

DO ESTADO SOCIAL AO ESTADO NEOLIBERAL: A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE INVERTIDA E O TETO DE GASTOS

NASCIMENTO, Luciano Corbari do¹

OLIVEIRA, Lucas Paulo Orlando de²

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade primeira, abordar a partir da concepção de Estado Social, a sua progressiva superação em favor do Estado Neoliberal. Em seguida, analisar conceitualmente como tais transformações deram origem ao que conhecemos como Constituição Dirigente Invertida. Por fim, analisar como o dispositivo do Teto de Gastos a medida que proporciona um atendimento aos interesses privados do mercado financeiro, também, provoca um crescente distanciamento do Estado com relação aos interesses públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Social, Estado Neoliberal, Constituição Dirigente, Constituição Dirigente Invertida, Teto de Gastos.

1. INTRODUÇÃO

O Estado Social pode ser considerado uma construção histórica resultante das transformações ocorridas entre o fim do século XIX e o início do século XX. As demandas do liberalismo crescente e as necessidades da classe trabalhadora nascente passam a ser incorporadas na estrutura da sociedade, refletindo na forma como as instituições passam a ser organizadas. De início, o que se apresenta é uma tentativa de conferir maior igualdade de oportunidades conciliando as liberdades individuais com direitos coletivos. Dessa feita, o Estado Social se desenha como uma forma de conciliar os interesses do capitalismo e as reivindicações dos movimentos operários de influência socialista (CAMBI; OLIVEIRA, 2019, p. 113).

No início do século XX, precisamente no período após a Primeira Guerra Mundial, uma expressão desse fenômeno conciliatório de interesses diversos se inscreve na Constituição Alemã de 1919, A Constituição de Weimar. Nessa ocasião temos não apenas o alcance dos direitos individuais, como quer o liberalismo, mas também a contemplação dos direitos sociais, solicitação dos movimentos operários. Sob o fundamento da garantia da existência humana digna, se configurou uma espécie de garantia econômica fundamental, capaz de assegurar o atendimento de interesses e necessidades da sociedade democrática liberal (COMPARATO, 2015, p. 226).

¹ Acadêmico do 2º Semestre do Curso de Direito do Centro Acadêmico FAG. Integrante do Grupo de Pesquisa Jurisdição, Mercados e Fronteiras. E-mail: lcnascimento2@minha.fag.edu.br.

² Professor do Centro Acadêmico FAG. Integrante do Grupo de Pesquisa Jurisdição, Mercados e Fronteiras. E-mail: lucasoliveira@fag.edu.br.

O período entre guerras foi marcado pela crise mundial de 1929 e pela ascensão do fascismo e do nazismo na Europa. A crise agravou a situação financeira da maior parte dos países capitalistas do mundo todo, e aprofundou ainda mais as desigualdades sociais existentes. A solução encontrada por países como o Estados Unidos da América, então governado por Franklin Delano Roosevelt, foi orientar o Estado para a intervenção na economia e para o atendimento das necessidades sociais. A tese do pleno emprego e a tentativa de recuperação da economia motivaram a concessão de vários direitos de cunho social para amenizar os impactos gerados pela crise. Ao mesmo tempo, na Europa, o fascismo chegava ao poder na Itália, com Benito Mussolini, e prometia fortalecer o Estado como forma de superação da crise e impedimento da ameaça socialista. A Alemanha, berço da pioneira Constituição de Weimar, observou a subida ao poder dos nazistas, que inspirados pelo fascismo, aderiram a uma proposta similar de totalização do Estado por motivos parecidos aos dos italianos (CAMBI; OLIVEIRA, 2019, p. 128).

A Segunda Guerra Mundial trouxe consigo a necessidade cada vez maior do Estado atuar com relação aos recursos sociais. O conflito motivou a mudança da configuração da geopolítica global, a partir do momento em que o centro do capitalismo passou da clássica Europa ocidental, liderada por nações como Inglaterra e França, para a América do Norte, representada pelos Estados Unidos da América. Outro fator de destaque é o cenário de atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. Esse elemento ampliou a necessidade de proteção jurídica da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, nesse contexto, na teoria do direito, surge a expressão do Estado Democrático de Direito, que pretende redimensionar o diálogo histórico, jurídico, social e econômico do pós guerra (CAMBI; OLIVEIRA, 2019, p. 130).

O Estado Democrático de Direito passa a ser uma referência de modificação da realidade por meio do direito e não apenas o garantidor da ordem social. Proporciona a legitimação da participação popular, ao mesmo tempo que, concilia diferentes dimensões de direitos fundamentais. Para tal fundamento jurídico, a Constituição figura como um sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, referenciados na dignidade da pessoa humana, e ostenta valores como a justiça, a solidariedade e a defesa e garantia da liberdade. Nesse sentido, em relação ao Estado Social, ocorre um acréscimo de direitos dos direitos da segunda dimensão, tomada a lei como meio principal da atuação do Estado sobre tais questões. Sendo este ponto crucial para entendermos como se configura a noção de Constituição Dirigente (STRECK; MORAIS, 2004, p. 93).

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE E CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE INVERTIDA

O Estado Democrático de Direito se desenvolve na tentativa de conciliar o ideário democrático e suas conquistas com a preocupação social por meio das garantias jurídico-legais. Essa nova constituição tem uma preocupação básica, que é a transformação do *status quo*. A tentativa é concretizar legalmente o princípio da igualdade, realizando essa igualdade através de intervenções que correspondam diretamente a uma mudança na situação concreta da comunidade. Dessa maneira, pode-se dizer que o Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador dessa realidade.

De acordo com Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes, na obra *Ciência Política e Teoria Geral do Estado* (2004, p. 93), o conteúdo próprio do Estado Democrático de Direito ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública, que irradia os valores democráticos por todos os elementos constitutivos e sobre a ordem jurídica. Assim, o fundamento democrático implica na tentativa de solucionar o problema das condições materiais da existência humana.

Nessa perspectiva, o Estado Democrático de Direito ultrapassa o Estado Social de Direito, para impor à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo, mesmo que utópico, de transformação da realidade. Essa transformação social passa a ser balizada por *princípios*, que sustentam o Estado Democrático de Direito, são eles: Constitucionalidade, que vincula o Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento de garantia jurídica; Organização Democrática da Sociedade; Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, que assegura a autonomia do cidadão e respeita a dignidade da pessoa humana defendendo a liberdade, a justiça e a solidariedade; Justiça Social como mecanismo corretivo das desigualdades; Igualdade formal e articulada com uma sociedade justa; Divisão de Poderes; Legalidade, como meio de ordenação racional; Seguranças e certezas jurídicas.

Ao assumir esses valores democráticos, o Estado Democrático de Direito passa a buscar a igualdade, não se limitando a pura atuação estatal, mas visando também a transformação da realidade. Nesse sentido, a lei aparece como instrumento de transformação da sociedade sem estar atrelada a ideia de sanção ou promoção. O seu objetivo passa a ser a reestruturação das próprias relações sociais. Assim, a Constituição é colocada no topo da ordenamento social fundamentando a legislação que passa a ser aceita como poder legítimo. Com essa noção, visa-se reduzir as antíteses econômicas e

sociais à unidade formal do sistema legal, através de uma Constituição, onde deve prevalecer o interesse da maioria.

A atuação do Estado passa a ter um conteúdo de *transformação do status quo*, a lei aparecendo como um *instrumento de transformação* por incorporar um papel simbólico prospectivo de manutenção do espaço vital da humanidade. Dessa forma, os mecanismos utilizados aprofundam paroxisticamente seu papel promocional, mutando-o em transformador das relações comunitárias. O ator principal para a ser *coletividade difusas* a partir da compreensão da partilha comum de destinos (STRECK; MORAIS, 2004, p. 98).

Como observamos acima, o Estado Democrático de Direito vincula o caráter democrático ao direito, e ao mesmo tempo implica em um fator reestruturante da sociedade. O Estado Democrático de Direito passa a ser dirigido por um conjunto de princípios e valores que se consagram juridicamente como mecanismos garantidores apropriados, deixando a concepção meramente formal para assumir uma concepção material que a abarca e a transcende, transformando a hierarquia das normas em um dos componentes do Estado de Direito substancial. Dada a sua substancialidade e ultrapassado o seu formalismo, o Estado democrático de Direito assume um caráter dinâmico, fazendo com que as suas normas acompanhem as variações sociopolíticas.

José Joaquim Gomes Canotilho, em sua obra *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, questiona em que medida pode uma lei fundamental transformar-se em *programa normativo* do Estado e da sociedade (2001, p. 166). Ao levantar este questionamento, busca-se o entendimento de como uma constituição pode servir de fundamento normativo para regular e estender as tarefas do Estado com relação a fins econômicos e sociais. Segundo o autor, o problema da normação constitucional de tarefas do Estado tende a descentralizar-se em relação ao debate sobre a legitimidade e oportunidade de fins econômicos e sociais constitucionalmente definidos para se concentrar na realidade da sua constitucionalização positiva.

Dessa maneira, para responder a problemas concretos de positividade, normatização e legitimidade das tarefas do Estado, a lei constitucional aproxima-se de um plano, em que a realidade se assume como tarefa tendente à transformação do mundo ambiente que limita os cidadãos (CANOTILHO, p. 169). Assim, a *constituição dirigente* promove, a nível constitucional, as tarefas

econômicas e sociais do Estado, correspondendo a um novo paradigma constitucional. Porém, a medida que a dinâmica social transcorre, os paradigmas tendem a se modificar.

De acordo com os autores Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massoneto, em seu artigo *A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica*, publicado pela Faculdade de Direito de Coimbra, no Boletim de Ciências Económicas de 2006, com a consolidação das tendências neoliberais que sucederam o modelo de financiamento da economia do período pós Segunda Guerra Mundial, a desarticulação das ordens financeira e econômica nas constituições reflete a contradição do novo padrão econômico com relação ao paradigma da constituição dirigente, faz surgir um novo fenômeno, a *constituição dirigente invertida*.

Nesta perspectiva, a fragmentação da ordem econômico-financeira evidencia a agonia do antigo paradigma frente a expansão financeira do capital no sistema mundial. E mais: acentua a retomada do arcabouço jurídico liberal do século XIX. O direito financeiro, desarticulando-se do direito econômico, ganha centralidade na organização do capitalismo, impondo a rigidez dos instrumentos financeiros às boas intenções do constitucionalismo econômico do século XX (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p. 58).

A partir das últimas décadas do século XX, o padrão de financiamento público da economia construído no pós Segunda Guerra Mundial passou a ser desmontado, cedendo lugar à uma perspectiva de construção de um modelo de Estado Neoliberal. Desta forma, o paradigma constitucional que fundamentava o Estado Social passou a ser atacado, fazendo ressurgirem questões aparentemente superadas como a separação entre economia e finanças públicas, a abstenção do Estado no campo econômico e a neutralidade financeira.

Especificamente, todo esse processo de transformações globais refletiu no caso brasileiro. Historicamente, o Brasil passou de um período democrático relativamente estável durante o pós Segunda Guerra Mundial, para um período de ditadura cívico-militar, que antecederam o estabelecimento da atual Constituição Federal de 1988. Como ocorreu em muitos países, fundamentados na noção de Estado Democrático de Direito, constituições garantistas foram elaboradas para atender as crescentes demandas sociais existentes nesse período. Na tentativa de conciliar os diversos interesses sociais e econômicos coadjuvantes, a adesão ao modelo de constituição dirigente acabou por prevalecer. Porém, as imposições do modelo de Estado Neoliberal passaram a afetar tais elementos, provocando aqui também, uma mudança paradigmática.

2.2 CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE INVERTIDA E TETO DE GASTOS

A Constituição Federal brasileira de 1988 passou a organizar as finanças a partir da noção de unificação orçamentária. O objetivo inicial era ampliar a participação do Poder Legislativo na elaboração, aprovação e execução do orçamento, além de aumentar a transparência dos gastos públicos. De acordo com o artigo 165, incisos I, II e III, da Constituição Federal da República, as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; os orçamentos anuais. Este último, também chamado de *Orçamento Geral da União*, encampa o Orçamento Fiscal, o Orçamento Monetário, o Orçamento das Empresas Estatais e o Orçamento da Previdência Social.

O processo de centralização e unificação orçamentária passa a se encerrar na década de 1990, quando o processo de aplicação de medidas neoliberais no Brasil começa a ganhar força, com a privatização dos bancos estaduais, a centralização da autoridade monetária no Banco Central e a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 2000, denominada *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Esse processo começa a promover uma espécie de desarticulação entre o setor financeiro do Estado e os setores econômico e social. Ou seja, A constituição financeira de 1988, que deveria dar suporte para a implementação da constituição econômica de 1988, falhou nesta tarefa (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p. 67).

Um dos motivos dessa desarticulação é a separação que a doutrina e a prática constitucionais pós 1988 promoveram entre a constituição financeira e a constituição econômica, tratando ambas como algo em separado, sem relação, desconsiderando o fato de que ambas fazem parte da mesma constituição total, a Constituição Federal de 1988. O aspecto financeiro passou a ser tratado como algo estanque, com diretrizes e lógica próprias, alheio totalmente aos aspectos econômicos e sociais, impedindo assim a capacidade do Estado intervir na economia, transformando a constituição econômica de 1988 numa mera norma programática, dependente de regulamentação posterior, impossibilitando a sua imediata concretização.

O período inicial de vigência da Constituição Federal de 1988, fim dos anos 80 e início dos anos 90, é permeado por fortes contradições. De um lado, as garantias econômico e sociais idealizadas constitucionalmente, e de outro as imposições do mercado guiadas pelas transformações do sistema

capitalista neoliberal. A ideia de que os orçamentos do chamado Estado Social teriam que garantir, fundamentalmente, direitos e prestação de serviços públicos para a maioria da população, passa a ser confrontada pela diretriz de que o fundo público continua, ao mesmo tempo, sendo instrumento essencial, mas não mais para somente garantir direitos sociais e serviços públicos, e agora também, para garantir a remuneração do próprio capital.

Esse contexto denota uma tendência neoliberal, que passa a se configurar cada vez mais presente no Estado brasileiro, a de que o orçamento público deve estar voltado para a garantia do investimento privado, para a garantia do capital privado, em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos voltados para a população mais desfavorecida (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p. 69). Assim, o direito financeiro passa a servir a uma nova proposta do Estado, que é tutelar juridicamente a renda do capital e dos ganhos financeiros, a partir das garantias estatais ao processo de acumulação do capital financeiro.

A tendência neoliberal do Estado constrói um isolamento, com relação a ordem econômica intervencionista e dirigente da Constituição de 1988, dos instrumentos financeiros da mesma, sem qualquer relação com os objetivos da política econômica estatal ou da ordem econômica constitucional. Um exemplo claro dessa construção é a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, que passa a exigir a realização de metas de política monetária impostas, muitas vezes externas, para garantir interesses econômicos privados, sem riscos para investimentos ou para a especulação financeira. A partir da implementação do Estado neoliberal ocorre uma inversão de perspectiva constitucional. A garantia das políticas públicas e dos direitos sociais perde sua importância, sendo a garantia da renda do capital financeiro e a acumulação da riqueza privada o aspecto de maior relevância junto ao Estado de orientação neoliberal. A inversão dos fundamentos econômicos e sociais para o atendimento do interesse financeiro.

Por outras palavras: a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última de crises econômicas, do déficit público e da *ingovernabilidade*; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p.73).

Avançando ainda mais na história recente do Estado brasileiro com relação as orientações neoliberais sobre os gastos públicos, encontramos o dispositivo do *Teto de Gastos*. O Teto de Gastos foi instituído por uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241/2016), apresentada e aprovada no ano de 2016, que estabeleceu os limites de gastos do Estado brasileiro pelos próximos vinte anos, a partir do ano de 2017, ano em que entrou em vigor, corrigidos anualmente pelo valor da inflação. Em outras palavras, o governo federal não deve criar um orçamento maior que o ano anterior, mas somente corrigi-lo de acordo com a inflação.

Áreas como saúde e educação, a princípio, não são atingidas diretamente pelo Teto de Gastos, contando com um piso, ou seja, com uma verba específica mínima, podendo ser acrescida igualmente pelo valor da correção inflacionária anual. O congelamento dos gastos públicos pode ser revisto após de anos, neste caso, no ano de 2027.

Além do tratamento diferenciado com relação à saúde e à educação conferido pelo Teto de Gastos, algumas outras despesas públicas também são excluídas do cálculo como o pagamento de juros da dívida pública; gastos com eleições; transferências obrigatórias da União a Estados, Municípios e Distrito Federal; e dinheiro injetado pelo governo em empresas 100% estatais.

Com o Teto de Gastos, a tendência prevista é de que os gastos públicos sejam cada vez menores na economia e que os recursos que financiam serviços públicos sejam limitados. De acordo com a lei, os órgãos da União que extrapolarem o limite de gastos sofrem algumas sanções, tais como: proibição de aumentar os salários dos servidores no ano seguinte; proibição de contratar concurso público; proibição de criar novos cargos ou reestruturar planos de carreira. De modo geral, o Teto de gastos incide negativamente sobre os serviços públicos, e consequentemente influenciam negativamente também a concretização de direitos sociais à população, uma vez que estes são prestados pelos primeiros.

A defesa do Teto de Gastos é baseada no entendimento de que a austeridade é o único caminho possível para recuperar a economia das sucessivas crises enfrentadas até agora. Sob o argumento de que o controle das contas públicas melhora a competitividade da economia, uma vez que a previsão de crescimento da dívida pública torna-se uma preocupação de grande importância, essa medida compensaria com o crescimento da economia a longo prazo. Por outro lado, a diminuição de gastos afeta as políticas públicas que beneficiam diretamente as classes mais desfavorecidas da sociedade, principalmente aqueles que dependem dos serviços oferecidos pelo Estado.

2.3 TETO DE GASTOS E PROMOÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

O Teto de gastos consolida um percurso de estabelecimento de um Estado Neoliberal brasileiro. A implementação da ordem econômica e social da Constituição de 1988 ficou restrita às sobras orçamentárias do Estado. A crítica que embasa a consolidação desse percurso, feita a Constituição Dirigente, a acusa de atrasar a política, substituindo o processo de decisão política pelas imposições constitucionais. Daí a necessidade de limitar os gastos com essas imposições, e quando possível, até desobrigar o Estado de fazê-lo.

Ao dirigismo constitucional se atribuiu a responsabilidade pela ingovernabilidade. Aspecto que chama a atenção nessa perspectiva é que a crítica recai apenas sobre os dispositivos constitucionais relativos a políticas públicas e direitos sociais, e nunca sobre as políticas de estabilização e de supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais. De certo modo, a prevalência do capital afeta um dos princípios constitucionais brasileiros mais caros e importantes que é a promoção da dignidade da pessoa humana.

A dignidade é uma espécie de valor em si mesmo, uma vez que como princípio, não pode ser substituída por qualquer outra coisa que seja. Desta forma, a dignidade é um valor intrínseco ao próprio ser humano e dele inseparável. Como elemento indispensável, e princípio constitucional, o texto da constituição Federal de 1988 expressa de maneira objetiva sua relevância.

As expressões *existência digna* e *dignidade da pessoa humana* aparecem, a princípio, no texto da Constituição Federal da República do Brasil de 1988 como sinônimas. No caput do art. 170, da Constituição Federal, Título VII, Da ordem econômica e financeira, Capítulo I, Dos princípios gerais da atividade econômica, *existência digna* aparece uma única vez representando a garantia do bem comum de acordo com a justiça social. Neste caso, *existência digna* pode ser entendida como a garantia das condições objetivas necessárias para uma vida plena de direitos fundada no trabalho humano e na livre iniciativa, conforme menciona o texto da lei. (BRASIL, 1988).

Quando nos debruçamos sobre a expressão *dignidade da pessoa humana* notamos que a mesma aparece no texto constitucional brasileiro expressamente em duas ocasiões. A primeira, no Título I, Dos princípios fundamentais, art. 1º, inciso II, como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil. E a segunda menção no Capítulo VII, Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010), art. 226, § 7º. Neste último caso, a expressão figura como um princípio fundante da família. E

por fim, o termo *dignidade* está expresso no mesmo trecho mencionado anteriormente por duas vezes, como um direito de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado garantido a criança, ao adolescente e ao jovem, art. 227, e aos idosos, art. 230, ambos da Constituição Federal.

De acordo com Eduardo Cambi, em sua obra *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, política públicas e protagonismo judiciário*, a não realização das promessas de modernidade contidas no texto constitucional corresponde à um problema de origem e outro de vício histórico. De origem por existir um distanciamento entre o texto constitucional e a realidade social; de vício histórico, pelo fato dos governantes invocarem o argumento retórico de que o texto constitucional é *meramente programático*, para transferir a sua implementação para um futuro remoto e incerto (CAMBI, 2018, p. 729).

O que tem ocorrido é que se atribui a responsabilidade dos problemas sociais e políticos à Constituição, e hora ou outra surgem propostas para a sua reforma, sem que as estruturas sociais e as relações de poder sejam alteradas efetivamente. A princípio, a Constituição e as leis não são suficientes para resolverem os problemas da sociedade. Nesse sentido, para a realização do Estado Democrático de Direito, não vale apenas a formalização do direito, a dimensão textual expressa no texto constitucional deve ser associada com a efetivação das condições sociais e institucionais necessárias para o respeito a própria Constituição.

O conteúdo dos direitos humanos fundamentais aponta para a inserção da pessoa em um ambiente natural, social, político e cultural suficientemente adequados para não somente promover a vida, entendida como mera sobrevivência no tempo, mas também assegurar um patamar mínimo indispensável à realização da dignidade da condição humana (CAMBI, 2018, p. 732).

Os direitos fundamentais necessários para a promoção da dignidade da pessoa humana, especialmente os sociais, não podem ser reduzidos a discursos vazios de cunho político ou a programas jurídicos politicamente irrelevantes. Apesar da Constituição Federal não resolver os problemas sociais como um todo, ela deve ser compreendida como um suporte de esperança, assumindo caráter de um conceito político de luta e, especialmente, o oposto de uma política de opressão (CAMBI, 2018, p. 730). Na prática, a ausência de um projeto abrangente de sociedade reduz as liberdades públicas ao privilégio de poucos, excluindo a grande maioria da população, fadada a mera subsistência, sem a realização da dignidade plena.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a origem do Estado Democrático de Direito e suas raízes sociais, foi possível perceber de que maneira surgiu a chamada Constituição Dirigente. Esse modelo constitucional, que foi construído a partir das várias demandas sociais, figurou no Brasil a partir de 1988 com o texto da Constituição Federal. A princípio, seus fundamentos visaram atender a tais demandas sociais e organizar a nova República Brasileira que retornava à democracia depois de mais de duas décadas de regime cívico-militar.

No período do pós Segunda Guerra Mundial amplia-se a necessidade cada vez maior do Estado atuar com relação aos recursos sociais. As atrocidades cometidas durante o período da Segunda Guerra Mundial foram suficientes para ampliar a necessidade de proteção jurídica da dignidade da pessoa humana. Dessa maneira, surge um dos fundamentos basilares do Estado Democrático de Direito, que é a proteção jurídica da dignidade da pessoa humana.

O Estado Democrático de Direito passa a ser um dos meios de modificação da realidade pelo direito, já que a lei passa a ser o principal veículo de atuação do Estado sobre as questões sociais. Esse fator é um dos fundamentos daquilo que chamamos de Constituição Dirigente. Porém, superado o período inicial do pós Segunda Guerra Mundial, especificamente nas duas últimas décadas do século XX, a construção de um novo paradigma de estado orientado pelas ideias neoliberais promoveu uma inversão no paradigma constitucional dirigente, dando origem àquilo que denominamos Constituição Dirigente Invertida.

Em outras palavras, a Constituição Dirigente Invertida corresponde ao esvaziamento da preocupação com os problemas econômicos e sociais em prol do atendimento dos interesses do capitalismo financeiro. Esse conflito de interesses corresponde aqui a uma oposição nítida entre os interesses públicos e os interesses privados. Nas primeiras décadas do século XXI, surgem as propostas de modificação da realidade orçamentária do Estado brasileiro.

Apesar da Constituição Federal de 1988 prever uma espécie de unificação orçamentária com vistas a maior participação, execução e fiscalização, vários dispositivos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, e posteriormente, a emenda constitucional 241 de 2016, denominada de Teto de Gastos, fizeram por inverter a lógica dos investimentos públicos e sociais, passando o Estado brasileiro a servir não mais de instrumento de consolidação de tais políticas de atendimento e

promoção da dignidade da pessoa humana, para uma mera ferramenta de atendimento dos interesses do capital financeiro e especulativo.

É preciso observar que o Teto de Gastos aprovado sob a justificativa de controle das contas públicas, e de possível melhoria da situação econômica do país, proporcionalmente afetou os investimentos nas políticas sociais e nos serviços públicos. A contradição existente nesse processo é que, a medida que o Estado brasileiro se afasta da realização de programas sociais e do melhoramento a prestação dos serviços públicos, também se torna mais distante a realização da justiça social e da realização do mínimo existencial, fatores esses que possibilitam a participação geral na produção e na distribuição da riqueza da sociedade.

Esses fatores são condições essenciais para a existência do Estado Democrático de Direito e para a realização da justiça social. Contrariamente, à medida que o Estado se afasta desses fatores para se aproximar de interesses privados, em atendimento apenas a quesitos financeiros da ordem do capitalismo neoliberal, deixa de realizar um dos princípios basilares constitucionais brasileiros que é a promoção da dignidade da pessoa humana em sua plenitude.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição econômica.** Boletim de Ciências Económicas, Volume XLIX. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo:** direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 2 ed. São Paulo: Almeida, 2018.

CAMBI, Eduardo; OLIVEIRA, Lucas Paulo Orlando de. **O Direito a favor da esperança:** o uso dos precedentes judiciais para a efetivação da dignidade da pessoa humana. Coleção Direitos fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise. Coordenação: Gregório Assagra de Almeida. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Cap. 9.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política Teoria Geral do Estado.** 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.