

Uma Interpretação Constitucional da Crise Econômica^{***}

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

Catedrático de Direito Constitucional da Universidade de Granada, Catedrático Jean Monnet *ad personam* de Direito Constitucional Europeu e Globalização.

Traduzido do castelhano por Hugo César Araújo de Gusmão.

Submissão: 16.09.2013

Decisão Editorial: 14.10.2013

RESUMO: Este trabalho analisa a interpretação econômica que conduziu a um enfraquecimento a democracia pluralista e a normatividade da Constituição. Trata-se de uma interpretação que permeia todo o Texto Constitucional, mudando seu significado e negando o conflito social e político. Por isso, o autor reivindica uma interpretação constitucional da crise que revitalize o sentido de democracia pluralista e recupere seu lugar na organização do Estado, assim como um espaço próprio na União Europeia.

ABSTRACT: This paper analyzes the economic interpretation that brought the weakness of the pluralist democracy and the force of the Constitution. This interpretation takes over the whole constitutional document, changing its meaning and denying the social and political conflict. Therefore the author claims for the strengthening of the pluralist democracy that should recover its place in the State and a new position in the European Union.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia pluralista; Constituição normativa; crise econômica; União.

KEYWORDS: Pluralist democracy; Constitution; economic crisis; Union.

SUMÁRIO: 1 A interpretação econômica da Constituição. Características e efeitos sobre o direito constitucional; 2 Uma interpretação constitucional da crise econômica: recuperar a democracia pluralista e revitalizar a normatividade da Constituição.

1 A INTERPRETAÇÃO ECONÔMICA DA CONSTITUIÇÃO. CARACTERÍSTICAS E EFEITOS SOBRE O DIREITO CONSTITUCIONAL

Desde que a atual crise começou a se manifestar, temos testemunhado, especialmente na Europa, uma progressiva limitação das condições formais e materiais que haviam condicionado até o momento a democracia pluralista e um enfraquecimento da normatividade da Constituição. Este impacto sobre

* Dedico este trabalho a Rafael Barranco Vela. Rafael e sua mulher, Irene, foram sempre uma parte de nossa família. Viram nossos filhos crescerem (para eles, Titio Falo e Titia Irene) e compartilhamos juntos as alegrias e os dissabores da vida. Se fosse possível atribuir um nome próprio à palavra “amizade” que desse conta de sua autêntica dimensão humana e de seu sentido vital e genuíno, este seria o de Rafael.

** Traduzido do castelhano por Hugo César Araújo de Gusmão.

a democracia pluralista e a ordem constitucional manifesta-se em conjunção com uma interpretação econômica da Constituição que vem se assentando no debate público europeu.

As características essenciais desta interpretação econômica da Constituição poderiam ser sintetizadas por meio dos seguintes traços:

1. Em primeiro lugar, esta interpretação econômica não se limita a inserir na Constituição a vertente econômica da ordem social, pretendendo, ao invés, estruturar toda a ordem econômica, de tal forma que aspira a estabelecer uma concepção global de todo o sistema constitucional a partir da economia. Nisto contrasta com a ideia de Constituição econômica, que se configurava como uma parte da Constituição que ordenava a realidade econômica, porém não o sistema constitucional na sua integralidade, e que era compatível com a ideia de democracia como um processo de articulação de interesses plurais da sociedade.
2. A Constituição econômica não interferia, como tal, na concretização de outros princípios e direitos constitucionais, para além da tensão manifesta entre direitos e princípios de origem e natureza diversas. Mais ainda, justamente esta tensão interna da Constituição econômica representava uma garantia do pluralismo e da democracia constitucional porque permitia articular o conflito social, sendo esta uma das funções essenciais do direito constitucional. A interpretação econômica da Constituição, por seu turno, já não se limita a interagir, como um fator a mais, com outros princípios ou direitos constitucionais, pretendendo, ao invés, submeter tais princípios e direitos não só à economia, mas a uma determinada orientação econômica, que se apresenta como a única possível, a única saída viável para solucionar a crise e para ordenar racionalmente a economia.
3. A consequência dessa pretensão é uma alteração do significado constitucional dos princípios e direitos constitucionais. Assim, por exemplo, a democracia já não se apresenta como um processo e sim como um produto, com sentido funcional. A ideia de democracia como um produto viu-se impulsionada pela crise econômica, na medida em que as decisões são adotadas independentemente do resultado dos processos eleitorais (seja ignorando a aplicação dos programas eleitorais no esboço das políticas governamentais, seja mediante a mudança dos próprios governos). A democracia se apresenta à coletividade, portanto – nos Estados mais afetados pela crise –, como um produto acabado, sem que nela seja possível tomar parte. Este produto é valorado em termos econômicos dependendo de sua eficácia: se as políticas surtem efeito no plano econômico, então a democracia funciona. Chega-se a afirmar que o mal funcionamento da economia equivale a um mal funcionamento da

democracia e que, portanto, a intervenção externa se justifica como democraticamente legitimada, por ser uma maneira de corrigir deficiências do sistema democrático.

4. Esta visão economicista da democracia aplica-se igualmente a outros princípios e direitos constitucionais. Por exemplo, ao princípio de autonomia e à autonomia territorial, que é percebida com desconfiança porque se afirma que incrementa os gastos públicos. Certamente, também os direitos sociais, interpretados até agora do ponto de vista da necessidade de limitação de gastos. Todo o sistema de interpretação constitucional destes princípios e direitos, incorporado gradativamente à cultura política europeia ao longo de décadas, se vê agora deslocado e submetido a critérios econômicos e funcionais. Porém, esta involução não afeta somente os direitos sociais, incidindo também sobre a configuração constitucional dos direitos e liberdades mais vinculados ao funcionamento da democracia pluralista, de modo que a interpretação econômica da Constituição atinge negativamente não só as condições materiais, senão também as formais da democracia pluralista.
5. Do ponto de vista constitucional, esta interpretação econômica da Constituição tende a negar o conflito social e político, impedindo assim que a Constituição cumpra com uma de suas funções essenciais, qual seja, a de articular e canalizar os conflitos sociais e políticos, e gerando também uma involução histórica partindo deste ponto de vista. Com efeito, produz-se um retorno – com outras abordagens – à situação própria do primeiro constitucionalismo, que restringiu o processo público mediante a limitação subjetiva das condições de acesso ao espaço público, por meio do sufrágio censitário (reduzindo-o aos setores sociais que compartilhavam os mesmos interesses e valores). Agora, esta interpretação econômica da Constituição conduz ao mesmo resultado: a negação do conflito mediante a imposição, neste caso, de condições objetivas ao processo público que predeterminam as opções políticas, opções que já não dependerão dos processos eleitorais, conforme ocorreu até o momento na democracia pluralista. Aplicam-se políticas pré-estabelecidas em virtude de determinados critérios econômicos, seja qual for o resultado destes processos e sem atender aos programas que os próprios partidos governantes tenham apresentado nas eleições.

2 UMA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DA CRISE ECONÔMICA: RECUPERAR A DEMOCRACIA PLURALISTA E REVITALIZAR A NORMATIVIDADE DA CONSTITUIÇÃO

Vimos, muito brevemente, as características da interpretação econômica da Constituição que vem sendo imposta no debate público europeu. Agora,

temos que tentar definir em que consiste a interpretação constitucional da crise econômica.

1. A interpretação constitucional da crise se projeta tanto no plano formal como no material. No primeiro, questionando as limitações do pluralismo político geradas como consequência de um discurso econômico que se apresenta como única alternativa viável. Estas limitações ao pluralismo impedem que a Constituição cumpra sua função nuclear de canalizar os conflitos sociais e políticos fundamentais. É necessário recuperar esta função constitucional articulando vias de diálogo voltadas para a estruturação de consensos em torno das distintas alternativas possíveis. No plano material, a interpretação constitucional da crise deve contribuir para revitalizar a normatividade da Constituição e de todo o sistema de direitos próprio das constituições normativas. Deve impedir que este sistema de direitos se converta em letra morta frente à interpretação econômica dominante e fortalecer o papel mediador da Constituição entre as políticas europeias (seja qual for sua orientação) e as políticas estatais.
2. A narrativa economicista deve ser questionada no seu núcleo essencial, que está afetando as condições formais da democracia pluralista: a ideia de que só há um caminho possível para sair da crise econômica. O debate sobre se é o melhor ou o pior é algo que corresponde aos economistas e, de fato, é uma discussão em curso que se manifesta nas distintas soluções que, por exemplo, Estados Unidos e Europa estão dando à crise. O que nos interessa, do ponto de vista constitucional, é destacar que não existe uma solução única possível à crise e que, na pretensão de reduzir a crise a uma das respostas, há, lamentavelmente, uma profunda atitude antidemocrática que tenta apartar a solução dos conflitos políticos do terreno da democracia pluralista.
3. No plano material, esta interpretação constitucional da crise não é contrária ao princípio de equilíbrio orçamentário nem à ideia de austeridade, porém questiona o discurso de que o equilíbrio orçamentário só será logrado mediante políticas de redução do gasto que limitem os direitos sociais. Esta abordagem é questionável porque, em primeiro lugar, não leva em consideração as cargas financeiras geradas pelos Estados-membros da UE mais afetados pela crise como consequência de sua inserção na Zona Euro. Estas cargas financeiras adicionais são produzidas por meio do aumento do prêmio de risco e do endividamento suplementar gerado em razão da dependência do BCE para afrontar os especuladores financeiros, em comparação com os Estados da UE que não se encontram na Zona Euro e cujos bancos centrais continuam tendo possibilidades de fazer frente à crise no contexto nacional. Em segundo lugar, a interpretação constitu-

cional da crise questiona que se enfatize exclusivamente a redução do gasto sem levar em consideração outras medidas de incremento da receita, tais como a luta contra a fraude fiscal, que também poderia contribuir para o equilíbrio orçamentário.

4. A interpretação constitucional da crise econômica está voltada para a correção da involução democrática produzida com o discurso economicista hoje em dia dominante no debate público europeu. Em primeiro lugar, voltando a incorporar o pluralismo ao sistema constitucional e arbitrando soluções democráticas aos conflitos políticos mediante a negociação e o consenso entre os agentes políticos e sociais. Esta revitalização do pluralismo é também a primeira via para recuperar os direitos e liberdades atualmente em crise. A recuperação dos direitos fundamentais depende, em primeiro lugar, da participação cidadã na formulação das políticas necessárias para sair da crise. A dependência entre direitos fundamentais e configuração do poder político é uma constante na história do constitucionalismo. Na atualidade, esta relação de dependência nos permite defender a existência de uma coerência estrutural entre a democracia pluralista e os direitos fundamentais. Portanto, questionar um discurso como o da interpretação econômica da Constituição não só tem a finalidade de reconstruir as condições formais da democracia pluralista, mas também os direitos fundamentais.
5. A segunda via para corrigir a involução democrática e promover a recuperação dos direitos fundamentais consiste em revitalizar a normatividade da Constituição. A Constituição deve continuar como um fator mediador entre as políticas europeias e as políticas internas. Verificamos recentemente o exemplo de um país afetado pela crise dentro da Zona Euro, como Portugal, no qual o Tribunal Constitucional assumiu uma função mediadora da Constituição normativa com a declaração de inconstitucionalidade de medidas de austeridade implementadas pelo governo. É necessário romper o automatismo que impregna as políticas de austeridade. A Constituição deve continuar desencadeando sua eficácia normativa e obrigando os poderes públicos a ajustar suas políticas internas em função das prescrições constitucionais. A interpretação economicista que está sendo levada a cabo em torno do equilíbrio orçamentário não pode chegar ao extremo de convertê-lo em uma “Constituição dentro da Constituição”, em um princípio que invade e invalida tudo dentro do sistema constitucional. A interpretação constitucional da crise deve situar o princípio do equilíbrio orçamentário dentro do contexto constitucional, como um elemento a mais de um sistema que deve respeitar as condições formais e materiais da democracia pluralista.