscetível a um processo decisório seletivo e subjetivamente condicionado ou a um processo interior de filtragem paradigmática relativamente à escolha dos fatos que serão tidos como relevantes em um complexo fático submetido a exame; à atribuição de sentido aos fatos em foco (os fatos também são suscetíveis à interpretação); à eleição, dentre múltiplas possibilidades, da norma jurídica “adequada” e aplicável aos fatos considerados relevantes; e à construção do sentido da norma selecionada como adequada à qualificação jurídica da situação fática em questão. Aqui reside a inexorável responsabilidade do jurista teórico e de ofício.

É preciso pontuar desde já que, diante da profusão legislante em todos os setores do ordenamento jurídico, a partir de uma concepção “mecanizada e tecnificada” do direito,<sup>58</sup> as Constituições contemporâneas têm uma função unificadora e garantidora da unidade da ordem jurídica, estendendo também à atividade do legislador, assim como a do Poder Executivo e do Poder Judiciário a regras gerais e estáveis e, sobretudo, a um conjunto de princípios e valores superiores, sobre os quais há um consenso social materializado no poder constituinte.<sup>59</sup> Tal consenso social mínimo, que torna possível manter unidas e em paz

---

<sup>58</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*, p. 39.

<sup>59</sup> ZAGREBELSKY, op. cit., p. 40.



sociedades divididas e concorrenciais, sustenta-se neste “princípio de constitucionalidade”.

À assertiva de que “o estado constitucional é uma tecnologia de equilíbrio político-social”<sup>60</sup>, há de se acrescentar a dimensão econômica da configuração do Estado Constitucional Democrático de Direito contemporâneo. No percurso da evolução civilizatória do Direito, o constitucionalismo passou de instrumento de organização do Estado e a de instrumento de proteção, por intermédio do reconhecimento dos direitos civis e políticos fundamentais do indivíduo (constitucionalismo liberal), que “inaugura a sociedade moderna”.<sup>61</sup> A radicalização da liberdade individual conduziu a sociedade a níveis sem precedentes de concentração da riqueza e de desigualdade social, e, por isso, a um constitucionalismo social “que redefine os direitos fundamentais “liberdade e igualdade”, materializando-os, e, ao fazê-lo, amplia a tábua de direitos”.<sup>62</sup> O reconhecimento da insuficiência da garantia da igualdade formal e a necessidade de se assegurar na Constituição direitos materiais fundamentais correspondem ao que, subsequentemente, fez emergir o constitucionalismo social próprio ao paradigma do estado de bem-estar social: “É o estado que assumirá agora o papel do Leviatã capaz de produzir um programa de ações que possibilite a cidadania para essa massa de desvalidos, que os incorpore de fato ao Direito Constitucional”. Consagra-se uma “cidadania constitucional” em que a concepção de liberdade e igualdade compreende direitos de acesso a saúde, educação, cultura, trabalho, seguridade, direitos sociais e coletivos.<sup>63</sup>

Um passo além do constitucionalismo do estado social

---

<sup>60</sup> CANOTILHO. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra, p. 86.

<sup>61</sup> NETTO, Menelick de Carvalho. “*A contribuição do Direito Administrativo enforcado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*”, Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 1. n. 1, p. 11-20, 2001.

<sup>62</sup> NETTO, op. cit.

<sup>63</sup> NETTO, op. cit.

advém do constitucionalismo do Estado Constitucional Democrático de Direito no qual se harmonizam a constituição e a democracia. Trata-se da junção em um novo paradigma do “estado de direito” e do “estado democrático”, no qual as duas qualidades (“de direito” e “democrático”) são indissociáveis. No Estado Constitucional Democrático de Direito, há uma conexão interna entre democracia e estado de direito. Os direitos constitucionais (constitucionalismo dos direitos) estão democraticamente legitimados pela “soberania popular”, eis que ele próprio institui uma classe de direitos que está acima e vincula a todos os demais, porque “los derechos y libertades fundamentales vinculan a todos los poderes públicos y son origen inmediato de derechos y obligaciones”.<sup>64</sup>

Esse novo constitucionalismo confere centralidade à Constituição para além de suas funções clássicas, elegendo como valores originários a *dignidade humana*, a *justiça social* (valores sociais do trabalho e livre iniciativa), a *cidadania* e o *pluralismo*, tutela os direitos fundamentais, individuais e sociais e institui um projeto constitucional de transformação da sociedade orientado por esses princípios e valores. Para tanto, o constitucionalismo do Estado Constitucional Democrático de Direito instituiu um mecanismo de garantia da efetividade dos direitos constitucionalmente assegurados e do projeto constitucional de sociedade, por meio do controle de constitucionalidade. As ações e deliberações dos poderes estatais, inclusive as do Poder Legislativo, estão sujeitas aos limites constitucionais.

Aqui, é imprescindível ter-se em conta que a imposição de “límites sobre las decisiones mayoritarias” são, “de modo más específico [...] límites que en cierto sentido son autolímites”.<sup>65</sup> O controle de constitucionalidade dos atos dos demais poderes pelo Poder Judiciário não implica intromissão indevida,

---

<sup>64</sup> SANCHÍS, Luis Prieto. *El constitucionalismo de los derechos*, p. 15.

<sup>65</sup> ELSTER, J. “Introdução”, IN: ELSTER J., SLAGSTAD, R. (eds.). *Constitucionalismo y democracia*, apud ROIG, Francisco Javier Ansuátegui. *Razón y voluntad en el estado de derecho*. Madrid: Dinkinson, 2013, p. 306.

mas garantia da efetividade da Constituição. Tal perspectiva torna inadequada a invocação da clássica divisão dos poderes para se eximir do dever de cumprir a Constituição.

A vontade das maiorias não é, portanto, ilimitada e está sujeita aos limites estabelecidos na Constituição. A jurisdição não se restringe nem se limita a um caráter meramente cognitivo, mas também volitivo, na medida em que está comprometida com a ideologia e a realização do projeto constitucional estabelecido na Constituição. A jurisdição constitucional é predominantemente política, e não meramente técnica. Quando a Constituição, norma fundamental de determinada sociedade, elege determinados conteúdos substanciais e axiológicos, ela faz uma opção político-ideológica vinculante para toda a sociedade.

O conjunto das normas que, no Estado brasileiro, aqui tomado como referência, compõem a “ordem econômica” constitui-se como instrumento de implementação de políticas públicas, não simples mente de harmonização de conflitos.<sup>66</sup> Uma ordem econômica, representada por um conjunto de normas ancorado na Constituição, que garante “os elementos definidores de um determinado sistema econômico”, determina a forma de organização e funcionamento de uma economia que instauram e impõe a realização de uma determinada ordem econômica concreta.<sup>67</sup> A este conjunto de normas constitucionais concernentes à atividade econômica se designa “constituição econômica”. “*A nova ordem econômica* (mundo do dever ser) no quanto se contém no nível constitucional, seu novo caráter retira precisamente da circunstância de estar integrada em Constituição *diretiva ou dirigente*”.<sup>68</sup> A constituição do Estado Constitucional Democrático de Direito é, portanto, dirigente, porque estabelece os objetivos a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade que organiza. “A constituição econômica que nela se encerra

---

<sup>66</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*, p. 13.

<sup>67</sup> MOREIRA, Vital. “Economia e Constituição”, Faculdade de Direito - separata do *Boletim de Ciências Econômicas*, vll. XVII, Coimbra, 1974, p. 35.

<sup>68</sup> GRAU, op. cit., p. 58-59.

compreende a enunciação dos fins da política econômica [...]”.<sup>69</sup> Trata-se, portanto, do ordenamento do sistema econômico de determinado Estado, definindo seus objetivos e os princípios fundamentais.

A ordem econômica estabelecida na Constituição da República Federativa do Brasil se declara fundada na valorização do trabalho humano, além de garantir a todo cidadão o direito ao trabalho, e na livre iniciativa, tendo por fim garantir a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, tendo por princípios: a soberania nacional (portanto, soberania econômica), a propriedade privada e sua função social, a livre concorrência, a defesa do consumidor e do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o amparo às pequenas empresas. Ainda no âmbito da “constituição econômica” do Estado brasileiro, constituem objetivos fundamentais deste: garantir o desenvolvimento; construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e as desigualdades sociais; e promover o bem de todos.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento econômico é mais que crescimento econômico. Implica um processo de mobilidade social permanente e a elevação do nível cultural-intelectual comunitário, traduzindo, portanto, uma dimensão qualitativa. Nestes termos, o dever jurídico-constitucional de promover o desenvolvimento econômico impõe a “programação de políticas públicas a longo prazo” e a “conjugação do crescimento econômico autossustentado, com a progressiva eliminação das desigualdades sociais”.<sup>70</sup>

Logo, os princípios constitucionais que regem o sistema econômico se constituem como uma “ideologia especial, constitucionalmente adotada”. A partir dela é que se firma um conjunto de normas de conteúdo econômico, cujo objetivo é

---

<sup>69</sup> GRAU, op. cit. p. 61.

<sup>70</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*, p. 103.

regulamentar as medidas de política econômica.<sup>71</sup>

De tudo quanto resulta da abordagem acerca da “constituição econômica”, é de se destacar que é dever do Estado brasileiro intervir no domínio econômico, com a finalidade alcançar a realização de seus objetivos constitucionais.

A “constituição econômica”, como “configuração política do econômico pelo Estado”,<sup>72</sup> resulta do desfazimento da crença no livre mercado, que continua ainda mais vívida após o fracasso da tentativa de ressurreição do mito da autorregulação dos mercados, marcado pela sucessão de crises econômico-financeiras, pelo recrudescimento da desigualdade e da exclusão social e pela estagnação do desenvolvimento.

Anuncia Bercovici:

O núcleo da ideia de Constituição Dirigente é a proposta de legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional. Em síntese, segundo Canotilho, o problema da Constituição Dirigente é um problema de legitimação.<sup>73</sup>

A Constituição dirigente traz com ela um novo paradigma do Direito, que o compreende como instrumento de transformação social.<sup>74</sup> Embora, a Constituição do Estado brasileiro se inclua no rol das constituições dirigentes no sentido exposto acima, é de se reconhecer, com Bercovici, que se trata de uma teoria da constituição sem a teoria do Estado e sem política, desafios a serem enfrentados.<sup>75</sup> Em verdade, a cultura e a prática jurídicas brasileiras, em forte medida, em matéria econômica, ainda operam a Constituição do Estado Constitucional Democrático de Direito com as premissas do constitucionalismo clássico. Com isso, contribuem sobremaneira para o

---

<sup>71</sup> SOUZA, Washington P. Albino. *Direito econômico*, p.3.

<sup>72</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*, p. 34.

<sup>73</sup> BERCOVICI, op. cit., p. 35.

<sup>74</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas.*, 2001, p. 19-24, 157-158, 380.

<sup>75</sup> BERCOVICI, op. cit., p. 41.

enfraquecimento do novo constitucionalismo no sistema jurídico nacional.

No entanto, para os fins deste ensaio e visando ao aguçamento da questão do controle constitucional das políticas econômicas, vale mencionar o posicionamento de Gunnar Myrdal e Albert Hirschman:

Os processos sociais tendem a se apresentar sob a forma de causalção circular, ou seja, reações causais em cadeia, cumulativamente tendendo à concentração. A decisão econômica é o ponto de partida de uma ação cujo resultado final pode ser uma modificação estrutural. Os efeitos da decisão econômica podem ser regressivos (backwash effects) ou propulsores (sprea effects).<sup>76</sup>

## 6. POLÍTICAS ECONÔMICAS ORIENTADAS PELOS INTERESSES DO “SISTEMA DA FINANÇA” NA ECONOMIA GLOBAL: O ALHEAMENTO JURÍDICO

As diretrizes acima contrastam com a subserviência das políticas econômicas nacionais aos interesses dos mercados financeiros internacionais “impostos” pelas corporações multinacionais (monopólios e oligopólios) e instituições financeiras internacionais (bancos internacionais) por violação à soberania política e econômica dos Estados nacionais.

Soros, ao afirmar que “se um governo impuser condições desfavoráveis ao capital, o capital procurará abandonar o país”<sup>77</sup>, parece registrar o esvaziamento da soberania e da democracia diante desse dado de realidade. Para ele, como não existe um regime global na política, parece não haver como fazer frente ao regime econômico-financeiro global. O objeto do capitalismo é a riqueza e o da política é o voto. Quando o primeiro “compra” o voto, o interesse privado (dos mercados) se sobrepõe ao interesse público (da sociedade). Soros observa que os mercados

---

<sup>76</sup> MYRDAL, Gunnar, *apud* BERCOVICI, op. cit. p. 47.

<sup>77</sup> SOROS, op. cit., p. 158.

financeiros se ressentem de qualquer tipo de interferência governamental. Contudo, “sempre mantém a esperança de que, se as condições se agravarem, as autoridades intervirão”, de sorte que “a manutenção da estabilidade dos mercados financeiros deve ser o objetivo das políticas públicas”.<sup>78</sup> No entanto, reconhece que o modelo econômico orientado para os interesses da finança, ao desprezar os objetivos sociais do Estado, não constitui “base adequada para a coesão social”. É por isso que “o fundamentalismo de mercado representa hoje uma ameaça maior para a sociedade aberta do que qualquer ideologia totalitária”.<sup>79</sup>

Contudo, o investimento estrangeiro não tem a importância que se lhe atribui para uma política de desenvolvimento, como já desenvolvido no curso deste trabalho, com base nas investigações de Ha-Joon Chang. A hegemonia das diretrizes reivindicadas pelo sistema financeiro se concretiza em razão da adesão dos atores internos à sua causa. Luyendijk apresenta as razões pelas quais os partidos políticos e os reguladores passaram a se identificar com os agentes do mercado financeiro, sob a forma do que ele categoriza como “comportamento de manada em termos cognitivos”. Essa identificação se opera de modo mais sutil, uma vez que “o político, o acadêmico ou o regulador começaram a acreditar que o mundo funciona do modo que os banqueiros dizem que funciona”.<sup>80</sup> A observação se estende, sem entremeios, ao sistema jurídico. Com efeito, o desprezo pelos temas econômicos, pelas razões mencionadas na Introdução, os juristas teóricos e os de ofício assimilam e replicam argumentos econômicos politicamente hegemônicos com que, numa inversão da constituição econômica, dão enorme contributo à prevalência de políticas e interesses inconstitucionais. Esse fenômeno, por demais preocupante, foi, com acuidade, detectado por Bercovici e Massoneto:

---

<sup>78</sup> SOROS, op. cit., p. 17 e 18.

<sup>79</sup> SOROS, op. cit., p. 24.

<sup>80</sup> LUYENDIJK, Joris. *Swimming with sharks: my journey into the world of the bankers*. London: Guardian Books, 2015, apud DOWBOR, op. cit.

A indiferença atual entre direito constitucional e direito financeiro ignora o tema central da articulação entre constituição financeira, constituição econômica e constituição política dentro da constituição total. Isto não ocorre sem razão. Confirmando a hegemonia das tendências neoliberais que sucederam a ruptura do padrão de financiamento da economia do segundo pós-guerra, a desarticulação das ordens financeira e econômica nas constituições reflete a contradição do novo padrão sistêmico de acumulação com o paradigma da constituição dirigente, implicando o surgimento de um novo fenômeno: a constituição dirigente invertida.<sup>81</sup>

Assim, a apropriação do espaço público pela economia política neoliberal se estende não só à economia política, mas também às instituições jurídicas e aos meios de comunicação de massa. A economia capitalista democrática, portanto, encontra-se numa encruzilhada, porque “la democracia hayeckiana cumple la función de hacer que una sociedade capitalista parezca ser la ‘elección del pueblo’, aunque este haya perdido tempo atrás el control democrático”. A economia da finança representa uma ameaça concreta de transformar a democracia numa “ditadura tecnocrático-autoritária do mercado” como regime político-econômico que delega decisões sobre o destino da economia segundo o interesse das forças de mercado.<sup>82</sup>

Aqui reside uma questão central: Que critérios de escolha validam a opção dos juristas por uma teoria jurídico-constitucional na formulação, avaliação e deliberação acerca de políticas econômicas no modelo do Estado Constitucional Democrático de Direito, como o Estado brasileiro?

A mesma questão se coloca no que tange às teorias econômicas em que se lastreiam as políticas econômicas.

A aceitação da constituição desse modelo de Estado como normativa e dirigente implica o reconhecimento de que os

---

<sup>81</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. “A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica”, Faculdade de Direito - separata do *Boletim de Ciências Econômicas*, vol. XLIX, Coimbra, 2006.

<sup>82</sup> STREECK, op. cit. p. 225.



juristas teóricos e de ofício não podem ser indiferentes às constituições econômica e financeira nem a sua indissociável articulação com a constituição política. Não se pode forjar um capítulo à parte ou deixar à margem da Constituição a economia neoliberal, que se sujeita às diretrizes soberanas da Constituição total na tríplice dimensão apontada acima.

Dada a repercussão da presente questão em todos os campos do Direito e da atividade humana, cabe aos acadêmicos e pesquisadores problematizar seriamente a profunda articulação entre a Economia e o Direito, a partir das premissas, princípios e valores e dos direitos fundamentais presentes na Constituição do Estado Constitucional Democrático de Direito, uma vez que neste quadro de referências a concretização do projeto de sociedade inscrito na Constituição implica a condução da atividade e das políticas econômicas em conformidade com os princípios e valores imanentes inscritos na Constituição.

Propõe-se, portanto, que ao jurista contemporâneo apresentem-se dois grandes desafios: compreender o Direito e erigir a teoria e prática jurídicas à luz desse novo constitucionalismo; e compreender o sistema econômico e a coerência, ou não, das “escolhas” determinantes das políticas econômicas e das teorias econômicas como fundamento “científico” de tais escolhas e suas consequências sobre a realidade, com a “constituição econômica”.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia global, organizada por forças hegemônicas supraestatais internacionais e comandada pelo “sistema da finança”, converteu a maior parte do capital global disponível em capital especulativo e improdutivo, retirando-o da clássica dinâmica da acumulação pelo reinvestimento de capital produtivo na produção de bens e serviços e na geração de emprego. Isso implica a incorporação ao “sistema da finança” do “subsistema da

dívida”, convertido em instrumento de anulação da soberania política e de dominação econômica dos Estados devedores, especialmente na América Latina. A fim de se render à ameaça de “fuga de capitais” e das retaliações e embargos dos credores em caso de inadimplência, os países em desenvolvimento submetem as políticas econômicas locais às condicionalidades ditadas pelos organismos internacionais de defesa dos interesses do sistema financeiro global. Citam-se como exemplos: “imposição” de mecanismos de disciplina fiscal com desprezo dos princípios de justiça fiscal; contenção dos gastos públicos nas áreas estratégicas de realização da justiça social, reforma tributária pelo avesso, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual e aceitação de taxas de juros altíssimos, de tal modo que tão somente a quitação dos juros e a rolagem da dívida constituem itens que consomem a maior parte do orçamento público. Esse sistema constitui, portanto, um poderoso obstáculo ao cumprimento do projeto constitucional dos Estados nacionais.

As teorias econômicas, como de resto qualquer teoria, captam apenas aspectos da complexidade do mundo real. Por isso mesmo, elas são apropriadas pela política e pela ideologia de acordo com a filtragem valorativa dos tomadores de decisão e dos formuladores de políticas. Isso porque as teorias econômicas são específicas ao seu tempo e espaço, o que torna indispensável conhecê-las nos respectivos contextos históricos. Aqui, emerge outra indagação decisiva: Quais são os fatores que na atualidade são determinantes para a hegemonia das teorias que dão suporte às políticas econômicas que privilegiam o domínio da “ideologia dos mercados financeiros globais” com sacrifício da produção, do desenvolvimento econômico e de políticas públicas dos estados nacionais orientadas para a realização dos respectivos projetos de sociedade inscritos na Constituição, em especial os estados em via de desenvolvimento?

Sob esse prisma, não há, portanto, meios de se dar efetividade ao projeto de sociedade inscrito na Constituição ou estabelecer direcionamentos para sua realização sem se atentar às diversas abordagens possíveis à economia e avaliar sua “constitucionalidade”, porquanto “por trás de cada política econômica e ação empresarial que afetam nossas vidas [...] há alguma teoria econômica que as inspira ou, com mais frequência, fornece justificativa para o que os que estão no poder querem fazer”.<sup>83</sup>

O compromisso do jurista com o princípio de justiça inscrito na Constituição exige, para além do discurso ideologizado, a compreensão dos contextos de realidade e do campo do conhecimento (Economia) donde se extraem os argumentos destinados a nutrir interesses da economia privada, especialmente do setor financeiro, em contraste com a ideologia, princípios e regras da "constituição econômica", tais como: transformação do endividamento dos estados nacionais e do “sistema da dívida pública” em instrumento de transferência renda da sociedade e do setor produtivo para um sistema financeiro motor de altíssima concentração de capital especulativo, com enorme sacrifício da produção de bens e serviços, “base de qualquer economia” (Chang); e renascimento da “doutrina do equilíbrio orçamentário”, estado mínimo, abertura dos mercados, desregulamentação financeira para assegurar o livre fluxo do capital internacional, sofisticação da “indústria financeira”, por meio da proliferação de produtos financeiros complexos, etc.

Tais considerações se propõem como válidas se os juristas teóricos e de ofício reconhecerem na Constituição o *locus* dirigente e conformador da realidade social. Isso implica que a aceitação de uma política se sobrepõe ao fator econômico, não devendo prevalecer sobre a Constituição a proposta do realismo jurídico. Disso resulta que os fatos determinam o direito, e não o contrário. Por isso, este ensaio teve como propósito, modesta e tão somente, propugnar que o direito do Estado Constitucional

---

<sup>83</sup> CHANG, op. cit., p. 152.

Democrático do Direito deve ser construído e aplicado articuladamente com a ciência econômica, com todos os seus desdobramentos inter e transdisciplinares.



#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BANCO MUNDIAL. *Marco integral de desarrollo*. Praga: Comité para el Desarrollo, 2000.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2<sup>a</sup>. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.
- CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1997.
- CARO, Ariela Ruiz. *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un nuevo consenso” em América Latina*. Chile: Nações Unidas-ILPES-CEPAL, 2002, Série Gestión Pública, nº 28.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*. São Paulo: Unesp, 2004.
- CHANG, Ha-Joon. *Economia: modo de usar*. São Paulo: Portfolio, 2015.
- CHANG-Ha-Jonn. *Chutando a escada – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.
- CHESNAIS, François. *A mundialização da finança*. São Paulo: Xamã. 1998.
- CHESNAIS, François. *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

- COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- DOWBOR, Ladislaw. *A era do capital improdutivo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- EAGLETON, Terry. *Ideologia*. São Paulo: UNESP/BOITEMPO, 1997.
- EPSTEIN, Gerald; MONTECINO, Juan Antonio. *Overcharged: the high cost of high finance*. New York: Roosevelt Institute, 2016.
- FATORRELLI, Maria Lúcia. “Citizen Debt Audits”. IN: BANTEK, Ilias; LUMINA, Cephas. *Sovereign debt and human rights*. New York: Oxford University Press, 2018.
- FATORRELLI, Maria Lúcia. *Auditoria cidadã da dívida pública*. Brasília: Inove Editora, 2013.
- FATTORELLI CARNEIRO, Maria Lúcia. *Auditoria da dívida externa: questão de soberania*. Rio de Janeiro: Contraponto/Cia. Jubileu Sul, 2003.
- FATTORELLI, Maria Lúcia. *Auditoria cidadã da dívida – experiências e métodos*. Brasília: Inove, 2013.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MOREIRA, Vital. “Economia e Constituição”, Faculdade de Direito - separata do *Boletim de Ciências Econômicas*, vll. XVII, Coimbra, 1974.
- NETTO, Menelick de Carvalho. “*A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*”, Forum Administrativo, Belo Horizonte, v. 1. n. 1, p. 11-20, 2001.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

- ROIG, Francisco Javier Ansuátegui. *Razón y voluntad en el estado de derecho*. Madrid: Dinkinson, 2013
- SANCHÍS, Luis Prieto. *El constitucionalismo de los derechos*. Madrid: Trotta, 2013.
- SOROS, George. *A crise do capitalismo – as ameaças aos valores democráticos: as soluções para o capitalismo global.* Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- SOUZA, Washington P. Albino. *Direito econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980
- STEGER, Manfred B.; ROY, Ravi K. *Neoliberalism – a very short introduction*. New York: Oxford University Press, 2010.
- STIGLITZ, Joseph E. *Rewriting the rules of the american economy – an agenda for growth and shared prosperity*. New York: Roosevelt Institute, 2015.
- STIGLITZ, Joseph. *Rumo a um novo paradigma em economia monetária*. São Paulo: Francis, 2004
- STREECK, Wolfgang. *Como terminará el capitalismo?* Madrid: Tracantes de sueños, 2017,
- WHITTINGTON, Keith E.; DELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *Law and politics*. New York: Oxford University Press, 2008
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta, 2005.