

Subárea.: 6.01.99 - Direito.

Análise da Proposta de Emenda à Constituição Nº 55/2016 à luz do procedimentalismo

Ramá Lucas Andrade

Doutorando em Direito Econômico e Socioambiental - PUCPR/URCA

Resumo

Este ensaio tem como proposta entender para quem serve a Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016.

Para tal incursão a pesquisa discute o modelo de democracia brasileira, o papel de suas instituições e participação popular, à luz do debate Habermasiano de democracia deliberativa, que traz a figura do procedimentalismo como ferramenta de uma jurisdição constitucional. Em seguida é feito um levantamento dos principais pontos da PEC 55/2016, discutindo suas propostas e apontando seus possíveis resultados.

Do ponto de vista da abordagem do problema, esta pesquisa foi tratada de forma qualitativa, pois se preocupa com os aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Em relação aos objetivos foi utilizada a pesquisa descritiva, já que buscou descrever as características de um fenômeno. Do ponto de vista dos procedimentos técnicos foi realizada através de um estudo bibliográfico, já que procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos.

Ao final conclui-se que estrutura do Estado brasileiro tem como fundamento a teoria concretista, através de uma jurisdição substancialista, a qual valoriza o conteúdo material das Constituições.

Ficou evidente que as propostas de emendas constitucionais, e em destaque a PEC 55/2016, trazem nas suas reformas uma velha proposta das democracias neoliberais, uma redução do Estado, uma redução dos direitos sociais conquistados, da população ativa e daqueles que virão, e um forte estímulo ao capital.

Palavras-chave: PEC 55/2016; procedimentalismo; reforma.

Introdução

Emendar a Constituição é um mecanismo utilizado por todo Estado Democrático de Direito com o objetivo de

atualizar seus valores e redirecionar o caminho a ser perseguido por seu povo.

Foi a partir da Constituição dos EUA que se viu este mecanismo ser utilizado de forma mais harmônica. Antes disso as mudanças constitucionais eram marcadas por violência e guerras.

Foi através do constitucionalismo, como movimento social e político que se viu a defesa da supremacia das constituições para o estabelecimento de normas fundamentais de um ordenamento jurídico de um Estado.

Através da influência deste movimento viu-se uma sólida construção de valores sociais, como é o caso dos direitos do homem, balizando os textos constitucionais, e a defesa desses princípios como ferramentas de construção de sociedades mais justas.

Concomitante ao movimento constitucionalista, outros movimentos estabeleceram suas idéias e demarcaram terreno, às vezes de forma velada e outras explícitas, de intenções e proposições nos textos constitucionais. São exemplos de tais incursões o institucionalismo e o liberalismo econômico, que trazem preceitos sistêmicos, pulverizando seus métodos e elementos básicos em todo o corpo da sociedade.

Em meio à discussão da estrutura do Estado, deve-se levar em conta o papel da legitimidade da jurisdição constitucional que passa por elementos das posições das correntes substancialista e procedimentalista, a primeira concretista, ativista e defensora de uma concretização dos valores constitucionais, a segunda com uma visão democrática no processo de construção dos direitos fundamentais, através da soberania popular.

O Estado brasileiro segue o ritmo da evolução constitucional no mundo. Na Carta Magna de 1988, chamada de Constituição cidadã, encontram-se mecanismos em defesa dos direitos humanos, mas também se percebe uma forte influência em defesa das instituições, como é o caso do estabelecimento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, e tal vez mais

importante, é como se dá os mecanismos de produção, circulação e distribuição da riqueza no país, que tem o mercado como sua principal plataforma e em consequência a economia sua principal estrutura. Daí todos os esforços e ações institucionais e pessoais em prol do sistema econômico, o liberal.

No contexto deste debate e das atuais democracias, acima exposto, coloca-se à baila o Estado brasileiro, que têm as bases da ordem econômica-política-jurídica-social, do Estado, estabelecidas constitucionalmente - Constituição Federal de 1988, e que indicam sua opção pelo sistema liberal representativo.

Se de um lado, tal ordem constitucional fez a opção pelo sistema capitalista-liberal, por outro traz como orientação princípios que devem definir a formulação de políticas em busca do desenvolvimento do país e a construção da justiça social. Os princípios da redução das desigualdades regionais e sociais e da busca pelo pleno emprego são exemplos de tais vetores.

As propostas de emendas constitucionais devem levar em conta todos esses aspectos econômicos, políticos e jurídicos para que cumpram com seus objetivos e valores sociais. Se, é verdade que tais valores sofrem influência do tempo e do espaço, e que a construção da qualquer norma jurídica ou social pressupõe a luta antagônica de grupos de interesses, faz-se necessário a investigação do pano de fundo (o que está por trás) do estabelecimento desses valores, ou seja, quem é mais favorecido com a positivação de preceitos constitucionais.

Neste sentido, este ensaio tem como proposta entender para quem serve a Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016 ?

Para tal incursão a pesquisa discute o modelo de democracia brasileira, o papel de suas instituições e participação popular, à luz do debate Habermasiano de democracia deliberativa, que traz a figura do procedimentalismo como ferramenta de uma jurisdição constitucional. Em seguida é feito um levantamento dos principais pontos da PEC 55/2016, discutindo suas propostas e apontando seus possíveis resultados.

Metodologia

Do ponto de vista da abordagem do problema, esta pesquisa foi tratada de forma qualitativa, pois se preocupa com os aspectos

da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Em relação aos objetivos foi utilizada a pesquisa descritiva, já que buscou descrever as características de um fenômeno. Do ponto de vista dos procedimentos técnicos foi realizada através de um estudo bibliográfico, já que procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos. (CERVO; BERVIAN, 2002).

Resultados e Discussão

Ao tratar de Brasil, o Estado Democrático de Direito brasileiro segue os mesmos passos apontados por Habermas para o Estado Democrático de Direito de maneira geral.

A democracia no Brasil é do tipo liberal, representativa. Tem na sua base uma representação de elites, segundo Bresser Pereira, ao se referir a uma incipiente democracia, em 1946.

Mesmo com os avanços, da Constituição de 1988, a Constituição cidadã, os governos que se seguiram buscaram de certa forma a observância de princípios éticos, respeito à lei e opinião pública, buscava-se algum diálogo com a opinião pública, contudo, a lógica democrática fundamental era em torno do voto e da representação.

As reformas institucionais eram orientadas para o mercado e as reformas do Estado tinham como abordagem os diagnósticos feitos para as crises latino-americanas, como o grande aumento das dívidas externas, notadamente nos anos de 1980, e as proposições de mudanças pelo Consenso de Washington.

O que se percebe, na evolução histórica da democracia brasileira, é um forte apelo ao papel das instituições como detentoras do poder, a hegemonia constitucional centrada na divisão dos poderes, e baseada num substrato de conflitos (entre estes poderes – executivo, legislativo e judiciário) que utilizam como cenário o modelo liberal representativo ou o intervencionismo estatal.

Ideais neoliberais direcionaram algumas Emendas Constitucionais, como exemplos as EC nº 6/1995, nº 8/1995, nº 20/1998, nº 40/2003, nº 44/2004, entre outras, que tratavam de privatização, desestatização, reforma previdenciária e tributária, com objetivos de maior eficiência econômica e

estímulos maiores para o mercado. Tais reformas procedidas na Constituição de 1988 tinham inspiração e conteúdo neoliberal, e provocou um afastamento do Estado de uma razoável variedade de atividades econômicas e a eliminação de monopólios estatais, conferindo assim um perfil mais liberal que aquele construído pelo texto original de 1988.

O que ficou evidente em tais reformas foi o posicionamento das instituições públicas, principalmente dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), em defesa do capital estrangeiro e um afastamento deliberado de investimentos nas áreas sociais e da participação da população nas questões da administração pública.

Os dados abaixo mostram que enquanto os gastos com saúde, saneamento, educação e cultura são pequenos, os investidores, rentistas e financistas são os principais beneficiários.

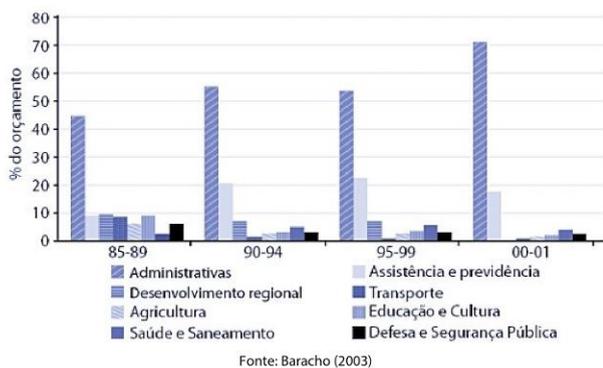
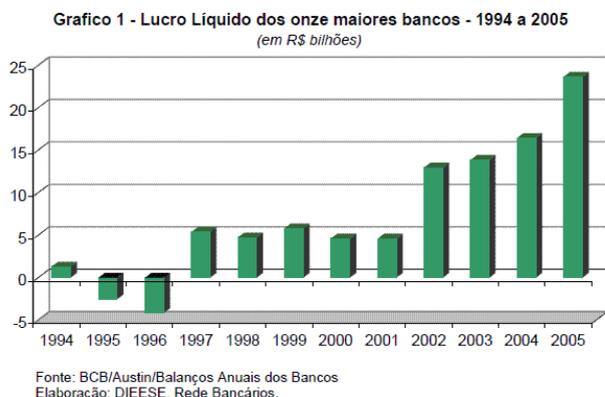


Figura 1: evolução do gasto público no Brasil – participação no orçamento total 1985 – 2001



Aqui fica demonstrando que as reformas constitucionais liberais possuem como principais beneficiários os capitais internacionais, que precisam derrubar as

barreiras burocráticas dos países (estabelecidas nas constituições) para conquistar seu principal objetivo, o lucro. O que se pode perceber é que tais emendas estão a serviço desse capital internacional.

Esta realidade é mesma para PEC 55/2016.

Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União; sendo que cada um dos limites equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Determina que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos: I - transferências constitucionais; II - créditos extraordinários III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.¹

A Constituição Federal de 1988, determina que ao menos 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) do governo federal devem ser gastos obrigatoriamente em educação. Na saúde, o mínimo é 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), percentual a ser alcançado gradualmente até 2020. É, portanto, obrigatório a aplicação desses percentuais para combater a profunda desigualdade de acesso à saúde e à educação no País.

O que se pode prever com aprovação de tal medida é uma redução significativa nos gastos com educação e saúde, os únicos da proposta que exigem uma mudança da Constituição. Haverá grande impacto sobre a parcela mais pobre da população e estímulo aos negócios privados nas duas áreas.

¹ Fonte: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=127337>

Conclusões

A estrutura do Estado brasileiro tem como fundamento a teoria concretista, através de uma jurisdição substancialista, a qual valoriza o conteúdo material das Constituições, cabendo à lei operacionalizar a concretização dos vetores sociais e o judiciário assume um relevante papel na efetivação das normas constitucionais.

Além disso, possui uma democracia representativa, defesa do mercado, controle social pelas instituições, uma visão popular que busca a liberdade de consumir e a idéia de que os ricos é quem devem estar no controle.

Não há, portanto, espaço para o procedimentalismo, propugnado por Habermas, ao qual é atribuída a soberania popular, maior participação da população nas questões da administração pública, e como consequência uma construção coletiva da justiça.

O que se vê com esta reforma constitucional é uma velha proposta das democracias neoliberais, uma redução do Estado, uma redução dos direitos sociais conquistados, da população ativa e daqueles que virão, e forte estímulo ao capital.

Neste sentido, muitas das reformas constitucionais tiveram seu caráter liberal, como é o caso da PEC 55/2016, que busca defender o interesse dos capitais internacionais em detrimento da população brasileira.

É esta realidade estrutural, institucional e do pensamento coletivo que provoca as iniquidades e a causa das injustiças no Brasil: acreditar que a Constituição encerra todo o pensamento e desejo de justiça, de igualdade, de liberdade, e que as instituições e seus representantes eleitos ou não, estão aptos a interpretar os princípios constitucionais e defender os interesses sociais e o bem comum, de forma a encontrar a melhor justiça possível.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro, Record, 2007.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Ijuí: Unijuí, 1999.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Ijuí: Unijuí, 1999.

CAVALCANTE, C. M. **Análise metodológica da economia institucional**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. - Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 19.

HODGSON, G. A **evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura**. *Revista Econômica*, v. 3, n. 1, p. 97-125, jun. 2001.

MAURANO, Adriana. **Sistema e modelo econômico na Constituição de 1988**. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 918, 7 jan. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7797>>. Acesso em: 11/02/2016.

MEDINA, Damares. **A Emenda Constitucional nº 41/03 e as regras de transição**. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 345, 17 jun. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5346>>. Acesso em: 8/03/2016.

MILL, John Stuart. 1806-1873. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Tradução de Manoel Inocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MISSIO, Fabio J.; JAYME Jr., Frederico G. **Estruturalismo e Neoestruturalismo: velhas questões, novos desafios**. Nº 57, p. 205-230, *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, 2012.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RODRIGUES, Luis Eduardo. **A Proposta de Reforma da PEC 233 de 2008 no Sistema Tributário Brasileiro**. Monografia. Campinas: UNICAMP, 2008.

VIEIRA JÚNIOR, R. J. A. **As Inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” Instituído pela PEC nº 55, de 2016** (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (Boletim Legislativo nº 53, de 2016). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 1º de novembro de 2016.