

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
Programa de Pós-Graduação da Faculdade Mineira de Direito

Bárbara dos Santos Choucair

**OS DISCURSOS TÉCNICOS COMO JUSTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
AUSTERIDADE: um estudo de caso sobre a aprovação da Emenda Constitucional n<sup>o</sup>  
95/2016**

Belo Horizonte  
2022

Bárbara dos Santos Choucair

**OS DISCURSOS TÉCNICOS COMO JUSTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
AUSTERIDADE: um estudo de caso sobre a aprovação da Emenda Constitucional n<sup>o</sup>  
95/2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Área de Pesquisa: 3. Democracia, Liberdade e Cidadania.

Linha de Pesquisa: 3. Teoria do Direito e da Justiça.

Belo Horizonte

2022

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

C552d Choucair, Bárbara dos Santos  
Os discursos técnicos como justificação de políticas de austeridade: um estudo de caso sobre a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 / Bárbara dos Santos Choucair. Belo Horizonte, 2022.  
107 f.

Orientador: Júlio Aguiar de Oliveira  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Brasil. Constituição (1988). 2. Direito constitucional - Emendas. 3. Emenda (processo legislativo). 4. Proposta de emenda à Constituição. 5. Deputados federais - Discursos parlamentares. 6. Crise econômica. 7. Política econômica. 8. Direito e política. I. Oliveira, Júlio Aguiar de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 342.4(81)

Bárbara dos Santos Choucair

**OS DISCURSOS TÉCNICOS COMO JUSTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
AUSTERIDADE: um estudo de caso sobre a aprovação da Emenda Constitucional n°  
95/2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Área de Pesquisa: 3. Democracia, Liberdade e Cidadania.

Linha de Pesquisa: 3. Teoria do Direito e da Justiça.

---

Prof. Dr. Júlio Aguiar de Oliveira - PUC Minas (Orientador)

---

Prof. Dr. Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno - PUC Minas (Banca Examinadora)

---

Prof. Dr. David Francisco Lopes Gomes - UFMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 29 de abril de 2022.

*À minha mãe, Maria Alice, por simbolizar a práxis. Ao meu pai, Osvaldo, por simbolizar a teoria. E ao meu irmão Tariq por simbolizar a comunicação e a emancipação.*

## AGRADECIMENTOS

Realizar esta pesquisa integralmente em um contexto pandêmico foi estar em um estado permanente de crise. As vidas perdidas, infelizmente, não voltarão jamais e o que nos resta são as dores e as lembranças. Tenho lembranças nubladas de como é ter esperança e de acreditar no(s) saber(es). Mas essas lembranças, mesmo que embaçadas, somente continuam vivas graças à *presença* de algumas pessoas ao meu redor que quero aqui agradecer, mesmo que de forma singela, pela compreensão, pelas trocas e pelo amor de sempre.

Agradeço incondicionalmente aos meus pais, Maria Alice e Osvaldo, pelo amor e cuidado. Vocês são meu primeiro e eterno impulso. À minha irmã Thaís que me presenteou com um irmão do qual eu amo ainda mais, o Tariq. Nada que eu diga vai traduzir o quão eu sou grata pela sua presença. Obrigada por me ensinar tanto, a todo momento.

Ao meu orientador Prof. Júlio Aguiar pela oportunidade e atenção. Obrigada também por todos os ensinamentos e reflexões que você me despertou enquanto sua aluna e estagiária docente.

Ao prof. Lucas Gontijo por tantos aprendizados, oportunidades e pelo seu pensamento crítico que sempre me tira da zona de conforto.

Ao prof. David F. L. Gomes por generosamente ter me deixado assistir suas aulas sobre as teorias de Habermas no Programa de Pós-graduação de Direito da UFMG, por tanto ter me ensinado e por ter me inspirado a pensar sobre o tema desta pesquisa.

À professora Magda Guadalupe, pelos ensinamentos filosóficos e feministas que continuam latentes em mim. Obrigada, sobretudo, pela amizade. Sempre invoco sua fala “Coragem!” nos meus momentos de medo.

À todos os professores do Programa de Pós graduação da PUC Minas que contribuíram para minha trajetória, em especial: Prof. Marciano Seabra Godoi, Prof. Marcelo Galuppo, Prof. Álvaro Ricardo de Souza Cruz e Prof. José Adércio Leite Sampaio.

Às minhas amigas e companheiras de mestrado Mariana e Gabriella, obrigada por todo o suporte e partilha essencial durante esses dois anos. Agradeço também ao Ícaro e a Lavínia por serem tão atenciosos e me ajudarem sempre que precisava. Aos colegas da linha de Teoria - Gracielle, Diogo, Gisa e Mariana - pelos diálogos inquietantes e livres.

Aos meus amigos acadêmicos - e da vida - mais críticos, revolucionários e parceiros: Juliana, Izabella e Vitor. Às minhas amigas de infância que são meu escape de felicidade, alegria e confiança: Brenda, Millena, Maria Letícia e Carol. Aos meus amigos André e Larissa, que mesmo com a distância sempre se fazem presentes.

À minha avó Ana e meu avô Geraldo, *In Memoriam*, pelos ensinamentos mais valiosos que podiam me dar: o da alteridade e o da simplicidade. À minha avó Chafica pela compreensão e acolhimento de sempre. Às minhas tias pelo carinho e inspiração: tia Mirtes, tia Doquinha, tia Audrey e tia Aline.

Por último, agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pelo apoio financeiro imprescindível para a realização desta pesquisa.

*“O “ideal” tornou-se tão concreto e universal que atinge a vida de todo ser humano, e toda humanidade é levada a luta pela sua realização. Sob o terror que agora ameaça o mundo, o ideal se restringe a uma exigência ao mesmo tempo única e comum. Em face da barbárie fascista, todos sabem o que significa liberdade e todos tem consciência da irracionalidade da racionalidade dominante.”*

*(MARCUSE, 1941, p. 100)*

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar o uso dos discursos técnicos no processo de deliberação e aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 na Câmara dos Deputados nos dias 10 e 25 de outubro de 2016. Primeiro, faz-se um estudo das mudanças no texto constitucional e seus impactos sociais com essa Emenda. Adiante, através das formulações feitas pela Teoria Crítica reconstitui-se o processo histórico do problema: o uso de argumentos técnicos e científicos como forma de legitimar e justificar medidas de austeridade. A fundamentação deste problema se ancora no desenvolvimento da racionalidade instrumental na modernidade, nos novos modos de produção que adentram a esfera política e todas as esferas da vida, e, por fim, no enfraquecimento da concretização do Estado social a partir das crises econômicas. Identifica-se o fenômeno da despolitização e a sua relação com a cientifização dos discursos que envolvem decisões do Estado como uma nova forma de legitimação das decisões. Concluída a revisão teórica, utiliza-se a metodologia da análise de conteúdo quantitativa e qualitativa para analisar as falas dos(as) deputados(as) nas sessões de discussão e votação do projeto que originou a Emenda 95. Os resultados da pesquisa identificam nos discursos três principais problemas na relação entre a técnica e a política: a) despolitização; b) ocultamento de interesses; e c) autoritarismo. Apesar dos entraves da relação entre técnica e política, sobretudo em um contexto neoliberal, conclui-se que o melhor para a democracia é a mediação entre esses dois elementos através da ação comunicativa, com um viés prático e com o limite aos direitos historicamente conquistados.

Palavras-chave: Austeridade. Despolitização. Discursos tecnocráticos. Emenda Constitucional nº 95. Técnica e Política.

## ABSTRACT

The goal of this dissertation is to analyze the use of technical discourses in the deliberation and approval processes of the Constitutional Amendment n° 95/2016 in the Brazilian Chamber of Deputies on October 10 and 25, 2016. First, it presents how this Amendment changes the constitutional text and what its social impacts are. Further on, through the formulations made by Critical Theory, the historical process of the problem is reconstituted: the use of technical and scientific arguments as a way of legitimizing and justifying austerity measures. The foundation of this problem is anchored in the development of instrumental rationality in modernity, in the new modes of production that enter the political sphere and all spheres of life, and, finally, in the weakening of the realization of the social state from economic crises. The phenomenon of depoliticization and its relationship with the scientificization of discourses involving State decisions are identified as a new form of legitimation of decisions. Once the theoretical review is concluded, the methodology of quantitative and qualitative content analysis is used to analyze the speeches of the deputies in the discussion and voting sessions of the project that gave rise to Amendment 95. The research results identify three main problems in the relationship between technique and politics in the discourses: a) depoliticization; b) concealment of interests; and c) authoritarianism. Despite the obstacles in the relationship between technique and politics, especially in a neoliberal context, it is concluded that the best thing for democracy is the mediation between these two elements through communicative action, in a practical way and respecting historically developed rights.

Keywords: Austerity. Depoliticization. Technocratic discourses. Constitutional Amendment No. 95. Technique and Politics.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Despesas Discricionárias - Investimento do Governo Federal (2010-2019) apurado pelo valor pago .....	35
Tabela 2 - Variável A.1 .....	76
Tabela 3 - Variável A.2 .....	77
Tabela 4 - Variável B.....	78
Tabela 5 - Variável C.....	78
Tabela 6 - Variável D .....	79
Tabela 7 - Variável E.....	80
Tabela 8 - Variável F.....	80
Tabela 9 - Variável G .....	81
Tabela 10 - Frequência do das palavras mais usadas .....	83
Tabela 11 - Frequência da palavra emprego e relações.....	85
Tabela 12 - Cruzamento variável B e variável C nos discursos contrários e favoráveis à PEC 241 .....	87
Tabela 13 - Cruzamento variável A.1 e variável E nos discursos favoráveis à PEC 241 .....	90
Tabela 14 - Cruzamento variável A.1 e variável E nos discursos contrários à PEC 241 .....	91
Tabela 15 - Cruzamento variável A.1 e F nos discursos favoráveis à PEC 241 .....	92
Tabela 16 - Cruzamento variável A.1 e F nos discursos contrários à PEC 241 .....	93

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Porcentagem das despesas na Lei Orçamentária Anual (2017-2022).....	34
Gráfico 2 - Evolução das despesas com educação (valores em R\$ de janeiro de 2020).....	36

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Nuvem de Palavras das falas favoráveis à PEC 55/2016 .....	82
Figura 2 - Nuvem de Palavras das falas contrárias à PEC 55/2016 .....	83

## LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CF	Constituição Federal da República do Brasil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
EC	Emenda Constitucional
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
NRF	Novo Regime Fiscal
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
REDE	Partido Rede Sustentabilidade
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNE	União Nacional dos Estudantes

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 .....</b>	<b>18</b>
2.1. O Contexto sócio-político .....	19
2.2 O Novo Regime Fiscal (NRF) .....	22
2.4 O trâmite nas Casas Legislativas .....	31
2.5 As consequências da EC nº 95/2016 até o ano de 2022 .....	34
<b>3. A ASCENSÃO DA TÉCNICA NA MODERNIDADE: os impactos no Direito e na Política .....</b>	<b>38</b>
3.1 Breve consideração sobre o conceito de modernidade .....	38
3.2 A inversão entre teoria e práxis .....	40
3.3 Uma importante fundamentação filosófica do Direito Moderno .....	44
<b>4. O USO DA TÉCNICA COMO FORMA DE DOMINAÇÃO .....</b>	<b>47</b>
4.1 A sociedade da razão e seus paradoxos .....	47
4.1.1 A racionalidade tecnológica e a legitimação do capitalismo .....	47
4.1.2 A despolitização da esfera pública e a queda da racionalidade crítica .....	50
4.1.3 A consolidação do Estado técnico .....	54
4.2 Contranarrativas: as possibilidades de emancipação através da ação comunicativa e do poder constituinte permanente .....	56
4.3 A despolitização nas democracias contemporâneas .....	62
4.4 As políticas de austeridade no século XXI e suas justificativas tecnocráticas .....	66
<b>5. OS DISCURSOS DE JUSTIFICAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95..</b>	<b>72</b>
5.1 Método de análise .....	72
5.1.1 <i>Corpus</i> .....	72
5.1.2 <i>Análise de Conteúdo</i> .....	73
5.2 Resultados .....	75
5.2.1 <i>Codificação</i> .....	75
5.2.2 <i>Nuvem de palavras</i> .....	82
5.3 Interpretação dos dados: o uso de discursos técnicos no centro de decisão política .....	85
5.3.1 <i>Despolitização</i> .....	86
5.3.2 <i>Ocultamento de interesses</i> .....	89
5.3.3 <i>Autoritarismo</i> .....	92
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>95</b>
6.1 Conclusões da pesquisa .....	95
6.2 Limitações.....	97
6.3 Uma nota sobre a Covid-19 .....	97

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>100</b>
---	------------

## 1. INTRODUÇÃO

A separação clássica, de origem platônica, entre o mundo das ideias e o mundo sensível contingenciou uma linha de pensamento que atribui primazia à racionalidade em detrimento da prática. Aristóteles, aluno de Platão, no entanto, questiona seu mestre e em sua teoria confere destaque à práxis através da virtude da *phronesis*<sup>1</sup>. Na pintura renascentista “Escola de Atenas” de Rafael Sanzio vemos no centro da imagem Platão com o dedo apontado para cima e Aristóteles ao seu lado com o dedo apontado para baixo<sup>2</sup>. Essa dualidade, mesmo com infinitas diferenças de contexto e abordagem, marcou e ainda marca o pensamento filosófico e social.

Nessa toada, em 1963, o teórico da sociedade Jürgen Habermas publica o livro “Teoria e Práxis”<sup>3</sup> no qual busca analisar as possíveis mudanças de paradigma trazidas com a modernidade. Considerando que a Teoria Crítica da Escola de Frankfurt possui uma abordagem voltada para a práxis emancipatória, Habermas busca estabelecer uma forma de mediação entre essas duas categorias. Uma das possíveis abordagens entre a teoria e a práxis que Habermas traz em seu livro é a relação entre a *técnica* e a *política*. É a partir dessa relação que se formula o problema de pesquisa deste trabalho.

O contexto político recente é demarcado por crises. Segundo o entendimento de Habermas sobre o avanço do capitalismo tardio, isto é, do capitalismo organizacional dos Estados de bem-estar social, há uma tendência estrutural para que elas ocorram, originando assim crises em diferentes esferas: crises econômicas e crises da racionalidade como crises sistêmicas; e crises de legitimação e crises de motivação como crises de identidade<sup>4</sup>. Sobre a crise econômica, o capitalismo tardio parece seguir cartilhas próximas a do capitalismo liberal de valorização do capital, mas com meios diferentes. Considerando isto, o problema da *queda tendencial da taxa de lucro*<sup>5</sup> persiste no modelo contemporâneo fazendo com que as crises

---

<sup>1</sup> Aristóteles em “Ética a Nicômaco” desenvolve o conceito de *phronesis* como sendo a virtude da prudência. Para o autor a excelência moral acontece quando se está no meio termo. Mas esse meio termo não é fruto de uma proporção aritmética dos objetos e sim fruto de uma relação prática com os seres humanos para se determinar o ponto moderado (II, 6, 1106a 25-35).

<sup>2</sup> Agradeço ao prof. Dr. Marcelo Galuppo pelas instigantes aulas de filosofia e por trazer essa abordagem e reflexão para a sala de aula.

<sup>3</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013 [1963].

<sup>4</sup> HABERMAS, Jürgen. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Trad. José Luis Etcheverry. Madrid: Cátedra, 1999, p. 87.

<sup>5</sup> GOMES, David F. L. **A Constituição de 1824 e o problema da modernidade**: o conceito moderno de constituição, a história constitucional brasileira e a teoria da Constituição no Brasil. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019; GOMES, David F. L.. **Brasil, 2020**: tentativa de diagnóstico. Revista de Ciências do Estado. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, p. 1-39; GOMES, David F. L. **Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade**: Estudos

econômicas sempre surjam de tempos em tempos. Tendo em visto a queda de legitimação do modelo liberal (ancorada no mercado invisível) pelas violações de direitos e pelas desigualdades materiais, a legitimação foi transferida para o Estado e com ela transfere-se também a crise<sup>6</sup>.

Com a crise apontada para a estrutura política, uma das formas do Estado conseguir legitimidade novamente é justificando suas medidas através de discursos técnicos e científicos, afinal, na modernidade o valor desses elementos é central em todas as esferas da vida. É neste ponto que chego ao problema desta pesquisa, qual seja: o uso de argumentos técnicos e científicos como forma de legitimar e justificar medidas de austeridade. Com as crises econômicas que persistem de tempos em tempos, como antes foi dito, o Estado opta por seguir a agenda capitalista e regular as finanças retirando, na maioria dos casos, direitos conquistados historicamente. Nesse contexto, as medidas fiscais e o debate em torno da responsabilidade do orçamento público se tornam latentes no século XXI.

No contexto brasileiro, a aliança do Estado social e do capitalismo começa a se desgastar a partir de 2010<sup>7</sup> e em 2016 há o mais duro golpe desde o início da redemocratização do país. Diante da conjuntura da retirada de uma Presidente eleita, da implementação de uma série de políticas de austeridade e de retirada de direitos conquistados historicamente o objeto dessa dissertação toma forma: a Emenda Constitucional nº 95, que fixou o gasto público durante 20 (vinte) anos a partir de 2016. Tal congelamento excluiu os gastos referentes ao pagamento da dívida pública e incluiu os gastos com educação e saúde. Não há forma mais clara de o Estado anunciar qual posição optou entre o capitalismo e a democracia.

Considerando este contexto, o objetivo desta dissertação é analisar o uso dos discursos técnicos no processo de deliberação e aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 na Câmara dos Deputados nos dias 10 e 25 de outubro de 2016. Primeiro, faço uma contextualização sintética do cenário político-social-econômico do surgimento desta Emenda, bem como explico as mudanças provocadas no texto constitucional e os impactos concretos na esfera social.

O presente trabalho possui como marco teórico estruturante a *Teoria Crítica* da Escola de Frankfurt, tendo como base central o autor Habermas em primeiro plano, e o autor Marcuse

---

preparatórios. Volume 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022; STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

<sup>6</sup> HABERMAS, Jürgen. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Trad. José Luis Etcheverry. Madrid: Cátedra, 1999, p. 88.

<sup>7</sup> GOMES, David F. L.. Brasil, 2020: tentativa de diagnóstico. **Revista de Ciências do Estado**. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, p. 5.

em segundo plano. Faço uso de tal marco para explicar a maneira como a política e o direito mudaram durante a modernidade e de como os discursos técnicos assumem a centralidade das decisões políticas. A fundamentação deste problema se estrutura em dois pilares centrais: no desenvolvimento da racionalidade instrumental que adentra a política e no enfraquecimento da concretização do Estado social a partir das crises econômicas. Com o avanço do capitalismo tardio, identifico através de Habermas o fenômeno da despolitização, isto é, o afastamento da esfera pública da discussão e das tomadas de decisão, movimento que vai em sentido contrário ao preceito democrático de soberania popular e de democracia deliberativa. Para tornar o debate mais atual e em diálogo com outras realidades de forma empírica, utilizo as discussões que vêm sendo feitas na literatura contemporânea internacional e nacional sobre a despolitização e a sua relação com a cientificação dos discursos que envolvem decisões do Estado.

Concluída a revisão teórica, utilizo a metodologia da análise de conteúdo quantitativa e qualitativa especificada no início do capítulo 5 para analisar as falas dos(as) deputados(as) nas sessões de discussão e votação do projeto que originou a Emenda 95. Metodologicamente, portanto, o presente trabalho se enquadra como um estudo de caso, pois busco detalhar, esmiuçar e aprofundar um objeto específico, qual seja, os discursos políticos no processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2013 na Câmara dos Deputados.

Após a codificação das 583 falas dos(as) deputados(as), relaciono os fenômenos teóricos descritos com os resultados, comparando os discursos favoráveis e os discursos contrários ao projeto de Emenda. Para a interpretação da pesquisa utilizado o método multidisciplinar proposto por Edgar Morin onde o autor diz que é necessário estarmos informados sobre os problemas globais através de quatro elementos: o contexto, o global, o multidimensional e o complexo<sup>8</sup>. Para poder desenvolver esses elementos, ele diz ser necessário uma “inteligência geral”, e para isso, é preciso o estímulo à curiosidade para resolver problemas essenciais superando as antinomias decorrentes do progresso nos conhecimentos especializados e identificando a falsa racionalidade<sup>9</sup>. Assim, partindo da complexidade do fato histórico e admitindo os pressupostos teóricos, foi construída a interpretação tanto pela via do geral (teoria) para o particular (estudo de caso), quanto pela via do particular (estudo de caso) para o geral (teoria).

Foi possível identificar nos discursos dos(as) deputados(as) três principais problemas na relação entre a técnica e a política: a) o uso exclusivo da técnica para defender o interesse

---

<sup>8</sup> MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 36.

<sup>9</sup> MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 39-40.

público revela uma forma de despolitização; b) a associação entre os discursos técnicos e uma suposta neutralidade revela um ocultamento de interesses; e c) a colocação dos discursos técnicos de forma determinística, isto é, como a única solução possível para o enfrentamento de um problema do Estado, revela um autoritarismo da técnica e de quem a defende em prejuízo da vontade popular e dos direitos sociais. Apesar de todos os entraves da relação entre técnica e política, sobretudo em um contexto neoliberal, concluo que o melhor para a democracia é a mediação entre esses dois elementos através da ação comunicativa, com um viés prático e com o limite aos direitos historicamente conquistados.

## 2. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016

O Congresso Nacional promulgou no dia 15 de dezembro de 2016 a Emenda Constitucional nº 95, que incluiu os artigos 106 a 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) constituído originalmente em 1988. O ADCT é parte integrante da Constituição de 1988 e, por isso, qualquer modificação nele ocorrida deve ser feita através do processo de emenda constitucional respeitando as regras do artigo 60º CF/1988<sup>10</sup>. As normas transitórias têm como objetivo, em teoria, promover a ligação entre uma ordem constitucional prévia e uma ordem constitucional estabelecida no tempo presente<sup>11</sup>. Qualquer processo de transformação não ocorre de forma imediata e abrupta, sobretudo se tratando de normas constitucionais que estabelecem os temas mais relevantes para o Estado e a sociedade - como por exemplo as formas de organização do poder e os direitos fundamentais. Essa é a razão da existência do ADCT: fazer com que essas mudanças sejam graduais, bem como regular as formas como elas devem ocorrer.

A explicação para que os dispositivos do ADCT se configurem separados dos demais artigos da Constituição é em decorrência da vigência de suas normas. Pode-se dizer que as normas do ADCT possuem um prazo de validade e que tendem a se excluir com o tempo ou em razão da execução de seu conteúdo<sup>12</sup>. Cabe informar que essas normas transitórias são um instituto muito tradicional e presente no poder constituinte originário e no direito constitucional de modo mais amplo, seja em território nacional, seja no âmbito internacional. Salvo a primeira Constituição do Brasil de 1824, todas as demais incluíram normas de transição<sup>13</sup>.

De forma geral, as normas transitórias trazem em si um “sentido de temporalidade, de passagem, de adaptação”<sup>14</sup>, e é exatamente por essa razão que a Emenda Constitucional nº 95 se localiza no ADCT. A emenda institui um novo regime fiscal a ser cumprido pelos próximos 20 (vinte) anos da sua promulgação, ou seja, trata-se de uma norma efêmera que irá se excluir com o tempo. Vejamos na sequência as motivações e o contexto de criação da referida emenda.

<sup>10</sup> DANTAS, Ivo. Das Disposições Constitucionais Transitórias: uma redução teórica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 126, p. 141-147, abr./jun. 1995, p. 142.

<sup>11</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 123.

<sup>12</sup> DELGADO, José Luiz. **Disposições Constitucionais Gerais e Disposições Constitucionais Transitórias**. 145 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019, p. 39.

<sup>13</sup> DANTAS, Ivo. Das Disposições Constitucionais Transitórias: uma redução teórica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 126, p. 141-147, abr./jun. 1995, p. 142-146.

<sup>14</sup> DANTAS, Ivo. Das Disposições Constitucionais Transitórias: uma redução teórica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 126, p. 141-147, abr./jun. 1995, p. 145.

## 2.1. O Contexto sócio-político

O ano era o de 2016, Michel Temer era o então Presidente da República após o golpe<sup>15</sup> de Dilma Rousseff, eleita democraticamente nas eleições de 2014. As tensões políticas eram enormes, bem como a instabilidade econômica. Como uma medida de urgência frente aos problemas econômicos, surge através do executivo o projeto de emenda constitucional objeto do presente trabalho. Inicialmente com a numeração 241 na Câmara dos Deputados, ao tramitar pelo Senado Federal a Proposta de Emenda passou a ter o número 55, sendo reconhecida pela repercussão popular como PEC 241/55, ou ainda, “PEC do Teto de Gastos” e “PEC do Fim do Mundo”. Tal emenda constitucional estabeleceu um novo plano orçamentário, o qual fixa o congelamento dos gastos públicos no período de 20 anos, ajustando os valores apenas em relação à inflação do ano anterior. Mas, antes de destrinchar seu conteúdo e especificações, precisamos entender o contexto no qual a emenda surge, afinal, fatos não são isolados e sim localizados em uma sequência histórica de movimentos. Entender esse contexto nos fará elucidar de modo mais categórico quais as motivações, interesses e articulações feitas para a criação e aprovação da EC nº 95/2016.

Em um passado recente, mais precisamente em março de 2013, o governo da presidente Dilma Rousseff possuía aprovação de 79% dos brasileiros segundo pesquisa CNI/IBOPE<sup>16</sup>, superando índices positivos de presidentes como Lula e Fernando Henrique Cardoso<sup>17</sup>. Eis que com as manifestações de junho deste mesmo ano, esse cenário começou a mudar. As chamadas “jornadas de junho” foram manifestações em escala muito grande que tomaram as cidades do país. Tal fenômeno social é muito complexo de se compreender e possui uma série de especificidades, desdobramentos e interferências que não cabe a este trabalho desdobrar, mas quero aqui esclarecer dois pontos que considero de suma importância.

Primeiro, qual a ligação entre os protestos deste tempo com o poder executivo? As manifestações se iniciaram em junho de 2013 e sua única pauta – de início - era contra o aumento dos preços da passagem de ônibus na cidade de São Paulo. Lembro, como destaca Jessé Souza<sup>18</sup>, que a atribuição do transporte público é de competência dos governos municipais

---

<sup>15</sup> Faço a escolha de utilizar o termo “golpe” ancorada nos estudos de Souza (2016), Bastos (2017), Jinkings et al (2016), Oliveira (2017), Proner et al (2016), e por entender que o processo pelo qual Dilma Rousseff foi destituída do poder não foi legítimo e não foi fundamentado nos preceitos do Estado Democrático de Direito em respeito a decisão soberana popular das eleições de 2014.

<sup>16</sup> Pesquisa CNI – IBOPE: avaliação do governo – (março 2013). – Brasília: CNI, 2013.

<sup>17</sup> CAMPANERUT, Camila. Dilma é aprovada por 79% e supera Lula e FHC, diz CNI/Ibope. **UOL**, Brasília, 19 mar. 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/03/19/dilma-cni-ibope.htm>.

<sup>18</sup> SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

e não do governo federal. A resposta violenta da polícia, a causa legítima e o anseio de jovens que viviam uma mudança de classe social, assim como grande parte da população brasileira que saíra da miséria, deram apoio ao movimento. Mas a participação da mídia nesses eventos foi crucial - esse é o segundo ponto a ser destacado.

Inicialmente, os principais jornais do país trataram os protestos de forma muito negativa, falando sobre os distúrbios causados no trânsito, depredações, vandalismo e motivações partidárias<sup>19</sup>. Contudo, diante da adesão por parte da população, o movimento foi crescendo e adquirindo força - com isso, a abordagem da imprensa começa a se modificar e, principalmente, o enfoque das causas começa a mudar. Por mais que majoritariamente a pauta na sequência continuasse sobre o transporte público, dava-se demasiado espaço para outras pautas, de impacto federal, como a pauta contra a corrupção materializada especialmente na luta contra a PEC 37, que tinha como proposta a limitação da atuação de membros do Ministério Público.

Somada aos fatores previamente mencionados estava a realização da Copa do Mundo no ano seguinte que demandava a construção de estádios. Esse foi o estopim para que as ruas fossem tomadas com indignação e pautas diversas. Podemos observar que a popularidade de Dilma (altíssima no início de 2013 conforme destaquei) despencou e vai a 31%<sup>20</sup>. Tudo isso já revelava a acirrada disputa presidencial que estaria por vir no ano seguinte.

Mesmo com a ofensiva da mídia, a população optou pela reeleição da candidata do Partido dos Trabalhadores (PT) causando, conseqüentemente, a derrota no segundo turno do candidato Aécio Neves do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Desde então, ocorreram uma série de movimentações muito fortes da oposição contra a presidente, que começam logo após as apurações das urnas eletrônicas com o questionamento do resultado do processo eleitoral<sup>21</sup>.

Além das tensões com o Congresso Nacional, o Palácio do Planalto se fragilizou ainda mais com o desdobramento das investigações da Lava Jato, uma vez que se tornou muito frequente na mídia, e em outros setores da sociedade civil, a vinculação entre a corrupção e o

---

<sup>19</sup> LIMA, Bruno Morais Avelar. **As manifestações de junho de 2013 e a representação política**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2018, p.82.

<sup>20</sup> MENDONÇA, Ricardo. Popularidade de Dilma cai 27 pontos após protestos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 jun. 2013. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1303541-popularidade-de-dilma-cai-27-pontos-apos-protestos.shtml>.

<sup>21</sup> Vide o pedido de auditoria feito pelo PSDB ao TSE para verificar a lisura das eleições diante dos questionamentos feitos, segundo o documento, pela população nas redes sociais suspeitando da “confiabilidade da apuração e a infalibilidade da urna eletrônica”. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>.

PT. Tal vinculação era tida como se o problema da corrupção fosse único e exclusivo deste partido. Falava-se até em uma “institucionalização da corrupção”. Mas analisando em um contexto mais amplo, o que podemos dizer é que estava em andamento um projeto das elites - dos chamados “donos do poder”<sup>22</sup> - para destituir do governo um partido que em sua história promoveu a inclusão social (como as cotas sociais e raciais para o acesso ao ensino superior) e o acesso de milhares de pessoas a formas mais dignas de vida através de medidas econômicas (como por exemplo auxílios estatais de transferência de renda).

Como uma reação a essa ascensão de parte da classe popular, as demais classes hierarquicamente acima desta resolveram agir. Com a utilização do discurso moral contra a corrupção e o avanço das investigações da Lava Jato, a ação contra o PT passa a ter justificativa “legítima” em 2015 perante toda a sociedade. Esse processo era concomitante à não governabilidade de Dilma dadas as tensões com o Congresso Nacional e o delicado desenvolvimento econômico. Nesse momento, manifestações nas ruas com símbolos patriotas e financiadas por instituições como a FIESP<sup>23</sup> (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) se tornaram muito presentes.

A soma de todos esses fatores enfraqueceu muito o executivo. Era então o ambiente perfeito para instaurar o processo de impeachment. No final do ano de 2015, surge o questionamento do cumprimento do plano orçamentário do executivo, havendo a denúncia de que a Presidente Dilma Rousseff teria o extrapolado, o que configuraria em crime fiscal. Esse foi o argumento técnico que embasou o impeachment, por detrás de toda a conjuntura aqui explicitada.

Com a autorização do processo pelo presidente da Câmara dos Deputados, deputado Eduardo Cunha, essa casa legislativa aprovou – em uma sessão cheia de apelos transmitida pelos principais veículos de mídia no Brasil – o afastamento temporário para a investigação da ocorrência ou não crime fiscal de Dilma, mas por toda pressão envolvendo o governo posso dizer que a sentença já havia sido feita. O processo que sacramentou o fim do governo Dilma se encerrou no dia 31 de agosto de 2016 com a cassação do mandato (mas sem a perda dos direitos políticos), e deu início em definitivo ao governo do ex-presidente Michel Temer (PMDB) até o fim de 2018.

Foi no governo Temer que foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95 objeto do presente trabalho, assim como foram aprovadas uma série de medidas e emendas consideradas

---

<sup>22</sup> SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016, p. 30.

<sup>23</sup> BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, 2017, p. 1.

como retrocessos sociais<sup>24</sup>. Além da emenda 95, houve a aprovação da Reforma Trabalhista com a Lei 13.467/2017 - o maior conjunto de alterações já realizadas nos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); a reforma do Ensino Médio com a Lei n. 13.415/2017 a qual flexibilizou e esvaziou o currículo do ensino médio; e a proposta de Reforma da Previdência com a PEC 287/2016, que não foi adiante no governo Temer, mas que deu abertura para que dois anos depois Jair Bolsonaro pudesse aprovar a PEC 6/2019, posteriormente EC nº 103, que modificou o sistema da previdência social.

Obviamente, não irei tratar sobre as demais mudanças por razão do escopo deste trabalho, mas esses exemplos são importantes para compreender e situar o contexto de violações no qual surge e é aprovada a EC nº 95. Adiante irei destrinchar as mudanças que essa emenda propõe e questionar quais são os seus impactos econômicos e sociais.

## **2.2 O Novo Regime Fiscal (NRF)**

Conforme a disposição do artigo 165º da Constituição da República, a cada ano o poder executivo deve cumprir a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>25</sup>, chamada popularmente de teto de gastos, aprovada no ano anterior pelo Congresso Nacional. Tal lei traça de forma concreta os gastos do exercício do ano seguinte. O seu trâmite funciona da seguinte maneira: o presidente da república elabora o projeto de lei que é enviado ao Congresso Nacional responsável por montar uma Comissão Mista entre deputados e senadores para examinar e emitir um parecer sobre a lei. Após isso, os plenários das Casas Legislativas irão discutir, elaborar emendas, destaques, alterações e votar. Após a aprovação final do texto, com a sanção do presidente e a devida publicação, o executivo não pode ultrapassar o valor e as diretrizes ali estabelecidas, sob pena de crime fiscal.

Porém, diante do contexto social e das medidas populares de transferência de renda e investimento social feitas durante os governos do PT, muitos economistas e analistas consideraram tais feitos como uma irresponsabilidade fiscal com gastos exacerbados e um mal gerenciamento do orçamento público. Após a acusação das pedaladas fiscais que retirou Dilma

---

<sup>24</sup> SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **SER Social**, v. 21, n. 44, p. 11–28, 2019.

<sup>25</sup> Engloba no plano orçamentário três leis, todas de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Para fins do estudo da EC 95/2016 estudaremos mais a fundo apenas a LOA, por ser o objeto principal de mudança da referida emenda.

do poder, o tema do teto de gastos ganhou força popular e política para que os grandes empresários, donos de capital e políticos interferissem na Constituição.

Assim, após o afastamento de Dilma, o governo Temer elaborou a Emenda Constitucional nº 95 para congelar os gastos públicos em 20 anos, tendo como referência o ano de 2016<sup>26</sup>, com reajuste a cada ano apenas em relação ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou outro índice equivalente que aponte a inflação. O art. 107º, núcleo da EC 95º, estabelece limites individualizados para as despesas primárias: I - do Poder Executivo; II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e V - da Defensoria Pública da União.

Com tamanha limitação é possível afirmar que essa emenda impacta nos direitos sociais e até mesmo políticos positivados na Constituição de 1988 para os próximos 20 anos. Conforme o estudo de Nelson Cardoso Amaral<sup>27</sup> "as despesas primárias referidas na PEC 241/55 e que deverão ser congeladas nos valores de 2016 são todas aquelas despesas realizadas pela União, excluindo-se as relacionadas ao pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas."<sup>28</sup>, ou seja, representa que todos os gastos da União devem permanecer os mesmos de 2016 até o ano de 2036.

Para compreender os impactos dessa emenda é preciso adentrar no direito financeiro e orçamentário envolvendo o Estado. Um conhecimento básico sobre orçamento público é que o mesmo é composto por dois pilares centrais, quais sejam: a receita (tudo que o Estado arrecada), e as despesas (tudo que o Estado gasta)<sup>29</sup>. O balanço entre esses dois pilares é fundamental para o exercício fiscal e para a realização (ou não) de políticas públicas. Nesse escopo, é de suma importância os tributos, afinal, eles representam a principal fonte de receita do Estado e

---

<sup>26</sup> Conforme o inciso I do art. 107º da EC, para o ano de 2017 o valor da receita poderia ser corrigido em até 7,2%, em relação ao ano de 2016, após esse exercício, a correção deve ser feita apenas em relação à inflação do ano anterior como mencionado.

<sup>27</sup> AMARAL, Nelson C. PEC 241: A “morte” do PNE (2014-2014) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. Goiânia: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.32, n.3, set./dez. 2016, p. 653-673.

<sup>28</sup> AMARAL, Nelson C. PEC 241: A “morte” do PNE (2014-2014) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. Goiânia: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.32, n.3, set./dez. 2016, p. 655.

<sup>29</sup> PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2021, p. 1.

permitem “o financiamento das necessidades públicas, viabilizando a existência de direitos: sem tributos que financiem o Estado, não há instituições capazes de protegê-los”.<sup>30</sup>

O gasto de todo dinheiro público arrecadado deve seguir uma série de normas e princípios. É importante destacar que a Constituição de 1988 prezou por assegurar um Estado Democrático e Social, isto é, que tem como diretriz a justiça distributiva conforme podemos observar logo no Art. 3º que traça como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “I - construir uma sociedade livre, **justa** e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - **erradicar a pobreza** e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais** e regionais”<sup>31</sup>; e como observamos também em todo o título VIII intitulado “Da ordem social”. Ou seja, os gastos públicos devem atingir a finalidade social.

Com relação a direitos tão importantes como a saúde e a educação, há na Constituição uma determinação mínima de investimento. No art. 198º §2º inciso II, há a previsão de gasto mínimo de 15% da receita corrente líquida para a saúde e no art. 212º o mínimo de 18% da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino no país. Isto significa que há uma imposição constitucional para que se respeite, ao menos, esses índices de investimento social.

Considerando todos esses aspectos, como a EC 95/2016 impacta nesses direitos fundamentais tão importantes para os brasileiros? Como já foi explicitado, a emenda provoca o congelamento de gastos do exercício financeiro de 2016 por 20 anos - mas com relação à educação e à saúde há uma pequena alteração. Observemos o art. 110:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>32</sup>.

Isso quer dizer que até o ano de 2017 foram respeitadas as previsões mínimas constitucionais e que a partir do exercício de 2018 os gastos foram congelados, respeitando o

<sup>30</sup> PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2021, p. 14.

<sup>31</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

<sup>32</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 95**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. (2016). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm).

exercício de 2017. A grande questão que se revela aqui é que, independente da receita obtida pelo Estado, os valores mínimos estarão congelados até o ano de 2036, podendo infringir os artigos 198º e 202º da Constituição. Dessa forma, mesmo que a economia esteja caminhando bem e a arrecadação do Estado aumentar, os gastos permanecerão os mesmos.

Destaco que a permanência de investimento nos valores que prevê a emenda não necessariamente implica na permanência proporcional de tais investimentos, pois desconsidera uma série de variáveis como por exemplo o crescimento demográfico<sup>33</sup>. Sobre isso, no ano de 2018 houve um investimento para a seguridade social de R\$ 723.557.975.629,00 (cerca de 723 bilhões de reais) com a população de 208.494.900 (cerca de 208 milhões) de pessoas. Estimando a população de 2036 em 229.847.832 (cerca de 229 milhões) de pessoas segundo o IBGE<sup>34</sup>, o valor absoluto do investimento continua o mesmo para uma população muito maior. Ao fazer o cálculo desses investimentos *per capita*, há uma diminuição, até o ano máximo de atuação da emenda, de 10,3%<sup>35</sup>, ou seja, um grande retrocesso social. Lembro que há a vedação expressa na Constituição, segundo o inciso IV do §4º do art. 60º, da elaboração de emendas que buscam abolir direitos e garantias individuais, demonstrando, portanto, o caráter inconstitucional<sup>36</sup> dessa emenda aprovada no governo Temer.

Além disso, essa emenda retira a autonomia política dos governantes do executivo que forem eleitos nesse período em elaborarem os seus próprios orçamentos. Ora, o sistema de pesos e contra freios entre os poderes está claro pelo art. 166º que atribui ao Congresso Nacional o poder de aprovar ou reprovam o orçamento elaborado pelo Presidente da República, ou seja, não é um poder indiscriminado exercido pelo executivo. Mas com tal emenda há uma supressão do próprio projeto que é votado e escolhido pelo povo em sua escolha mais direta de participação democrática: o voto. Há apenas uma hipótese de alterar as correções dos limites impostos pela emenda que está descrita no art. 108º: após 10 anos, através de projeto de lei complementar feito pelo Presidente da República, o que apenas mascara a violação constitucional e democrática mencionada.

---

<sup>33</sup> MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017, p. 261.

<sup>34</sup> IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. **IBGE**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>.

<sup>35</sup> A diminuição de 10,3% dos investimentos *per capita* foi calculado da seguinte maneira: o valor do investimento em seguridade social segundo a LOA de 2018 dividido pela população no mesmo ano comparado ao valor desse mesmo investimento dividido pela população estimada em 2036 pelo IBGE.

<sup>36</sup> MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017, p. 263.

Ademais todos os problemas expostos da EC 95/2016, há ainda um que precisa ser enfrentado e que me parece ser o mais contraditório. No §6º do artigo 106º adicionado pela emenda há uma série de itens que foram excluídos da base cálculo congelada, e dentre esses itens não consta o pagamento de juros e amortização da dívida pública. Isto quer dizer que o refinanciamento da dívida - com o pagamento de juros - que é feito todos os anos, conforme observamos nos orçamentos das LOAs, está incluído como parte do teto. Isso não seria um problema se o valor dessa dívida fosse também congelado individualmente e atualizado somente em relação à inflação. O problema é que ao analisar a variação dos valores dos juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas com base nos anos de 1998 a 2015 (com os valores corrigidos pela inflação), há uma enorme variação e aumento ao longo dos anos<sup>37</sup>. Ou seja, com o aumento do valor dos juros será retirado valores relativos a investimentos e direitos para que o teto possa ser obedecido.

Não há nenhum compromisso popular com a EC 95, pois se a preocupação fosse de fato a responsabilidade financeira dos gastos públicos atrelado à garantia de direitos constitucionais, outras medidas poderiam ser tomadas para aumentar a arrecadação do Estado como, por exemplo, taxar grandes fortunas como prevê o art. 153º inciso VII da CF.

É importante nos questionarmos também quais os significados possíveis de “crescimento econômico”. Há uma visão amplamente propagada de que o crescimento econômico está atrelado de modo central ao crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) de um país. Ora, tal definição desconsidera os desenvolvimentos econômicos nos níveis pessoais e coletivos de um país com tamanha desigualdade como o Brasil. Segundo Avelã Nunes<sup>38</sup>:

Em primeiro lugar, a ideia de que o desenvolvimento económico (sic) passa por caminhos que respeitem a dignidade do homem, o desenvolvimento integral da sua personalidade, a conquista do bem-estar material, mas também o desenvolvimento dos homens no plano da sua profissão, da cultura e do lazer. Amartya Sen lembra com justeza que o desenvolvimento é ‘um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam’ e que ‘a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento’. Em segundo lugar, a ideia de que o desenvolvimento é condicionado por determinadas estruturas e implica, portanto, transformações mais ou menos profundas dessas estruturas (a estrutura da propriedade, a estrutura das relações de produção, as estruturas sociais, a própria estrutura do poder político). Em terceiro, a ideia de que, sem ignorar a necessidade do crescimento económico (sic) do PND, o desenvolvimento deve colocar-se, fundamentalmente, ao serviço das necessidades básicas das populações (alimentação, saúde, educação de base, serviços de água e saneamento, transportes e habitação). O

<sup>37</sup> AMARAL, Nelson C. PEC 241: A “morte” do PNE (2014-2014) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. Goiânia: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.32, n.3, set./dez. 2016, p. 657.

<sup>38</sup> NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo & Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 11-12.

conceito de necessidades básicas implica a satisfação de necessidades imediatas, mas também de necessidades cuja satisfação é, nos dias de hoje, um pressuposto indispensável para que as pessoas possam efetivamente (sic) atingir níveis razoáveis de produtividade e desenvolver actividades (sic) produtivas suficientemente remuneradoras, o que significa a acentuação do carácter social destas necessidades.

Como elucidamos no contexto social, com a retirada de Dilma do poder, o projeto de redução das desigualdades sociais colocado a partir dos primeiros anos de governo do PT foi interrompido e, com isso, era necessário conter os investimentos em políticas públicas. Assim, a EC 95/2016 ao limitar o teto de gastos atende de forma rigorosa aos interesses dos grandes empresários. Nas palavras de Souza:

**O controle do Estado e do seu orçamento é central, seja para a distribuição de riquezas, seja para seu controle pela meia dúzia de endinheirados que comandam grandes bancos e corporações.** Por isso a luta pelo Estado é tão central. A pecha de Estado patrimonial – e, portanto, corrupto – serve para dois propósitos básicos: tornar invisível a corrupção legal e ilegal no mercado dominado pela elite do dinheiro e **permitir a deslegitimação de todo governo comprometido com o uso do orçamento público para a maioria da população.**<sup>39</sup>

A pergunta que tenho a fazer é a seguinte: como um país, nos níveis de desigualdade como o Brasil, pode diminuir os gastos em investimento social e transferência de renda pela imposição de um mercado em recessão? A benefício de quem? Essa deve ser decisão política ou econômica? A quem beneficia essa economia?

As decisões econômicas são decisões políticas, com respeito ao que é determinado constitucionalmente. Assim “não é verdadeira a intenção de apresentar uma decisão de política econômica como algo **estritamente técnico**, visto que, necessariamente se dependerá de uma escolha obviamente política”<sup>40</sup>. É exatamente esse discurso, posto como uma salvação ao país, que irei analisar no Capítulo 5.

Além de não haver uma “melhora” dos direitos básicos, como é o anseio da maioria da população<sup>41</sup>, eles sequer permanecerão no patamar já alcançado, uma clara violação ao princípio da vedação ao retrocesso social como afirma Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior em

<sup>39</sup> SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016, p. 30 (grifo da autora).

<sup>40</sup> CLARK, Giovanni; NOCE, Umberto Abreu. A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a Violação da Ideologia Constitucionalmente Adotada. **Revista Estudos Institucionais**, Vol. 3, 2, 2017, p. 1228.

<sup>41</sup> IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Saúde e educação são as prioridades dos brasileiros, aponta Ipea. **IPEA**. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20859..](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20859..)

Consultoria Técnica do Senado Federal<sup>42</sup>. Ao citar Canotilho, podemos observar que o princípio da proibição de retrocesso social é:

núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação”, ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial<sup>43</sup>.

Ciente de todos esses impactos, vários foram os movimentos populares por todo o Brasil que se opuseram à aprovação da PEC, com ocupações em várias universidades e escolas, manifestações pelas ruas e mobilizações feitas pelas redes sociais. Este é o tema do nosso próximo tópico.

### 2.3 As repercussões da sociedade civil e dos movimentos populares

Ocupações em escolas públicas, ocupações em universidades e protestos nas ruas. Esse foi o cenário ao longo do ano de 2016, principalmente a partir do mês de outubro, em todas as regiões e estados do Brasil. O motivo principal da reivindicação era impedir que a EC 95, objeto do presente trabalho, fosse aprovada pelo Congresso Nacional.

O movimento que deu início à chamada “primavera secundarista” começa no final de 2015 em protesto ao fechamento e remanejamento de diversas unidades de ensino em São Paulo pelo governo estadual de Geraldo Alckmin (PSDB). Estudantes do ensino médio resolveram ocupar escolas em protesto à proposta chamada de “reorganização do ensino”<sup>44</sup>, totalizando mais de 200 ocupações em escolas estaduais<sup>45</sup>, o que fez com que o governo revertesse a decisão que estava prevista no projeto público do estado.

---

<sup>42</sup> VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. As Inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” Instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados). **Boletim Legislativo do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa**, No. 53, 2016, p. 44.

<sup>43</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 339-340.

<sup>44</sup> A proposta do governo do Estado de São Paulo consistia no fechamento de 92 escolas e no remanejamento de alunos em outras 754 escolas, o que iria afetar a vida de milhares de estudantes, familiares e funcionários da rede de educação. In: RIBEIRO, Rejane Arruda; PULINO, Lúcia Helena Cavasin Zabotto. Outubro, 2016, Brasil - As ocupações de escolas brasileiras da rede pública pelos secundaristas: contextualização e caracterização. **Psicologia Política**, 19(45), p. 286-300, 2019, p. 288.

<sup>45</sup> UOL. Retrospectiva 2015: O movimento secundarista que chacoalhou a educação brasileira. **UOL**, 30 dez. 2015. Disponível em: <https://portal.aprendiz.uol.com.br/2015/12/30/retrospectiva-2015-o-movimento-secundarista-que-chacoalhou-educacao-brasileira/>. Acesso em: 12 maio 2021.

Eis que no ano seguinte iria acontecer um movimento semelhante, mas com proporções bem maiores na luta pela educação. Como já demonstramos, o ano de 2016 foi recheado de polêmicas e disputas políticas. Após a saída de Dilma do governo federal, Michel Temer no dia 22 de setembro de 2016, após um mês como presidente da república, institui a medida provisória nº 746/2016 que versa sobre a Reforma do Ensino Médio. Tal medida não foi bem recepcionada pelos estudantes<sup>46</sup>, principalmente pela arbitrariedade da decisão uma vez que não houve nenhuma consulta ou debate com a comunidade e nem com os principais afetados por essa mudança. Essa MP motivou primeiro uma ocupação em 04/10/2016 no Paraná. Após isso, o movimento foi crescendo e “no mês seguinte, já tinham sido documentadas mais de 800 escolas ocupadas no Paraná”<sup>47</sup>.

A mobilização aumentou vertiginosamente por causa da criação da PEC 241 pelo governo no dia 15 de junho de 2016 e as suas conseqüentes aprovações na CCJC, Comissão Especial, Câmara dos Deputados e Senado<sup>48</sup>. Documenta-se que:

(...) estudantes dos institutos federais e de universidades se juntaram às ocupações em apoio aos estudantes secundaristas (D’Ávila, 2017). Ao final de outubro, segundo a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), **1072 locais estavam ocupados**, sendo 73 campi universitários, 995 escolas e institutos federais, 3 núcleos regionais de educação, além da Câmara Municipal de Guarulhos (Gohn, 2017).<sup>49</sup>

A disputa pela legitimidade das ocupações travou grandes embates políticos e midiáticos. Um dos símbolos da luta estudantil foi a secundarista Ana Júlia que teve seu discurso<sup>50</sup> na Assembleia Legislativa do Paraná viralizado nas redes sociais. Nesse discurso, Ana Júlia faz a seguinte pergunta retórica: “De quem é a escola? A quem essa escola pertence?”. Em sua fala ela demonstra o caráter democrático do movimento que teve como prioridade única a luta pela educação, além de salientar que eles não são “vagabundos” como parte da sociedade assim os define. Posteriormente, ela demonstra a sua indignação contra a PEC 241 e a Reforma

<sup>46</sup> RIBEIRO, Rejane Arruda; PULINO, Lúcia Helena Cavasin Zabotto. Outubro, 2016, Brasil - As ocupações de escolas brasileiras da rede pública pelos secundaristas: contextualização e caracterização. **Psicologia Política**, 19(45), p. 286-300, 2019, p. 295.

<sup>47</sup> RIBEIRO, Rejane Arruda; PULINO, Lúcia Helena Cavasin Zabotto. Outubro, 2016, Brasil - As ocupações de escolas brasileiras da rede pública pelos secundaristas: contextualização e caracterização. **Psicologia Política**, 19(45), p. 286-300, 2019, p. 295.

<sup>48</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>.

<sup>49</sup> RIBEIRO, Rejane Arruda; PULINO, Lúcia Helena Cavasin Zabotto. Outubro, 2016, Brasil - As ocupações de escolas brasileiras da rede pública pelos secundaristas: contextualização e caracterização. **Psicologia Política**, 19(45), p. 286-300, 2019, p. 296.

<sup>50</sup> JORNALISTAS LIVRES. Secundaristas em luta. **Facebook**, 26 de out. de 2016. Disponível em: <https://www.facebook.com/jornalistaslivres/videos/423414807782402>.

do Ensino Médio, e ressalta que nas ocupações eles aprenderam mais do que quando estavam enfileirados em sala de aula, já que eles aprenderam, na prática, a exercer a cidadania.

Após o mês de outubro ser marcado por muita mobilização, uma preocupação se aproximava: a realização do ENEM no dia 05 de novembro de 2016. O exame acirrou ainda mais a disputa entre os manifestantes e autoridades governamentais e a pressão para desocupar as escolas (local de realização do ENEM) aumentou. O Ministério da Educação ordenou o fim da tomada das escolas e o movimento se recusou a sair, havendo uma cisão entre estudantes a favor e estudantes contra o movimento vez que isso iria atrapalhar a prova do ENEM. No fim, “as provas do ENEM foram adiadas nos locais em que as ocupações ainda estavam ocorrendo, totalizando 304 escolas”<sup>51</sup>.

Mesmo com o imbróglio envolvendo o ENEM, as manifestações permaneceram. Conforme o processo de aprovação da emenda avançava no Congresso, a mobilização ficava cada vez maior. No dia 13 de novembro a página no facebook da União Nacional dos Estudantes (UNE) divulga<sup>52</sup> um total de 226 universidades ocupadas, incluindo a PUC Minas.

No dia 29 de novembro um grande ato<sup>53</sup> foi realizado em Brasília, dia da votação em 1º turno no Senado. A PEC foi aprovada mesmo com milhares de manifestantes na Esplanada dos Ministérios e em frente ao Congresso Nacional. O protesto terminou com diversos relatos de violência policial<sup>54</sup> com o disparo de bombas de efeito moral, spray de pimenta e balas de borracha. Por outro lado, há o relato de depredação do patrimônio público por parte dos estudantes. Em nota, a UNE rechaçou a violência dos policiais “contra estudantes, alguns menores de idade, que protestam pacificamente” e afirmou que “esse é o reflexo de um governo autoritário, ilegítimo e que não tem um mínimo de senso de diálogo”<sup>55</sup>.

Para mensurar o grau de aceitabilidade ou não dessa emenda, em consulta popular realizada no site do Senado Federal<sup>56</sup>, 345.654 pessoas votaram contra a aprovação da PEC,

<sup>51</sup> JORNALISTAS LIVRES. Secundaristas em luta. **Facebook**, 26 de out. de 2016. Disponível em: <https://www.facebook.com/jornalistaslivres/videos/423414807782402>.

<sup>52</sup> UNE - UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. 221 Universidades ocupadas em todo o Brasil!. **Facebook**, 13 de nov. de 2016. Disponível em: <https://www.facebook.com/uneoficial/photos/a.242056769155122/1430202747007179/?type=3>.

<sup>53</sup> UOL. Manifestantes protestam contra PEC do Teto em Brasília. **UOL**, 29 de nov. de 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/album/2016/11/29/protesto-brasilia.htm?foto=6>.

<sup>54</sup> BRASIL DE FATO. Mobilização nacional que lotou Brasília contra PEC 55 foi sufocada pela PM. **Brasil de Fato**, 29 de nov. de 2016. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/11/30/manifestantes-protestam-contra-pec-55-ato-em-brasilia-termina-em-repressao-policial>.

<sup>55</sup> G1. Ato contra PEC no DF deixa placas destruídas e prédios pichados. **G1**, 30 de nov. de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/11/ato-contra-pec-no-df-termina-com-placas-arrancadas-e-predios-pichados.html>.

<sup>56</sup> SENADO FEDERAL DO BRASIL. **Consulta Pública**: Proposta de Emenda à Constituição Nº 55 de 2016 (PEC 55/2016). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=127337>.

contra 23.766 votos a favor, isto é, 93,57% dos votantes rejeitavam tal medida estatal, o que não afetou em nada o curso de sua aprovação. Apesar de toda movimentação e luta entre os estudantes e cidadãos com as ocupações, resistências e debates políticos, ao final, a Medida Provisória nº 746 resultou na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, que formalizou a reforma do Ensino Médio e a PEC 241/55 foi aprovada e se tornou a EC 95/2016.

Isso não significa que as lutas foram em vão, pois as lutas sociais possuem o seu valor em si mesmas. O que fica evidente é o autoritarismo do Estado e o descaso ao interesse popular quando não convém a determinados interesses financeiros. Nunca antes na história do Brasil vimos um engajamento dos jovens secundaristas tão grande como no segundo semestre de 2016 e sabe-se da importância de desde cedo os cidadãos se implicarem nas políticas públicas e no fazer do Estado, sobretudo no que se refere à educação.

#### 2.4 O trâmite nas Casas Legislativas

Abordarei neste subtópico como aconteceu todo o trâmite<sup>57</sup> da PEC 241/55 tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal.

No dia 15 de junho de 2016 foi apresentada a PEC 241 pelo poder executivo na Câmara dos Deputados. A mesa diretora encaminhou no dia seguinte a proposta para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) que teve como relator o deputado Danilo Forte (PSB-CE). Em seu primeiro parecer, o deputado cearense defende pela admissibilidade da emenda. Nessa ocasião ele afirma a constitucionalidade formal da emenda em razão da legitimidade e a ausência de qualquer outro fator impeditivo para sua proposição<sup>58</sup>. Além disso, defende a constitucionalidade material pois a emenda não fere as cláusulas pétreas da Constituição de 1988, isto é, não viola a forma federativa do Estado, o direito ao voto direto, secreto, universal e periódico, separação de poderes, e os direitos ou garantias individuais<sup>59</sup>.

Em termos de defesa da emenda o deputado nos diz que o acesso a serviços públicos pelos cidadãos não será comprometido<sup>60</sup> – por mais que demonstramos em números que sim –

---

<sup>57</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>.

<sup>58</sup> FORTES, Danilo. **Parecer nº 1/CCJC da Emenda à Constituição nº 241 de 2016**. Dispõe sobre admissibilidade, pelo relator na CCJC, Dep. Danilo Forte (PSB-CE), da Emenda à Constituição nº 241 de 2016. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Câmara dos Deputados, 29 de jul. de 2016, p. 4.

<sup>59</sup> FORTES, Danilo. **Parecer nº 1/CCJC da Emenda à Constituição nº 241 de 2016**. Dispõe sobre admissibilidade, pelo relator na CCJC, Dep. Danilo Forte (PSB-CE), da Emenda à Constituição nº 241 de 2016. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Câmara dos Deputados, 29 de jul. de 2016, p. 4.

<sup>60</sup> FORTES, Danilo. **Parecer nº 1/CCJC da Emenda à Constituição nº 241 de 2016**. Dispõe sobre admissibilidade, pelo relator na CCJC, Dep. Danilo Forte (PSB-CE), da Emenda à Constituição nº 241 de 2016. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Câmara dos Deputados, 29 de jul. de 2016, p. 4.

e que os direitos ao ensino e à saúde irão ser atualizados<sup>61</sup> – o que representa uma falácia, já que eles serão atualizados em relação à inflação, mas vimos que o investimento irá diminuir proporcionalmente. Ele afirma que o grande problema é a crise econômica e se a mesma persistir isso vai acarretar uma diminuição da arrecadação e como consequência diminuição dos investimentos públicos<sup>62</sup>. Ou seja, para ele a diminuição dos investimentos públicos no futuro não será uma consequência da emenda e sim da crise econômica.

Já no voto<sup>63</sup> em separado dos deputados Chico Alencar (PSOL-RJ) e Ivan Valente (PSOL-SP), os parlamentares destacam como tal EC irá provocar a diminuição de investimentos para a população mais carente em favor de uma “pequena elite rentista brasileira”<sup>64</sup> e que conforme os artigos 6º, 126º e 205º da Constituição é obrigação do Estado fornecer educação e saúde a todos. Em suas palavras: “Pois que ninguém se engane: o intuito da proposta é criar um Estado mínimo apenas para as classes mais baixas. Porque, enquanto o Estado é mínimo para estas, ele é generoso com aqueles que usam as leis para defender seus patrimônios e investimentos”<sup>65</sup>.

Após a apresentação do parecer pelo relator, a CCJC enfrentou um embate entre aqueles que defendiam e aqueles que repudiavam a PEC 241 em uma tumultuosa reunião<sup>66</sup>. A oposição composta por deputados do PSOL, PT, REDE, entre outros, apresentaram os seus argumentos sobre a inconstitucionalidade e violação da PEC 241, mas a maioria da Comissão seguiu a favor do relator e o parecer pela admissibilidade da PEC foi aprovado por 33 votos contra 18, seguindo novamente para a Câmara dos Deputados.

Neste mesmo dia, a Câmara instituiu a Comissão Especial em sujeição ao art. 202 § 2º do Regimento Interno dessa casa legislativa que determina a criação de uma Comissão Especial para se discutir o mérito de emendas constitucionais. No documento, o presidente da câmara

---

<sup>61</sup> FORTES, Danilo. **Parecer nº 1/CCJC da Emenda à Constituição nº 241 de 2016**. Dispõe sobre admissibilidade, pelo relator na CCJC, Dep. Danilo Forte (PSB-CE), da Emenda à Constituição nº 241 de 2016. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Câmara dos Deputados, 29 de jul. de 2016, p. 4.

<sup>62</sup> FORTES, Danilo. **Parecer nº 1/CCJC da Emenda à Constituição nº 241 de 2016**. Dispõe sobre admissibilidade, pelo relator na CCJC, Dep. Danilo Forte (PSB-CE), da Emenda à Constituição nº 241 de 2016. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Câmara dos Deputados, 29 de jul. de 2016, p. 5.

<sup>63</sup> ALENCAR, Chico; VALENTE, Ivan. **Voto em Separado n. 1/CCJC da Emenda à Constituição nº 241 de 2016**. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Câmara dos Deputados, 02 de ago. de 2016.

<sup>64</sup> ALENCAR, Chico; VALENTE, Ivan. **Voto em Separado n. 1/CCJC da Emenda à Constituição nº 241 de 2016**. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Câmara dos Deputados, 02 de ago. de 2016, p. 5.

<sup>65</sup> ALENCAR, Chico; VALENTE, Ivan. **Voto em Separado n. 1/CCJC da Emenda à Constituição nº 241 de 2016**. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Câmara dos Deputados, 02 de ago. de 2016, p. 5.

<sup>66</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Constituição e Justiça e de Cidadania - Reunião Deliberativa - 09/08/2016 - 10:07**. Youtube, 09 de ago. de 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EHAIfRWGhXw>.

afirma que a comissão será composta por 29 membros, mais o relator Dep. Darcísio Perondi (PMDB-RS).

Na Comissão Especial, em sessão<sup>67</sup> que durou mais de 8 horas, houve a mesma tensão da CCJC entre parlamentares pró governo versus parlamentares da oposição. Também estavam presentes manifestantes contrários à aprovação da PEC que foram retirados do local por seguranças<sup>68</sup>, e que gritavam frases como “Não à PEC da morte”. O parecer favorável à PEC do relator Dep. Darcísio Perondi (PMDB-RS) também foi aprovado pela Comissão Especial por 23 votos contra 7 e seguiu para a votação no plenário da Câmara dos Deputados.

As discussões na Câmara dos Deputados seguiram a mesma lógica de embate entre os parlamentares, afinal, houve uma reconfiguração da oposição como consequência do fim do governo Dilma. A então base governista se transformava em oposição, e a antiga oposição defendia os projetos neoliberais de Temer. O segundo bloco era maioria nas Casas Legislativas do país e aprovou a PEC 241 no 1º turno com 366 votos contra 111, e no 2º turno com 359 votos contra 116.

A proposta foi então encaminhada ao Senado Federal e obteve uma nova numeração, passando a se chamar PEC 55. Logo a emenda foi direcionada à CCJC do Senado, onde se realizou uma Audiência Pública em parceria com a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). A Audiência ocorreu no dia 08 de novembro de 2016<sup>69</sup> e teve a participação de diversos governantes, ministros, especialistas em finanças públicas, economistas, juristas, presidentes de conselhos, entre outros, para deliberar sobre a PEC. No dia seguinte, na reunião da CCJC foi apresentado e aprovado o parecer do relator Eunício Oliveira (PMDB/CE) que alegou que “o Novo Regime Fiscal seria mais do que um instrumento necessário para colocar as contas públicas em ordem e nos tirar dessa crise, a maior em décadas. É também uma forma de repensar o gasto público no Brasil.”<sup>70</sup>

A PEC 55 foi aprovada no Senado no 1º turno com 61 votos contra 14 no dia 29 de novembro de 2016, e no 2º turno com 53 votos contra 16 no dia 13 de dezembro de 2016. Com

---

<sup>67</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 241/16 - Novo Regime Fiscal - Reunião Deliberativa - 06/10/2016 - 11:20.** Youtube, 06 de out. de 2016. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=QLHcM\\_oJdm8&list=TLGGDEdwomQIAbkwNzAxMjAyMg](https://www.youtube.com/watch?v=QLHcM_oJdm8&list=TLGGDEdwomQIAbkwNzAxMjAyMg).

<sup>68</sup> ESTADO DE MINAS. Após confusão, grupo é barrado por comissão e protesta no corretor da Câmara. **Estado de Minas**, 06 de out. de 2016. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/10/06/interna\\_politica,811747/apos-confusao-grupo-e-barrado-por-comissao-e-protesta-no-corretor-da.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/10/06/interna_politica,811747/apos-confusao-grupo-e-barrado-por-comissao-e-protesta-no-corretor-da.shtml).

<sup>69</sup> TV SENADO. **CAE/CCJ - PEC dos Gastos Públicos - 08/11/2016.** Youtube, 08 de nov. de 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Kn104xVUAhU>.

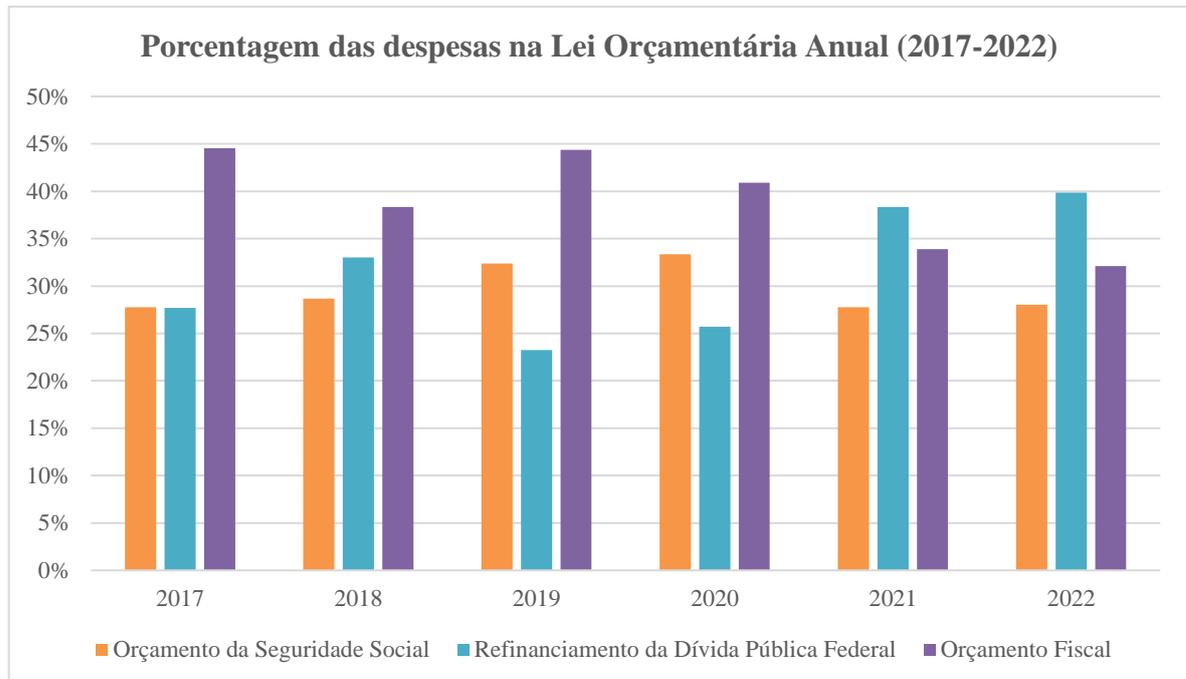
<sup>70</sup> OLIVEIRA, Eunício. **Parecer CCJC da Emenda à Constituição nº55 de 2016.** Dispõe sobre admissibilidade, pelo relator na CCJC no Senado Federal, Senador Eunício Oliveira (PMDB/CE), da Emenda à Constituição nº 55 de 2016. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Senado Federal, 09 de nov. de 2016, p. 8.

isso, a PEC 241/55 foi promulgada e publicada no Diário Oficial da União no dia 15 de dezembro de 2016, ou seja, já válida para o exercício do ano de 2017 até o ano de 2037 (20 anos com a possibilidade de reajuste quando completar 10 anos, ou seja, em 2027).

## 2.5 As consequências da EC nº 95/2016 até o ano de 2022

Apesar dos relatos dos congressistas – na época da tramitação da PEC 241/55 – afirmarem que a emenda não iria afetar os direitos como a educação e a saúde como disse o Presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia<sup>71</sup>, não é isso que se pode aferir com os dados até a presente data.

Gráfico 1 - Porcentagem das despesas na Lei Orçamentária Anual (2017-2022)



(Fonte: própria autora)

Considerando os investimentos dos gastos primários da União a partir de 2017, ano base da fixação do teto com reajuste subsequente apenas em relação à inflação, pode-se perceber que houve um aumento percentual do gasto com o financiamento da dívida pública na maioria dos anos. De forma geral esse já seria um fato gerador de grande preocupação. Mas, com a EC nº 95, a situação se torna ainda mais grave, pois uma vez que existe um limite total para os gastos

<sup>71</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Rodrigo Maia rebate críticas da oposição à PEC do Teto de Gastos Públicos**. Youtube, 06 de out. de 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RvCyz38GN88>.

e há um aumento do gasto com o financiamento da dívida pública, há consequentemente uma perda nos demais investimentos do Estado - afinal, tudo engloba um mesmo montante que não deve ser ultrapassado. Se formos comparar com outros governos como, por exemplo, o do ex-presidente Lula, podemos ver de maneira similar um alto índice de gasto com o financiamento da dívida pública. No entanto, isso não implicava, necessariamente, em uma diminuição dos direitos sociais, já que o investimento nessas áreas também era alto. Mas aqui o aumento de um implica necessariamente na diminuição do outro para que haja adequação ao teto orçamentário.

A título de exemplo, se compararmos a porcentagem de investimento da seguridade social do ano de 2022 com o ano de 2017 há uma diferença negativa de 8,2%, o que representa, aproximadamente, uma perda de 388 milhões de reais de investimento.

Tabela 1 - Despesas Discricionárias - Investimento do Governo Federal (2010-2019) apurado pelo valor pago

Ministérios	R\$ Milhões (valores janeiro/2020)					Part%	Var. % a. a.	
	2010	2016	2017	2018	2019		2019	2010-2016
Infraestrutura	22.021,0	11.663,5	10.123,6	9.515,4	7.837,4	21,7%	-10%	-12%
Defesa	11.530,8	9.922,0	8.506,3	8.231,9	7.307,1	20,4%	-2%	-9%
Desenvolvimento Regional	15.253,1	9.406,4	6.973,2	6.450,2	6.932,4	19,2%	-8%	-10%
Saúde	3.851,0	5.422,7	3.158,5	6.301,2	3.723,8	10,3%	6%	-12%
Educação	8.910,4	6.058,0	4.505,9	4.552,1	3.439,8	9,5%	-6%	-17%
Cidadania	2.058,9	2.738,6	1.093,3	995,0	1.076,7	3,0%	5%	-27%
Demais	10.044,4	7.318,2	5.575,6	5.400,7	5.820,1	16,1%	-5%	-7%
<b>Total</b>	<b>73.669,9</b>	<b>52.529,4</b>	<b>39.936,3</b>	<b>41.446,5</b>	<b>36.200,4</b>	<b>100%</b>	<b>-5%</b>	<b>-12%</b>

(Fonte: Elaboração Direitos Valem Mais, a partir de dados do SIAFI <sup>72</sup>)

Nesta tabela, pode-se observar uma diminuição, no período de 2016 à 2019, de 17% dos investimentos discricionários para a educação e uma queda de 12% em relação à saúde. Com relação à educação, isso significa mais do que um descumprimento do que estava planejado no Plano Nacional de Educação (PNE) no período de 2014-2024: significa colocar a educação pública do país em um caminho contrário ao PNE.

<sup>72</sup> PELLANDA, Andressa; PIPINIS, Vanessa. **Não é uma crise, é um projeto** – Os efeitos das reformas do Estado entre 2016 e 2021 na Educação: caderno 1. São Paulo, SP: Instituto Campanha, 2021, p. 38.

Gráfico 2 - Evolução das despesas com educação (valores em R\$ de janeiro de 2020)



(Fonte: Elaboração Direitos Valem Mais. Gastos na Função: SIOP a partir de dados do SIAFI. MDE:STN -despesa liquidada. Atualização pelo IPCA médio para Jan. 2020<sup>73</sup>)

Como pode-se observar neste segundo gráfico, o investimento entre 2016 e 2019 na Função Educação sofreu uma diminuição de 17 bilhões e com relação à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) uma queda de 9 bilhões. Segundo cálculos do Instituto Campanha, desde o começo das políticas de austeridade, em 2015, agravadas pela EC 95, até hoje a educação perdeu R\$ 99,5 bilhões, sendo R\$ 32,6 bilhões só em 2019<sup>74</sup>.

Através destes dados pode-se concluir que houve uma queda vertiginosa nos gastos em Educação e Saúde desde o ano da criação da emenda até os dias de hoje. Ressalto que as prerrogativas constitucionais são extremamente importantes para assegurar um Estado Democrático e Social, assim como estabeleceu e quis o poder constituinte em 1988 e que a EC nº 95 fere diretamente artigos e princípios da lei máxima, o que impacta diretamente na perda de direitos básicos de milhões de brasileiros dependentes de políticas públicas.

Como mencionei, a EC nº 95 foi aprovada sob o discurso de salvação da economia brasileira. Esse discurso é propagado como um discurso técnico, que não pode ser contestado, sobre questões que são políticas e envolvem, necessariamente, debate. Que técnica econômica é essa? Ela é absoluta? Há uma única economia, uma única forma de compreender o desenvolvimento econômico do país? Irei no próximo capítulo explicar como a técnica assume

<sup>73</sup> PELLANDA, Andressa; PIPINIS, Vanessa. **Não é uma crise, é um projeto** – Os efeitos das reformas do Estado entre 2016 e 2021 na Educação: caderno 1. São Paulo, SP: Instituto Campanha, 2021, p. 44.

<sup>74</sup> PELLANDA, Andressa. Em 2019, a educação perdeu R\$ 32,6 bi para o Teto de Gastos. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 26 de abr. de 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-educacao-perdeu-r-326-bi-para-a-ec-95-do-teto-de-gastos/>.

centralidade na modernidade, e como o discurso econômico neoliberal é usado como forma de despolitização e forma de legitimar medidas de austeridade na contemporaneidade.

### 3. A ASCENSÃO DA TÉCNICA NA MODERNIDADE: os impactos no Direito e na Política

Abordo neste capítulo como a técnica se tornou um dos pilares centrais da modernidade e quais foram seus principais impactos no âmbito do direito e da política. Entende-se por *técnica* “um conjunto de meios que permitem uma realização efetiva e elaborada de fins”, bem como “um sistema de regras que define a ação racional com respeito a fins”<sup>75</sup>. Tal reconstrução permitirá uma melhor compreensão do surgimento e processo de validação dos discursos técnicos como uma forma legítima de tomar decisões políticas no cenário contemporâneo. Porém, antes de retomar esse movimento histórico, é relevante esclarecer o conceito de modernidade utilizado tendo em vista a abordagem teórica escolhida e sua associação em um caso empírico brasileiro.

#### 3.1 Breve consideração sobre o conceito de modernidade

A modernidade pode ser explicada sob múltiplos vieses. Inicialmente, alguns autores buscaram definir a modernidade a partir dos movimentos que mudaram a política europeia a partir do final do século XVI, como por exemplo, a Revolução Científica, o Iluminismo, a Revolta Protestante e assim em diante. Uma dessas formulações tradicionais é a de Max Weber, que sustenta que a modernidade possui uma relação interna com a racionalidade<sup>76</sup>. A reconstrução histórica feita por Simone Goyard-Fabre<sup>77</sup> aponta como um dos pilares da modernidade o “reconhecimento de uma ordem sociopolítica independente da ordem eclesiástica” e a “concepção do Estado moderno (centralizador), cuja soberania logo será apresentada como a ‘forma’ ou ‘essência’”<sup>78</sup>. A mudança de paradigmas trazida pela modernidade, apesar de conter traços em filosofias prévias, acontece de forma substancial no século XVI com Maquiavel e Bodin, e depois no século XVII com Hobbes.

Já Hegel conceitua a modernidade em termos históricos, rompendo com o paradigma religioso do tempo que está por vir e sim que já começou. Segundo o autor, o "conceito profano de tempos modernos expressa a convicção de que o futuro já começou: indica a época orientada

<sup>75</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 509.

<sup>76</sup> HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 3.

<sup>77</sup> GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. 2ª ed. Tradução de Irene A. Patemot. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 4-42.

<sup>78</sup> GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. 2ª ed. Tradução de Irene A. Patemot. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 9.

para o futuro, que está aberta ao novo que há de vir. Com isso, a cesura em que se inicia o novo é deslocada para o passado, precisamente para o começo da época moderna.”<sup>79</sup> Decorre desse pensamento a seguinte conclusão hegeliana: “Com esse ‘magnífico despertar’ alcançamos, assim pensa ainda o velho Hegel, ‘o último estágio da história, o nosso mundo, os nossos dias’. Um presente que se compreende, a partir do horizonte dos novos tempos, como a atualidade da época mais recente, tem de reconstituir a ruptura com o passado como uma *renovação contínua*.”<sup>80</sup>. Ou seja, faz-se uma consciência do tempo na modernidade em que o passado não implica no futuro em um movimento circular, e sim “extrair de si mesma a sua normatividade”<sup>81</sup>.

Para além desses conceitos centrados nos movimentos da Europa-ocidental, há autores que criticam o uso do termo *Modernidade* de forma universal, uma vez que nele existe o ocultamento de diversos fatores, sendo o principal a colonização, e que os países do sul não vivenciaram essa realidade tal qual posta nos países europeus. Não há, segundo essa visão, uma única modernidade, mas sim várias modernidades. Uma teorização nesse sentido – que considera a diversificação entre os Estados - sustenta a ideia de *modernidades múltiplas* como tempos sociais nos quais são instaurados três pilares fundamentais: *padrões variados* de diferenciação/complexificação social; *padrões variados* de secularização; e *padrões variados* de separação entre público e privado<sup>82</sup>. Os *padrões variados* são, justamente, a variedade entre tempos e sociedades que são marcados por disputas e tensões sociais.

Apesar de considerar a diversidade feita nessa conceituação como válida, não significa deixar de reconhecer e categorizar os movimentos de ruptura com o pensamento clássico e a criação de novas estruturas de organização social como sendo *modernos*. Assim, não considero a modernidade como absoluta, fixa ou universal, mas como uma *via* que nos permitiu enquanto sujeitos históricos estabelecer novas formas de organização social. Assim, assumo a posição do professor David F. L. Gomes<sup>83</sup> de abstrair as variedades empíricas da Modernidade tendo em

---

<sup>79</sup> HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 9-10.

<sup>80</sup> HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 11.

<sup>81</sup> HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 12.

<sup>82</sup> TAVOLARO, Sergio B. F. Existe uma modernidade brasileira? Reflexões em torno de um dilema sociológico brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 5-22, Outubro de 2005, p. 13.

<sup>83</sup> GOMES, David F. L. **A Constituição de 1824 e o problema da modernidade: o conceito moderno de constituição, a história constitucional brasileira e a teoria da Constituição no Brasil**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019. .

vista que isso promoveria “a abertura do conceito de Modernidade a tal ponto que ele perderia todo seu caráter explicativo”<sup>84</sup>, e a entendo a partir “dos elementos formais que a constituem”<sup>85</sup>.

No âmbito brasileiro, é certo que não vivenciamos a modernidade da mesma forma que os países da Europa ocidental, mas isso não significa que não vivenciamos nada *moderno*. O presente trabalho versa sobre um problema - o uso dos argumentos técnicos como forma de justificar políticas de austeridade - que é fruto da modernidade, como pretendo demonstrar adiante. Após essa etapa teórica investigo se isso ocorre e como ocorre em uma Emenda à Constituição brasileira. Deste modo, é importante esclarecer que o uso do referencial teórico habermasiano e de demais autores da Teoria Crítica não significa uma transferência de forma absoluta das visões do que ocorreu na Europa para o Brasil, mas uma investigação de possíveis impactos de um problema (que nasce moderno) no contexto brasileiro atual. É sobre as consequências das mudanças estruturais formais da modernidade (ou de uma primeira modernidade) que falarei no tópico a seguir.

### 3.2 A inversão entre teoria e práxis

Um das formulações sobre a modernidade feita por Habermas<sup>86</sup> aponta uma drástica ruptura do lugar da política e o que ela significa. Segundo o autor alemão, há três aspectos marcantes do modelo clássico, relacionados à política, que são deixados para trás em direção ao sentido moderno: a) Na antiguidade grega, Aristóteles compreendia a política como sendo a vida boa e justa na *politeia*, ou seja, uma extensão da ética. Dessa forma, eticidade, legalidade e política estavam imbricadas em uma coisa só. Já em Kant, há uma separação desses papéis e como eles funcionam, o que acarreta em uma aplicação utilitarista de prudência na política<sup>87</sup>; b) A política no sentido clássico é, em essência, uma *práxis*, ou seja, é uma construção prática gradativa de formação do caráter de cada ser humano - que somente pode ser realizado na

---

<sup>84</sup> GOMES, David F. L. **A Constituição de 1824 e o problema da modernidade**: o conceito moderno de constituição, a história constitucional brasileira e a teoria da Constituição no Brasil. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019, p. 211.

<sup>85</sup> GOMES, David F. L. **A Constituição de 1824 e o problema da modernidade**: o conceito moderno de constituição, a história constitucional brasileira e a teoria da Constituição no Brasil. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019, p. 211.

<sup>86</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

<sup>87</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.p. 82.

cidade<sup>88</sup>. Essa ideia é afastada a partir do iluminismo e da valorização das ciências. Hobbes, um dos principais teóricos do século XVII, irá destacar em suas obras que **a política é na verdade uma ciência** e o soberano deve ser aquele dotado desse saber teórico para governar a cidade; c) A política em Aristóteles não pode ser medida pela ciência, pois seu objetivo, qual seja, a justiça, é eminentemente prático, logo está sujeito a contingências que somente a virtude da *phronesis* é capaz de discernir para o agir correto. Em contraposição a isso, Hobbes afirma que a política é conceitualmente a ciência que fará descobrir a verdadeira justiça e as leis, isto é, **há uma inversão da sequência – prática e epistemológica - comparada ao modelo aristotélico**<sup>89</sup>.

Esses três aspectos evidenciam que na modernidade há um afastamento da dimensão prática e moral da política, que ganha a característica de um saber técnico (no sentido de uma ciência). Tal pensamento traz uma série de consequências para o Estado e para os indivíduos: as principais delas, como apresento adiante, está no uso da técnica como uma forma de dominação e na própria ideia de democracia. Antes disso, abordo com mais detalhes essa mudança de paradigma da política.

Habermas afirma que é Hobbes quem inaugura a Política como ciência em termos materiais e metodológicos. Seus antecessores, como Maquiavel e More, iniciaram esse processo rompendo “em termos metodológicos com os pressupostos da tradição” e substituindo “a perspectiva prática por uma problemática técnica”, porém “sem o rigoroso método do conhecimento de Descartes e sem o bem-sucedido método de pesquisa de um Galileu”<sup>90</sup>.

Maquiavel entende que a política é **unicamente técnica**. O soberano, aquele que detém o poder de governar o povo, deve ser aquele dotado da habilidade técnica de um estrategista. Maquiavel parece entender a política como técnica pois, ao sustentar que os humanos possuem sempre as mesmas paixões e que por isso “a mesma causa tem de produzir sempre o mesmo efeito”<sup>91</sup>, há um domínio técnico de seu objeto. Essa é a explicação, por exemplo, de chamar o governante de “príncipe-artesão”. Nesse sentido:

---

<sup>88</sup> Aristóteles no livro I da obra “Política” diz que a cidade é a única forma de realização humana, o chamado *Zoon Politikon*, pois é somente na polis que podemos desenvolver o discurso (característica que nos diferencia dos demais animais), e, portanto, elucidar o que é justo e injusto (I, 1253a 10-15).

<sup>89</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 83.

<sup>90</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 105.

<sup>91</sup> MAQUIAVEL, 1925, p. 447 apud HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 109.

a habilidade de conquista e manutenção do poder resulta de uma transferência da *techne* artificial à dimensão da *práxis* – espaço até então reservado para a *phronesis* –, mas que ainda carece da precisão científica de uma técnica calculadora. A pretensão de fundamentação da política segundo princípios do ideal galileano de ciência, se adotado rigidamente, pode ser estabelecida na esfera de uma imagem de mundo mecanicista.<sup>92</sup>

Ou seja, há em Maquiavel uma primazia da técnica sob a prática, porém sem as certezas e sistematizações de ciência como ocorre em outras áreas do conhecimento dessa época. É então, Hobbes o responsável pela efetivação dessa mudança<sup>93</sup>.

Em *Leviatã*<sup>94</sup>, pode-se observar essa clara mudança da política, que era entendida pelas virtudes e comportamentos morais na antiguidade, depois como uma técnica artesã em Maquiavel e agora passa a ser uma ordem de regulação universal através da legalidade. Para o autor inglês, a política não pode ser exercida diretamente por homens e instituições de forma ilimitada, vez que poderão estar a cargo de uma moralidade corrupta e deturpar os sistemas políticos em tiranias. Por esta razão a lei é colocada nesse local de supremacia. Hobbes cria sua teoria, portanto, utilizando-se de um método das ciências naturais, assumindo uma dimensão funcional e pragmática como das demais ciências técnicas. Nas palavras de Habermas: “Hobbes investiga a mecânica das relações sociais da mesma maneira que Galileu a dos movimentos naturais.”<sup>95</sup>.

Para sustentar essa mudança profunda da teoria política e fundamentar a legalidade, Hobbes nos oferece a seguinte explicação contratualista: as leis naturais são criadas para conter uma sociedade pré-formada na qual haveria uma guerra de todos contra todos e na qual os homens lutam essencialmente pela sobrevivência. Essas características impõem aos homens, portanto, a criação de outra ordem que lhes confira segurança. Assim se explica o processo de racionalização através do Estado para regular a vida social, bem como revela a estrutura da teoria hobbesiana: a chamada “conexão das causas conhecidas a partir dos efeitos” é a antecipação de um acontecimento social (pré-sociedade com o perigo da morte) a fim de evitá-

---

<sup>92</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 109.

<sup>93</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 110 e 111.

<sup>94</sup> HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979b, p. 167-175.

<sup>95</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 125.

lo (coerção para que haja a dominação e que as leis naturais sejam criadas). Através dessa causalidade, a legalidade e o poder estatal é legitimado<sup>96</sup>.

A teoria hobbesiana causou algumas indagações no século XVIII e uma delas foi formulada por Locke e a escola econômica. Locke, para explicar a economia política, também se baseia na estrutura jusnaturalista, mas há uma complementação de uma “doutrina da esfera pública”<sup>97</sup>. Os chamados fisiocratas queriam de alguma forma colocar a técnica científica da política econômica em termos práticos, justamente para que não houvesse abusos ou excessos do soberano. Para Hobbes, além da autoridade do Estado ser absoluta, o soberano é o único responsável por impor e decidir as leis naturais<sup>98</sup>. Já os fisiocratas entendiam que “o monarca não chega a discernir imediatamente as leis da ordem natural – ele precisa se deixar mediar por um público esclarecido”<sup>99</sup>. Há, portanto, uma recomendação de uma esfera pública composta por filósofos e cientistas a qual era sensato que os governantes seguissem Ainda assim, tal esfera pública apenas aconselha e não determina, pois caso contrário, iria comprometer toda a ideia de subordinação estatal.

Essa foi uma tentativa de mediar teoria e práxis após a lacuna deixada por Hobbes, mas a tensão entre teoria e práxis permanecia, já que, segundo o diagnóstico apontado por Vico, “o rigor da teoria só pode ser acatado pelo preço de uma perda do acesso à práxis”. A cientificação da política gerou impactos na sequência da filosofia moderna, como, por exemplo, em Kant, Hegel e no próprio Marx. Para encontrar uma resposta para a mediação entre teoria e práxis, a Teoria Crítica retoma o processo da dialética na antiguidade. A dialética, como esclarece Habermas, não é uma ciência, mas sim um procedimento prático de aprendizagem recíproco entre cidadãos políticos na busca por consenso. Tal conceito é o utilizado em Hegel, embora o mesmo se prenda ao rigor científico para desenvolver um “primado metodológico do procedimento dialético sobre o analítico no estudo da coisa mesma”<sup>100</sup>. O diferencial da Teoria Crítica é que ela se propõe a um objetivo último que é a emancipação, ou seja, seu desdobramento é em essência prático.

---

<sup>96</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 114 e 134.

<sup>97</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 135.

<sup>98</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 122 e 123.

<sup>99</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 136.

<sup>100</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 141.

### 3.3 Uma importante fundamentação filosófica do Direito Moderno

Mostrei como a política assume um caráter técnico e científico na Modernidade. Mas quais os impactos dessa mudança no Direito? Enquanto princípio normativo da sociedade, o Direito possui íntima relação com a constituição e legitimação do Estado moderno. É possível afirmar que mesmo com bases jusnaturalistas<sup>101</sup>, o Direito a partir da modernidade se constitui através de uma “nova” racionalidade típica deste tempo-social. Vejamos:

No desenvolvimento do humanismo renascentista viu-se não só o homem tomar a frente do palco filosófico e político, mas, enquanto se forjava uma sensibilidade mental nova, construiu-se uma rede de relações destinadas a tornar o mundo físico e humano inteligível, ordenando-o em conformidade com as exigências da razão. No contexto teórico e puramente cognitivo em que se situa então a investigação sobre o homem, o problema da **ordem jurídica insere-se mais numa filosofia do conhecimento do que numa filosofia prática com finalidade ética.**<sup>102</sup>

O *dever ser* na Antiguidade se configurava através da vida boa na cidade, na ação virtuosa e na teologia. Já na modernidade, os direitos são desconectados de preceitos materiais e buscam legitimar o Estado que é o responsável por maximizar os interesses racionais individuais. Sobre isso, Habermas diz:

O direito formal da modernidade compete antes a uma esfera neutra da preferência pessoal em que cada cidadão, considerado um homem privado, pode perseguir de modo egoísta seus objetivos de **maximização da utilidade**. Direitos formais são principalmente direitos de liberdade porque devem permitir todas as ações que não são explicitamente proibidas segundo critérios de comportamento exterior.<sup>103</sup>

Este objetivo de “maximização da utilidade” dos indivíduos, bem como os direitos à liberdade e à propriedade privada, se configuram dentro de uma justificativa naturalista da autopreservação individual. Ou seja, são direitos *a priori* naturais que, diante de uma necessidade individual do homem, são positivados através de uma força legítima, qual seja, o Estado. Assim, o Direito natural positivado é realizado **somente** através da coerção estatal e se justifica por ser uma escolha racional dos homens (contrato social) para garantir autopreservação e liberdade individual. Nesse modelo há uma clara separação entre moralidade

<sup>101</sup> As bases jusnaturalistas concebidas aqui se referem aquelas modernas da natureza do homem e não a abordagem jusnaturalista dos clássicos que tinham como fundamento a metafísica das coisas. Ver em: GOYARD-FABRE, Simone. **Os fundamentos da ordem Jurídica**. 1ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 2002, p. 52.

<sup>102</sup> GOYARD-FABRE, Simone. **Os fundamentos da ordem Jurídica**. 1ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 2002, p. 45. (grifo da autora)

<sup>103</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis: estudos de filosofia social**. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 146. (grifo da autora)

e legalidade, pois o que importa não é o conteúdo ético das leis (moralidade), mas sim que a determinação jurídica tenha sido feita pelo Estado (legalidade).

Hobbes é o responsável pela mudança que transforma o sentido de juridicidade. Com sua pretensão de cientificidade fundada na racionalidade, Hobbes utiliza o rigor e a precisão dos procedimentos matemáticos para criar uma definição mecanicista e antimetafísica do Direito na qual: a) O Direito não tem mais como foco a Justiça, mas sim a legalidade formal fundada pela racionalidade individual b) As leis não são mais providas pelos Céus, pela experiência, pela comunidade ou pela história, mas sim pelo Estado artificial fundado pelo homem racional. c) As leis feitas pelo Estado conferem força obrigatória e determinam o que é lícito, permitido ou legítimo<sup>104</sup>. É pelo desenvolvimento do *formalismo e imperativismo* que Hobbes é considerado um dos precursores do positivismo. Vejamos:

o primeiro [formalismo] pautado na definição de direito apenas com **base na autoridade que põe as normas**, num elemento puramente formal, excluindo do conceito tanto as definições que digam respeito ao conteúdo (as relações sociais) ou aos resultados que pretende obter (realização da paz, da justiça, o bem comum, princípios); o segundo [imperativismo], que haure a ideia de comando como núcleo da definição do direito, com os quais o soberano **ordena ou proíbe dados comportamentos aos seus súditos** (BOBBIO, 2006, pp.36-37) – o que, no contexto vivido pelo teórico, traz uma justificação, pois o cenário da guerra civil inglesa fez com que o mesmo concebesse a monarquia absoluta para conter a guerra e estabelecer a paz por meio da imposição da ordem e da segurança. Um Estado forte que se sobreponha a todos, mediante o estabelecimento supremo da sua vontade.<sup>105</sup>

Essas formulações de Hobbes são algumas bases que irão sustentar, por exemplo, a *Teoria Pura do Direito* formulada no século seguinte por Hans Kelsen. É certo a diferença entre essas teorias, sobretudo suas fundamentações: em Hobbes o direito positivo fundamenta-se na escolha racional individual que realiza o contrato social e institui o Estado, já para Kelsen o direito positivo (sistema escalonado de normas) tem como fundamento último de validade a norma fundamental hipotética<sup>106</sup>. Mas, apesar das diferenças, é importante reconhecer como as mudanças de Hobbes inauguram uma nova concepção de Direito centrada no formalismo que irá influenciar as novas teorias jurídicas, como a importante teoria kelseniana.

Tais formulações, tanto de Hobbes quanto as teorias posteriores, certamente são reflexos da ascensão da técnica e da ciência na modernidade. Veja, a justificativa de Hobbes para a

<sup>104</sup> GOYARD-FABRE, Simone. **Os fundamentos da ordem Jurídica**. 1ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 2002, p. 45-51.

<sup>105</sup> ARANHA, Flora Augusta Varela. A Relação entre Thomas Hobbes e Hans Kelsen na Construção do Conceito de Sanção. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**. e-ISSN: 2526-012X. Salvador: v. 4, n. 1, p. 77–96, Jan/Jun, 2018, p. 86. (grifo da autora)

<sup>106</sup> KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 247.

implementação do formalismo jurídico advém de uma posição utilitária: “através da tese do abandono do estado selvagem, Hobbes transforma a linguagem num símbolo da existência do estado civilizado, abrindo espaço para a argumentação e a retórica (razão utilitarista) em lugar da violência individual” e com isso “submetia o direito a um poder político arbitrário como condição mesma de exercício da razão utilitarista no controle da sociedade”<sup>107</sup>. Não há nada mais técnico que uma posição utilitária que tem como definição uma ação racional direcionada a fins externos. Assim, como dito, o Direito não mais discute os aspectos morais ou justos das leis, há apenas um respeito à sua forma. Mas como isso irá proceder no decorrer dos tempos modernos? O Direito irá se render a esse modelo? Será que essa racionalidade posta pela técnica e ciência dominantes é a única forma de racionalidade humana? E além disso, elas são isentas de ideologias? Abordo no próximo capítulo alguns desses questionamentos, sobretudo porque a racionalidade instrumental continua se desenvolvendo em escalas exponenciais na história ocidental e cria uma nova forma de organização e produção: a sociedade capitalista.

---

<sup>107</sup> FERRAZ JR., Tercio Sampaio. "Hobbes e a Teoria Normativa do Direito". **Revista Brasileira de Filosofia**, São Paulo, vol. XXXIV, fasc. 137, p. 24-30, janeiro - fevereiro - março de 1985, sp.

## 4. O USO DA TÉCNICA COMO FORMA DE DOMINAÇÃO

No capítulo anterior foi possível compreender como a técnica, a ciência e a razão adquirem centralidade nas filosofias políticas e jurídicas da modernidade. A técnica e a racionalidade científica continuaram se expandindo vertiginosamente ao longo das décadas provocando impactos profundos em todas as áreas de conhecimento e em todas as esferas da vida do homem. Com o desenvolvimento das máquinas, surge uma nova forma de *produção* que irá ditar as novas regras e relações. Através desse “progresso” e do *trabalho* era possível vislumbrar um futuro sem autoritarismos, o exercício pleno da liberdade e a autonomia individual. Porém, essa era apenas uma parte da história - na verdade, os “tempos modernos” estavam recheados de contradições, paradoxos e aporias que continuam latentes até os dias de hoje. É uma dessas contradições que abordo neste capítulo: o uso da técnica como forma de dominação, desde o início do capitalismo industrial (item 4.1) até nas democracias atuais do ocidente (itens 4.3 e 4.4). Mas esse diagnóstico não é fechado, ressalto também (item 4.2) as possibilidades prático-políticas e jurídicas através de uma “nova racionalidade” para uma verdadeira emancipação.

### 4.1 A sociedade da razão e seus paradoxos

Considero neste tópico algumas variáveis fundamentais na relação entre a técnica e a política moderna, quais sejam: primeiro a racionalidade tecnológica e a legitimação do capitalismo, na sequência a despolitização da esfera pública e a queda da racionalidade crítica, e por fim a consolidação do Estado técnico.

#### 4.1.1 A racionalidade tecnológica e a legitimação do capitalismo

Marcuse (1898- 1979), autor que pertenceu à Escola de Frankfurt, possui ampla literatura sobre a relação moderna entre técnica e sociedade. Uma de suas formulações centrais consiste em afirmar que a tecnologia (em termos industriais e comerciais) é, numa análise social, um instrumento de controle e dominação<sup>108</sup>. Apesar da tecnologia ter possibilitado uma variedade organizacional, uma maior produtividade com o desenvolvimento das máquinas e

---

<sup>108</sup> MARCUSE, H. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna**. In: KELLNER, D. (Ed.). *Tecnologia, guerra e fascismo*. São Paulo: UNESP, 1999a [1941]. p. 73.

uma economia do tempo e energia das ações dos homens, a sua implicação na sociedade escassa capitalista envolve necessariamente controle e poder, afinal, quem detém a técnica e a manipulação são os indivíduos. Pelo poder da tecnologia, e sobretudo por ser posse de um pequeno grupo, transformações sociais ocasionaram o surgimento de uma nova racionalidade e novos padrões de individualidade. Irei discorrer neste subtópico exatamente sobre essa mudança e como ela legitima o sistema capitalista.

Na história do individualismo há uma dualidade condicionante entre o interesse próprio racional e o interesse próprio imediato. O primeiro é autônomo, ao passo que o segundo depende de forças exteriores, ou seja, depende do social. Para que haja o desenvolvimento do interesse racional é necessário um direcionamento social do interesse próprio imediato, ou seja, é preciso uma sociedade verdadeira (contra “falsos padrões”) com um “ambiente social e econômico adequado”<sup>109</sup>. Qual era considerada essa sociedade ideal compatível com a racionalidade individualista? A sociedade liberal.

Porém, com o desdobramento dessa sociedade liberal, grandes empresas passaram a ter o domínio exclusivo da tecnologia. Esta é uma consequência anunciada, afinal, segundo Marcuse “o poder tecnológico tende à concentração do poder econômico”<sup>110</sup>. Houve, portanto, a criação de todo um aparato lucrativo que produzia diversos tipos de mercadorias em larga escala e de diferentes formas e no qual o domínio dos empresários era completo sobre a matéria, os equipamentos e os processos. Isso não afetou somente os donos dos maquinários, afetou também a sociedade como um todo, fazendo com que a racionalidade individualista mencionada anteriormente se tornasse uma racionalidade tecnológica baseada na introjeção e aceitação dos aparatos por parte dos homens.<sup>111</sup> Tal época se diferencia das demais pela:

**submissão altamente racional que as caracteriza.** Os fatos que dirigem o pensamento e a ação do homem não são os da natureza, que devem ser aceitos para que possam ser controlados, ou aqueles da sociedade, que devem ser modificados porque já não correspondem às necessidades e potencialidades humanas. São antes os fatos do processo da máquina, que por si só aparecem como a personificação da racionalidade e da eficiência.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> MARCUSE, H. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna.** In: KELLNER, D. (Ed.). Tecnologia, guerra e fascismo. São Paulo: UNESP, 1999a [1941]. p. 76.

<sup>110</sup> MARCUSE, H. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna.** In: KELLNER, D. (Ed.). Tecnologia, guerra e fascismo. São Paulo: UNESP, 1999a [1941]. p. 76.

<sup>111</sup> MARCUSE, H. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna.** In: KELLNER, D. (Ed.). Tecnologia, guerra e fascismo. São Paulo: UNESP, 1999a [1941]. p. 77.

<sup>112</sup> MARCUSE, H. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna.** In: KELLNER, D. (Ed.). Tecnologia, guerra e fascismo. São Paulo: UNESP, 1999a [1941]. p. 79. (grifo da autora)

Com essa racionalidade há a perda da autonomia, tão prezada no início do individualismo, mas há o ganho conveniente aos seres humanos pois envolve: economização de tempo e energia; adaptação dos meios a um fim; e maior segurança através da calculabilidade e antecipação das consequências. Ou seja, “a racionalidade individualista viu-se transformada em eficiente submissão à sequência predeterminada de meios e fins”<sup>113</sup>.

Com essa transformação, o homem se coloca como um instrumento que busca máxima eficiência em relação à estrutura de produção. Esse novo modo de pensar ultrapassou a esfera do trabalho e impactou os modos de vida, comportamentos e desejos dos sujeitos, fazendo com que não fosse necessária a imposição do sistema através da força ou coerção: há uma “lealdade do povo” pois ele foi treinado para ter anseios compatíveis com a organização sócio-econômica. É dessa forma que o capitalismo se legitima. Nessa sociedade, apesar da aparente busca por interesses individuais (que deveriam, a priori, serem múltiplos e variados), há, na verdade, uma padronização de interesses compatíveis com o aparato, formando-se uma multidão vazia de pensamento crítico. Tal multidão contém uma “força conservadora, perpetuando ela própria a existência do aparato”<sup>114</sup>.

Uma das consequências da forma de produção capitalista é a crescente especialização no trabalho. Como sustenta Marcuse, a especialização pode ser algo positivo na democratização de funções, porém na conjuntura estabelecida ela é causa tanto das *massas modernas* quanto da *burocracia*<sup>115</sup>. A especialização, portanto, respectivamente: a) adentra em níveis psicológicos, moldando a própria personalidade dos indivíduos uma vez que é um “requisito” possuir habilidades (em nível pessoal) para exercer determinada função, o que gera a padronização característica das massas e; b) gera uma atomização dos indivíduos que precisam da coordenação/gerenciamento de uma instância superior para exercer suas funções, assim, a “burocracia surge como órgão que garante o curso e a ordem racional dessas funções”<sup>116</sup>. Tudo isso somado deixa as *massas modernas* cada vez mais vulneráveis a submissões e manipulações, pois uma vez que racionalidade burocrática é vista como objetiva e impessoal, quem as detém possui “a dignidade universal da razão”<sup>117</sup>. Isso faz com que os sujeitos

---

<sup>113</sup> MARCUSE, H. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna**. In: KELLNER, D. (Ed.). Tecnologia, guerra e fascismo. São Paulo: UNESP, 1999a [1941]. p. 80.

<sup>114</sup> MARCUSE, H. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna**. In: KELLNER, D. (Ed.). Tecnologia, guerra e fascismo. São Paulo: UNESP, 1999a [1941]. p. 89.

<sup>115</sup> MARCUSE, H. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna**. In: KELLNER, D. (Ed.). Tecnologia, guerra e fascismo. São Paulo: UNESP, 1999a [1941]. p. 93.

<sup>116</sup> MARCUSE, H. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna**. In: KELLNER, D. (Ed.). Tecnologia, guerra e fascismo. São Paulo: UNESP, 1999a [1941]. p. 94.

<sup>117</sup> MARCUSE, H. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna**. In: KELLNER, D. (Ed.). Tecnologia, guerra e fascismo. São Paulo: UNESP, 1999a [1941]. p. 94.

obedeçam não apenas seu superior, mas sim **a racionalidade**. Um exemplo histórico da utilização das massas e da burocracia foram os países fascistas que conseguiram manipular suas massas em prol de seus interesses, bem como transportaram essa burocracia que circulava no âmbito privado para os partidos e toda a esfera pública.

#### 4.1.2 A despolitização da esfera pública e a queda da racionalidade crítica

A partir dessa nova racionalização que adentra a vida social e o Estado – agora com um viés técnico, científico, burocrático e centralizado – há um distanciamento da dimensão prática política da sociedade civil nas funções de decisão<sup>118</sup>. A Teoria Crítica nesse sentido vem apontando e analisando esses problemas ao longo de décadas. Habermas em 1962<sup>119</sup> nos mostra como ocorreu a fragmentação da esfera pública burguesa com o avanço do capitalismo tardio e do crescente mercado de comunicação de massa, deixando de lado uma questão central dessa “categoria”: a luta contra a dominação. Tais fenômenos sociais tiveram como consequência a *despolitização* da sociedade. É sobre esse processo que irei discorrer a partir de agora.

Na antiguidade, *público* significava representatividade e publicidade do Estado. Já com a modernidade, público e Estado passam a ser sinônimos. Essa transição acontece com o surgimento do Estado Moderno e das economias nacionais, no qual, o Estado – detentor do monopólio legítimo da violência - passa a regular as operações comerciais conferindo segurança e publicidade aos indivíduos, bem como impor o próprio sistema de produção capitalista. O Estado passa a ser o centro de tudo que é público, e o privado, logicamente, é tudo aquilo que é segregado de participar do Estado<sup>120</sup>.

A economia, que antes era concentrada no âmbito privado, agora passa a ser gerenciada pelo Estado, afetando o âmbito privado e gerando impactos no núcleo da “casa”. Como consequência, uma comunidade civil de burgueses começa a se organizar e reunir para conseguir espaço frente ao espaço público<sup>121</sup>. Essa esfera pública liberal que se forma, em

---

<sup>118</sup> Ao mesmo tempo que há um distanciamento da maior parte da sociedade da dimensão prática política, há também grupos organizados que reivindicavam e lutavam por direitos, o que nos demonstra a existência de contranarrativas em disputa constante com o poder dominante como iremos abordar no item 4.2.

<sup>119</sup> HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denilson Luís Werle. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014b.

<sup>120</sup> HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denilson Luís Werle. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014b, p. 120-122.

<sup>121</sup> LUBENOW, Jorge Adriano. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, ISSN-e 2236-8612, Vol. 3, Nº. 1, 2012, p. 59.

antinomia ao Estado, era contrária aos poderes absolutistas e autoritários, defensora da razão e da autonomia, e tinha como finalidade estabelecer uma mediação entre sociedade civil e Estado.

A partir de então, essa esfera pública - que nasce de uma comunidade literária e apresenta-se como uma contraposição cultural frente a aristocracia - se encontra nos mais diversos locais da cidade como em cafés, bares, salões, etc, e começa a reivindicar o público, isto é, ganha aspectos políticos de enfrentamento ao modelo político vigente. Essa nova posição da esfera pública passa a representar grande força política e econômica na sociedade através da sua institucionalização ao ter seus conteúdos veiculados em jornais e demais formas de publicidade<sup>122</sup>. No decorrer do seu desenvolvimento essa comunidade passa a entender que o poder constituinte no processo de elaboração das normas deve ter como única fonte a própria opinião pública para ser legítimo:

Na esfera pública burguesa, desdobra-se uma consciência política que articula o conceito e a exigência de leis abstratas e gerais contra a dominação absoluta e que, por fim, aprende a se autoafirmar, isto é, **a afirmar a opinião pública como única fonte legítima dessas leis**. No decorrer do século XVIII, a opinião pública reivindica a competência legislativa para aquelas normas que somente a ela devem seu conceito polêmico e racionalista.<sup>123</sup>

Uma das obrigações fundamentais do Estado é, portanto, a publicidade dos atos públicos para que a esfera pública verifique a compatibilidade com os seus anseios. É através da lei fundamentada na opinião pública – que se desenvolve através de razões na esfera pública política – que é possível ao Estado assegurar liberdade e igualdade aos cidadãos, possibilitando assim, que o sistema econômico se autorregule sem que haja uma força extra que promova um desequilíbrio ou injustiça no livre comércio. Porém, os pressupostos dessa teoria burguesa começam a entrar em contradição, vez que, por um lado a lei representa segurança aos indivíduos, acesso político e impede a dominação monárquica, mas por outro lado ela exclui a participação daqueles que não detém propriedades e somente podem utilizar como mercadoria a sua força de trabalho. Isso demonstra como esse caráter liberal é na verdade completamente defensor da desigualdade em seu sentido material.

Como retoma Habermas, para Hegel a função dessa esfera pública burguesa era racionalizar a dominação e para Marx por trás da pregada universalidade e interesse geral se

---

<sup>122</sup> LUBENOW, Jorge Adriano. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, ISSN-e 2236-8612, Vol. 3, Nº. 1, 2012, p. 60.

<sup>123</sup> HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denilson Luís Werle. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014b, p. 179-180. (grifo da autora)

escondia o conflito de classes. Houve uma conquista política que ampliou a esfera pública do âmbito burguês, qual seja, o sufrágio universal, mas isso não representou uma total democratização do poder, como se observa: “A esfera pública ‘ampliada’ não leva fundamentalmente à superação daquela base sobre a qual o público das pessoas privadas havia se esforçado, de início, para estabelecer algo como uma dominação da opinião pública”<sup>124</sup>. Apesar disso, houveram algumas mudanças. O objeto de discussão da esfera pública amplia suas pautas uma vez que a regulação da liberdade econômica não serve mais como anseio a essa nova base, incluindo assim, necessidades grupais como a igualdade material de oportunidades. Com essa maior abrangência de pessoas e pautas da esfera pública, os conflitos que antes ficavam na esfera privada se revelam, agora, no âmbito público, se tornando um campo de disputas para a institucionalização de direitos.

Através da ampliação do seu poder, o Estado burocrático intervencionista social passa a ocupar e adentrar setores privados que antes não tinha domínio, estreitando a relação entre público e privado. Esta é a grande mudança estrutural da esfera pública apontada por Habermas. Com essa nova amplitude estatal, a esfera pública no século XIX se fragmenta e perde o seu elementar princípio crítico da publicidade, bem como se apresenta como uma obrigação, exercendo uma função coercitiva normativa. Por sua vez, o Estado – repleto de demandas – começa a repassar funções que são públicas para os privados, ocorrendo uma “substituição do poder público pelo poder social”. Porém, apesar de um avanço na socialização do Estado isso não quer dizer que houve uma estrita satisfação dos variados anseios do povo, pois o público não conseguiu se libertar dos interesses privados da burguesia<sup>125</sup>.

Na sociedade liberal era a esfera pública burguesa literária que pensava e criava a cultura, mas com sua fragmentação ela passa a ser apenas uma consumidora. O grupo que discutia e apresentava uma racionalidade crítica se transforma em uma minoria de especialistas frente a uma massa de consumidores, deixando de lado a característica fundamental da publicidade crítica que é agora substituída pela propaganda. A esfera pública entra em contradição mais uma vez, vez que é objeto da manipulação e da própria legitimação do poder político:

Originalmente, a publicidade assegurava o vínculo da discussão pública mediante razões tanto com a fundamentação legislativa da dominação como com um ponto de vista crítico sobre seu exercício. Entrementes, ela possibilitou a peculiar ambivalência

<sup>124</sup> HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denilson Luís Werle. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014b, p. 306.

<sup>125</sup> LUBENOW, Jorge Adriano. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, ISSN-e 2236-8612, Vol. 3, Nº. 1, 2012, p. 66.

de uma dominação exercida por meio da dominação da opinião não pública: ela serve à manipulação *do* público tanto quanto à legitimação *perante* ele. A publicidade crítica é suprimida pela publicidade manipulativa.<sup>126</sup>

Assim, aquela esfera pública burguesa que mantinha uma distância da esfera privada e que tinha como função o debate político se perde com a socialização e a estatização da sociedade civil. Tal esfera é ocupada por um consumo dos interesses privados disfarçados por uma falsa escolha individual, havendo, portanto, a sua *despolitização*. Ela não produz de forma autônoma pensamentos políticos e críticos, a sua posição passiva consumista vai cada vez mais dando força à instituição jornalística que lhe oferece conteúdos informativos e opinativos apenas como produtos a serem consumidos em massa, perdendo a importância de seu conteúdo de fato. Importante ressaltar que a própria imprensa também se reestrutura e passa a ser exercida nessa época como um empreendimento capitalista.

Há, portanto, a criação de uma cultura de massas e de um consenso fabricado, ocorrendo uma “subversão do princípio crítico pelo manipulativo”<sup>127</sup> vez que a imprensa dessa época é regida fundamentalmente por interesses capitalistas privados. As organizações estatais de discussão (parlamentos e assembleias) são suprimidas por decisões já realizadas pelos interesses de particulares. Nesse sentido:

A opinião pública aparece simplesmente como uma reação informe de massa. O que se configura na esfera pública manipulada, ao invés de uma opinião pública, é apenas um clima de opinião (de maneira geral), manipulada, sobretudo pelo cálculo sociopsicológico de tendências inconscientes que, todavia, provocam reações como que previsíveis.<sup>128</sup>

Logo, para Habermas não há como abstrair da esfera pública (seja do centro do Estado, das instituições ou cidadãos) uma opinião que seja de fato pública vez que através da disposição capitalista consumista e do Estado intervencionista, perde-se seu aspecto fundamental, qual seja, o da crítica, criando o que o autor chama de uma “multidão acomodada”<sup>129</sup>.

<sup>126</sup> HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denilson Luís Werle. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014b, p. 388.

<sup>127</sup> LUBENOW, Jorge Adriano. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, ISSN-e 2236-8612, Vol. 3, Nº. 1, 2012, p. 70.

<sup>128</sup> LUBENOW, Jorge Adriano. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, ISSN-e 2236-8612, Vol. 3, Nº. 1, 2012, p. 72.

<sup>129</sup> HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denilson Luís Werle. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014b, p. 489-490.

#### 4.1.3 A consolidação do Estado técnico

A mudança estrutural da esfera pública abordada no tópico anterior, sobretudo “o abandono da ideia de racionalizar o poder através do meio da discussão pública”<sup>130</sup> e a subtração da racionalidade crítica, é consequência de fatores que vão além do avanço do Estado social nas esferas privadas. Tal processo é resultado também da implementação de um novo tipo de racionalidade que contribui para a despolitização da sociedade: a racionalidade técnica. Vejamos:

A ciência e a tecnologia, ao se tornarem a base legitimadora do sistema capitalista, excluem as questões práticas da esfera pública e reduzem o tratamento dos problemas políticos a uma solução de racionalidade técnica. Assim, **na medida em que as tarefas práticas são substituídas por tarefas técnicas, perdesse a referência à esfera pública politizada.**<sup>131</sup> (grifo da autora)

Habermas em 1968<sup>132</sup> retoma as formulações de Marcuse sobre o caráter ideológico da técnica. Conforme mencionado no item 4.1.1, Marcuse entende que a ciência e técnica foram a forma de legitimação do capitalismo tardio uma vez que as “forças produtivas parecem entrar numa nova constelação com as relações de produção: já não funcionam em prol de um esclarecimento político como fundamento da crítica das legitimações vigentes, mas elas próprias se convertem em base de legitimação”<sup>133</sup>. Mas essa base de legitimação entra em colapso com as injustiças sociais provocadas pelas forças de produção, principalmente na esfera do trabalho. É preciso uma nova fonte de legitimidade da dominação, e é nesse contexto que surge a tecnificação do Estado.

Com o avanço do capitalismo liberal há dois elementos que se tornam cruciais para uma maior atuação do Estado: a exigência de direitos fundamentais mínimos por parte da população - provocada pela desigualdade do liberalismo -, e a incapacidade do mercado de se autorregular devido às suas crises internas. Pode-se observar que esses dois elementos muito se relacionam, uma vez que as crises capitalistas tendem a provocar injustiças e a queda de direitos. Como equacionar essa disputa e legitimar a dominação? Através do Estado social técnico.

---

<sup>130</sup> LUBENOW, Jorge Adriano. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, ISSN-e 2236-8612, Vol. 3, Nº. 1, 2012, p. 73.

<sup>131</sup> LUBENOW, Jorge Adriano. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, ISSN-e 2236-8612, Vol. 3, Nº. 1, 2012, p. 73.

<sup>132</sup> HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2014c.

<sup>133</sup> HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2014c, p. 79.

A atividade estatal se concentra em equacionar democracia e capitalismo através de uma solução técnica que confere uma nova legitimidade à dominação. A política revela um caráter “negativo” pois ela não visa mais “a realização de fins práticos, mas a resolução das questões técnicas. A atividade estatal se restringe a tarefas técnicas resolúveis administrativamente, de forma que as questões práticas ficam de fora: os conteúdos práticos são eliminados”<sup>134</sup>. Assim, as ações estatais deixam de ser oriundas de discussões públicas práticas e são ancoradas estritamente pela técnica administrativa econômica, o que permite o afastamento do público nas tomadas de decisão. É assim que a técnica se mostra legítima para as massas irem contra elas mesmas. O processo que Marcuse diz de “cientificização da técnica” passa credibilidade e confiança às massas pois desenvolvendo-se a ciência e a técnica prospera-se o sistema econômico - bastaria haver um bom dirigente administrativo para efetivar tal desenvolvimento. Apresento no item 4.4 como essa afirmativa entra em colapso no século XXI e as medidas de austeridade se tornam uma tendência mundial.

Há um afastamento da sociedade civil e das discussões, pois não há um exercício linguístico comunicativo – no sentido habermasiano de razão comunicativa -, mas sim uma transferência de legitimidade ao Estado em ação técnica aparentemente isenta de ideologias orientadas a fins. Assim, “a consciência tecnocrática faz desaparecer este interesse prático por detrás do interesse pela ampliação do nosso poder de disposição técnica”<sup>135</sup> e nisso os cargos políticos giram em torno do “bom administrador” ou do “bom gestor”, como se a administração do Estado fosse isenta de ideologia.

Com essa crítica, Habermas e os demais autores citados não pretendem idealizar o Estado liberal e condenar o Estado social. Na verdade os dois apresentam incongruências e buscam ocultar os verdadeiros interesses por detrás da ideologia, vejamos:

No capitalismo liberal, a ideologia burguesa do livre intercâmbio de equivalentes ocultava, apesar de justificar e legitimar, a **dominação de uma classe sobre outra** (da classe capitalista sobre a assalariada). O caráter ideológico do intercâmbio de equivalentes consistia na institucionalização de uma relação de exploração sob a aparência da realização de uma relação de liberdade e justiça. Já no capitalismo estatal há uma regulação, institucionalmente vinculada, da oposição desses interesses. A dominação política no capitalismo estatal carrega em si um **interesse pela manutenção da fachada distributiva compensadora**, interesse que transcende os limites de classes. A **“ideologia de fundo” do progresso técnico-científico tornou-se, na forma da consciência tecnocrática, o fundamento da legitimação**. O caráter ideológico se encontra incrustado na “latência da luta de classes”. Ele consiste na ideia

<sup>134</sup> LUBENOW, Jorge Adriano. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, ISSN-e 2236-8612, Vol. 3, Nº. 1, 2012, p. 78.

<sup>135</sup> LUBENOW, Jorge Adriano. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, ISSN-e 2236-8612, Vol. 3, Nº. 1, 2012, p. 82-83.

de oferecer uma definição tecnicista da vida. Habermas observa que esta ideologia, tal como a antiga, impede a tematização dos fundamentos sociais.<sup>136</sup>

A posição adotada neste trabalho é de reconhecer as conquistas do Estado social e considerá-lo um avanço perante o Estado liberal. Porém é necessário pensar nas incongruências que estão por detrás dos discursos técnicos legitimantes da dominação a partir de então, considerando que cada vez mais são retirados direitos através do discurso técnico. Mas será que estamos fadados – enquanto sociedade – a apenas aceitar esses discursos técnicos despolitizantes? Mostro no próximo tópico que não - as disputas e trocas comunicacionais continuam latentes e não deixam cessar a esperança de um futuro emancipado.

#### **4.2 Contranarrativas: as possibilidades de emancipação através da ação comunicativa e do poder constituinte permanente**

As reivindicações e lutas populares são fundamentais no processo de construção da cidadania e no exercício democrático. Destaquei nos itens anteriores como, após a fragmentação da esfera pública, o avanço do capitalismo tardio desenvolve as massas modernas e a *despolitização*. Esse não é, no entanto, um diagnóstico absoluto. A complexidade social e a própria estrutura da linguagem permitem que haja *contranarrativas*, isto é, permitem a existência de histórias e interações legítimas que fogem das estruturas de dominação e opressão. Irei discorrer neste tópico acerca dessa possibilidade através da formulação habermasiana de ação comunicativa.

Na parte III da *Teoria da Ação Comunicativa*<sup>137</sup>, Habermas irá apresentar duas versões da teoria da ação em Weber: a versão oficial e a não oficial. É a partir da versão não oficial que o autor irá desenvolver seu próprio conceito de ação comunicativa como se pode observar no trecho “uso essa crítica como ponto de partida para retomar a análise do conceito de ação comunicativa”<sup>138</sup>.

A teoria analítica - versão oficial da teoria da ação - está centrada na ação teleológica, isto é, na ação orientada a fins:

---

<sup>136</sup> LUBENOW, Jorge Adriano. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, ISSN-e 2236-8612, Vol. 3, Nº. 1, 2012, p. 80.

<sup>137</sup> HABERMAS, **Teoría de la acción comunicativa, I: Racionalidad de la acción y racionalización social**. Madri: Taurus, 1987.

<sup>138</sup> HABERMAS, **Teoría de la acción comunicativa, I: Racionalidad de la acción y racionalización social**. Madri: Taurus, 1987, p. 351. (tradução e grifo da autora).

a teoria analítica da ação é frutífera para o esclarecimento das estruturas da ação teleológica. Mas **limita-se a um modelo atomístico de ação**, ao modelo de ator solitário, e negligencia os mecanismos de coordenação da ação por meio dos quais se estabelecem as relações interpessoais.<sup>139</sup>

Já a versão não oficial vai além da mera ação instrumental. Habermas vai explorar essa versão ao dizer que a razão e o princípio da linguagem não se reduzem apenas a razão teleológica, isto é, aquela com propósito em seus fins. Para o autor, é importante destacar o aspecto sociológico da linguagem, ao contrário de um pensamento de uma filosofia da consciência que considera o sujeito em seu desenvolvimento à parte de todo o contexto que o cerca<sup>140</sup>.

Sobre esse ponto, Habermas diz que a disciplina nuclear que sustenta a teoria analítica é a teoria do significado, isto é, a semântica intencional. Para ele, esses estudos sobre linguagem não explicam de fato os mecanismos de coordenação que representam as interações mediadas por linguagem “uma vez que o ato de compreender é, por sua vez, analisado de acordo com o modelo de uma ação orientada para consequências”<sup>141</sup>. Resumindo, ao desconsiderar as interações sociais, a teoria analítica coloca a ação instrumental na frente da compreensão linguística entre os sujeitos, assim ignorando as ações como atos de entendimento recíproco.

O que Habermas sustenta é que toda comunicação, em princípio, possui o compartilhamento de sentido e é isso que nos faz viver em sociedade. Esse compartilhamento de sentido é a linguagem. Para o autor, a linguagem é uma ação concertada organizada para reduzir os índices de conflito, por isso ela se configura como um modo de integração social. Assim, considerando que toda ação é um ato linguístico imbuído de sentido, a ação tem como fim, a priori, seu próprio sentido e não outros fins exclusivos – por mais que outros fins possam existir conjuntamente com o compartilhamento de sentido. Mesmo a ação instrumental – que é aquela que contém fins - possui como princípio primeiro o compartilhamento de sentido.

Dessa maneira, a linguagem humana tem uma estrutura que nos permite falar sobre o mundo através de elementos propositivos. Segundo Habermas, esse elemento propositivo enseja pretensões de verdade<sup>142</sup>, como assinalado:

<sup>139</sup> HABERMAS, **Teoría de la acción comunicativa, I**: Racionalidad de la acción y racionalización social. Madri: Taurus, 1987, p. 352. (tradução da autora).

<sup>140</sup> HABERMAS, **Teoría de la acción comunicativa, I**: Racionalidad de la acción y racionalización social. Madri: Taurus, 1987, p. 352.

<sup>141</sup> HABERMAS, **Teoría de la acción comunicativa, I**: Racionalidad de la acción y racionalización social. Madri: Taurus, 1987, p. 353. (tradução da autora).

<sup>142</sup> Importante ressaltar que os elementos propositivos ensejam três pretensões de validade: pretensões de verdade pretensões de sinceridade e pretensões de correção.

A semântica da verdade desenvolve assim a tese de que o significado de uma sentença é determinado por suas condições de verdade. Pelo menos no que diz respeito à dimensão expositiva da linguagem, destaca-se a ligação interna que existe entre o sentido de uma expressão linguística e a validade da frase em cuja formação essa expressão intervém<sup>143</sup>.

Mas qual a relação entre esse elemento propositivo da linguagem e o entendimento? Uma vez que o elemento propositivo contém uma pretensão de verdade, para que ele seja comunicado intersubjetivamente e haja compreensão do que está sendo proposto utilizamos a razão comunicativa. Tudo isso irá construir a teoria da ação habermasiana como uma pragmática universal. Habermas elabora então a diferença entre razão instrumental e razão comunicativa e destaca à seguinte conclusão: a razão comunicativa existe *a priori* da razão instrumental, contradizendo, por exemplo, a tese do bloqueio das possibilidades de emancipação formulada por Adorno e Horkheimer na 1ª geração da escola de Frankfurt. Em termos de ação, pode-se afirmar que enquanto o objetivo da ação instrumental é externo à própria ação (atingir determinado fim), o objetivo da ação comunicativa é interno: a busca por entendimento. Porém, a ação instrumental também contém ação comunicativa, pois não é possível dissociar compartilhamento de sentido. É exatamente no fato do entendimento ser “imanente como telos à linguagem humana”<sup>144</sup> que reside a possibilidade de emancipação dos sujeitos.

É claro que Habermas ressalta as dificuldades de emancipação no processo linguístico, sobretudo quando há a dominação do sistema sobre o mundo da vida. Mas, ainda assim, é possível enxergar possibilidades frutos da comunicação intersubjetiva. Como exemplo disso estão as próprias lutas dos direitos sociais no século XIX e sua positivação nas Constituições. Através de uma práxis política – exercida por trocas intersubjetivas comunicacionais – é possível o exercício do próprio poder constituinte, isto é, o poder de criar ou modificar a Constituição. É verdade que a positivação não implica na concretização dos direitos, mas o inverso ainda é necessário nos Estados de Direito, isto é, para a concretização dos direitos é preciso a sua positivação. Assim, a constitucionalização dos direitos é um importante passo na institucionalização das vontades e projetos populares.

---

<sup>143</sup> HABERMAS, **Teoría de la acción comunicativa, I: Racionalidad de la acción y racionalización social**. Madri: Taurus, 1987, p. 356. (tradução da autora).

<sup>144</sup> GOMES, David F. L. **A Constituição de 1824 e o Problema da Modernidade: o Conceito Moderno de Constituição, a História Constitucional Brasileira e a Teoria da Constituição no Brasil**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016, p. 234.

A partir das novas teorizações realizadas na *Teoria da Ação Comunicativa*, Habermas desenvolve a obra *Facticidade e Validade* onde irá discorrer uma nova forma de legitimação democrática, qual seja, o próprio discurso. Através da ação comunicativa é possível uma condução de um *processo* mais plural e democrático de validade do direito e da própria democracia. Mas como sujeitos tão diversos irão construir esse projeto comum de sociedade? Segundo Habermas, através da Constituição e da força pública política que acontece nas diversas disputas discursivas na esfera pública como uma espécie de arena na qual os sujeitos deliberam as demandas sociais.

Porém, conforme abordei no item 4.1, a dominação da racionalidade técnica e o avanço do capitalismo tardio provocam o fenômeno das massas modernas e a despolitização da esfera pública. Afinal, é possível ou não romper com esse diagnóstico? Através da ótica da Teoria da Ação Comunicativa, a esfera pública também está munida de sentido e entendimento em algum nível, podendo se reascender a qualquer momento, sobretudo nos momentos de crise. Segundo Habermas, os atores da sociedade civil:

*podem* assumir um papel surpreendentemente ativo e rico em consequências sob condições de uma situação perceptível de crise. Apesar de uma complexidade organizativa menor, uma capacidade de ação mais fraca e desvantagens estruturais, **eles ainda conservam, nos momentos mais críticos de uma história acelerada, a chance de inverter a direção da circulação convencionalmente consolidada da comunicação na esfera pública e no sistema político**, transformando, com isso, o modo de solucionar problemas do sistema em seu todo.<sup>145</sup>

Uma das possibilidades de intervenção e influência desses atores é sobretudo na hermenêutica constitucional. A partir dessa ótica, além da concepção de Constituição como um documento constituído em um momento específico do passado, tem-se também uma abertura hermenêutica ao futuro que pode ser resumido como: um processo de construção de sentidos da Constituição de modo ininterrupto pelos sujeitos. Dessa forma, os sujeitos estariam em uma posição dicotômica entre a construção de sentido a partir do texto advindo do poder constituinte originário bem como do próprio acatamento do texto normativo constitucional. Nesse sentido diz Marcelo Cattoni:

O projeto constitucional-democrático, subjacente às Constituições dos Estados Democráticos de Direito, ao ser defendido e levado adiante *patrioticamente*, remete-se à própria ideia de **construção permanente da legitimidade**, por meio da realização, no tempo, como processo de aprendizado social, após dois séculos de constitucionalismo moderno, daquela coesão interna entre as noções de autogoverno

---

<sup>145</sup> HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2ª edição, São Paulo: Unesp, 2021, p. 482-483. (grifo da autora).

e iguais direitos de liberdade subjetiva, concretizadores de uma complexa noção jurídica de autonomia.<sup>146</sup>

O modo como as pessoas irão dialogar e deliberar - fundamento e limite dessa teoria do poder constituinte - é através da ação comunicativa, isto é, em um exercício da racionalidade comunicativa. Para que isso ocorra de maneira legítima é necessário que os participantes do diálogo estejam em paridade ao se expressar. Sobre a forma de organização e legitimação dos discursos, diz Habermas:

A teoria do discurso, do mesmo modo que as teorias precursoras apoiadas no contrato social, simula um estado inicial que serve de ponto de apoio de partida: neste estado, pessoas em qualquer número resolvem entrar, por si mesmas, numa prática constituinte. A ficção da liberdade de arbítrio preenche a condição importante de uma igualdade originária dos participantes, cujo “sim” e “não” contam, tanto para um como para outro. Além disso, os participantes têm que preencher mais três condições: em primeiro lugar, eles se reúnem na mesma decisão de regular legitimamente sua convivência futura com os meios de direito positivo. Em segundo lugar, eles estão dispostos a participar de discursos práticos, portanto a preencher os pressupostos pragmáticos exigentes de uma prática de argumentação. Ora, essa suposição de racionalidade não se limita, como era o caso da tradição do direito natural moderno, à racionalidade instrumental. Também não se limita à moralidade, no sentido de Rousseau e de Kant, pois coloca como condição a razão comunicativa. Finalmente, a entrada na prática constituinte exige a disposição de traduzir o sentido desta prática num tema explícito<sup>147</sup>.

Através da ação comunicativa todos sujeitos poderão, na esfera pública, construir permanente e cotidianamente os sentidos dos direitos fundamentais. Assim, não é somente o processo de construção constitucional que é inacabado, mas também o sujeito ali inserido. O sujeito constitucional está aberto a inúmeras reinterpretações e ressignificações “como um vazio que precisa ser constantemente ‘preenchido’”<sup>148</sup>. No desenvolver dos processos discursivos haverá o exercício tanto da ação estratégica como da ação instrumental - mas é importante que a ação comunicativa prevaleça, sobretudo nos espaços públicos autônomos.

A interpretação aberta da Constituição, neste modelo hermenêutico, faz com que os sujeitos fiquem cada vez mais ativos na vida democrática, o que funcionaria como uma espécie

<sup>146</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Poder Constituinte e Patriotismo Constitucional**: O projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na Teoria Discursiva de Jürgen Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 69.

<sup>147</sup> HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2ª edição, São Paulo: Unesp, 2021, p.

<sup>148</sup> PRATES, Francisco de Castilho. **Identidade constitucional e interpretação no Estado democrático de Direito**: a assunção do risco. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Coord.). *Jurisdição e hermenêutica Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 541.

de controle difuso de constitucionalidade dando mais força e legitimidade à Constituição e endossando cada vez mais o patriotismo constitucional<sup>149</sup>.

A ideia de patriotismo constitucional nasce como uma crítica às concepções problemáticas e genéricas de titularidade do poder constituinte como sendo um poder da “nação” ou do “povo”. Tais concepções são questionadas a partir do reconhecimento da diversidade e pluralidade nos Estados (principalmente no século XX e XXI), quando tornou-se insustentável colocar indivíduos tão diferentes em grupos que transparecem ser coesos e uniformes. Na tentativa de resolver tal impasse, a teoria do poder constituinte e da participação democrática no centro do poder ganha uma nova óptica através da Teoria Discursiva de Habermas<sup>150</sup>, na qual os sujeitos estão envolvidos nos processos deliberativos, como mencionei acima. Mas o que permite manter a unificação dos sujeitos como uma sociedade é o apreço à Constituição. Ela é *ethos* ou um *lugar comum* que unifica a sociedade marcada pela enorme pluralidade. Em outras palavras, o patriotismo Constitucional é “uma modalidade pós convencional de formação de identidade coletiva que tem como base comum a Constituição”<sup>151</sup>. Essa concepção em nada está relacionada à ideia de nacionalismo antes engendrada às nações – inclusive como um dos fatores que ensejou as diversas guerras mundiais – mas sim à ideia de que a Constituição é o que unifica os diversos e múltiplos sujeitos a um projeto em comum<sup>152</sup>.

Isso demonstra a importância da institucionalização permanente de discursos para a consolidação de direitos na esfera constitucional. O fato dos sentidos da Constituição ser construídos permanentemente não significa que ela seja um eterno *devir* (colocada no plano do presente-futuro). É necessário construir uma identidade constitucional que está absolutamente relacionada aos acontecimentos passados, sobretudo para que não voltem a acontecer graves erros que marcaram a história da humanidade. Sobre isso:

A auto-reflexão do passado é algo essencial para a construção do futuro. Erros cometidos contra minorias, tais como as mulheres, os índios e negros, devem ser devidamente processados e elaborados de modo que não se repitam contra minorias religiosas, estrangeiros ou homossexuais. O processo constituinte assume com isso a

---

<sup>149</sup> CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Poder constituinte e patriotismo constitucional. **Revista Argumenta**, Jacarezinho - PR, n. 8, p. 9-56, Fev. 2008, p. 48.

<sup>150</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Poder Constituinte e Patriotismo Constitucional**: O projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na Teoria Discursiva de Jürgen Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

<sup>151</sup> FREITAS, Hudson Couto Ferreira de. **Poder Constituinte**: Uma reconstrução teórica com base na Teoria Discursiva do Direito e da Democracia de Jürgen Habermas. Dissertação em Direito – Faculdade Mineira de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006, p. 107.

<sup>152</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Poder Constituinte e Patriotismo Constitucional**: O projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na Teoria Discursiva de Jürgen Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 68.

condição de um processo de aprendizagem coletivo permanentemente aberto para a inclusão, aquisição e transformação dos direitos que regem a sociedade.<sup>153</sup>

Esse processo de autoreflexão só pode ser exercido no campo linguístico da ação comunicativa. É por isso que afirmo anteriormente o seu potencial emancipatório. São certas as dificuldades desse processo diante da invasão sistêmica no mundo da vida que gera como consequência a apatia da população frente a problemas e injustiças tão graves de socialização. Porém, entendo que essa tensão entre luta por direitos e forças de dominação não tem um prognóstico fechado. Os processos comunicacionais continuam acontecendo e nisso reside a esperança de um futuro emancipado.

### 4.3 A despolitização nas democracias contemporâneas

Uma importante preocupação dos estudos contemporâneos é o fenômeno da despolitização, cada vez mais em destaque nas democracias ocidentais. A despolitização pode ser compreendida, em comum com muitos teóricos, como uma série de táticas e ferramentas que irão retirar da sociedade o poder das decisões e os espaços de deliberação<sup>154</sup>. Esse processo é considerado “um ato central no funcionamento da racionalidade governamental contemporânea e se tornou uma importante ferramenta para a operação de novas formas de poder e regulação”<sup>155</sup>. Dois questionamentos sobre a despolitização se mostram relevantes a partir disso: primeiro investigar as suas *causas*, e em segundo pesquisar *como* ela acontece.

Sobre o primeiro questionamento, Landwehr<sup>156</sup> afirma que é possível atribuir uma intensificação da despolitização a dois principais fatores: o primeiro é o aumento das desigualdades sociais que leva a uma diminuição na participação política dos cidadãos nas eleições, principalmente de grupos mais vulnerabilizados. O segundo diz de uma completa aversão pelo “político” por parte da sociedade. Esse segundo aspecto tem duas imbricações,

---

<sup>153</sup> CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Poder constituinte e patriotismo constitucional. **Revista Argumenta**, Jacarezinho, PR, n. 8, p. 9-56, Fev. 2008, p. 52.

<sup>154</sup> FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September 2017, p. 5.

<sup>155</sup> FOSTER *et al.*, 2014, p. 226, apud STONE, Diane. Global Governance Depoliticized: Knowledge Networks, Scientization, and Anti-Policy. In: FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 92. (tradução da autora).

<sup>156</sup> LANDWEHR, Claudia. Depoliticization, Repoliticization, and Deliberative Systems. In: FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 49.

quais sejam, a despoliticização das decisões (delegação para grupos não majoritários) e o aumento da atitude antipolítica dos cidadãos.

Mas *como* de fato essa despoliticização acontece? Quais táticas e ferramentas são essas? Stone<sup>157</sup> nos diz:

A despoliticização decorre de uma falta de compreensão pública de uma série desconcertante de arquiteturas de governança desconectadas, por um lado, **e de táticas de distanciamento tecnocrático**, por outro, praticadas por servidores civis internacionais, funcionários do governo e **vários especialistas**.

Stone faz uma retomada do trabalho de Flinders e Buller's<sup>158</sup> para evidenciar as táticas de despoliticização. A primeira forma é a despoliticização institucional: os políticos se distanciam das decisões delegando-as para órgãos não governamentais ou independentes, como também parcerias público-privadas. A segunda forma é a despoliticização baseada em regras, ou seja, é a criação de leis que aparentam ser neutras ou universais. Pois dessa forma favorece o seu não cumprimento. A terceira forma é a despoliticização através do estabelecimento de preferências que retiram do público as discussões, apresentando uma argumentação linear (causa e efeito) para a solução de alguma questão. Sobre isso:

Verdades auto-evidentes são freqüentemente invocadas quando estudiosos e formuladores de políticas propõem reformas políticas. Frequentemente ouvimos "É óbvio que X é verdadeiro, portanto, precisamos fazer Y". A implicação dessa afirmação é que o senso comum determina nossa compreensão do problema e da solução. Mas é verdade que X é verdade? E é realmente a melhor resposta? O fato de que algo é amplamente acreditado não o torna verdade.<sup>159</sup>

A cientificização é a quarta e última forma de despoliticização apontada. Esse caso se deve à alta complexificação social e à implementação, por parte dos Estados, de formas técnicas de gerenciamento através de profissionais capacitados e especializados. Assim, há uma apolitização através do uso dessa ciência ocasionando o afastamento da grande massa de pessoas que não domina tais códigos linguísticos científicos e técnicos.

---

<sup>157</sup> STONE, Diane. Global Governance Depoliticized: Knowledge Networks, Scientization, and Anti-Policy. In: FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 92. (tradução e grifo da autora).

<sup>158</sup> Flinders, M., and J. Buller, 2006. 'Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools'. **British Politics** 1(3): 293–318.

<sup>159</sup> OSTROM, 2013, p. 33, apud FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 7. (tradução da autora).

Para além das definições e classificações apresentadas é preciso ressaltar o contexto estrutural no qual surgem esses discursos e qual finalidade eles buscam atingir. A despoliticização muitas vezes é um modo do Estado colocar as decisões econômicas à frente das decisões políticas democráticas, assim aumentando o poder de decisão dos gestores e viabilizando a implementação de políticas econômicas difíceis e de grande impacto na população<sup>160</sup>. Nesse sentido a despoliticização é um método usado pelos gestores estatais como forma de impor certas medidas econômicas, como por exemplo as políticas de austeridade, sem que isso coloque em xeque a própria legitimidade das decisões do Estado<sup>161</sup>.

Sobre essa política econômica adotada, Bourdieu<sup>162</sup> afirma que ela não é inevitável, mas sim fruto de uma política “consciente e deliberada”<sup>163</sup>. Amparada nas ideologias de liberdade individual e desregulamentação, a economia cumpre na verdade um papel contrário ao proposto pois aprisiona governos e pessoas em determinismos. Os discursos obedientes em absoluto às leis econômicas são uma maneira de despoliticizar a sociedade. Ainda segundo Bourdieu, esse processo acontece, principalmente, através do meio jurídico. Ou seja, o Direito se torna um instrumento de violência, ao contrário da ideia habermasiana do Direito como uma forma de legitimar a Democracia. Para Habermas:

**a política e o direito não podem ser concebidos como sistemas autopoieticamente fechados.** O sistema político constituído segundo o Estado de direito é diferenciado internamente nos domínios do poder administrativa e comunicativo, permanecendo aberto ao mundo da vida. Pois a formação institucionalizada da opinião e da vontade precisa ser alimentada pelos contextos informais de comunicação da esfera pública, da base associativa e da esfera privada. Em outras palavras, o sistema de ação político está inserido nos contextos do mundo da vida.<sup>164</sup>

Para Bourdieu o que acontece na realidade é o oposto dessa proposta habermasiana, uma vez que há o uso do Direito para implementação de certas políticas econômicas e não um processo para institucionalizar uma democracia deliberativa. Mas Habermas não ignorou essa possibilidade, para ele isso é a chamada dominação do sistema sobre o mundo da vida.

<sup>160</sup> BERRY, Craig; LAVERY, Scott. Towards a Political Economy of Depoliticization Strategies. In: FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 246.

<sup>161</sup> BERRY, Craig; LAVERY, Scott. Towards a Political Economy of Depoliticization Strategies. In: FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 249.

<sup>162</sup> BOURDIEU, Pierre. Against the Policy of Depoliticization. **Studies in Political Economy**, 69:1, 31-41, 2002.

<sup>163</sup> BOURDIEU, Pierre. Against the Policy of Depoliticization. **Studies in Political Economy**, 69:1, 31-41, 2002, p. 31.

<sup>164</sup> HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2ª edição, São Paulo: Unesp, 2021, p. 450. (grifo da autora).

Apesar dessa análise factual de Bourdieu, não se pode considerar uma absoluta concretização do *circuito do capital* nos futuros horizontes democráticos. Considerando que essas políticas devem seguir caminhos “construídos e mantidos por intervenções estratégicas por parte dos formuladores de políticas que trabalham por meio do aparelho institucional do Estado”<sup>165</sup>, há uma certa dependência da aceitação popular desses discursos para sua implementação. Como sustentam Craig Berry e Scott Lavery<sup>166</sup> as imposições do capital não são “pré-dadas”, elas precisam ser construídas. Caso não houvesse a mediação do Estado, concordo que a concretização das políticas econômicas seriam irrestritas e independentes, porém ainda há uma necessidade de legitimação popular das decisões do Estado pelo seu caráter público e a exigência da publicidade de suas decisões. Por mais que os discursos e justificativas das decisões sejam usados para manipular ou despolitizar a esfera pública, ainda existe uma fresta de expectativa democrática pela via comunicacional.

Alguns autores entendem a despolitização e os usos dos discursos técnicos na política sob a ótica do neoliberalismo. Este sistema é responsável por colocar o mercado como “princípio regulador do Estado e da sociedade”<sup>167</sup> resultando em uma “economização” em todas as esferas sociais, sobretudo na política. Isso é implementado através de uma racionalidade tecnocrática: a “naturalização dos processos econômicos e a tecnocratização de sua governança, determina sua despolitização”<sup>168</sup>.

Sobre a relação entre neoliberalismo e democracia, “embora a racionalidade neoliberal esteja alinhada a uma agenda político-econômica específica, também reveste suas instituições e procedimentos de uma aparente imparcialidade, resguardando-se de críticas e afastando os cidadãos dos processos decisórios”<sup>169</sup>. Ou seja, para que o neoliberalismo tenha êxito socialmente é necessário a sustentação discursiva de sua farsa, qual seja, a imparcialidade.

---

<sup>165</sup> BERRY, Craig; LAVERY, Scott. Towards a Political Economy of Depoliticization Strategies. In: FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 250. (tradução da autora)

<sup>166</sup> BERRY, Craig; LAVERY, Scott. Towards a Political Economy of Depoliticization Strategies. In: FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 250.

<sup>167</sup> BROWN, 2005, p. 41 apud MARCOS, Fabrício Luiz Fernandes. **Antipolítica e Democracia no Pós-2008: Um Estudo sobre os Mecanismos de Despolitização da Esfera Pública no Brasil Atual**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018, p. 11.

<sup>168</sup> MADRA; ADAMAN, 2013, p. 2 apud MARCOS, Fabrício Luiz Fernandes. **Antipolítica e Democracia no Pós-2008: Um Estudo sobre os Mecanismos de Despolitização da Esfera Pública no Brasil Atual**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018, p. 11-12.

<sup>169</sup> MARCOS, Fabrício Luiz Fernandes. **Antipolítica e Democracia no Pós-2008: Um Estudo sobre os Mecanismos de Despolitização da Esfera Pública no Brasil Atual**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018, p. 35.

Com isso, discursos técnicos “isentos de opiniões e paixões” são apresentados com a exatidão e o certificado científico por aqueles que detém o domínio dos códigos linguísticos específicos: os especialistas. Isso é despolitizante, uma vez que provoca um esvaziamento da práxis-política dos cidadãos em detrimento do acatamento a tais discursos tidos como “verdade absoluta”. Vejamos:

(...) os discursos da neutralidade e do consenso podem ganhar expressão em contextos de crise, sendo frequentemente utilizados de forma simultânea com o intuito de amenizar a insatisfação popular. Portanto, é com base nessa capacidade de “desmobilização social” que o discurso da neutralidade pode ser identificado como um instrumento de despolitização.<sup>170</sup>

Por um outro lado dos discursos despolitizantes, é certo que uma sociedade complexa não tem como decidir sobre tudo a todo instante. Por isso faz sentido que diversas decisões políticas sejam baseadas na técnica (inclusive sendo realizadas por especialistas). Porém, as decisões fundamentais, sobretudo envolvendo direitos fundamentais (inclusive os orçamentos para a sua aplicação) não podem – no sentido democrático – ser alvo de manipulações. É justamente esse o tema do próximo tópico: o uso de discursos técnicos nas medidas de austeridade e retirada de direitos.

#### 4.4 As políticas de austeridade no século XXI e suas justificativas tecnocráticas

Uma das conquistas fundamentais na história do constitucionalismo democrático foi a garantia, em lei constitucional, dos direitos sociais. Como exemplo disso, podemos citar diversos artigos em Constituições tanto em países europeus quanto em países da América Latina. Contudo, com o passar dos anos o que se observa é que muitos desses direitos não se mostraram efetivos na prática ou foram gradativamente extirpados através de reformas e mutações constitucionais. Apesar dessa tensão recente, principalmente após a crise financeira de 2007-2008, a queda do Estado de bem estar social já vem ocorrendo e sendo objeto de estudo da teoria crítica habermasiana nos anos 70 e 80 como podemos observar em *Problemas de Legitimação no Capitalismo Tardio* (1973) e *A nova obscuridade: A crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas* (1984).

---

<sup>170</sup> MARCOS, Fabrício Luiz Fernandes. **Antipolítica e Democracia no Pós-2008**: Um Estudo sobre os Mecanismos de Despolitização da Esfera Pública no Brasil Atual. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018, p. 41.

Habermas vê o esgotamento do pensamento utópico do projeto social que se inscreveu não de forma idealizada, mas na “própria consciência histórica politicamente efetiva”<sup>171</sup>. Essa utopia, no entanto, não foi adiante, e frustrou, também na prática, as expectativas de um futuro emancipado. O que se observa é que as “forças produtivas se transformaram em forças destrutivas, as capacidades de planejamento, em potenciais de transtorno” o que revela uma contradição dos ideais modernos pois constata-se “a autonomia se inverter em dependência, a emancipação em repressão, a racionalidade em desrazão”<sup>172</sup>. Segundo Habermas, tal esgotamento não se refere, como sustentam outros autores, à “estrutura do espírito do tempo”, mas sim à descrença do “potencial da sociedade do trabalho”<sup>173</sup>. A utopia da sociedade do trabalho tão bem elaborada na teoria de Marx e encontrada na pauta de movimentos trabalhistas ao redor do mundo resultou em medidas efetivas na formação de um Estado constitucional-democrático-social.

Ao mesmo tempo que esse Estado intervém para assegurar o emprego, direitos negativos e sociais, manter o poder de compra e a ideia de prosperidade crescente, ele também busca “elevantar e domesticar o processo de crescimento capitalista naturalizado”<sup>174</sup>. Tal conjuntura permitiria a coexistência entre democracia e capitalismo. Porém, o que se percebe hoje na prática é um esfacelamento do compromisso estatal em prol da permanência do crescimento econômico seletivo.

Como já muito debatido, na história houve um processo de constitucionalização de direitos sociais que em um primeiro momento não eram considerados direitos fundamentais na maioria dos estados nacionais<sup>175</sup>. Dois grandes marcos que positivaram direitos sociais em lei máxima foram a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de Weimar em 1919. Ao longo do século, esses direitos passaram a ser incorporados nas demais Constituições pelo mundo, um exemplo no caso brasileiro é a Constituição de 1934<sup>176</sup>.

Apesar dessa evolução que nos fez crer na utopia de uma sociedade do trabalho como aponta Habermas, podemos perceber que esses direitos representam hoje para o Estado muito mais um paradoxo do que a sua efetiva concretização. Os Estados pós crise financeira de 2007-

---

<sup>171</sup> HABERMAS, Jürgen. **A nova obscuridade**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2015, p. 212.

<sup>172</sup> HABERMAS, Jürgen. **A nova obscuridade**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2015, p. 214.

<sup>173</sup> HABERMAS, Jürgen. **A nova obscuridade**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2015, p. 215.

<sup>174</sup> HABERMAS, Jürgen. **A nova obscuridade**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2015, p. 219.

<sup>175</sup> Os chamados direitos de 1ª geração suscitados nas Revoluções Francesa e Inglesa e na Independência dos Estados Unidos abarcavam apenas os direitos das liberdades e de propriedade, na busca em diminuir e limitar a atuação do Estado sob os indivíduos, por isso, também chamados de direitos negativos.

<sup>176</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 285.

2008 intensificaram a implementação de medidas de austeridade, isto é, medidas de redução de gastos em que os direitos mais afetados foram, justamente, os direitos sociais. Nesse mesmo sentido:

**Os direitos sociais são as vítimas mais óbvias, embora "lamentáveis", do processo aparentemente inexorável de globalização**, resultado da liberdade econômica conferida ao capital para contornar os sistemas nacionais de proteção social deslocando-se para locais mais baratos - seja esta a realidade, ou simplesmente a ameaça de relocação. Os sistemas de proteção social e trabalhista foram, assim, lançados no círculo vicioso do alinhamento competitivo, com a desvalorização do trabalho como principal fator de ajuste. Os efeitos da 'corrida para o fundo' sobre os direitos sociais foram devastadores. A constituição social encarregada de reparar os piores efeitos da integração do mercado só pode ser mobilizada no extremo da devastação social liberada, como último refúgio para garantir as necessidades da existência biológica, e permanece de outra forma desdentada em relação à maioria dos efeitos da globalização<sup>177</sup> (tradução e grifo da autora).

Com a justificativa da crise econômica e fiscal, Estados como Alemanha, Espanha e Itália incluíram o princípio da estabilidade das finanças públicas para legalizar a retirada de direitos sociais e diminuir os custos do Estado<sup>178</sup>. Como exemplo, cito a Espanha, que tinha um sistema de saúde avançado e universal (acesso gratuito e de qualidade), mas após a crise teve uma redução de mais de 13% do financiamento mínimo feito pelo Estado. Com relação ao direito à moradia, houve uma supressão de auxílios diretos para a compra de habitações. Outro auxílio afetado foi a chamada “renda básica de emancipação dos jovens” que foi abolida (salvo os que já usufruísem dela, porém seu valor foi reduzido em mais de 25%)<sup>179</sup>. Houve também a reforma do artigo 135 da Constituição Espanhola em 2011, que instituiu o princípio da estabilidade orçamental trazendo uma rigidez na matéria<sup>180</sup>. No âmbito brasileiro, o objeto deste trabalho, a EC 95/2017, representa uma mudança nesse mesmo sentido: fixou o orçamento e retirou direitos sociais.

Apesar da perda de recursos pós crise de 2008, análises de estudos de caso recentes mostram que não foi ela que iniciou a atuação das medidas de austeridade dos Estados. O que se percebe na verdade é uma gradual defesa da agenda neoliberal. Assim, a crise é “meramente

---

<sup>177</sup> CHRISTODOULIDIS, Emílios. Social rights constitutionalism: An antagonistic endorsement. **Journal of Law and Society**, v. 44, n. 1, p. 123-149, 2017, p. 124.

<sup>178</sup> CARRILLO, Marc. The impact of the crisis on social rights. **Catalan Social Sciences Review**, p. 25-52, 2016, p. 25.

<sup>179</sup> MATTEUCCI, Stefano Civitarese; HALLIDAY, Simon. Constitutional Law and Social Welfare After the Economic Crisis. In: **European Democratic Institutions and Administrations**. Springer, Cham, 2018, p. 158.

<sup>180</sup> Com a autoridade orçamental do Parlamento há uma rigidez dos gastos estatais, o que pode ser contraditório considerando que a natureza política exige um instrumento jurídico muito mais flexível do que a Constituição para administrar as flutuações da situação econômica e financeira. Visto em: CARRILLO, Marc. The impact of the crisis on social rights. **Catalan Social Sciences Review**, p. 25-52, 2016, p. 30.

um episódio dentro de uma trajetória política neoliberal mais longa. Em termos gerais, podemos considerar a crise como tendo consolidado - provavelmente intensificado - uma tendência neoliberal já existente no desenvolvimento do Estado de bem-estar”<sup>181</sup>.

Apesar de realidades completamente distintas entre os países do ocidente, o que quero observar é uma mudança de postura mundial com relação aos direitos sociais - como tais direitos não sobrevivem caso não seja benéfico ao mercado e ao sistema neoliberal. Ou seja, há uma contradição interna entre capitalismo e democracia que pode ser explicada a partir da teoria das crises cíclicas do capitalismo e de como essas fazem parte do próprio sistema<sup>182</sup>. Assim, o Estado se vê encurralado entre acabar com as injustiças sociais ou atender a um mercado em crise. Não está no escopo deste trabalho questionar a incompatibilidade entre capitalismo e democracia (apesar de ser atravessado por ela), mas sim a forma como o capitalismo neoliberal atual é legitimado através de discursos técnicos despolutizantes. Ou seja, os discursos técnicos servem como uma justificativa social legítima para a retirada de direitos perpetuando uma dominação violenta e desigual. Não se discute politicamente possibilidades ou novas alternativas para os limites da relação entre capitalismo e Estado social, há apenas um conformismo subserviente ao mercado. Tal discurso é apresentado de forma técnica, impessoal e pretensamente racional nos centros das discussões e decisões políticas dos Estados.

Apesar do conformismo diante da racionalidade técnica desses discursos – que como mostrei tem uma história de validação a partir da modernidade – não há uma apatia de forma absoluta: vemos na atualidade protestos e reivindicações contrários ao cortes de gastos nos direitos sociais. Como exemplo podemos citar um estudo que investiga os protestos entre 2006-2013 em 86 países abrangendo 90% da população mundial - a principal motivação que levaram as pessoas às ruas foi uma “insatisfação com o funcionamento da democracia e com a ausência de respostas do sistema político aos problemas econômicos e sociais”<sup>183</sup>. No contexto brasileiro, destaco a enorme mobilização contrária à aprovação da Emenda Constitucional nº 95, conforme destaquei no item 2.3 do presente trabalho.

Mas por mais que houvesse lutas nas ruas, o que se observa é uma vitória das medidas de austeridade que adentram e modificam as Constituições. Em um Estado democrático, uma mudança constitucional deve passar, necessariamente, por um processo argumentativo nas

---

<sup>181</sup> MATTEUCCI, Stefano Civitarese; HALLIDAY, Simon. Constitutional Law and Social Welfare After the Economic Crisis. In: **European Democratic Institutions and Administrations**. Springer, Cham, 2018, p. 165.

<sup>182</sup> Habermas não segue o entendimento marxista das crises cíclicas do capitalismo, por isso, sigo o posicionamento de GOMES (2019, 2021, 2022), STREEK (2018) e demais autores.

<sup>183</sup> ARTILES, Antonio Martin; LIMA, Maria da Paz Campos. Descontentamento na Europa em tempos de austeridade: da ação coletiva à participação individual no protesto social. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2014, p. 138.

casas legislativas e na sociedade civil em geral. A argumentação é o núcleo do processo de construção e legitimação do Estado, pois é através da exposição de motivos e razões que se permite chegar a uma decisão de fato democrática como destaque no item 4.2. Essa procedimentalização visa promover a deliberação entre os diversos atores da esfera pública a fim de determinar qual o projeto de sociedade queremos seguir.

Nessa discussão democrática constitucional, o que se espera é que argumentos sejam debatidos e que se chegue a decisões que tenham respaldo popular e que não violem os direitos fundamentais<sup>184</sup>. No entanto, o que se observa na realidade é que os discursos de convencimento são apenas discursos aparentes, por trás dos holofotes políticos as decisões já foram tomadas em prol de interesses obscuros. Mas quais são os discursos que convencem e que parecem legítimos? Os discursos técnicos.

Na defesa das políticas de austeridade, o uso de argumentos econômicos e até mesmo jurídicos é feito para sustentar que a única solução para os problemas dos Estados é adotar tais medidas de contenção orçamentária. Uma vez que o capitalismo neoliberal necessita dessas mudanças e o Estado as atende, o elo entre Estado e capitalismo é mantido e o discurso para sua validação social é um discurso posto como impessoal e racional: são os discursos técnicos objeto deste trabalho. Sobre isso, Wolfgang Streeck afirma que:

Os proponentes da justiça de mercado procuraram impor-se em termos retóricos e ideológicos denunciando a justiça social como «política», no sentido particularista da palavra, e, portanto, como contaminada ou até corrupta. Pelo contrário, **considera-se que a justiça de mercado, dado o seu caráter aparentemente impessoal e a alegada calculabilidade em termos de teoria de preços, funciona independentemente da política, portanto, de acordo com princípios universalistas, sendo, portanto, «pura», isto é, apolítica.**<sup>185</sup>

Como mencionado no item anterior, tais discursos são formas de despolitizar o debate público sobre mudanças fundamentais para a sociedade. O orçamento, em específico, é um assunto de essencial importância para o funcionamento público e na concretização de direitos sociais, mas não é frequentemente tematizado nas diversas instâncias sociais pelos entraves dos códigos linguísticos econômicos e pela aparente rigidez de seus postulados. É claro que o orçamento de um Estado é cheio de complexidades e especificidades, mas isso não justifica que políticos que ocupam o centro das tomadas de decisão e representam os interesses populares

---

<sup>184</sup> Um dos limites materiais de mutação constitucional diz respeito, justamente, ao respeito aos direitos fundamentais mínimos estabelecidos na partir rígida da Constituição. No Brasil, são as chamadas cláusulas pétreas do art. 60º/CF.

<sup>185</sup> STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução de . Toldy, Marin; Toldy, Teresa; Osório, Luiz Felipe. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 108. (grifo da autora).

façam uso de discursos tecnicistas aprisionando as decisões. Porém, a tônica dos países ao redor do mundo pós crise de 2008 é justamente engendrar os orçamentos e justificar tais medidas através de argumentos técnicos. No próximo capítulo busco investigar se e como esse processo acontece nos discursos realizados no centro político para a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 em uma análise qualitativa e quantitativa.

## **5. OS DISCURSOS DE JUSTIFICAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95**

Neste capítulo, relaciono o conteúdo teórico exposto nos Capítulos 3 e 4 com os discursos proferidos na Câmara dos Deputados para a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 a qual detalhei no Capítulo 2. O objetivo principal é identificar nas falas dos(as) deputados(as) discursos tecnocráticos para justificar a aprovação dessa emenda. Em síntese, o caminho percorrido para analisar tais discursos se deu da seguinte forma: mostrei como a técnica, a ciência e a racionalidade ganham importância na modernidade, gerando impactos no modo de conceber a política e o direito. O desenvolvimento da técnica também gera um novo modo de produção (em grande escala) que nos contingenciou não apenas em uma nova economia ou em um novo modo de trabalho, mas adentrou todas as esferas da vida em uma racionalidade tecnológica, isto é, uma racionalidade a serviço do próprio aparato capitalista. Com a demanda por direitos em tensão com o capitalismo, o Estado social surge como uma forma de mediação – com um viés técnico administrativo e burocrático - entre ambos. A compatibilização entre os interesses populares e os interesses dos grandes donos dos meios de produção entra em ruína por causa da própria lógica capitalista de crises internas e cíclicas, e o viés técnico burocrático do Estado evidencia a sua ideologia de preferir os interesses do capital em detrimento dos interesses sociais. Para evitar uma crise de legitimação do Estado, o mesmo assume uma postura ainda mais “técnica” utilizando de discursos despolitizantes com argumentos – principalmente econômicos – para legitimar mudanças contra a população. São esses discursos que irei analisar a partir de agora no caso empírico da Emenda Constitucional nº95/2016.

### **5.1 Método de análise**

#### *5.1.1 Corpus*

O *corpus* da análise são os discursos produzidos pelos(as) deputados(as) federais nas sessões legislativas do dia 10/10/2016 e no dia 25/10/2016, dias estes em que se discutiu e votou a PEC 241, respectivamente, no 1º turno e no 2º turno, conforme consta no trâmite

legislativo da Emenda<sup>186</sup>. As falas foram acessadas no Diário da Câmara dos Deputados<sup>187</sup> já transcritas e disponíveis no site desta casa legislativa.

### 5.1.2 Análise de Conteúdo

Para analisar as falas dos(as) deputados(as), foi utilizada a metodologia qualitativa e quantitativa da análise de conteúdo. A análise de conteúdo é “uma técnica de pesquisa para fazer inferências replicáveis e válidas a partir de textos (ou outros elementos com significado) para os contextos de seu uso”<sup>188</sup>. Para Bardin, a análise de conteúdo é “um tratamento da informação contida nas mensagens”<sup>189</sup> e possui dois objetivos enquanto método, um é a *superação da incerteza* “o que eu julgo ver na mensagem estará lá efetivamente contido, podendo esta ‘visão’ muito pessoal ser partilhada por outros? Por outras palavras, será a minha leitura válida e generalizável?”<sup>190</sup> e o outro é o *enriquecimento* da leitura e da compreensão linguística, vejamos:

se um olhar imediato, espontâneo, é já fecundo, não poderá uma leitura atenta aumentar a produtividade e a pertinência? Pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou infirmam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos de significações suscetíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que a priori não possuíamos a compreensão.<sup>191</sup>

Para operacionalizar esse método, o pesquisador cria códigos (com base no objetivo da pesquisa, no referencial teórico e no próprio conteúdo) e identifica-os de forma sistemática nos textos de análise. Tal método de identificação dos códigos no texto é validado através de testes de confiabilidade. A análise de conteúdo deve ser realizada em etapas, que nesta pesquisa, conforme a orientação de Bardin se deu da seguinte maneira: num primeiro momento, organizei

<sup>186</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Trâmite da PEC 241/2016 - Proposta de Emenda à Constituição Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>.

<sup>187</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília. Disponível em: <http://imagem.camara.leg.br/diarios.asp>.

<sup>188</sup> KRIPPENDORFF, 2004, p. 8 apud CHOUCAIR, Thaís dos Santos. **Enquadramentos no Sistema Deliberativo**: A discussão sobre o aborto no contexto do Projeto de Lei 5069. 177fls. Mestrado em Comunicação Social pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2018, p. 30.

<sup>189</sup> BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011, p. 35.

<sup>190</sup> BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011, p. 35.

<sup>191</sup> BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011, p. 41.

em uma planilha do Excel todas as falas transcritas dos(as) deputados(as), realizei a leitura de todos esses conteúdos e separei os posicionamentos *favoráveis* a aprovação da PEC e *contrários* a aprovação da PEC. Num segundo momento, criei os códigos para a análise do material. Os códigos foram produzidos com base no objetivo desta pesquisa, no referencial teórico e dentro dos próprios conteúdos através da leitura da primeira fase. Posteriormente, cada fala dos(as) deputados(as) foi analisada pela perspectiva de todos os códigos. Veja abaixo os códigos criados:

**Variável A: Uso de discursos técnicos**

Opção “0”: Não utiliza discursos técnicos

Opção “1”: Sim, utiliza discursos técnicos do tipo Econômicos

Opção “2”: Sim, utiliza discursos técnicos do tipo Jurídicos

Opção “3”: Sim, utiliza discursos técnicos do tipo Estatísticas e Dados Sociais

Opção “4”: Sim, utiliza discursos técnicos do tipo Outros

**Variável B: Forma que o discurso técnico é colocado na argumentação**

Opção “0”: O discurso técnico é colocado apenas como uma informação

Opção “1”: O discurso técnico é colocado de forma auxiliar (outros discursos, além dos técnicos, são apresentados na argumentação)

Opção “2”: O discurso técnico é colocado de forma exclusiva ou predominante (o discurso técnico é usado de forma exclusiva ou predominante na argumentação)

**Variável C: Discurso técnico como interesse público**

Opção “0”: Não, o discurso técnico não é associado com o interesse público

Opção “1”: Sim, o discurso técnico é associado com o interesse público

**Variável D: Apresentação de argumentos como fatos incontroversos**

Opção “0”: Não, argumentos não são utilizados como fatos incontroversos

Opção “1”: Sim, argumentos são utilizados como fatos incontroversos

**Variável E: Utilização de argumentos como neutros ou interesses de todos**

Opção “0”: Não, argumentos não são utilizados como neutros ou interesses de todos

Opção “1”: Sim, argumentos são utilizados como neutros ou interesses de todos

### **Variável F: Apresentação de argumentos ou soluções absolutos e determinantes**

Opção “0”: Não, argumentos ou soluções não são apresentados como absolutos e determinantes

Opção “1”: Sim, argumentos ou soluções são apresentados como absolutos e determinantes

### **Variável G: Defesa principal da argumentação**

Opção “0”: Nenhum/Não identificado

Opção “1”: Equilíbrio Fiscal

Opção “2”: Desenvolvimento econômico

Opção “3”: Desenvolvimento econômico para ter direitos sociais

Opção “4”: Direitos sociais/ Políticas Públicas

Opção “5”: Democracia

Opção “6”: Outros

No total das duas sessões foi possível identificar 583 falas que faziam uso de argumentos ou justificativas para sustentar suas posições. Desse total, 221 falas foram favoráveis à aprovação da PEC 241 e 362 falas foram contrárias à aprovação da PEC 241. Cada fala foi, portanto, codificada em todas as variáveis identificadas acima.

## **5.2 Resultados**

### *5.2.1 Codificação*

Primeiro, quero destacar que selecionei apenas as falas que continham algum argumento, justificativa ou opinião em defesa ou em repúdio à PEC 95/2016. Observo através dessa seleção que há um número bem maior de falas contrárias (362) do que falas favoráveis (221). Isso revela, assim como observei ao fazer a leitura preliminar das sessões, que os deputados(as) contrários à PEC, mesmo em menor número, tentaram discutir e aprofundar os conteúdos da Emenda bem como prolongar a sessão (para adiar a aprovação), enquanto, muitas vezes, os(as) deputados(as) contrários tentaram acelerar o processo de votação a todo instante, conforme podemos observar no seguinte exemplo:

ROBERTO FREIRE – Muito bem, Sr. Presidente! Encerre a votação!  
NELSON MARQUEZELLI – Vamos votar! Vamos votar!

PRESIDENTE (Rodrigo Maia) – Foi apenas isso o que eu quis dizer. Recolho a questão de ordem e peço aos Parlamentares que, daqui para frente, ouçam o outro colega em silêncio. Obrigado, Deputado Paulo Teixeira.

ROBERTO FREIRE – Encerre! Encerre!

BOHN GASS – Sr. Presidente, uma questão de ordem.

NELSON MARQUEZELLI – Vamos votar! Vamos votar!

ROBERTO FREIRE – Encerre a votação, Sr. Presidente!

NELSON MARQUEZELLI – Sr. Presidente, vamos

BOHN GASS – Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem.

PRESIDENTE (Rodrigo Maia) – Só 1 minuto.

ROBERTO FREIRE – Encerre a votação, Sr. Presidente!

NELSON MARQUEZELLI – Inicie a votação, Sr. Presidente! Vamos votar!

BOHN GASS – Sr. Presidente, peço a palavra para uma questão de ordem.

NELSON MARQUEZELLI – Essa é a última. Vamos votar a última!<sup>192</sup>

Questiono a motivação dos(as) deputados(as) da base para acelerar esse processo de votação de uma Emenda que impacta o orçamento público durante 20 anos, ou seja, é uma Emenda muito importante para a organização social e até mesmo para a estrutura do Estado brasileiro. Lembro, conforme destaque no capítulo 2, que na época estavam acontecendo as ocupações dos jovens nas escolas públicas e completava apenas 2 meses do afastamento definitivo da presidente Dilma pelo processo de impeachment. Além disso, a situação econômica estava em queda comparada aos últimos 10 anos de crescimento do Brasil. Ou seja, era um ambiente cercado de tensões e disputas em diferentes setores sociais.

Vejamos abaixo, o resultado da codificação e a comparação entre os discursos favoráveis e contrários à PEC 241.

## ❖ Variável A

### A.1 Utilização de discurso técnico

Tabela 2 - Variável A.1

	<b>A favor</b>	<b>Contra</b>
Não utiliza	54 (24,43%)	69 (19,06%)
Utiliza	167 (75,57%)	293 (80,94%)
	N = 221 (100%)	N = 362 (100%)

<sup>192</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano LXXI, n. 189, 26 de outubro de 2016, p. 532.

(Fonte: própria autora)

Na tabela acima, pode ser observado que uma grande parte dos(as) deputados(as) fizeram uso de argumentos técnicos para embasar suas falas, tanto para defender a aprovação da PEC quanto para rejeitá-la. Entretanto, verifica-se um percentual maior de uso técnico nos posicionamentos contra (80,94%) do que nos posicionamentos a favor (75,57%).

## A.2 Classificação do discurso técnico

Tabela 3 - Variável A.2

	<b>A favor</b>	<b>Contra</b>
Econômicos	142 (85,03%)	239 (81,57%)
Jurídicos	10 (5,99%)	48 (16,38%)
Estatísticas/ Dados Sociais	15 (8,98%)	6 (2,05%)
Outros	0 (0%)	0 (0%)
	N = 167 (100%)	N = 293 (100%)

(Fonte: própria autora)

Com relação ao tipo de argumento técnico utilizado, podemos observar a predominância dos discursos econômicos representando 85,03% nos discursos favoráveis e 81,57% nos discursos contra. Isso se deve ao fato da PEC ser um assunto econômico, qual seja, o orçamento da União. Com relação aos argumentos jurídicos, os discursos favoráveis (5,99%) se convergiam para a decisão do Ministro Barroso acerca da constitucionalidade formal da PEC 241, enquanto os posicionamentos contrários (16,38%) orbitavam sobre a constitucionalidade dos direitos (principalmente dos direitos sociais) e da interferência da PEC sobre o exercício dos Poderes - o que constitui uma violação às cláusulas pétreas da CF. Já com relação às estatísticas e dados sociais, o uso favorável (8,98%) se concentrou na taxa de 12% de desempregados, enquanto nos contrários (2,05%) foi o uso de dados referente ao futuro crescimento demográfico.

❖ **Variável B: Forma do discurso técnico**

Tabela 4 - Variável B

	<b>A favor</b>	<b>Contra</b>
Apenas Informação	8 (4,79%)	0 (0%)
Auxiliar	73 (43,71%)	239 (81,57%)
Exclusivo/ Predominante	86 (51,50%)	54 (18,43%)
	N = 167 (100%)	N = 293 (100%)

(Fonte: própria autora)

Se tratando da forma como o conteúdo foi utilizado na argumentação, houve um equilíbrio nos discursos a favor da PEC entre as falas que usaram a técnica de forma auxiliar (43,71%) e as falas que usaram a técnica de forma exclusiva ou predominante (51,50%). Já nos discursos contra, há uma grande vantagem dos discursos postos de forma auxiliar (81,57%). Enquanto nos discursos a favor que usaram a técnica de forma auxiliar, o outro fator predominante foi o discurso político contra o governo do PT, já nos discursos contra foram as críticas ao governo Temer trazendo o debate para uma esfera da legitimidade popular.

❖ **Variável C: Discurso técnico como interesse público ou o melhor para o público**

Tabela 5 - Variável C

	<b>A favor</b>	<b>Contra</b>
Não	57 (34,13%)	242 (82,59%)
Sim	110 (65,87%)	51 (17,41%)
	N = 167	N = 293

(100%)

(100%)

(Fonte: própria autora)

O discurso técnico foi apresentado como um interesse público ou como sendo o melhor para o público de forma majoritária nos discursos a favor (65,87%), na contramão dos discursos contra que somente fizeram essa associação 17,41%. Isso pode ser explicado pois, muitas vezes os(as) deputados(as) favoráveis colocavam um Estado que “gasta menos que arrecada” como fundamental para o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, benéfico para os direitos sociais, enquanto nos discursos contrários, em sua maior parcela, apresentava-se apenas uma crítica a esse modelo econômico, ou seja, não associavam a técnica com o interesse público, pelo contrário, afirmavam que a técnica econômica adotada iria prejudicar o público.

#### ❖ Variável D: Apresentação de argumentos como fatos incontroversos

Tabela 6 - Variável D

	<b>A favor</b>	<b>Contra</b>
Não	130 (58,82%)	182 (50,28%)
Sim	91 (41,18%)	180 (40,78%)
	N = 221 (100%)	N = 362 (100%)

(Fonte: própria autora)

Nessa variável houve um equilíbrio, tanto na comparação dos argumentos favoráveis quanto nos contrários, quanto entre uso ou o não uso de argumentos (sejam eles técnicos, políticos, ou de outra natureza) como fatos incontroversos. Muitas vezes, os parlamentares utilizam bastante elementos retóricos para sustentar suas posições e para promover o convencimento de suas falas. Isso acontece nessa discussão em 58,82% nas falas a favor e 50,28% nas falas contra, o que nos demonstra um forte equilíbrio.

❖ **Variável E: Utilização de argumento com pretensão de neutralidade**

Tabela 7 - Variável E

	<b>A favor</b>	<b>Contra</b>
Não	80 (36,20%)	170 (46,96%)
Sim	141 (63,80%)	192 (53,04%)
	N = 221 (100%)	N = 362 (100%)

(Fonte: própria autora)

Na análise dessa variável foi possível observar um percentual superior de argumentos apresentados como se fossem neutros em ambos lados, mas sobretudo nos discursos favoráveis (63,80%). Isso aconteceu, principalmente, através do uso de generalizações e um discurso patriótico. Como irei demonstrar no item 5.2.2, a palavra “Brasil” e “país” estão entre as mais utilizadas para a defesa e para a recusa da PEC 241. Vejamos um exemplo na frase usada pelo Dep. Toninho Pinheiro (PP-MG): “Essas são questões que nós temos que expor. Unimos as nossas forças para o bem do Brasil, que é salvar a vida do povo.”<sup>193</sup>

❖ **Variável F: Apresentação de argumentos/soluções absolutos e determinantes**

Tabela 8 - Variável F

	<b>A favor</b>	<b>Contra</b>
Não	90 (40,72%)	173 (47,79%)
Sim	131 (59,28%)	189 (52,21%)
	N = 221 (100%)	N = 362 (100%)

(Fonte: própria autora)

<sup>193</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano LXXI, n. 179, 11 de outubro de 2016. Discurso do dep. Toninho Pinheiro (PP-MG), p. 148.

Nessa variável, procuro observar argumentos que são postos de forma absoluta ou determinantes, como por exemplo, apresentar uma única alternativa possível para a solução de um problema ou então uma única causa para determinado problema. Podemos perceber que há um número maior de argumentos que fazem uso dessa tática argumentativa nas falas favoráveis (59,28%) do que nas falas contrárias (52,21%), mas não representa uma grande diferença comparativa.

❖ **Variável G: Defesa da argumentação**

Tabela 9 - Variável G

	<b>A favor</b>	<b>Contra</b>
Nenhum/Não identificado	40 (18,10%)	24 (6,63%)
Equilíbrio Fiscal	70 (31,67%)	6 (1,66%)
Desenvolvimento econômico	36 (16,29%)	3 (0,83%)
Desenvolvimento econômico para ter direitos sociais	65 (29,41%)	0 (0%)
Direitos sociais/ Políticas Públicas	10 (4,52%)	269 (74,31%)
Democracia	0 (0%)	54 (14,92%)
Outros	0 (0%)	6 (1,66%)
	N = 221 (100%)	N = 362 (100%)

(Fonte: própria autora)

Por último, nessa variável foi possível identificar qual o principal enfoque de defesa dos(as) deputados(as) em suas falas. Primeiro, destaco a grande porcentagem da defesa dos direitos sociais e políticas públicas nas falas contrárias à PEC 241 (74,31%). Já nos argumentos favoráveis a maior porcentagem é a defesa do equilíbrio e responsabilidade fiscal (31,67%) e

na sequência o desenvolvimento econômico para ter direitos sociais (29,41%), isto é, coloca o desenvolvimento econômico ou o equilíbrio fiscal como condição necessária para ter garantido direitos sociais. Interessante observar, através da leitura e com os dados das palavras mais utilizadas, que os discursos favoráveis à PEC 241 e em defesa aos direitos sociais (item 3 e 4 desta tabela) se concentrava na proposta de gerar mais empregos ou então na crítica ao desemprego presente, enquanto nos discursos contrários à PEC 241 a menção a esse direito social desce na escala de uso e se concentra nos direitos à saúde e à educação.

### 5.2.2 Nuvem de palavras

Após a descrição e destaque de alguns resultados da codificação, apresento agora duas nuvens de palavras, uma com os 50 termos mais utilizados nos argumentos a favor da Emenda e a outra com os 50 termos mais utilizados nos argumentos contrários a Emenda<sup>194</sup>. Vejamos:

Figura 1 - Nuvem de Palavras das falas favoráveis à PEC 55/2016



(Fonte: própria autora)

<sup>194</sup> Foram excluídas da nuvem de palavras os conectivos e palavras que não estavam associadas à argumentação dos deputados, como por exemplo a expressão “Sr. Presidente” que utilizada a cada início da fala para fazer referência ao presidente da Câmara dos Deputados que lhe concedeu a palavra.

Figura 2 - Nuvem de Palavras das falas contrárias à PEC 55/2016



(Fonte: própria autora)

Sobre o uso e frequência de palavras e expressões utilizadas pelos(as) deputados(as) podemos identificar semelhanças e diferenças. Vemos em ambas nuvens destaque para as palavras “País”, “Brasil”, “Saúde” e “Educação”. Porém, isso não significa que elas foram usadas na mesma intensidade e frequência. Vejamos a frequência relativa balanceada<sup>195</sup> de cada palavra:

Tabela 10 - Frequência do das palavras mais usadas

A FAVOR			CONTRA	
1	'Brasil'	1.0,	saúde'	1.0,
2	'País'	0.8723897911832946,	educação'	0.8599670510708401,
3	'PT'	0.5545243619489559,	'País'	0.5766062602965404,
4	'saúde'	0.419953596287703,	'Brasil'	0.5518945634266886,
5	'educação'	0.4060324825986079,	gasto'	0.3657331136738056,
6	'milhões'	0.3039443155452436,	'recurso'	0.33607907742998355,
7	'brasileiro'	0.2877030162412993,	'povo brasileiro'	0.2833607907742998,
8	'bilhões'	0.2691415313225058,	'direito'	0.2685337726523888,

<sup>195</sup> A frequência relativa balanceada significa a frequência absoluta do elemento dividido pela frequência absoluta da palavra com maior frequência.

9	'reais'	0.2529002320185615,	'bilhões'	0.257001647446458,
10	'responsabilidade'	0.2459396751740139,	'Orçamento'	0.24217462932454695,
11	'dinheiro'	0.23201856148491878,	'investimento'	0.24052718286655683,
12	'partido'	0.23201856148491878,	'Estado'	0.23228995057660626,
13	'juro'	0.22273781902552203,	'povo'	0.22405271828665568,
14	'Oposição'	0.22041763341067286,	'pobre'	0.22405271828665568,
15	'gasto'	0.20649651972157773,	'juro'	0.2158154859967051,
16	'economia'	0.20417633410672853,	'reais'	0.21252059308072488,
17	'inflação'	0.18329466357308585,	'verdade'	0.19769357495881384,
18	'emprego'	0.17865429234338748,	'política'	0.1927512355848435,
19	'mentira'	0.17633410672853828,	'dinheiro'	0.19110378912685339,
20	'Estado'	0.1716937354988399,	'Constituição'	0.1828665568369028,
21	'pagar'	0.16473317865429235,	'banqueiro'	0.17298187808896212,
22	'conta'	0.16009280742459397,	'dívida'	0.1630971993410214,
23	'recurso'	0.15777262180974477,	'brasileiro'	0.1515650741350906,
24	'verdade'	0.14849187935034802,	'golpe'	0.14827018121911037,
25	'desempregados'	0.14617169373549885,	'debate'	0.14497528830313014,
26	'investimento'	0.14385150812064965,	'destaque'	0.1400329489291598,
27	'dívida'	0.14153132250580047,	'população'	0.13838550247116968,
28	'Lula'	0.13225058004640372,	'inflação'	0.13344316309719934,
29	'povo'	0.12761020881670534,	'conta'	0.13344316309719934,
30	'Dilma'	0.12761020881670534,	'teto'	0.13344316309719934,

(Fonte: própria autora)

Essa tabela demonstra que embora haja compatibilidade de palavras, elas não são aplicadas na mesma frequência. O discurso favorável concentrou-se na narrativa da defesa dos interesses do país, em acusar o PT dos problemas econômicos e de uma má gestão do dinheiro público, em negar que a PEC iria impactar a saúde e a educação, na responsabilidade fiscal e na defesa ao emprego. Já o discurso contrário deu destaque a defesa dos direitos sociais da saúde e educação, de como isso iria afetar o país, na crítica à distribuição do orçamento brasileiro e na defesa dos mais pobres.

Com relação à defesa ao emprego, observei durante a leitura o seu grande uso nas falas favoráveis à PEC 241 e uma ausência nos discursos contrários. Ao aglutinar as palavras

referente a “emprego” foi possível chegar a seguinte comparação da frequência relativa balanceada:

Tabela 11 - Frequência da palavra emprego e relações

	A FAVOR	CONTRA
Emprego(s), desemprego(s), desempregado(s), trabalho(s), trabalhador(es)	0,666666667	0,371134021

(Fonte: própria autora)

Com essa tabela percebemos que a defesa a esse direito social é usada quase que o dobro de vezes nos discursos favoráveis comparado aos discursos contrários.

### **5.3 Interpretação dos dados: o uso de discursos técnicos no centro de decisão política**

Muitos dados foram apresentados na seção anterior. Para interpretá-los, não irei utilizar apenas os seus aspectos quantitativos, também utilizo a análise qualitativa das falas dos(as) deputados(as) através da leitura prévia e durante a codificação para estabelecer relações com o conteúdo teórico.

Sobre o uso de discursos técnicos no centro de decisão política destaco, a priori, dois impasses: o primeiro diz respeito à complexidade social. Em uma sociedade com múltiplas variáveis e um mundo globalizado, requer-se que os Estados tenham estruturas organizacionais e lógicas que permitam a sua existência e gerência, sobretudo em um Estado tão grande (em termos de extensão e população) como é o Brasil - que, além disso, tem como característica a forma federativa centralizada. Essa grande e complexa estrutura nos faz necessitar das diversas técnicas sociais: jurídicas, econômicas, da sociologia, estatísticas, administrativas, entre outras, para assegurar que políticas públicas sejam realizadas e direitos positivos sejam concretizados. Essa condição nos faz chegar a um segundo impasse, qual seja, a discussão política democrática. Como discutir politicamente as técnicas se cada uma possui seu arcabouço de códigos linguísticos dos quais a população não domina?

Esses dois impasses se relacionam diretamente com o objeto deste trabalho, qual seja, a Emenda Constitucional nº 95/2016 que versa sobre o orçamento público federal. Porém, em

uma democracia é necessário que haja debate e entendimento das ações dos representantes políticos no centro da tomada de decisões, principalmente se tratando de Propostas de Emendas à Constituição pois envolvem a expressão máxima da legitimidade do povo. Na contramão a esse processo, os discursos tecnocráticos fazem uso da técnica para fechar as discussões e "usam a aparente objetividade do discurso científico para fins principalmente manipulativos, apresentando declarações 'altamente controversas' como 'incontroversas' - ou muitas vezes como um fato"<sup>196</sup>. A partir da tênue relação entre técnica e política é possível identificar três principais problemas dos discursos tecnocráticos: despolitização, ocultamento de interesses e autoritarismo. Identifico na sequência esses problemas, como eles acontecem na prática dos discursos da PEC 241 e possíveis alternativas para enfrentá-los.

### 5.3.1 Despolitização

As formas de legitimação do capitalismo mudam com a queda na crença da ideologia liberal e toda a injustiça verificada no plano material. Com essa queda, segundo Habermas “a legitimação não pode mais ser derivada de uma ordem apolítica como as relações de produção”<sup>197</sup> e se transfere para a figura do Estado ordenado por um “programa compensatório”<sup>198</sup>. Esse programa busca garantir à população uma vida mais digna com direitos sociais assegurados. Mas essa concepção de Estado não é orientada para fins práticos, mas sim em manter a estabilidade e o crescimento econômico, ou seja, o Estado se resume a resolução de problemas técnicos como destaque no item 4.1.3 deste trabalho.

A partir dessa concepção de Estado como agente responsável por resolver problemas técnicos, acontece o fenômeno da despolitização, pois é atribuição dos “técnicos” e não da discussão pública as decisões políticas. Apesar dessa visão tecnocrática da política ser amplamente questionada pelas teorias da democracia ao longo dos séculos, a despolitização continua a ser um problema latente nas democracias contemporâneas como afirmo no item 4.3. Como já abordado, há várias formas e interesses em despolitizar um assunto público e uma dessas formas é o uso de discursos técnicos e científicos, pois: 1) sua linguagem é de difícil acesso; 2) confere legitimidade para as decisões do Estado.

---

<sup>196</sup> MCKENNA, Bernard J.; GRAHAM, Philip. Technocratic Discourse: A Primer. **Journal of Technical Writing and Communication**, 30, (3): 219-247, julho de 2000, p. 4.

<sup>197</sup> HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2014, p. 104.

<sup>198</sup> HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2014, p. 105.

Com relação a análise empírica, na tabela da variável B (forma do discurso técnico) podemos perceber que o uso da técnica de forma exclusiva, isto é, a base argumentativa da fala foi exclusivamente ou predominantemente técnica, é mais presente nos discursos favoráveis com 51,50%, do que nos discursos contrários com apenas 18,43%. Considerando as barreiras linguísticas da técnica, esse dado significa que a oposição tentou dialogar ou tornar o seu discurso mais compreensível à população do que a base governista de Temer. Agora, realizando um cruzamento da variável B (apenas no caso de uso exclusivo da técnica) e da variável C (discurso técnico como interesse público ou o melhor para o público) é possível observar a seguinte ocorrência:

Tabela 12 - Cruzamento variável B e variável C nos discursos contrários e favoráveis à PEC 241

	Uso exclusivo de argumento técnico	
	A FAVOR	CONTRA
Usa argumento técnico como o melhor para o público	<b>62.79%</b>	<b>16.67%</b>
Não usa argumento técnico como o melhor para o público	37.21%	83.33%
	100.00%	100.00%

(Fonte: própria autora)

Nessa tabela, podemos evidenciar a associação entre uso exclusivo da técnica e a técnica como o melhor para o interesse público em 62,79% dos discursos favoráveis e apenas 16,67% nos discursos contrários. Veja, numa sequência argumentativa como essa associação em alto grau pode prejudicar os debates democráticos: um discurso é apresentado com apenas justificativas técnicas que são inteligíveis a maior parte da população ou então discursos que usam a autoridade de especialistas e da ciência em si e na sequência apresenta-se tal alegação como o interesse público ou o melhor para o público. Ora, isso na verdade afasta por completo o público dos processos de decisões. Como essa combinação acontece em maior proporção nos discursos favoráveis a PEC 241 vejamos um exemplo:

ANTONIO BULHÕES (PRB-SP) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, nasce um momento de oportunidades no Brasil. O ambiente entre o caos e a ordem faz proliferar ideias, ações e medidas específicas para conter a degradação do sistema

governamental. O agudo desequilíbrio fiscal e o déficit de 170 bilhões de reais em 2016 foram os motivos últimos que demandaram uma ação concreta do Governo para estancar a crise. Surgiu a Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, para orientar, doravante, os gastos governamentais. A dívida bruta do Brasil, em 2013, era de 51,7% do PIB. Em abril de 2016, já estava em 67,5% do PIB. Em projeção, nos próximos 3 anos, ela poderá alcançar 80% do PIB, ou mais do que isso. Essa situação deprime investimentos, compromete o crescimento da economia e inibe a geração de empregos. Considerando o período 2008-2015, a despesa cresceu 51% acima da inflação, mas a receita evoluiu apenas 14,5% no mesmo período. Houve criação e dispersão de despesas, o que levou ao descontrole do gasto. Quem funciona no mundo da economia sabe que a despesa tende a ser pró-cíclica – a despesa cresce quando a economia cresce e vice-versa. Mas a despesa tem que ser gerida em perspectiva global. Dessa forma, a pretensão do conteúdo da PEC é: a) aumentar a previsibilidade da política macroeconômica; b) fortalecer a confiança dos agentes; c) eliminar a tendência de crescimento real do gasto público; e d) reduzir o risco-país. A consequência será a redução estrutural das taxas de juros. Em perspectiva social, as medidas contidas na PEC 241/16 poderão alavancar a capacidade da economia de gerar emprego e renda, assim como estimular a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. O Novo Regime Fiscal – NRF valerá por mais de 10 anos, tempo necessário para produzir transformações fiscais eficazes para garantir que a dívida pública permaneça em posição de segurança. O foco centraliza-se no crescimento zero da despesa, o que levará a despesa a cair substancialmente ano a ano. Tudo isso visando a modificar a trajetória do gasto público federal – entre 1997 e 2015, o crescimento médio do gasto público federal foi de 5,8% ao ano acima da inflação. O NRF também conservará uma trajetória real constante para os gastos, associada a uma receita variando com o ciclo. Disso resultarão maiores poupanças nos momentos de expansão e menores superávits em momentos de recessão. As metas de resultado primário continuarão como previstas no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Serão utilizados dois parâmetros: a) um instrumento de gestão da estabilidade fiscal no curto prazo (resultado primário); e b) um instrumento de médio/longo prazo (limite da despesa). Para evitar o desequilíbrio fiscal crônico, as pressões para gastar mais serão evitadas pela trava constitucional e valores constantes da LDO, enquanto vigorarem os padrões estipulados pela PEC 241/16. O desenho institucional dessa PEC dificultará, no período de sua vigência, o aumento da despesa primária do Governo Central. Serão adotadas medidas gerenciais e legais adicionais para delimitar o empenho das despesas, limitar a inscrição das despesas em Restos a Pagar e regras mais efetivas e rigorosas para efetuar o cancelamento de Restos a Pagar não processados. As despesas com saúde, em sentido global, não serão afetadas. O Governo Federal resolveu encurtar os prazos constitucionais e aplicar os 15% da receita corrente líquida diretamente no Orçamento para 2017. Quanto à área da educação, também foi adotado o mesmo critério para as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino, oferecendo também à educação a oportunidade de ampliar sua base de cálculo das aplicações mínimas antes de ingressar efetivamente no Novo Regime Fiscal. No caso da saúde e da educação, o que está definido na PEC 241/16 é o piso, e não o teto. Esses valores podem ser incrementados a cada orçamento anual, de acordo com as demandas do Executivo ou do Legislativo. Assim, o que está em jogo é a volta da estabilidade socioeconômica no cenário nacional. É tempo de construir. O momento pede austeridade com as contas públicas e gestão eficiente dos recursos disponibilizados para os diversos órgãos, Estados e Municípios. Dani Rodrik, professor de Harvard, autor do livro *Economics Rules* e estudioso de mercados emergentes, afirmou que quando a turbulência passar, o Brasil estará em posição muito melhor e que cabe às autoridades navegarem nas circunstâncias diversas sem ranço ideológico. A estabilidade socioeconômica no Brasil é o objetivo nacional mais relevante que existe no momento. Compreender a situação e colaborar para o alcance das metas governamentais é **navegar para um País melhor, mais justo e gerador de oportunidades e desenvolvimento para seus cidadãos, empresas e indústrias**. Muito obrigado.<sup>199</sup>

<sup>199</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, ano LXXI, n. 179, 11 de outubro de 2016. Discurso do dep. Antonio Bulhões (PRB-SP), p. 215-216.

Seguindo o posicionamento habermaseano, uma possível solução para tal impasse é através da mediação entre a teoria e práxis política através de um *modelo pragmatista*. Nesse modelo, não há nem uma separação radical entre o conhecimento técnico e a política (modelo decisionista) e nem uma subordinação do primeiro sobre o segundo (modelo tecnocrático), mas sim “uma inter-relação crítica entre ambos”<sup>200</sup>. Para Habermas, apenas o modelo pragmatista se relaciona necessariamente com a democracia. Nesse sentido, deve haver uma tradução bem sucedida dos termos técnicos para o entendimento público e assim permitiria que o público pudesse entender as propostas e os projetos e os discutisse na esfera pública. Essa opinião pública deveria, então, ser institucionalizada na “forma democrática de discussões públicas levada a cabo pelo conjunto de cidadãos”<sup>201</sup>. Mas ao mesmo tempo que isso seria o ideal, segundo Habermas, é uma ingenuidade acreditar na sua concretização devido a esfera pública despolitizada como apontamos no item 4.1.2 e “pelo desenvolvimento interno na própria ciência, que transforma em um problema ainda sem solução a adequada tradução de informações técnicas entre as próprias disciplinas especializadas e, sobretudo, entre as ciências e o grande público”<sup>202</sup>. Como resolver então esse impasse? Habermas explica que a ciência e a técnica devem ser mediadas sempre pela práxis no âmbito político e que o esclarecimento consciente levaria a uma sociedade emancipada.

### 5.3.2 *Ocultamento de interesses*

Segundo Marcuse, como destaque no item 4.1.1, a tecnologia é ideológica pois é um instrumento de controle e dominação. Uma mudança possível dessa estrutura, como ressalta Habermas em sua leitura de Marcuse, seria a revolução histórico-social da técnica e da ciência que substituísse a lógica capitalista interna a ela. Mas para Habermas, a reformulação necessária não se concentra na técnica em si, mas nas relações comunicacionais intersubjetivas dos sujeitos, pois é na esfera da comunicação, a priori, que reside a dominação<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2014, p. 158.

<sup>201</sup> HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2014, p. 161.

<sup>202</sup> HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2014, p. 161.

<sup>203</sup> CARVALHO FILHO, Aldir. “Técnica e Ciência como Ideologia” aos 45. **Pensando – Revista de Filosofia**, Vol. 4, Nº 7, 2013, p. 92.

Para o desenvolvimento das ciências e das técnicas há sempre um pano de fundo que as alicerça, esse pano de fundo é chamado por Habermas de *interesse*. Isso quer dizer que não há conhecimento sem interesse ou conhecimento que possa ser completamente abstraído de seus contextos. Dessa forma, a técnica incide na e para a sociedade, sociedade esta que é móvel e que se autodetermina através de escolhas. Além disso, considerando que existem várias técnicas sociais, existem também várias ideologias que as embasam. Cada ideologia desenvolve a sua técnica, afinal ela se torna essencial no mundo moderno. Mas no contexto político o que deve prevalecer nas discussões públicas? Primeiro, a explicitação da técnica deve ser congruente com a ideologia que a estrutura, isto é, não pode haver um descompasso entre a ideologia, os fins da técnica e o discurso repassado na práxis política. Segundo, e o mais importante, é que as discussões políticas são um “processo universal de formação discursiva da vontade”<sup>204</sup>, ou seja, é pressuposto que haja posicionamento e escolha de ordem prática. Ao invocar a neutralidade das técnicas e das ciências, os participantes do discurso na verdade ocultam os reais interesses e ideologias que os alicerçam enquanto políticos.

Assim, é equivocado colocar os argumentos técnicos como “sem ideologia”, como neutros ou como interesses de todos e de um país, pois vimos que eles correspondem a um interesse e a uma ideologia. No contexto da PEC 241, cruzei os dados da variável A.1 (utilização de discurso técnico) com os dados da variável E (utilização de argumento como neutro). Vejamos o resultado:

Tabela 13 - Cruzamento variável A.1 e variável E nos discursos favoráveis à PEC 241

<b>A FAVOR DA PEC 241</b>		
	Não usa argumento técnico	Usa argumento técnico
Usa argumento neutro	48.15%	<b>68.86%</b>
Não usa argumento neutro	51.85%	31.14%
	100.00%	100.00%

(Fonte: própria autora)

<sup>204</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 32.

Tabela 14 - Cruzamento variável A.1 e variável E nos discursos contrários à PEC 241

CONTRA A PEC 241		
	Não usa argumento técnico	Usa argumento técnico
Usa argumento neutro	39.13%	<b>56.31%</b>
Não usa argumento neutro	60.87%	43.69%
	100.00%	100.00%

(Fonte: própria autora)

Através desse cruzamento é possível identificar que os argumentos que usam a técnica também usam o argumento como neutro em 68,86% das falas à favor da PEC 241 e em 56,31% das falas contra à PEC 241, ou seja, quando se usa um argumento técnico a tendência é colocá-lo, na maioria dos casos, como neutro. Essa associação reforça a falsa concepção de que uma técnica não possui ideologia ou interesses e revela como a dominação capitalista ainda reside na técnica, como afirma Marcuse. Vejamos dois exemplos de como isso ocorreu na prática:

ANTONIO IMBASSAHY (PSDB-BA) - Esta sessão tem caráter histórico. Estamos tratando neste momento de proposta de emenda à Constituição que tem o mesmo conceito da Lei de Responsabilidade Fiscal, que permitiu colocar o Brasil na trilha do desenvolvimento econômico e na moralização do uso do dinheiro da população brasileira. É muito importante, portanto, que esta sessão transcorra o mais célere possível. Ela vai demorar, por certo, toda a tarde e boa parte da noite. Portanto, quero reiterar a presença às Sras. e Srs. Deputados do PSDB em plenário, para que possamos acelerar a votação desta que é uma medida que não pertence ao Governo. **Este não é um projeto partidário, é um projeto de salvação nacional.** Muito obrigado, Sr. Presidente.

EDUARDO CURY (PSDB-SP) - Sr. Presidente, eu só gostaria de realçar, na decisão de agora do Ministro Barroso, do Supremo Tribunal Federal, que tem sua origem na esquerda, uma frase importante: **“A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis e não tem ideologia.”** Esta decisão, que nos dá tranquilidade para que possamos votar hoje a Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, na verdade, no meu entendimento, traz outro marco para o País, principalmente quanto ao aspecto democrático – ela não tem só o aspecto econômico. A partir da aprovação desta PEC, a sociedade poderá distinguir claramente aqueles que realmente defendem a saúde e a educação daqueles demagogos populistas, que prometem tudo e cumprem muito pouco.

Em ambas falas podemos perceber como o discurso é posto como isento de interesses partidários ou em benefício de uma ideologia em específico. Esse ocultamento é uma

característica da crise da legitimidade política que tenta transferir a autoridade da dominação para o campo do conhecimento e do saber. Esse encobrimento ideológico é uma forma anti democrática do discurso, pois desrespeita a autenticidade e pluralidade em busca de um consenso forçado ou de um discurso manipulativo de característica patriótica.

### 5.3.3 Autoritarismo

A sociedade democrática decide qual direção seguir e quais meios seguir para atingir determinados fins. Isso é diferente, por exemplo, nas técnicas do âmbito das ciências naturais que recaem sobre o mundo físico. O mundo físico e natural não advém de escolhas populares ou é pré-determinado pelos seres humanos, ele já é dado pela natureza e é por esse motivo que ele possui uma margem menor de variação e questionamento. Já na sociedade, esse grau de certeza e imposição de uma técnica social é na verdade uma forma de autoritarismo, pois aniquila o pressuposto de soberania popular e da escolha individual.

Mas afinal, como devem ser apresentadas as técnicas sociais nos contextos políticos sem que isso seja autoritário? As técnicas no âmbito político não podem ser colocadas como determinantes e postas como uma única solução frente à realidade social. Ao fazer isso ela impõe um modo de ser e agir do qual instrumentaliza os homens e retira sua autonomia. Enquanto sociedade isso é eliminar o caráter democrático de autodeterminação, e significa a imposição categórica de algum preceito técnico ou científico. A política não é um campo da certeza, a política é o campo da escolha.

Para verificar essa ocorrência nos discursos da PEC, realizei o cruzamento entre a variável A.1 (uso de argumento técnico) e a variável F (uso de argumentos/soluções absolutos e determinantes). Vejamos o resultado:

Tabela 15 - Cruzamento variável A.1 e F nos discursos favoráveis à PEC 241

<b>A FAVOR DA PEC 241</b>		
	Não usa argumento técnico	Usa argumento técnico
Usa argumento determinante	33.33%	67.66%
Não usa argumento determinante	66.67%	32.34%
	100.00%	100.00%

(Fonte: própria autora)

Tabela 16 - Cruzamento variável A.1 e F nos discursos contrários à PEC 241

CONTRA À PEC 241		
	Não usa argumento técnico	Usa argumento técnico
Usa argumento determinante	30.43%	57.34%
Não usa argumento determinante	69.57%	42.66%
	100.00%	100.00%

(Fonte: própria autora)

Nessa tabela, é possível verificar que nos discursos favoráveis a PEC 241 quando se usa um argumento técnico há a chance de 67,66% de colocar o discurso como determinante e quando não se usa o argumento técnico a chance é de 33,33%, é como se as estatísticas invertessem, indicando a tendência de absolutizar e impor um discurso quando se utiliza argumentos técnicos. Nos discursos contrários à PEC 241 podemos perceber também essa tendência, uma vez que quando não é usado argumento técnico se usa argumento determinante em 30,43% ao passo que quando se usa argumento técnico esse índice vai para 57,34%. Como índice maior representa favorável a PEC 241, vejamos um exemplo:

ANDRE MOURA (PSC-SE) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, inicialmente, quero dizer que serei bem claro e, para que não haja dúvidas, vou aproveitar para fazer a leitura de parte da decisão do Ministro Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, que negou a liminar da Oposição, que dizia, meu caro Deputado Rogério Rosso, que essa matéria era inconstitucional [...]. Quero dizer, Sr. Presidente, que **o ajuste fiscal é condição fundamental para a retomada do crescimento econômico.**[...] A verdade vai prevalecer com números, que mostram que, se a regra atual prevalecesse, o orçamento de 2017 para a área da saúde seria de 103 bilhões de reais e que, com a nova regra, o orçamento previsto para a saúde será de 114 bilhões de reais. Haverá um incremento de 11 bilhões de reais, sendo garantida a correção da inflação nos anos subsequentes. Da mesma forma se procedeu em relação à educação. **É assim que nós fazemos: demonstramos com números, enfrentamos as mentiras, enfrentamos aqueles que não têm compromisso com o Brasil, mostramos o compromisso que tem o Governo com a retomada do crescimento, com a estabilidade econômica, com o combate à inflação, com o combate aos juros e com o combate à recessão.** Acima de tudo, como disse o Presidente Michel Temer, o Governo tem o compromisso de buscar a retomada dos empregos. Mais de 12 milhões de pessoas perderam os seus empregos – volto a dizer – por culpa da política econômica equivocada do Governo anterior, do Governo do PT. É assim que a PEC 241 vai tirar de vez o Brasil do vermelho. A PEC 241 é a PEC da responsabilidade [...].

Nessa fala, podemos perceber como o deputado coloca o ajuste fiscal de forma determinística e absoluta, isto é, como se não houvesse outra saída política para a crise econômica.

Em outro fala nesse mesmo sentido o Dep. Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE) cita um artigo publicado na Folha de São Paulo intitulado “PEC 241 ou Morte” para defender a medida. Já no título podemos perceber como os autores colocam a Emenda de forma absoluta e no texto isso fica ainda mais evidente. Vejamos dois trechos do texto:

[...] Que fique claro o que está em jogo: sem essa Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241), perderemos nossa independência. Voltaremos à condição de servos do dragão inflacionário, ressurgido das cinzas para lançar-nos ao caos econômico.

[...] Que o leitor não se iluda: o ajuste vai acontecer de qualquer modo. Resta-nos escolher como.

[...] Há duas opções à PEC 241: o calote explícito da dívida, que nos levaria ao caos econômico, ou o uso do recurso inflacionário, que nos levaria exatamente ao mesmo lugar. O país chegou à encruzilhada. Ou fazemos o ajuste fiscal ou descemos ao desagradável reino de Hades - sem poeta para nos guiar<sup>205</sup>.

Ora, tal forma de usar os argumentos técnicos é colocar a sociedade a serviço da técnica mesmo que isso signifique uma perda democrática e uma perda de direitos. Essa visão encaixa na crítica de Marcuse de como o homem se instrumentaliza e vive para servir ao aparato mecanicista, fazendo a sociedade de serva a uma técnica com interesses ocultos. Esse discurso condicionante associado à esfera do trabalho e do emprego, torna mais evidente a proposta autoritária, pois adentra numa esfera essencial para a vida e a sobrevivência das pessoas em um país como o Brasil, colocando as pessoas em uma posição de coação. Questionar esses discursos e a forma como a técnica é imposta se faz urgente nas ditas democracias contemporâneas. Além de todos esses fatores, o autoritarismo de tal Emenda infringe a escolha do próprio povo sobre a ideologia adotada e que foi eleita democraticamente através do voto, uma escolha que foi em prol do Estado de bem-estar social. Impor arbitrariamente essa técnica liberal, através do poder constituinte derivado, fere a própria legitimidade democrática de soberania do povo e aos projetos práticos construídos historicamente. Além disso, o discurso repassado como se fosse a única alternativa de solução para os problemas do país reforça o uso do discurso técnico de forma manipulativa mais uma vez.

---

<sup>205</sup> GONÇALVES, Carlos Eduardo; RODRIGUES, Mauro, CARVALHO FILHO, Irineu. PEC 241 ou morte!. Folha de São Paulo, 10 de out. de 2016. de Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/10/1821133-pec-241-ou-morte.shtml>.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, primeiro aponto as conclusões da pesquisa. Na sequência, faço uma reflexão das limitações e possíveis novas abordagens do problema abordado. E, por último, registro uma nota sobre uma problemática envolvendo o contexto pandêmico que permeou a realização deste trabalho e a sua relação com o objeto da pesquisa.

### 6.1 Conclusões da pesquisa

Os processos sociais, políticos, econômicos, jurídicos, religiosos, entre outros, estão intimamente relacionados entre si, formando uma rede complexa de variáveis que determina a vida em sociedade. Nesta pesquisa, foi possível reconstruir como a variável moderna de centralização da racionalidade instrumental, que tem suas origens na Revolução Científica, impactou a esfera política e do direito e, comitadamente, desenvolveu uma nova forma de produção econômica que também impactou todas as esferas sociais.

Diante da valorização da técnica, e mais, do processo de cientifização da técnica, os modos da vida cotidiana sofrem uma significativa mudança através do desenvolvimento tecnológico. Ao mesmo tempo, a racionalidade desse sistema passa a ser introjetada socialmente de modo que os próprios desejos (no plano mais íntimo do sujeito) ficam compatíveis com o aparato. Essa tese de Marcuse aponta para uma instrumentalização do homem a serviço do aparato tecnológico.

Ao passo que esse sistema econômico e social se desenvolve, ele enfrenta tensões, contradições e enfrentamentos que rejeitam a absolutização daquilo que teorizou Marcuse. Movimentos sociais e outros atores da esfera pública reivindicam o público em busca de novos direitos. Como isso é possível? A teoria comunicacional habermasiana me parece ter uma explicação bastante razoável. De modo geral, uma vez que os sujeitos interagem por meio da linguagem, há um componente transcendental dentro da própria linguagem que permite a compreensão das mensagens. Esse fato da troca intersubjetiva evidencia que as relações não residem apenas na racionalidade instrumental, mas têm também possibilidades na racionalidade comunicacional. Essa racionalidade do entendimento é que fura as formas de dominação sistêmica e permite que haja outras narrativas.

Diante do contexto de reivindicação do público, as peças do tabuleiro se mexem e o Estado social surge como nova forma de legitimação - é o chamado avanço do capitalismo

tardio. Com isso, as pretensões, anseios, e contextos da esfera pública mudam radicalmente, ocorrendo a despolitização, também chamada por Habermas de sociedade de massas apolítica. O Estado é o responsável técnico para garantir as demandas por direitos e ao mesmo tempo continuar estimulando o capitalismo. Mas o prazo de validade desse modelo era curto demais. Os sistemas econômicos entram em crise novamente, afinal, o capitalismo ainda reside no projeto econômico da sociedade e a retirada de direitos através das medidas de austeridade são uma tendência globalizada.

Não foi diferente no Brasil. A emenda constitucional nº 95 representa o processo do qual acabo de descrever. Os discursos técnicos e científicos são altamente valorizados e, portanto, a classe política os utiliza como forma de despolitizar as discussões de medidas que tem potencial de afetar profundamente a população. Na pesquisa empírica dos discursos em defesa da emenda constitucional nº 95 foi possível constatar que os discursos técnicos se associam com outros discursos bastante preocupantes em termos democráticos. As três principais relações que faço na interpretação dos dados são: discursos técnicos apresentados como interesse público, discursos técnicos apresentados como neutros e discursos técnicos apresentados como determinantes. Essas três relações também estão interconectadas. Afinal, essas relações com a técnica formam um arcabouço de justificação política legítima ou ilegítima? Habermas defende a visão pragmática entre a técnica e política na qual, nem a política se sobrepõe à técnica, e nem a técnica se sobrepõe à política. Essa mediação seria possível através de uma esfera pública politizada e através da tradução dos códigos linguísticos técnicos para o grande público, mas ambas as soluções parecem distantes da realidade brasileira. Não é possível dizer, por exemplo, que houve tradução do código técnico, já que a técnica na verdade foi colocada de forma apolítica - através do medo, do determinismo, da suposta neutralidade e imparcialidade.

Apesar do diagnóstico pessimista, a única possível saída ainda reside na ação comunicacional tendo em vista que ela permite o entendimento intersubjetivo. Porém, acredito que a relação entre a técnica e a política deve sempre ter em vista os direitos historicamente conquistados e positivados pelo poder constituinte originário nas Constituições. Esse grau elevado conferido a tais direitos - que somente podem ser mudados através de um novo poder constituinte originário - não é uma visão tecnicista do Direito, e sim, uma visão política do Direito em respeito à representação máxima da soberania popular contemporânea: o respeito à Constituição e à História, que aconteceram pela via prática e não teórica.

## 6.2 Limitações

Certamente, a presente pesquisa apresenta uma série de limitações de ordem substanciais e metodológicas. A primeira delas se refere aos discursos analisados. Apesar da proposta ser a análise de como os discursos, mesmo que não autênticos, são apresentados no centro das decisões políticas, é inegável reconhecer como a política atual é resolvida por "debaixo dos panos" e não foi diferente com a EC nº 95/2016<sup>206</sup>. O meu ponto não era portanto analisar como as decisões são de fato tomadas, mas como elas são justificadas publicamente. Um outro tipo de análise pode ser capaz de olhar para a tomada de decisão especificamente.

Além disso, uma possível abordagem da esfera pública e dos meios midiáticos também seria necessária para um diagnóstico de como as tentativas de despolitização de fato acontecem - ou não acontecem - na prática social. Vimos no primeiro capítulo a grande reação pública contra a PEC 241/55, ou seja, o tema foi sim tematizado e problematizado em parte da sociedade. Os discursos favoráveis à PEC, principalmente na defesa do emprego e do trabalho, também podem ter sido tidos como relevantes e convincentes para outra parcela da população - fato que somente um estudo mais profundo seria capaz de averiguar.

Por último, destaco que a problemática envolvendo a modernidade brasileira apresenta desafios ainda mais estruturantes para uma autodeterminação política e econômica e para uma ampla democratização, dificuldades que inclusive permeiam o debate técnico-social. O Brasil, além de estar inserido em um mundo altamente globalizado, é altamente dependente de outras forças nacionais, sendo portanto muito difícil ir contra as exigências do capital financeiro externo. Dessa forma, as possibilidades de ação política para conter as sanções econômicas ficam muito restritas.

## 6.3 Uma nota sobre a Covid-19

Essa dissertação foi desenvolvida durante o período de Março/2020 até Fevereiro/2022, período no qual o Brasil e o mundo vivencia a crise pandêmica do vírus SARS-CoV-2. Durante minhas investigações teóricas e as notícias, muitos questionamentos se tornaram presentes. O movimento do negacionismo - seja da existência vírus, seja de medidas profiláticas ou da eficácia da vacina - e a ação (ou omissão) de políticas públicas em sentido contrário às

---

<sup>206</sup>RIBEIRO, Marcelo. Por PEC 241, jantar de Temer custou ao menos R\$ 50 mil. **Exame**, 11 out. 2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/por-pec-241-jantar-de-temer-custou-ao-menos-r-50-mil/>.

recomendações científicas me fizeram indagar profundamente o referencial teórico adotado, afinal, será que a política não deve seguir a técnica de forma irrestrita? Até que ponto se pode ou não deliberar sobre determinadas decisões políticas?

Encontrar respostas sobre essas perguntas foi um processo árduo, mas acredito ter encontrado possíveis esclarecimentos dentro da própria teoria habermasiana. Habermas no prefácio da 2ª edição ao livro “Teoria e Práxis” descreve a diferença entre os objetos das ciências naturais em relação aos objetos das ciências hermenêuticas. Enquanto os primeiros envolvem corpos móveis, coisas, acontecimentos e situações manipuláveis, os segundos envolvem sujeitos falantes e agentes. Enquanto nas ciências naturais é possível trabalhar e teorizar sobre experiências e repetições, nas ciências sociais há o fator da imprevisibilidade dos sujeitos, bem como de seus desejos e suas ações. Isso não quer dizer que há um nível de certeza absoluta que cerca as ciências naturais ou que haja um completo relativismo sobre as ciências sociais, mas que as ciências naturais possuem objetos mais sólidos – e, portanto, mais previsíveis – do que a maleabilidade e variação dos sujeitos nas teorias sociais.

Nas palavras de Habermas: “O saber empiricamente analítico pode adotar a forma de esclarecimentos causais ou de prognósticos determinados que são relacionados a acontecimentos observáveis; o saber hermenêutico possui em regra a forma de uma interpretação de contextos de sentido transmitidos.”<sup>207</sup>. Ou seja, enquanto o primeiro envolve a análise de algo que se configura fora do sujeito – e portanto, fora de contextos, tempos sócio-políticos-econômicos – pois se refere a um objeto determinado, o segundo versa sobre exatamente o seu oposto. O primeiro versa sobre explicações causais (causa e consequência), bem como utiliza-se métodos como a experimentação para o descobrimento de causas, lógica esta que não pode ser transportada para as ciências sobre sujeitos autônomos e imprevisíveis, bem como para comunidades e sociedades.

Seguindo essa fundamentação, as políticas estatais envolvendo objetos das ciências da natureza devem observar as orientações técnicas e especializadas de seus estudiosos e cientistas, especialmente quando envolvem valores de extrema importância como a própria vida. Isso não quer que não possa haver diálogos envolvendo tais políticas - pelo contrário, em respeito ao princípio da teoria da publicidade fundante em qualquer democracia, tais teorias devem ser apresentadas à público de forma clara e compreensível. Segundo a proposição do modelo

---

<sup>207</sup> HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 35.

pragmático entre a técnica e a decisão popular, em casos como o da covid-19, com o mínimo de mediação entre essas esferas talvez não houvesse espaço para o negacionismo.

O modo como o Estado irá viabilizar e operacionalizar tais medidas e políticas é um desafio, mas a omissão e a negação não podem ser uma possibilidade. A omissão e a negação, na verdade, somente evidencia que sua inércia favorece a interesses do próprio capitalismo, afinal, gera custos. Mas ora, se não há custos econômicos suficientes capazes de colocar em prática tais políticas, a discussão é de ordem prática e moral, portanto, passível de ampla deliberação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Chico; VALENTE, Ivan. **Voto em Separado n. 1/CCJC da Emenda à Constituição nº 241 de 2016**. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 02 de ago. de 2016, p. . Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1479792&filenome=Tramitacao-PEC+241/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1479792&filenome=Tramitacao-PEC+241/2016). Acesso em 30 de junho de 2021.

AMARAL, Nelson C. PEC 241: A “morte” do PNE (2014-2014) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. Goiânia: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.32, n.3, set./dez. 2016, p. 653-673. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262/39677>. Acesso em 10 de jul. de 2020.

ARANHA, Flora Augusta Varela. A Relação entre Thomas Hobbes e Hans Kelsen na Construção do Conceito de Sanção. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**. e-ISSN: 2526-012X. Salvador: v. 4, n. 1, p. 77–96, Jan/Jun, 2018.

ARISTÓTELES. **Política**. 3 ed. Brasília: UnB, 1997.

ARTILES, Antonio Martin; LIMA, Maria da Paz Campos. Descontentamento na Europa em tempos de austeridade: Da ação coletiva à participação individual no protesto social. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, THB. **Por uma metodologia do discurso**: noções e métodos para uma análise discursiva. In: Uma trajetória da Arquivística a partir da Análise do Discurso: inflexões histórico-conceituais [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 73-95. ISBN 978-85- 7983-661-9.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, 2017, p. 1-63.

BERRY, Craig; LAVERY, Scott. Towards a Political Economy of Depoliticization Strategies. In: FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 245-265.

BOURDIEU, P. (2002) Against the Policy of Depoliticization. **Studies in Political Economy**, 69:1, 31-41.

BOURDIEU, P.; BOLTANSKI, L.. La production de l’ideologie dominante. 1976. **Recherche en Sciences Sociales**, v. 2, n. 3, pp. 4-73.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>. Acesso em: 30 de junho de 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LXXI, n. 179, 11 de outubro de 2016. Disponível em: <http://imagem.camara.leg.br/diarios.asp>. Acesso em 09 de nov. de 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano LXXI, n. 189, 26 de outubro de 2016. Disponível em: <http://imagem.camara.leg.br/diarios.asp>. Acesso em 09 de nov. de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 95**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. (2016). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 12 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113414.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113414.htm). Acesso em 14 de abr. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113587.htm). Acesso em 14 de set. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm). Acesso em 14 de set. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113978.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113978.htm). Acesso em 14 de set. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113414.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113414.htm). Acesso em 14 de set. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm). Acesso em 20 de fev. de 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução n.º 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2002. Disponível em: [www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf). Acesso em: 30 de junho de 2021.

CARRILLO, Marc. The impact of the crisis on social rights. **Catalan Social Sciences Review**, p. 25-52, 2016.

CARVALHO FILHO, Aldir. “Técnica e Ciência como Ideologia” aos 45. **Pensando – Revista de Filosofia**, Vol. 4, Nº 7, p. 88-98, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/pensando/article/view/1404/1069>. Acesso em 22 de jan. de 2022.

CASSI, Guilherme Helfenberger Galino; GONÇALVES, Oksandro Osdival. Emenda constitucional 95/2016: propósitos e consequências do Novo Regime Fiscal. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.40, n.1, jan./jun.2020, p. 35-57. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/62191>. Acesso em 12 de ago. de 2021.

CATTONI, Marcelo. **Poder Constituinte e Patriotismo Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CHOUCAIR, Thaís dos Santos. **Enquadramentos no Sistema Deliberativo: A discussão sobre o aborto no contexto do Projeto de Lei 5069**. 177fls. Mestrado em Comunicação Social pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

CHRISTODOULIDIS, Emilios. Social rights constitutionalism: An antagonistic endorsement. **Journal of Law and Society**, v. 44, n. 1, p. 123-149, 2017.

CLARK, Giovani; NOCE, Umberto Abreu. A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a Violação da Ideologia Constitucionalmente Adotada. **Revista Estudos Institucionais**, Vol. 3, 2, 2017.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Poder constituinte e patriotismo constitucional. **Revista Argumenta**, Jacarezinho - PR, n. 8, p. 9-56, Fev. 2008. ISSN 2317-3882. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/viewFile/95/95>. Acesso em: 15 de Junho de 2019.

DANTAS, Ivo. Das Disposições Constitucionais Transitórias: uma redução teórica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 126, p. 141-147, abr./jun. 1995. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176315>. Acesso em: 10 ago. 2021. de 2021.

DELGADO, José Luiz. **Disposições Constitucionais Gerais e Disposições Constitucionais Transitórias**. 145 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/35842>. Acesso em: 10 ago. 2021.

FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017. Print ISBN-13: 9780198748977.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. "Hobbes e a Teoria Normativa do Direito". **Revista Brasileira de Filosofia**, São Paulo, vol. XXXIV, fasc. 137, p. 24-30, janeiro - fevereiro - março de 1985.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**, 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FLINDERS, M.; BULLER, J. Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools. **British Politics**, 2006, p. 293 –318.

FREITAS, Hudson Couto Ferreira de. **Poder Constituinte**: Uma reconstrução teórica com base na Teoria Discursiva do Direito e da Democracia de Jürgen Habermas. 2006. 157 f. Dissertação em Direito – Faculdade Mineira de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

GONÇALVES, Carlos Eduardo; RODRIGUES, Mauro, CARVALHO FILHO, Irineu. PEC 241 ou morte!. **Folha de São Paulo**, 10 de out. de 2016. de Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/10/1821133-pec-241-ou-morte.shtml>. Acesso em 10 de jan. de 2022.

GOMES, David F. L. **A Constituição de 1824 e o problema da modernidade**: o conceito moderno de constituição, a história constitucional brasileira e a teoria da Constituição no Brasil. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

GOMES, David F. L.. Brasil, 2020: tentativa de diagnóstico. **Revista de Ciências do Estado**. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, p. 1-39, 2021.

GOMES, David F. L. **Para uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade**: Estudos preparatórios. Volume 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os fundamentos da ordem Jurídica**. 1ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 2002.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. 2ª ed. Tradução de Irene A. Patemot. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRIGGS, Steven; HOWARTH, David; MACKILLOP, Eleanor. The Meta-Governance of Austerity, Localism, and Practices of Depoliticization. In: FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 195-216.

HABERMAS, Jürgen. **Conhecimento e Interesse**. Trad. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HABERMAS, Jürgen. Constitutional Democracy: A paradoxical union of contradictory principles?. **Political Theory**. Vol. 29, No. 6 (Dec., 2001), p. 766-781.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2ª edição, São Paulo: Unesp, 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Denilson Luís Werle. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Na esteira da tecnocracia**: pequenos escritos políticos XII. Trad. Luiz Repa. São Paulo, Editora da Unesp, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Trad. José Luis Etcheverry. Madrid: Cátedra, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa**, Taurus, Madrid, 1987.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria e Práxis**: estudos de filosofia social. Trad. Rúrion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **A nova obscuridade**. Trad. Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Unesp, 2015.

HOBBS, Thomas. **A natureza humana**. In: Os elementos da lei natural e civil. Tradução introdução e notas João Aluísio Lopes. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1979a.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979b.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. **IBGE**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 12 mar. 2021.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Saúde e educação são as prioridades dos brasileiros, aponta Ipea. **IPEA**. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20859](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20859). Acesso em: 10 mar. 2021.

JINKINGS, Ivana, DORIA, Kim e CLETO, Murilo (orgs.). **Por que gritamos golpe?** – Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KRIPPENDORF, K. **Content analysis**: an introduction to its methodology (2nd ed.). California: Sage Publications, Inc, 2004.

LANDWEHR, Claudia. Depoliticization, Repoliticization, and Deliberative Systems. In: FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 49-67.

LIMA, Bruno Morais Avelar. **As manifestações de junho de 2013 e a representação política**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2018.

LUBENOW, Jorge Adriano. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, ISSN-e 2236-8612, Vol. 3, Nº. 1, 2012, págs. 54-95.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução Maria Júlia Goldwasser. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MARCOS, Fabrício Luiz Fernandes. **Antipolítica e Democracia no Pós-2008: Um Estudo sobre os Mecanismos de Despolitização da Esfera Pública no Brasil Atual**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018.

MARCUSE, H. **Algumas implicações sociais da tecnologia moderna**. In: KELLNER, D. (Ed.). *Tecnologia, guerra e fascismo*. São Paulo: UNESP, 1999 [1941]. p. 71-104.

MATTEUCCI, Stefano Civitarese; HALLIDAY, Simon. Constitutional Law and Social Welfare After the Economic Crisis. In: **European Democratic Institutions and Administrations**. Springer, Cham, 2018.

MCKENNA, Bernard J.; GRAHAM, Philip. Technocratic Discourse: A Primer. **Journal of Technical Writing and Communication**, 30, (3): 219-247, julho de 2000. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/41035399\\_Technocratic\\_Discourse\\_A\\_Primer](https://www.researchgate.net/publication/41035399_Technocratic_Discourse_A_Primer). Acesso em 12 de fev. de 2022.

MENÉNDEZ, Agustín J. The crisis of law and the European crises: From the social and democratic Rechtsstaat to the consolidating state of (pseudo-) technocratic governance. **Journal of Law and Society**, v. 44, n. 1, p. 56-78, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez, 2003.

NEUENDORF, K. 2002. **The content analysis guidebook**. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.

NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo & Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OLIVEIRA, Eunício. **Parecer CCJC da Emenda à Constituição nº55 de 2016**. Dispõe sobre admissibilidade, pelo relator na CCJC no Senado Federal, Senador Eunício Oliveira (PMDB/CE), da Emenda à Constituição nº 55 de 2016. Brasília: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Senado Federal, 09 de nov. de 2016. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node08afjly4wfs2igit4fs3jo5zd16779277.node0?codteor=1479001&filename=Tramitacao-PEC+241/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node08afjly4wfs2igit4fs3jo5zd16779277.node0?codteor=1479001&filename=Tramitacao-PEC+241/2016). Acesso em 30 de junho de 2021.

OLIVEIRA, Tiago Bernardon de. O Golpe de 2016: Breve Ensaio de História Imediata sobre Democracia e Autoritarismo. **Historiae**, v. 7, n. 2, p. 191–232, 2017. Disponível em: <https://seer.furg.br/hist/article/view/6726>. Acesso em: 6 jun. 2021.

OSTROM, E. The Danger of Self-Evident Truths. **Political Science & Politics**. 2013, p.33–46.

PELLANDA, Andressa; PIPINIS, Vanessa. **Não é uma crise, é um projeto** – Os efeitos das reformas do Estado entre 2016 e 2021 na Educação: caderno 1. São Paulo, SP: Instituto Campanha, 2021.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.

PLATÃO. **A república**. Introdução, tradução e notas de Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

PRATES, Francisco de Castilho. **Identidade constitucional e interpretação no Estado democrático de Direito**: a assunção do risco. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Coord.). Jurisdição e hermenêutica Constitucional. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

PRONER, Carol. CITTADINO, Gisele. TENENBAUM, Marcio. RAMOS FILHO, Wilson. **A Resistência ao Golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016.

RIBEIRO, Marcelo. Por PEC 241, jantar de Temer custou ao menos R\$ 50 mil. **Exame**, 11 out. 2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/por-pec-241-jantar-de-temer-custou-ao-menos-r-50-mil/>. Acesso em: 6 jan. 2022.

RIBEIRO, Rejane Arruda; PULINO, Lúcia Helena Cavasin Zabotto. Outubro, 2016, Brasil - As ocupações de escolas brasileiras da rede pública pelos secundaristas: contextualização e caracterização. **Psicologia Política**, 19(45), p. 286-300, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **SER Social**, v. 21, n. 44, p. 11–28, 2019. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/23478](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23478). Acesso em: 08 ago. 2021.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

STONE, Diane. Global Governance Depoliticized: Knowledge Networks, Scientization, and Anti-Policy. In: FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; HAY, Colin; WOOD, Matthew. **Anti-Politics, Depoliticization, and Governance**. Published to Oxford Scholarship Online: September, 2017, p. 91-111.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

TAVOLARO, Sergio B. F. Existe uma modernidade brasileira? Reflexões em torno de um dilema sociológico brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 5-22, Outubro de 2005.

UNE - UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. **221 Universidades ocupadas em todo o Brasil!**. Facebook, 13 de nov. de 2016. Disponível em: <https://www.facebook.com/uneoficial/photos/a.242056769155122/1430202747007179/?type=3>. Acesso em 22 de fev. de 2021.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 1998 (1º e 2º vol).