



DECISÃO JUDICIAL E NEOLIBERALISMO: PRESERVAÇÃO HEGEMÔNICA DO SUPREMO EM FACE DA AGENDA DO EXECUTIVO

Agenor Cássio Nascimento Correia de Andrade¹
Gabriel Santos Lima²

RESUMO

O presente artigo aborda a atuação do Supremo Tribunal Federal em vista da concretização de uma agenda econômica neoliberal. Para intentar tal abordagem, apresenta-se o contexto histórico do constitucionalismo latino-americano e o papel de agenda do STF atribuído pela Constituição de 1988. Em seguida, investiga-se a deferência judicial ao sistema de metas de inflação e a agenda de emendas do Executivo Federal. A metodologia do trabalho baseou-se em pesquisa teórica, com levantamento bibliográfico. Na conclusão, defende-se que o STF assumiu um papel econômico de preservação hegemônica nos pós-88.

PALAVRAS-CHAVE: PRESERVAÇÃO HEGEMÔNICA; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; NEOLIBERALISMO; CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO; DIREITOS FUNDAMENTAIS.

JUDICIAL DECISION AND NEOLIBERALISM: HEGEMONIC PRESERVATION OF THE SUPREME IN THE FACE OF THE EXECUTIVE'S AGENDA

ABSTRACT

This article addresses the role of the Federal Supreme Court in view of the realization of a neoliberal economic agenda. In order to attempt such an approach, the historical context of Latin American constitutionalism and the role of the STF's agenda assigned by the 1988 Constitution are presented. Federal Executive. The methodology of the work was

¹ Mestrando em Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA), na área temática “Normas Fundamentais Processuais e Processo Coletivo/Técnicas de Coletivização”. Especialista em Direito Público pela Universidade Católica de Petrópolis. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA). Constelador Sistêmico. Facilitador de Círculos Restaurativos. Formador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados (ENFAM). Professor Visitante da Escola Judicial do TJPA “Hélder Lisboa”. E-mail: agenordandrade@gmail.com.

² Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará, com período de mobilidade acadêmica internacional na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ULisboa). Membro do Grupo de Pesquisa Teoria do Direito, Meio Ambiente e Justiça (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/228885>). Contato: gabrielsantoslima@live.com.





based on theoretical research, with bibliographic research. In conclusion, it is argued that the STF assumed an economic role of hegemonic preservation in the post-88.

KEY-WORDS: HEGEMONIC PRESERVATION; FEDERAL COURT OF JUSTICE; NEOLIBERALISM; LATIN AMERICAN CONSTITUTIONALISM; FUNDAMENTAL RIGHTS.

1 INTRODUÇÃO

Os contornos recentes da teoria do direito nos fazem questionar o papel assumido pelo Poder Judiciário, especialmente pelo que toca a incompreensão de termos como discricionariedade, textura aberta e uma suposta interpretação construtiva dos tribunais brasileiros. A controvérsia fica ainda mais evidente quando se fala numa guinada atitudinal do Supremo Tribunal Federal – STF – em clara referência a uma postura enfática da corte sobre temas sensíveis. Não é sem razão que Koerner (2013) explicita de alguma maneira que os termos ativismo judicial, contenção judicial e judicialização da política são muitas das vezes utilizados em contextos diferentes, aleatórios e desmedidos, ante a profunda divergência teórico-conceitual do que realmente se pretende. Contudo, o entendimento atual dos atores envolvidos nas regras do jogo constitucional atravessa uma imprescindível discussão do papel dos julgadores e das ideologias políticas subjacentes.

Nesse interim, o entendimento da atuação do Supremo perpassa por uma compreensão típica da teoria crítica da decisão, no sentido estrito da assunção de seu papel político assumido após a promulgação da Constituição de 1988. Esse retrato é evidentemente histórico pelo entendimento do momento constituinte, em que tanto os diversos movimentos da sociedade civil foram importantes, quanto o medo e a incerteza que afligiram os designers, fato que contribuiu decisivamente para a proeminência judicial hoje amplamente debatida.

Ao mesmo tempo, é impossível perceber a realidade atual sem uma inserção regional, uma vez que o cenário permite olhar as tendências constitucionais da América Latina, assim como observar uma convergência global de ideologias políticas, que se percebe claramente pela roupagem neoliberal de cima para baixo, mas também de baixo



para cima como explicado por Gago (2015). É nesse sentido que se contesta, portanto, o cumprimento dos compromissos constitucionais. Por outro lado, os ditos golpes constitucionais não são mais como os de anteriormente. Os tempos são outros. O teste de resiliência se opera agora por meios constitucionalmente estabelecidos, nas entrelinhas.

Dado esse quadro geral, questiona-se uma possível ruptura, ou até mesmo rumo típico de ideologias políticas, em face de condutas recentes perpetradas por poderes políticos seguidores de uma agenda pautada em peculiar relação com os mecanismos democráticos, mas atenta sobretudo à concretude de direitos e garantias previstos na Constituição de 1988, bem como a atuação (ou não) do STF, maior corte judiciária do país, neste contexto, vez que as engrenagens da sala de máquina constitucional parecem transcorrer normalmente. Indaga-se, portanto, uma clara inflexão do Judiciário pela ideologia política neoliberal, aos moldes do que explicam Wendy Brown (2019), Pierre Dardot e Christian Laval (2017) e Verônica Gago (2015).

O problema da pesquisa se traduz pela seguinte indagação: em que medida a posição do STF nas questões relativas às recentes reformas constitucionais pode ser considerada neoliberal?

O objetivo geral do presente trabalho busca analisar em que medida a deferência do STF em relação a reformas constitucionais é um movimento neoliberal. Os objetivos específicos da pesquisa consistem em: identificar o poder do STF para efetivamente pautar ou não agendas de ideologias políticas específicas, e; analisar a atuação do STF em face dos movimentos do Executivo federal diante da agenda do governo e de emendas constitucionais que podem impactar na garantia de direitos sociais.

Para alcançar tal objetivo, a metodologia do trabalho baseou-se em pesquisa teórica, com levantamento bibliográfico. Para fundamentar e argumentar sobre as hipóteses levantadas, foi utilizado o método dedutivo.

Na primeira seção, em uma leitura de teoria da decisão, será apresentado o papel do Supremo Tribunal Federal a partir da nova função assumida pela corte diante da Constituição Cidadã, contextualizando seu poder de agenda e ascensão como poder político fundamental capaz de incorporar uma ideologia política dominante, o neoliberalismo. A segunda seção trata da ação da Suprema Corte como a concretização da tese da preservação hegemônica, seguindo a cartilha da teoria neoliberal,



especialmente da deferência ao executivo e resiliência diante dos mecanismos aniquiladores de direitos sociais reformistas.

2 PODER JUDICIÁRIO, CORTE POLÍTICA, PODER DE AGENDA E IDEOLOGIAS POLÍTICAS

O entendimento da conjuntura de atuação do maior Tribunal do país decorre do dimensionamento da lógica de formação da Constituição de 1988. A superação paulatina, não menos tensionada, de uma ordem ditatorial e de um cenário de incerteza das elites políticas foram fundamentais para que se alçasse ao Judiciário um papel anteriormente relegado, precipuamente aos atores políticos clássicos. Na conjuntura atual, como se verá, o STF foi elevado a importante fiador do pacto liberal-conservador, de modo que o entendimento dessa atribuição é fundamental para as pretensões da segunda parte desse trabalho.

O rearranjo de forças através do movimento que culminou no atual texto constitucional brasileiro pode parecer, em primeiro momento, como marco de reequilíbrio entre as forças políticas, tanto em relação aos Poderes, quanto em relação a uma cooperação entre forças locais e regionais, com o reconhecimento expresso de três Poderes harmônicos entre si, assim como um sistema federativo tricotômico. Não é, contudo, o que se exhibe pacificamente, ao menos no que concerne à experiência da América Latina em relação ao novo constitucionalismo latino-americano, no qual, pela leitura de Uprimny (2011), o Brasil se insere.

A mudança proveniente de novas ordens constitucionais, chamado de novo constitucionalismo latino-americano, muito se assemelha com a estrutura realizada pelo sistema anterior, o constitucionalismo regional. Isso seria evidenciado pela manutenção de dois mecanismos principais, estruturas dogmática e orgânica, materializadas em sua essência por um pacto liberal-conservador (GARGARELLA, 2018). Logo, o novo constitucionalismo não passa de um rearranjo de uma história já vista de dominação das mesmas elites políticas, em que, ainda que se tenha vivenciado uma nova conjuntura de mudanças importantes, especialmente no Judiciário, a “sala de máquinas constitucional” permanece a mesma (GARGARELLA, 2018).



A leitura crítica ganha contornos claros no cenário brasileiro pelo panorama de mudança antecedente à ordem constitucional de 1988, que emergiu de um cenário em que, malgrado a clara pretensão de conciliação, as elites estavam fragmentadas e sem uma clara agenda (BARBOSA, 2012). O declínio do nacional-desenvolvimentismo até então reinante não indicava sinais de qual o rumo exato a tomar, nem a formatação ideal para a remodelação de forças, em detrimento de um crescente movimento e pressão sociais. Não obstante a força popular que teve influência decisiva nos contornos do que viria a ser o texto da Constituição de 1988, coube aos políticos tradicionais, forjados em sua essência por um pemedebismo conceituado por Nobre (2013), não só o desenho constitucional de uma nova ordem, mas a tutoria dos primeiros anos de vida de uma constituição tecida a partir do fundamento de validade de uma ordem ditatorial anterior.

Essa discussão pode ser retratada pelo sistema piramidal do ordenamento jurídico, cujo fundamento máximo de validade se extrai de um pressuposto lógico, a norma hipotética fundamental, de raízes puramente neokantistas (KELSEN, 2009). Fato é que esse teste de validade, não obstante sejam irrelevantes para a compreensão de uma ciência do direito pura, são importantes para o entendimento dos contornos de ideologias políticas subjacentes. É nesse sentido, por exemplo, que extrair a existência sistêmica da Constituição cidadã de uma cadeia linear derivada de uma ordem ditatorial anterior (Constituição de 1969 e Ato Institucional nº 5) é um fator crucial para o entendimento de uma lógica neoliberal posterior. Não houve, portanto, uma ruptura incisiva de ordem jurídica.

O ponto é que, diante de um cenário de incerteza, os designers constitucionais estavam instados a um verdadeiro dilema de escolhas constitucionais entre conflitos distributivos e cooperativos. Diante disso, é possível entender o contexto de mudança brasileiro por meio de uma teoria de dois níveis constitucionais, uma vez que a seleção de normas constitucionais tem em vista tanto a atuação de estruturas anteriores, as expectativas eleitorais e a quantidade de poder dos reformadores, quanto uma funcionalização eficiente da constituição e um interesse partidário que determinadas disposições podem proporcionar (NEGRETTO, 2013). A correspondência é percebida tanto por uma crise de demandas políticas, sociais e econômicas materializada pela transição das comissões temáticas à comissão de sistematização da constituinte, assim como, em relação aos atores, pela ampla dificuldade pelos deputados constituintes em



emplacar seus interesses corporativos particulares (e plurais), em cenário apontado por Barbosa (2012) e Vieira (2018).

Nesse sentido, a incerteza é alçada a uma avaliação matemática em relação ao custo-benefício constitucional ante a elementos endógenos e exógenos. É nesse contexto que exsurge a teoria do seguro de Ginsburg (2003), pela qual relegar decisões a uma instância judicial pode ser uma estratégia de preservação dos interesses aos possíveis perdedores políticos. Ante um cenário incerto do cálculo eleitoral, a revisão judicial seria um seguro, tendo em vista fornecer um fórum alternativo de barganha constitucional para possíveis perdedores do jogo político, tal qual um mecanismo de seguro para a proteção de um contrato (GINSBURG, 2003). Logo, os designers escolherão a revisão judicial se o custo de perda eleitoral exceder os custos de agência da revisão judicial, ou seja, à medida em que o risco de perda eleitoral aumenta, a adoção da revisão se torna mais interessante.

Seguindo essa linha, o desdobramento dessa estratégia na Constituição de 1988 foi em duas dimensões claras, quais sejam, no entrincheiramento de direitos e interesses corporativos, bem como no fortalecimento da força normativa do Supremo Tribunal Federal (VIEIRA, 2018). Nesse contexto, o Supremo, ao contrário de todos os momentos anteriores a 1988, foi definitivamente trasladado ao centro da arena política, assumindo o que se designa como supremocracia, que seria um poder sem precedentes à corte para dar a palavra final em decisões políticas de outras instâncias referentes a temáticas econômicas, morais, sociais, além de cumular simultaneamente as atribuições de tribunal federativo, tribunal de recursos e tribunal concentrado de constitucionalidade das leis (VIEIRA, 2018).

O Supremo se tornou um seguro contra as incertezas diante da pluralidade de direitos e garantias do texto constitucional. A delegação de decisões políticas a um pequeno número de indivíduos investidos de poderes jurisdicional a um custo de agência baixo parece ter sido a decisão da Assembleias Constituinte de 1988, a qual transmutou em larga medida os conflitos distributivos e cooperativos ao campo de um tribunal técnico, profissional e corporativo, de modo a criar uma espécie de segunda instância da política de poderes ao Judiciário, fato que se pode comprovar pelo rigoroso levantamento de Oliveira (2011), em que se verifica a intensa judicialização de partidos políticos opositores ao governo em face da inconstitucionalidade das leis perante o sistema



concentrado na primeira década do período pós-constitucional, em que se destacam temáticas como Administração Pública e Político-Partidárias.

Desse modo, a prática jurídica brasileira pode ser concebida na história constitucional recente como conjugação variável de dois regimes, um de cunho governamental, em que se inserem as instâncias políticas em vista de uma diretriz política específica e outro jurisprudencial em que se inserem a fórmula pela qual as instâncias judiciais formulam soluções jurídicas num esquema de maior ou menor protagonismo judicial (KOERNER, 2013). Não obstante os controles e limites recíprocos entre os dois regimes, foi possível visualizar de forma latente no governo Lula uma conformação tal que deliberadamente houve quase uma pauta política própria delegada do Executivo ao Judiciário (KOERNER, 2013). O fato é, portanto, que há um poder de agenda evidenciado pela maior instância judiciária do país, que, tal qual as outras instâncias políticas, dispõe de poder de veto para consecução de interesses corporativos.

Nesse esteio, o Judiciário passou a ter como característica o sistema de vetos hierarquizados, especialmente em virtude de ser um bloqueador de temas políticos fundamentais, o que se depreende principalmente pela atuação do Supremo e do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (NOBRE, 2013). Essa característica pode ser vista em algumas decisões do STF que foram fundamentais para os rumos políticos e tiveram impacto para o rearranjo de forças como o decidido em relação à cláusula de barreira para acessar fundos partidários, ao financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas e à relativização da presunção da inocência pela Lei da Ficha Limpa (VIEIRA, 2018).

Recentemente também pode se ter como exemplo o pedido de vistas do Ministro André Mendonça na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 54, que tratam do enfrentamento à emergência climática, da proteção da Amazônia e exigem a execução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm). A solicitação do pedido de vistas suspende a apreciação das duas ações por 30 dias, mas não raro esse prazo regimental não é cumprido, assim, não há data marcada para a retomada do julgamento.

Neste último caso, pode-se perceber também como os pedidos de vistas pelos Ministros podem refletir neste poder de agenda para atendimento de uma pauta neoliberal, na medida em que as ações ambientais no STF visavam conter os alarmantes índices de



destruição da floresta amazônica nos últimos anos diante da política omissiva e de desestruturação das instituições de proteção pelo governo federal.

3 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO GUARDIÃO DA PRESERVAÇÃO NEOLIBERAL HEGEMÔNICA

3.1. PREMISSAS DE UMA ATUAÇÃO JUDICIAL NEOLIBERAL HEGEMÔNICA

Passados os contornos gerais do entendimento de que o Supremo Tribunal Federal brasileiro é um ator político importante na história constitucional brasileira, especialmente a recente, temos que a Corte dimensiona o papel decisivo do controle de agenda em face da concretização de valores notadamente neoliberais. Assim o é especificamente em virtude de dois cenários possíveis: a) atuação em vista de uma deferência à agenda do executivo nacional, e; b) atuação resiliente diante de uma pauta econômica dominante. Os dois elementos conjugados demonstram que o tribunal atua através de mecanismos notadamente de preservação hegemônica.

Em primeiro lugar, insta mencionar o que se entende por neoliberalismo, o qual seria uma ideologia política, nascida em razão de múltiplos fatores, que almeja uma nova racionalidade de ingerência tanto da esfera individual, quanto das esferas governamentais, tendo como grandes exemplos mundiais os governos de Thatcher e Reagan (DARDOT; LAVAL, 2016). A ótica neoliberalista objetiva um Estado e um sujeito concorrencial em que o único fator que interessa é o livre mercado, em contraposição a um intervencionismo pró direitos e garantias individuais e sociais, que seria considerado uma espécie de totalitarismo ilegítimo.

Esse contexto trazido pela ideologia neoliberal fica ainda mais latente e é aprofundado no sul global. É nesse aspecto que Gago (2016) compreende a perspectiva de baixo para cima do neoliberalismo no contexto da América Latina. Tal fato pode ser atribuível, dentre outros fatores, pela própria dificuldade de consolidação democrática, e a eclosão de regimes ditatoriais duradouros na região. A particularidade local trouxe a ênfase do neoliberalismo sob a perspectiva da subjetividade, com ênfase no cenário de indivíduos marginalizados e inseridos numa lógica de convivência com problemas sociais



gravíssimos como imigração, desemprego e ausência de direitos sociais mais básicos. A roupagem dessa ideologia política está, também, em um nível mais informalizado, em lógica micro e individual³.

Na visão do neoliberal, é imprescindível que exista uma reformulação da noção de Estado, através de privatizações de empresas públicas e regulações estatais para favorecimento do livre mercado, substituindo-se a proeminência do conceito de soberania pelo de governança (DARDOT; LAVAL, 2016). A concorrência deve ser fomentada a nível global e os Estados devem competir pelos mercados internacionais, por um lado, incentivando mecanismos institucionais de favorecimento de atores do mercado (como incentivos tributários generosos a investidores estrangeiros), por outro, desregulamentando o capital e precarizando serviços públicos e indivíduos (BROWN, 2019).

Os valores coletivos são dilapidados e o indivíduo neoliberal (neossujeito) passa a ser um “empreendedor de si”, imbricado pelos valores concorrenciais, que “naturaliza a dilapidação de seus direitos sociais”, e assume apenas o ônus do risco do insucesso (DARDOT; LAVAL, 2016). No afã da governança, portanto, o Estado buscaria a conversão do trabalhador em capital humano (mão de obra barata), assim como a distância de investimentos sociais, como saúde, educação e previdência (BROWN, 2019).

Os mecanismos institucionais, por sua vez, são alçados à uma tecnocracia em prol de uma desdemocratização e financeirização do Estado, sob uma suposta promessa de inovação, liberdade e riqueza, em que o mercado depende da influência de uma base política pronta que está sempre de prontidão para oferecer ajuda com recursos estatais (BROWN, 2019). Nesse sentido, o Estado deve ser “técnico”, “profissional”, tal qual uma empresa pautada na eficiência e substancialmente emerge a necessidade de órgãos reguladores como agências reguladoras, bancos centrais independentes da inflexão estatal, bem como Poderes Judiciários “neutros”.

De outro lado, passados os contornos gerais, é intuitivo que Supremas Cortes em novos contornos (e novas democracias) tenham papel decisivo em relação aos rumos políticos e até sociais, uma vez que nada parece escapar ao controle judicial. A delegação

³ Essa forma, impactaria profundamente o acesso a direitos pela sociedade civil, criando classes graduadas de cidadãos dentro do mesmo Estado. Visão que se aproxima muito das contradições das poliarquias na América Latina trazidas por O'Donnell (1998), em cenário no qual o próprio conceito de poliarquia (e democracia) é questionável pela profunda desigualdade socioeconômica existente, que afeta diretamente a consolidação dos próprios direitos civis e políticos na região.



de poderes ao Judiciário, portanto, poderia parecer a priori uma concretização de poderes em vista de um ator contramajoritário de preservação de uma agenda progressiva, implementador de direitos e garantias fundamentais. A atuação, contudo, do STF mais parece ter alinhamento com uma estratégia empreendida pelas elites políticas hegemônicas, no intuito de um amplo apoio de uma agenda neoliberalizante de desregulação econômica e busca dos tribunais por uma influência internacional (HIRSCHL, 2004).

A preservação hegemônica, dessa forma, é explicada pela conjugação de: i) elites políticas, ameaçadas; ii) elites econômicas, em vista da concretização de uma agenda neoliberal de mercados abertos, desregulação estatal, antiestatismo, e; elites jurídicas, no escopo de fortalecimento de seu papel internacional e influência econômica (HIRSCHL, 2004). Pelo exposto, fica evidenciado o poder de agenda e definitiva entrância política do Supremo, contando inclusive com mecanismos políticos de ameaça. No entanto, o que se percebe é que, conquanto seja atribuído um papel até mesmo transformador, em face da concretização de valores constitucionais, o STF tem ampla relação com as pautas hegemônicas. Assim o é especificamente em relação a uma agenda neoliberal que o STF, em alguma medida, vem seguindo a direção do Governo Federal desde seus primeiros anos (pós-88), em que pese alguns avanços progressistas nos governos sociais entre 2002 e 2014.

A percepção do que se diz é ainda latente tendo em vista que os juízes, no contexto global, tornaram-se atores estratégicos, que intentam não apenas a irreversibilidade de suas decisões, mas também diálogo internacional (HIRSCHL, 2004). A inserção, portanto, do Supremo como árbitro político parcial e sua atuação (ou contenção) diante das regras do jogo constitucional serão fundamentais para a apropriada adequação (ou não) em relação à tese da preservação hegemônica, especialmente em relação à consonância de agenda econômicas dos atores políticos e a conduta da Corte em relação às reformas constitucionais neoliberais mais recentemente empreendidas.

3.2. DEFERÊNCIA À PAUTA NEOLIBERAL DO EXECUTIVO

A deferência amistosa do STF em relação à pauta do governo federal em concretização de valores neoliberais referente sua atuação no tratamento dos direitos



sociais perpassa pela compreensão da teoria segundo a qual o sistema de realinhamento de forças do novo constitucionalismo latino-americano não fora capaz de alterar as forças em prol de um Executivo desbalanceado. Isso seria evidenciado, não obstante mudanças conjunturais nos Judiciários como a criação do Conselho Nacional de Justiça e da ampliação de Poderes do Judiciário pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, pela manutenção de dois mecanismos principais do sistema anterior: a manutenção de um sistema em que se declararam muitos direitos sem se preocupar com as condições materiais e a conservação de uma estrutura de forças materializada por um pacto liberal-conservador em que a tutela e a supremacia decisória caberia ao Executivo nacional (GARGARELLA, 2018). Isso é latente em relação ao STF, o qual, ainda que num jogo duro com outros Poderes, sempre teve deferência em relação com o Executivo, independente da ideologia política de centro-esquerda ou direita.

O entendimento desse mecanismo decorre da compreensão de que o cenário pós-88 demandou em sua conjuntura macroeconômica de um sistema tipicamente neoliberal de metas de inflação, que teve expressivo sucesso nos governos FHC e Lula. O sistema de metas de inflação consiste na centralização dos instrumentos de política monetária e fiscal, que produziu aos demais entes uma subordinação e uma capacidade exorbitante do Executivo federal em deter o monopólio da “irresponsabilidade fiscal”, bem como de dispor de ferramentas para o controle da agenda político-econômica do país (NOBRE, 2013).

Dessa forma, a partir dos mecanismos de meta de inflação, foi possível perceber uma tendência de financeirização estatal, tanto pela intensificação dos mecanismos de equiparação do valor do dólar, livre fluxo de capitais, aumento da dívida interna e aumento da taxa de juros, bem como pela emergência da Lei de Responsabilidade Fiscal, que basicamente serviu de importante instrumento de centralização e neutralização dos governos locais através de uma repartição desigual de recursos turbinadas em relação ao Executivo federal (NOBRE, 2013). Dessa forma, podemos perceber que houve um federalismo desbalanceado, com supremacia orçamentária da União.

Outro mecanismo fundamental que tem ampla relação com a agenda neoliberalizante do Executivo é a progressiva autonomia de sistemas regulatórios econômicos, cujo exemplo maior pode ser representado através da autonomia do Banco Central, que foi definitivamente sacramentada em 2020, através da Lei Complementar nº



179 de 2021. O novo constitucionalismo latino-americano tem como marca o reconhecimento de órgãos estatais autônomos de regulação econômica, cuja existência desafia a separação clássica de Poderes (UMPRIMINY, 2011). O mecanismo de governo de deixar o mercado atuar indistintamente é uma clara tendência neoliberal de inserção da figura estatal como mecanismo de idealização dos mercados.

Ante o duplo movimento do Executivo, o STF foi majoritariamente pacífico em relação às pautas governista. Vale frisar, num recorte extremamente preciso de Oliveira (2011), que entre 1988 e 2003 a grande maioria das ações que intentavam a inconstitucionalidade em face de pautas políticas e ações governamentais do governo federal, incluindo matérias econômico-tributárias, tiveram o indeferimento como destino. O Tribunal foi ainda mais deferente em relação ao Governo FHC, que foi o precursor de sucesso do sistema de metas de inflação, além de empreender ampla agenda de privatizações e regulações. O Supremo concedeu poderes consolidados para o empreendimento reformista e principalmente econômico, não obstante a intensa judicialização promovida pela oposição (OLIVEIRA, 2011). Por sua vez, outro exemplo da deferência à agenda econômica pode ser facilmente comprovado pelo controle de agenda mais recente entre o governo Bolsonaro, o qual é associado a pautas conservadoras e neoliberalizantes inspirados na escola de Chicago, e o Supremo, com interlocução do ex-presidente Ministro Dias Toffoli, em que o tribunal excluiu de pauta temas sensíveis que pudessem ser contrários ao interesse do Executivo (VIEIRA; GLEZER, 2019).

Portanto, os estudos nos fazem crer num alinhamento inicial do STF em relação à pauta econômica governista, prática jurídica muito bem evidenciada pelo recorte de 1988 até o presente momento. Em outras palavras, o executivo nunca teve caminho difícil para imprimir uma agenda de privatizações e regulações característica marcante da ideologia política neoliberal, sendo sua anuência significativamente superior a seus bloqueios, que se pode comprovar desde as reformas econômicas de FHC, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo sistema de metas de inflação (que também foi objeto dos governos sociais), ou mesmo pelos intentos do governo Bolsonaro, em pautas como autonomia do banco central, privatizações e leilões de bens públicos.

3.3. AGENDA DE REFORMAS CONSTITUCIONAIS NEOLIBERAIS





Por sua vez, e como consequência clara desse mecanismo, podemos entender o contexto das recentes reformas constitucionais em que os mecanismos orçamentários foram fundamentais para a discussão de direitos previstos na Constituição da República. Pela leitura de Maués (2020), é possível perceber que os conflitos sociais substantivos corporificados no texto constitucional foram se intensificando, de modo que, em nossa visão, é possível questionar a tese da resiliência da Constituição de Vieira (2018).

A compreensão desse segundo aspecto decorre do dimensionamento dos efetivos meios de exercício de direitos fundamentais. Os mecanismos de concretização das promessas constitucionais decorrem, num cenário monetizado e financeirizado da agenda neoliberal, pelas previsões orçamentárias e pelo efetivo gasto público em direitos fundamentais. Dessa forma, o teste de resiliência de Vieira (2018) também deve observar pelos mecanismos de financiamento de direitos sociais. Nesse sentido, em vista da agenda neoliberal, o Executivo Nacional empreendeu uma série de medidas de contenção de direitos sociais em virtude da pauta econômica, com o embrião gestado pelo próprio sistema de metas de inflação de que se apropriou a lógica dos manejadores constitucionais.

Em relação às emendas constitucionais ocorridas entre 1988 e 2017, de um modo geral, tiveram destaque os temas sobre tributação e orçamento, sendo esses conteúdos fundamentais para entender os conflitos distributivos do compromisso constitucional, especialmente relacionados a controles de gastos públicos e políticas sociais (MAUÉS, 2019). As bases econômicas, conforme já dito anteriormente, foram gestadas especialmente nos governos FHC e seguidas também pelo governo Lula, não obstante neste último tenha também promovido um significativo ganho social, muito em virtude de uma conjuntura internacional favorável à agenda neoliberal brasileira da primeira década do século XXI. Ocorre que, não obstante o hiato de expansão dos direitos sociais, os mecanismos econômicos criados pela lógica das metas de inflação cobraram o preço, e os conflitos distributivos ocasionaram a uma crise política, que culminou, no grande retrocesso representado pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (MAUÉS, 2019). Essa reforma constitucional congelou os gastos primários, inclusive saúde e educação, pelo prazo de 20 anos, impedindo, via recursos orçamentários, a concretização de direitos



constitucionais básicos, sem considerar, por exemplo, a demanda social ou crescimento populacional.

Por sua vez, pela Emenda Constitucional nº 06/2019, reforma da previdência, aprovada no governo Bolsonaro e em consonância com a lógica neoliberal, conduziu a um rompimento de um compromisso constitucional firmado na Assembleia Constituinte de prover direitos sociais no escopo de salvaguardar grupos historicamente vulneráveis, e inserido num cenário deletério de desamparo social, desemprego, precarização de trabalho, concentração de renda e sucateamento de serviços públicos (ESTEVEES; GOMES, 2020). Pela Emenda foi possível ver uma desconstitucionalização das regras previdenciárias, fim da aposentadoria por tempo de contribuição, dentre outras formas dificultosas de se alcançar o acesso à previdência social. Mais ainda, a lógica da reforma da previdência se restringiu a mecanismos orçamentários e contábeis, com escopo de contingenciamento do sistema de seguridade social (ESTEVEES; GOMES, 2020).

Em resumo, as duas emendas fazem crer um possível realinhamento dos compromissos sociais anteriormente estabelecidos. O rompimento, portanto, decorre não pelo seguimento dos limites constitucionais de reforma à constituição, mas por mecanismos indiretos provenientes dos instrumentos orçamentários constitucionais.

Diante de emendas constitucionais, percebeu-se uma atuação hegemônica do STF no intuito de não derrubar as pautas econômicas provenientes do Governo Federal e anuir com uma agenda política econômica. Percebe-se tal conduta por meio da proposta de atuação do Presidente Ministro Luiz Fux em um dos eixos de sua atuação: “Promoção de Estabilidade e do Ambiente de Negócios para o Desenvolvimento Nacional” (BRASIL, 2020). Por sua vez, conforme o Discurso de Abertura da Sessão Legislativa, o até então presidente do Tribunal, antecessor de Fux, Ministro Dias Toffoli, consignou:

O diálogo interinstitucional entre os três poderes tem sido fundamental para impulsionar as reformas estruturantes necessárias ao avanço do desenvolvimento nacional e o aprimoramento do sistema judicial brasileiro. É o caso, por exemplo, dos Pactos Republicanos, realizados entre os Chefes de Poderes, em 2004 e 2009.

(...)

Por isso, venho propondo a celebração de um novo grande pacto entre os três Poderes da República, que envolva reformas fundamentais, como a previdenciária e a fiscal/tributária, e compreenda,

necessariamente, uma repactuação federativa, evitando que estados e municípios cheguem a um quadro insustentável de inadimplência (BRASIL, 2019).

Pela leitura de Vieira e Glezer (2019), o Supremo demonstrou certo alinhamento político em relação a agenda neoliberal do Executivo ao assinar o Pacto Republicano, tendo como escopo específico a aprovação da reforma da previdência e tributária. Na visão dos autores, o STF passou a decidir de forma dura e contrária em temas irrelevantes, sendo deferente em temas centrais e estruturais.

Frente a esse novo contexto, parece-nos que os mecanismos de supressão e de mudança constitucional são via controles econômicos. Portanto, os mecanismos orçamentários são fulcrais para a concretização de direitos previstos na Constituição. Diante de tal cenário, os mecanismos institucionais do STF foram incisivos na pauta econômica, o que se comprova claramente na concepção de tranquilizar o mercado.

Vale frisar que aqui também reside um discurso inclusive de preservação hegemônica internacional, de concretização da “modernização” e do novo “papel do Estado”, enquadrando-se perfeitamente na agenda do que descrevem Dardot e Laval (2016), Brown (2019) e Gago (2015). O poder de agenda do STF seguiu o alinhamento a uma pauta internacional, com absoluta preservação hegemônica, e conservando o que Hirschl (2004) disse sobre o papel internacional das Supremas Cortes. Em suma, os dois elementos nos fazem crer que os mecanismos de atuação do STF em relação a direitos sociais guarnecem grande relação com aspectos de uma política neoliberal, atuação que não é renegada pela corte, mas sobretudo enfatizada, conjugando-se com a importante tarefa concretizada pela Constituição.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela linha argumentativa empreendida ao longo do trabalho é possível concluir que o Supremo, em virtude de uma deferência ao Executivo agiu nos ditames da tese da preservação

hegemônica, em vista da concretização de valores neoliberais. Resta evidenciado, portanto, que o esquema de forças do novo constitucionalismo, concretizado por um pacto liberal-conservador desbalanceado, ao menos no cenário brasileiro, manteve-se intocado,



tendo os poderes políticos ampla autonomia para empreender uma agenda neoliberal, que também conta com a ajuda dos meios judiciais.

Como os mecanismos de concretização das promessas constitucionais, diante do cenário monetizado e globalizado, ocorre pela disposição orçamentária e financeira específica, o debate relativo ao cumprimento da concretização de direitos sociais ocorre através da previsão orçamentária, o que acarreta decisivamente na fruição de expectativas constitucionais legítimas.

Nesse sentido, o Supremo, que conta com mecanismos de agenda política, caracterizado por um poder de veto qualificado, dispõe de meios para a salvaguarda da Constituição de 1988. Pelo caminho traçado ao longo do trabalho, percebeu-se que a maior Corte Judiciária optou, em matéria de direitos sociais, por um seguimento mais alinhado à pauta econômica neoliberal através de um duplo movimento: seja por um sistema de metas de inflação centralizadora, quanto por uma agenda de reformas que o Tribunal endossou expressamente por intermédio da deferência histórica em relação a pautas econômicas do governo, quanto pela manifestação política expressa de seu ex-presidente Ministro Dias Toffoli.

Assim, a atuação do STF tanto está alinhada com uma pauta regional e global, afinada com um discurso que propaga o antiestatismo, livre mercado, e inovação, de forma que, se deve indicar provisoriamente que a corte concretiza valores neoliberais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **SESSÃO SOLENE DO CONGRESSO NACIONAL DE INAUGURAÇÃO DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 56ª LEGISLATURA**: Tv Câmara, 2019. 1 vídeo (58:05 min). Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=hFKpj4BwD1c>>. Acesso em 14 dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **5 Eixos da justiça**: projetos da gestão do Ministro Luiz Fux. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/5-Eixos-da-Justi%C3%A7a-Ministro-Luiz-Fux-22.09.2020.pdf>>. Acesso em 14 dez. 2021.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Ed. Filosófica Politéia, 2019.



DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo editorial, 2017.

ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, p. 2572-2608, 2020.

GAGO, Verônica. **La razón neoliberal**: economías barrocas y pragmática popular. Madrid: Traficantes de Sueños, 2015.

GARGARELLA, Roberto. Sobre el “Nuevo constitucionalismo latinoamericano”. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, v. 27, n. 1 p. 109-129, 2018.

GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies**: Constitutional Courts in Asian Cases. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HIRSCHL, Ran. The political origins of the new constitutionalism. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 11, n. 1, p. 71-108, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KOERNER, Andrei. Ativismo Judicial?: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos estudos CEBRAP**, p. 69-85, 2013.

MAUÉS, Antonio Moreira. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito GV**, v. 16, 2020.

MOREIRA, Marcelo Sevyabricker. DEMOCRACIAS NO SÉCULO XXI: CAUSAS, SINTOMAS E ESTRATÉGIAS PARA SUPERAR SUA CRISE. **Lua Nova**, São Paulo, n. 111, p. 15-49, dez. 2020.

NEGRETTO, Gabriel L. **Making constitutions: presidents, parties, and institutional choice in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: Da redemocratização ao governo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Justiça, profissionalismo e política**: o STF e o controle da constitucionalidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 51, p. 37-61, 1998.

UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. **El derecho en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editorial Siglo Veintiuno, p. 109-137, 2011.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.





VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, R. E. Populismo autocrático e resiliência
Constitucional. **INTERESSE NACIONAL** v. 47, p. 66-76, 2019.