

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; Lucas Gonçalves da Silva; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-594-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito e economia. 3. Desenvolvimento econômico sustentável. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I

Apresentação

O IX Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido de 22 a 26 de junho de 2026, em formato integralmente on-line, contou com o tema “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”. No evento, dentre os diversos grupos de trabalho apresentados, coube a nós coordenar o GT Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I, que nos premiou com artigos de algo nível acadêmico e debates primorosos.

Sabe-se que o desenvolvimento econômico sustentável permeia a ordem constitucional brasileira, e exige a compatibilização entre crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental. A Constituição Federal de 1988 estruturou a ordem econômica brasileira a partir da livre iniciativa, com valorização do trabalho humano e defesa do meio ambiente. Ou seja, estabelece que a atividade econômica deve promover uma existência digna, com preservação ao meio ambiente, bem como atender ao interesse coletivo. Nesse contexto, o Direito Econômico exerce relevante função regulatória ao disciplinar as relações entre Estado e mercado, corrigindo falhas econômicas, preservando a livre concorrência e reduzindo desigualdades sociais.

A sustentabilidade amplia a perspectiva do desenvolvimento econômico sustentado, modelo que imperou no século XX e trouxe os graves problemas ambientais atuais, para reconhecer que o desenvolvimento depende de justiça social, da utilização racional dos recursos naturais e da proteção ambiental para as presentes e futuras gerações. Assim, crescimento econômico e preservação do meio ambiente constituem objetivos complementares, e devem orientar

Tais assuntos nortearam as discussões deste Grupo de Trabalho, que nos premiou com uma tarde de excelentes artigos e debates.

LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DE REFORMAS ECONÔMICAS DE ALTO IMPACTO SOCIAL EM PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE BRASIL E ANGOLA

DEMOCRATIC LEGITIMACY OF ECONOMIC REFORMS WITH HIGH SOCIAL IMPACT FROM A COMPARATIVE PERSPECTIVE BETWEEN BRAZIL AND ANGOLA

Silviclea Da Silva Costa
José Filomeno de Moraes Filho

Resumo

O artigo analisa a legitimidade democrática das reformas econômicas de alto impacto social em perspectiva comparada entre Brasil e Angola, tomando como eixo a relação entre constitucionalismo, custo de vida, justiça distributiva, transparência orçamentária e controle institucional. Parte-se do problema de saber em que medida reformas economicamente justificadas e formalmente legais podem apresentar déficit de legitimidade quando transferem custos sociais de modo regressivo, sem compensação adequada, participação social suficiente ou controle público efetivo. A hipótese sustenta que a legalidade formal e a racionalidade fiscal são condições necessárias, mas insuficientes para legitimar democraticamente reformas que afetem direitos sociais, renda, consumo essencial e proteção de grupos vulneráveis. Metodologicamente, a pesquisa é qualitativa, exploratório-descritiva, bibliográfica e documental, com emprego do método comparativo. O estudo demonstra que Brasil e Angola, embora possuam arranjos institucionais distintos, enfrentam desafio comum: compatibilizar estabilidade financeira e responsabilidade social. Ao final, propõem-se seis parâmetros de legitimação democrática: compatibilidade constitucional material, inteligibilidade pública, participação e escuta institucional, proteção distributiva dos vulneráveis, controle institucional da execução e proporcionalidade social do ajuste.

Palavras-chave: Constitucionalismo, Reformas econômicas, Legitimidade democrática, Custo de vida, Brasil e Angola

Methodologically, the study is qualitative, exploratory-descriptive, bibliographical, and documentary, adopting a comparative method. The article demonstrates that Brazil and Angola, despite having different institutional arrangements, face a common challenge: reconciling financial stability with social responsibility. Finally, it proposes six parameters for democratic legitimation: material constitutional compatibility, public intelligibility, participation and institutional listening, distributive protection of vulnerable groups, institutional control of implementation, and social proportionality of adjustment.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutionalism, Economic reforms, Democratic legitimacy, Cost of living, Brazil and angola

1 INTRODUÇÃO

A legitimidade democrática das reformas econômicas de alto impacto social tornou-se uma das questões mais sensíveis do constitucionalismo contemporâneo. Em sociedades marcadas por desigualdade estrutural, dependência de políticas públicas, instabilidade inflacionária e forte vulnerabilidade social, a validade formal de uma medida econômica não encerra o debate sobre sua aceitabilidade constitucional e democrática.

Há decisões que podem ser regularmente aprovadas, tecnicamente justificadas e fiscalmente coerentes, mas que, ao mesmo tempo, transferem de modo desproporcional o custo do ajuste para grupos com menor capacidade de resistência política e econômica.

O custo de vida, nesse contexto, não deve ser tratado como dado meramente econômico. Quando o preço dos alimentos, da energia, dos transportes, da moradia, dos medicamentos e dos demais bens essenciais se eleva, a cidadania passa a ser afetada em sua dimensão material.

A liberdade formal permanece juridicamente proclamada, mas sua fruição concreta depende da renda disponível, do acesso a serviços públicos, da proteção social e da possibilidade de participação efetiva nas decisões que reorganizam os encargos da vida coletiva.

Por essa razão, a análise constitucional das reformas econômicas precisa ultrapassar a pergunta sobre sua regularidade procedimental e alcançar a pergunta sobre sua legitimidade democrática material.

A presente pesquisa delimita-se ao exame da legitimidade democrática de reformas econômicas de alto impacto social em perspectiva comparada entre Brasil e Angola, com foco na relação entre constitucionalismo, custo de vida, justiça distributiva, transparência orçamentária e controle institucional.

A escolha comparativa se justifica porque os dois países apresentam experiências constitucionais distintas, mas enfrentam desafios comuns: necessidade de sustentabilidade fiscal, pressão sobre despesas públicas, demandas por proteção social e exigência de legitimação pública de políticas econômicas que atingem diretamente a vida cotidiana da população.

A pesquisa parte da seguinte questão: em que medida reformas econômicas de alto impacto social, embora formalmente legais e justificadas por racionalidade fiscal, podem apresentar déficit de legitimidade democrática quando não são acompanhadas de compensação distributiva, justificação pública suficiente, participação social e controle institucional adequado?

A hipótese sustentada é a de que a legalidade formal e a racionalidade fiscal são condições necessárias, mas insuficientes, para legitimar democraticamente reformas econômicas socialmente gravosas.

A legitimidade democrática dessas reformas depende também da proteção dos vulneráveis, da inteligibilidade pública das razões governamentais, da abertura institucional à participação e da distribuição proporcional dos encargos do ajuste.

O objetivo geral é analisar, em perspectiva comparada entre Brasil e Angola, em que medida reformas econômicas de alto impacto social podem apresentar déficit de legitimidade democrática quando afetam o custo de vida e a proteção social.

Como objetivos específicos, busca-se: primeiro, examinar a relação entre constitucionalismo, democracia material e limites normativos da ação econômica estatal; segundo, analisar como reformas econômicas fiscalmente justificadas podem produzir déficit de legitimação quando transferem custos sociais de modo regressivo; terceiro, comparar Brasil e Angola quanto aos mecanismos de transparência, participação, controle orçamentário e proteção social, propondo parâmetros normativos para reformas econômicas constitucionalmente legítimas no Sul Global.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, adequada à compreensão de fenômenos jurídicos em sua complexidade institucional e interpretativa (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 100-104). Adota-se o método comparativo, pois a investigação examina Brasil e Angola, buscando identificar semelhanças e diferenças na formulação e legitimação democrática de reformas econômicas de alto impacto social.

Procedeu-se também com a utilização dos métodos jurídico-descritivo e jurídico-compreensivo, voltados à identificação dos elementos centrais do objeto e à interpretação de seus sentidos e implicações constitucionais (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 94-97).

Como técnicas de pesquisa, empregam-se a pesquisa bibliográfica e documental, com análise de obras teóricas, normas constitucionais, documentos orçamentários e materiais institucionais sobre inflação, custo de vida, orçamento público e política econômica.

A escolha metodológica guarda coerência com o problema, o objeto e os resultados pretendidos, assegurando compatibilidade entre a estratégia de pesquisa e a natureza da investigação desenvolvida (Guimarães; Ramos Neto; Boumann, 2023, p. 23-24).

A comparação será conduzida a partir de três eixos comuns: a forma de justificação oficial da política econômica, os mecanismos de transparência e controle, e a presença de salvaguardas sociais voltadas à proteção de grupos vulneráveis.

2 CONSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA MATERIAL E LIMITES DA AÇÃO ECONÔMICA ESTATAL

A primeira exigência analítica do tema consiste em afastar a compreensão da política econômica como esfera neutra ou exclusivamente técnica. Em Estados constitucionais democráticos, escolhas fiscais, tributárias, monetárias e orçamentárias distribuem custos, definem prioridades públicas e condicionam o exercício real de direitos.

Nesse sentido, a política econômica deve ser compreendida como forma de exercício do poder estatal, e não como simples administração de recursos escassos. Essa leitura encontra apoio em Weber, para quem, como formação especial, a comunidade política não existe como simples comunidade econômica, pois ultrapassa a disposição diretamente econômica sobre bens materiais e serviços (Weber, 2004, p. 155-156).

No caso brasileiro, essa exigência decorre diretamente da Constituição de 1988, que adota a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, estabelece a redução das desigualdades como objetivo fundamental e subordina a ordem econômica e social à justiça social e ao bem-estar coletivo conforme arts. 1º, III; 3º, III; 170; 193 (Brasil, 1988), arts). Assim, reformas econômicas não devem ser avaliadas apenas pela eficiência fiscal, mas também por seus impactos sobre dignidade, desigualdade, proteção social e acesso a bens essenciais.

Essa vinculação constitucional da economia impede que reformas fiscais sejam tratadas como escolhas puramente administrativas. Quando o Estado altera prioridades orçamentárias, redefine despesas, reorganiza subsídios ou modifica a forma de financiamento de políticas públicas, ele também interfere nas condições materiais de acesso aos direitos.

Por isso, a análise da legitimidade democrática não se limita à verificação da competência formal do órgão decisório, mas exige examinar se a medida preserva coerência com os compromissos constitucionais de justiça social, redução das desigualdades e proteção da cidadania material. No contexto brasileiro, essa leitura permite compreender que a ordem econômica não está separada da ordem social, pois ambas se subordinam à realização da existência digna e do bem-estar coletivo, arts. 170 e 193 (Brasil, 1988), arts.).

Esse enquadramento encontra apoio em Oscar Vilhena Vieira, para quem as constituições, mais do que um conjunto de normas superiores, são dispositivos destinados a habilitar a democracia, regular o exercício do poder e estabelecer parâmetros de justiça nas relações entre as pessoas e entre cidadãos e Estado.

Ao tratar da experiência constitucional brasileira, o autor afirma que a Constituição de 1988 contribuiu para a consolidação democrática, a modernização das relações sociais e a implementação incremental de seus objetivos. Contudo, observa que os direitos fundamentais

e um conjunto de políticas públicas passaram a ser ameaçados por crescente descontrole fiscal, em grande medida associado a gastos de natureza regressiva, em contexto de crise econômica, conflito distributivo e descrédito das instituições políticas (Vieira, 2018, p. 11-13).

Na experiência angolana, a Constituição também incorpora compromissos materiais relevantes para a avaliação democrática da política econômica. O preâmbulo afirma a construção de uma sociedade fundada na igualdade, na justiça, no desenvolvimento e na dignidade das pessoas; além disso, o artigo 236 estabelece limites materiais à revisão constitucional, entre os quais a dignidade da pessoa humana, o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias, o Estado de direito, a democracia pluralista, a separação e interdependência dos órgãos de soberania e a autonomia local, art. 236 (Angola, 2021), art.).

Esses elementos permitem compreender que a política econômica, ainda quando organizada por lei orçamental ou por medidas administrativas, deve permanecer juridicamente vinculada a um projeto constitucional de proteção da pessoa e de responsabilidade pública.

Essa exigência ganha densidade especial quando se observa a burocratização contemporânea da decisão econômica. Weber mostra que a administração moderna tende a concentrar saber técnico, criando distância entre o funcionamento real do poder e a compreensão dos cidadãos. Por isso, os parlamentos modernos são relevantes não apenas como órgãos legislativos, mas também como instrumentos de publicidade e controle da administração, sobretudo em matéria orçamentária (Weber, 2004, p. 560-561).

A tecnificação da política econômica, portanto, não elimina a necessidade de legitimação democrática; ao contrário, intensifica essa necessidade, pois decisões tomadas em linguagem técnica podem produzir efeitos diretos sobre a alimentação, o transporte, a energia, o emprego e a proteção social.

Dessa articulação resulta uma premissa central: a legalidade formal de uma reforma econômica não equivale, por si só, à sua legitimidade democrática. Uma medida pode respeitar o procedimento legislativo e apresentar justificativa fiscal, mas ainda assim ser insuficiente se ampliar vulnerabilidades sociais, ocultar seus efeitos distributivos ou restringir a participação pública. Por isso, reformas econômicas devem ser avaliadas não somente pela regularidade formal, mas também por seus impactos sobre direitos, justiça social, transparência e controle democrático.

3 REFORMAS ECONÔMICAS, CUSTO DE VIDA E DÉFICIT DE LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA

O segundo eixo do problema está na tensão entre racionalidade fiscal e transferência social dos custos do ajuste. Reformas econômicas são frequentemente justificadas pela

necessidade de equilíbrio das contas públicas, estabilidade de preços ou atração de investimentos. Contudo, essas finalidades não eliminam a exigência de controle democrático de seus efeitos concretos.

Quando o ajuste fiscal se realiza por aumento de tributos indiretos, redução de subsídios, contenção de políticas sociais ou encarecimento de bens essenciais, seus impactos tendem a recair de forma mais intensa sobre famílias de menor renda. O IBGE esclarece que o INPC mede a variação do custo de vida de famílias com renda mensal de um a cinco salários-mínimos, grupos mais sensíveis às variações de preços porque tendem a comprometer seus rendimentos com itens básicos, como alimentação, medicamentos e transporte (IBGE, [s. d.]).

Além disso, estudo do IPEA indica que os tributos indiretos representavam, para os 10% mais pobres, quase um quarto da renda total, ao passo que, nos décimos superiores, esse peso era inferior a 9% (Silveira *et al.*, 2022, p. 23). Assim, a questão constitucional não é apenas saber se a medida contribui para o equilíbrio macroeconômico, mas se seus custos foram distribuídos de modo socialmente justificável.

Nesse contexto, o custo de vida funciona como categoria de mediação entre a política econômica e a cidadania material, pois permite relacionar decisões fiscais, tributárias e orçamentárias ao acesso concreto a bens essenciais. Por isso, a legitimidade democrática de reformas econômicas não pode ser aferida apenas pela racionalidade fiscal declarada, devendo considerar também seus impactos materiais sobre a proteção social, a redução das desigualdades e a capacidade concreta de exercício da cidadania, segundo arts. 3º, III; 6º; 170; 193 (Brasil, 1988), arts.).

A Lei angolana n.º 14/25, que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2026, pode ser utilizada como documento relevante para observar a tensão entre disciplina financeira e legitimação social. O texto legal apresenta o orçamento como instrumento central da política econômica e financeira do Estado angolano e disciplina mecanismos de financiamento, gestão da dívida pública, execução orçamental e fiscalização preventiva, arts. 5.º, 6.º, 10.º e 11.º (Angola, 2025), arts.).

Para os fins deste estudo, o ponto relevante não está nos valores globais do orçamento, mas na forma como o documento permite analisar a relação entre planejamento fiscal, execução da despesa pública e responsabilidade social da política econômica. A mesma lei também permite examinar como a disciplina orçamental pode conviver com salvaguardas sociais.

Ao tratar da execução do orçamento, o diploma prevê critérios de gestão, condiciona a autorização e o pagamento de despesas à inscrição orçamental, à cabimentação e à programação financeira, além de admitir cativação de dotações, com ressalvas para remunerações salariais e

projetos dos setores da saúde, educação e combate à pobreza, conforme, art. 10.º, n. 1-5, (Angola, 2025), art.).

Para a análise de legitimidade democrática, esse ponto é relevante porque indica que o ajuste orçamental não deve ser examinado apenas como técnica fiscal, mas também como decisão pública capaz de afetar áreas socialmente sensíveis, especialmente saúde, educação, combate à pobreza e proteção social.

Além disso, o OGE angolano prevê mecanismos de afectação de receitas e de vinculação de recursos a finalidades públicas específicas, como a afectação de parte da receita do Imposto Especial de Consumo incidente sobre tabaco e bebidas espirituosas ao departamento responsável pela saúde pública, para comparticipação na aquisição de medicamentos, art. 9.º, n. 4, (Angola, 2025), art.).

No caso brasileiro, o Orçamento Cidadão do PLOA 2026 permite observar outra dimensão da legitimidade econômica: a inteligibilidade pública da decisão orçamentária. O documento afirma que o orçamento público é instrumento pelo qual o governo estima receitas e autoriza gastos, apresentando receitas e despesas de forma organizada e tornando-se instrumento de controle social das ações governamentais.

Define ainda a transparência orçamentária como prática de disponibilização oportuna, clara, compreensível e sistemática de informações fiscais relevantes (Brasil, 2025, p. 6-7). Essa linguagem é juridicamente importante porque reconhece que o orçamento não se legitima apenas pela aprovação formal; ele precisa ser compreensível aos governados.

A estrutura de prioridades do PLOA brasileiro também permite observar a tentativa de vincular política econômica e proteção social. O documento destaca, entre as prioridades do PLOA 2026, o eixo “Combate à Fome e Redução das Desigualdades”, bem como objetivo específico voltado à redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio de transferência direta de renda (Brasil, 2025, p. 23-24).

A leitura dos documentos oficiais de Brasil e Angola permite perceber que a política econômica, nos dois casos, é apresentada em conexão com alguma forma de responsabilidade social. Em Angola, o OGE não se limita à disciplina financeira, pois também contempla mecanismos de participação, afectação de receitas, acompanhamento da execução e transparência orçamental, segundo arts. 8.º, 9.º, n. 4, 10.º, n. 19, 13.º e 14.º, (Angola, 2025), arts.).

No Brasil, o Orçamento Cidadão do PLOA apresenta a peça orçamentária como instrumento de transparência e controle social, ao definir o orçamento público como instrumento de organização das receitas e despesas governamentais e de controle social, além

de destacar prioridades relacionadas ao combate à fome, à redução das desigualdades e à transferência direta de renda (Brasil, 2025, p. 7 e 23-24).

O problema permanece, contudo, quando a justificação pública não permite compreender claramente quem ganha, quem perde e quais compensações são oferecidas. Reformas econômicas de alto impacto social podem produzir um fenômeno de assimetria informacional: o Estado domina os dados fiscais, os modelos econômicos e a linguagem técnica, enquanto a população experimenta os efeitos sob a forma de aumento de preços, perda de renda ou redução de serviços. Daí a importância de Weber para a leitura crítica do orçamento: se a burocracia concentra saber especializado, o controle parlamentar e a publicidade administrativa tornam-se condições de legitimação e não simples formalidades (Weber, 2004, p. 560-561; p. 575).

A legitimidade democrática também exige mediação institucional dos conflitos distributivos. O Federalista oferece uma chave importante para esse ponto ao defender a república representativa como mecanismo de processamento de interesses diversos em sociedades extensas e complexas. A decisão pública, nessa tradição, não é simples expressão imediata de vontade, mas resultado de filtragem institucional, deliberação e responsabilidade (Hamilton; Madison; Jay, 2003, p. 81-82).

Em matéria econômica, isso significa que reformas socialmente gravosas devem passar por instâncias capazes de expor conflitos, corrigir excessos, ouvir grupos afetados e impedir que a urgência fiscal se converta em imposição unilateral.

A dimensão participativa é reforçada por Tocqueville. Para ele, a vida democrática depende da possibilidade de associação, circulação de informações e ação coletiva; sem isso, os indivíduos tendem ao isolamento, e o poder central encontra menos resistência social (Tocqueville, 2004, p. 137-140).

O aumento do custo de vida, quando vivido de modo disperso por milhões de famílias, pode gerar sofrimento social sem produzir controle democrático. Somente quando há transparência, organização coletiva e canais de participação o problema se converte em questão pública. Assim, reformas econômicas legítimas devem ser não apenas juridicamente aprovadas, mas socialmente explicáveis e politicamente contestáveis.

Em síntese, o déficit de legitimação democrática das reformas econômicas não decorre da simples existência de ajuste, austeridade, reorganização fiscal ou mudança regulatória. Ele aparece quando essas medidas incidem sobre a vida material dos cidadãos sem demonstração adequada de necessidade, proporcionalidade, distribuição equitativa dos custos, proteção de grupos vulneráveis e abertura ao controle público.

A legalidade confere validade ao ato; a legitimidade democrática exige algo mais: exige que o Estado explique por que a medida é necessária, demonstre que seus efeitos foram avaliados, proteja quem não pode suportar sozinho o custo do ajuste e submeta sua execução a fiscalização institucional e social.

4 BRASIL E ANGOLA EM PERSPECTIVA COMPARADA: PARÂMETROS DE LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA NO SUL GLOBAL

A comparação entre Brasil e Angola revela aproximações e diferenças relevantes. A aproximação principal está no fato de que ambos os países constitucionalizam, ainda que de modos distintos, a relação entre economia, justiça social e responsabilidade pública. No Brasil, a ordem econômica é expressamente vinculada à existência digna e à justiça social, enquanto a ordem social se orienta pelo bem-estar e pela justiça sociais, conforme arts. 170 e 193 (Brasil, 1988), arts.).

Em Angola, a Constituição afirma o compromisso com a dignidade da pessoa humana, a justiça, o desenvolvimento e a democracia pluralista, além de estabelecer limites materiais voltados à proteção do Estado de direito e dos direitos fundamentais nos termos do art. 236 (Angola, 2021), art.). Em ambos os casos, a economia não está fora do constitucionalismo; ela integra o próprio projeto constitucional.

A diferença institucional relevante para a comparação está nos mecanismos pelos quais cada ordem constitucional organiza a decisão, a execução e o controle da política econômica. No Brasil e em Angola, a análise da legitimidade democrática exige observar quem decide, como justifica, quem controla e quais grupos sociais são protegidos durante a execução das medidas econômicas.

A comparação proposta, portanto, não busca afirmar identidade entre os dois sistemas, mas identificar como diferentes arranjos constitucionais enfrentam problema semelhante: a necessidade de justificar democraticamente decisões econômicas que produzem efeitos sociais relevantes.

A utilidade do método comparativo está justamente em permitir que experiências institucionais distintas sejam observadas a partir de critérios comuns de análise, sem apagar suas especificidades históricas, políticas e normativas.

Assim, Brasil e Angola são examinados não como modelos equivalentes, mas como realidades constitucionais que permitem refletir sobre a relação entre decisão econômica, controle público e proteção social em contextos marcados por desigualdades e demandas materiais intensas.

No caso brasileiro, essa análise institucional deve considerar a forma federativa do Estado e a distinção entre soberania e autonomia. Bercovici (2026) observa que não existe um modelo abstrato e puro de federalismo, mas soluções históricas concretas de organização estatal, afirmando que o federalismo não se opõe à unidade do Estado, pois busca realizar a unidade respeitando a pluralidade.

Nessa perspectiva, a autonomia dos entes federados não significa fragmentação da soberania, mas exercício de poderes próprios dentro dos limites da ordem constitucional comum. Para os fins deste artigo, essa leitura é relevante porque permite compreender que a política econômica e orçamentária brasileira deve ser analisada em uma estrutura constitucional que combina unidade estatal, repartição de competências, controle institucional e responsabilidade pública (Bercovici, 2026, p. 19-20; 27-28).

Na experiência angolana, a análise institucional assume outro ponto de partida, pois a Constituição preserva a natureza unitária do Estado e estabelece limites materiais relacionados à dignidade da pessoa humana, ao Estado de direito, à democracia pluralista, à separação e interdependência dos órgãos de soberania e à autonomia local, segundo art. 236 (Angola, 2021), art.). Assim, o custo de vida deve ser analisado não apenas como problema econômico, mas também como problema institucional: importa saber quem decide, como justifica, quem controla e quais grupos sociais são protegidos pelos mecanismos de execução.

O Orçamento Cidadão reforça essa dimensão ao apresentar o processo orçamentário em linguagem acessível e associá-lo ao controle social, à publicidade e à clareza das informações fiscais (Brasil, 2025, p. 6-10). Essa escolha não é meramente pedagógica. Ao traduzir a linguagem orçamentária para a sociedade, o Estado amplia as condições para que cidadãos compreendam prioridades, avaliem gastos e questionem a compatibilidade entre promessas constitucionais e alocação concreta de recursos.

Em Angola, a Lei n.º 14/25 combina centralidade executiva, disciplina orçamental e mecanismos de participação, publicidade e acompanhamento da execução orçamental, ao prever orçamento participativo, regras de execução orçamental, envio trimestral de elementos para avaliação da execução das despesas, publicidade trimestral do resultado da execução do OGE e submissão trimestral do Balanço da Execução Orçamental à Assembleia Nacional, consoante, arts. 8.º, 10.º, n. 19, 13.º e 14.º, (Angola, 2025), arts.).

O primeiro parâmetro de legitimação democrática é a compatibilidade constitucional material. Reformas econômicas de alto impacto social não devem ser avaliadas apenas por sua autorização formal, mas também por sua coerência com os fins constitucionais de dignidade, igualdade, justiça social e proteção dos vulneráveis.

No Brasil, isso exige respeito à redução das desigualdades, à proteção social, à existência digna e à justiça social em conformidade com os arts. 3º, III; 6º; 170; 193 ((Brasil, 1988), arts.). Em Angola, exige compatibilidade com a dignidade da pessoa humana, o Estado de direito, a democracia pluralista e o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias, de acordo com o art. 236 (Angola, 2021), art.).

O segundo parâmetro é a inteligibilidade pública. Uma reforma econômica socialmente gravosa só pode ser democraticamente legitimada se suas razões, efeitos e alternativas forem explicados em linguagem acessível. O Orçamento Cidadão brasileiro fornece um modelo de pedagogia institucional ao definir orçamento e transparência de forma compreensível e voltada ao controle social (Brasil, 2025, p. 6-7).

Em Angola, a previsão de publicidade trimestral da execução orçamental no OGE 2026 cumpre função semelhante, pois permite acompanhar a distância entre o orçamento aprovado e sua execução concreta de acordo com os arts. 11º, 12º, 13º, 14º e 15º (Angola, 2025), arts.). Sem inteligibilidade, a decisão econômica pode permanecer legal, mas torna-se socialmente opaca.

O terceiro parâmetro é a participação e a escuta institucional. A democracia material não exige que toda decisão econômica seja decidida diretamente por todos os cidadãos, mas exige que os grupos afetados tenham canais de manifestação, contestação e influência. O Federalista lembra que a representação política existe para processar conflitos em sociedades complexas, evitando que interesses momentâneos ou concentrados capturem o poder (Hamilton; Madison; Jay, 2003, p. 84).

Tocqueville, por sua vez, mostra que a liberdade democrática depende de práticas associativas e de circulação de informações que retirem os indivíduos do isolamento (Tocqueville, 2004, p. 137-140). Desse modo, orçamento participativo, audiências públicas, consulta social, atuação parlamentar e controle social não são adornos procedimentais; são mecanismos de legitimação da decisão econômica.

O quarto parâmetro é a proteção distributiva dos vulneráveis. Reformas econômicas são democraticamente frágeis quando deslocam o peso do ajuste para os grupos com menor renda, menor representação política e menor capacidade de absorver choques de preços. A experiência brasileira, ao destacar no PLOA prioridades como combate à fome, redução das desigualdades e transferência de renda a famílias em situação de vulnerabilidade, reconhece que política orçamentária e proteção social devem caminhar juntas (Brasil, 2025, p. 23-24).

A experiência angolana, ao prever ressalvas à cativação de dotações para projetos dos setores da saúde, educação e combate à pobreza, bem como o envio trimestral de elementos

necessários à avaliação da execução das despesas, indica preocupação semelhante, segundo art. 10.º, n. 5 e 19 (Angola, 2025), art.). A legitimidade democrática aumenta quando a reforma identifica os grupos atingidos, justifica seus efeitos e prevê mecanismos proporcionais de proteção.

O quinto parâmetro é o controle institucional da execução. Reformas econômicas podem ser justificadas na aprovação e deslegitimadas na execução. Por isso, a fiscalização não deve incidir apenas sobre o ato normativo inicial, mas também sobre seus resultados.

No caso angolano, a lei orçamental prevê mecanismos de acompanhamento, publicidade e controle da execução orçamental, especialmente ao exigir o envio trimestral de elementos para avaliação da execução das despesas, a publicidade trimestral do resultado da execução do OGE e a submissão trimestral do Balanço da Execução Orçamental à Assembleia Nacional, nos termos dos arts. 10.º, n. 19, 13.º e 14.º (Angola, 2025), arts.).

No caso brasileiro, o Orçamento Cidadão reforça a importância da transparência e do controle social sobre as escolhas públicas ao definir o orçamento público como instrumento de organização das receitas e despesas e de controle social das ações governamentais (Brasil, 2025, p. 7). A exigência comum é a mesma: o Estado deve prestar contas não apenas da intenção da reforma, mas também de seus efeitos efetivos.

O sexto parâmetro é a proporcionalidade social do ajuste. Em contextos de crise fiscal, medidas restritivas podem ser necessárias, mas sua legitimidade depende da preservação de núcleos essenciais de proteção social.

No caso brasileiro, essa exigência decorre da própria Constituição, que reconhece direitos sociais como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia e transporte, além de subordinar a ordem econômica e social à existência digna, à justiça social e ao bem-estar coletivo, de acordo com os arts. 6º, 170 e 193 (Brasil, 1988), arts.).

Os seis parâmetros propostos devem ser compreendidos de forma articulada, e não como critérios isolados. A compatibilidade constitucional material define o limite normativo da reforma; a inteligibilidade pública permite que suas razões sejam compreendidas; a participação e a escuta institucional abrem espaço para contestação e influência social; a proteção distributiva dos vulneráveis impede que o ajuste se converta em transferência regressiva de encargos.

E também o controle institucional da execução permite acompanhar os efeitos posteriores da medida; e a proporcionalidade social do ajuste funciona como critério de equilíbrio entre necessidade fiscal e preservação dos direitos. Em conjunto, esses elementos

deslocam a análise da mera legalidade formal para uma avaliação mais exigente da legitimidade democrática material.

A comparação entre os documentos oficiais de Brasil e Angola permite perceber que ambos procuram vincular a política econômica a alguma forma de responsabilidade social. Em Angola, a Lei n.º 14/25 permite observar a articulação entre disciplina orçamental, participação, acompanhamento da execução, publicidade institucional e proteção de áreas socialmente relevantes consoante os arts. 8.º, 10.º, 13.º e 14.º (Angola, 2025), arts.).

No Brasil, o Orçamento Cidadão do PLOA apresenta a peça orçamentária como instrumento de transparência e controle social, destacando prioridades relacionadas ao combate à fome, à redução das desigualdades e à transferência direta de renda (Brasil, 2025, p. 7 e 23-24).

Desse modo, tanto no Brasil quanto em Angola, a política econômica não deve ser justificada apenas por metas fiscais, como equilíbrio das contas públicas ou controle de gastos. Ela também precisa ser explicada a partir de seus efeitos sociais e distributivos, isto é, considerando quem será mais afetado pela medida, quais grupos serão protegidos e de que forma os encargos econômicos serão repartidos.

Dessa forma, a legitimidade democrática não decorre automaticamente de nenhum instrumento isolado. Transparência sem proteção social é insuficiente; proteção social sem controle público é frágil; disciplina fiscal sem participação tende à imposição; e participação sem dados compreensíveis tende à formalidade vazia.

A aproximação entre os dois casos demonstra que a legitimidade democrática das reformas econômicas depende de uma dupla exigência: de um lado, clareza técnica e publicidade dos indicadores utilizados pelo Estado; de outro, avaliação material dos efeitos dessas decisões sobre grupos vulneráveis.

Em ambos os países, portanto, a questão constitucional decisiva não é apenas saber se a medida econômica foi legalmente aprovada, mas se ela foi publicamente justificada, socialmente compensada e institucionalmente controlada em face de seus impactos concretos sobre o custo de vida.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida permite afirmar que reformas econômicas de alto impacto social não podem ser legitimadas apenas pela legalidade formal nem pela racionalidade fiscal. Em Estados constitucionais democráticos, a política econômica é parte do exercício do poder e, por isso, deve responder a critérios materiais de dignidade, igualdade, justiça social, participação e controle.

Quando uma reforma afeta preços, renda, consumo essencial, serviços públicos e proteção social, ela incide diretamente sobre as condições concretas de exercício da cidadania.

A hipótese inicial foi confirmada. A validade formal de uma medida econômica é necessária, mas insuficiente para assegurar legitimidade democrática robusta. Reformas podem ser juridicamente aprovadas e, ainda assim, apresentar déficit de legitimidade quando transferem encargos de modo regressivo, obscurecem seus efeitos sociais, reduzem a capacidade de controle público ou deixam de proteger grupos vulneráveis.

O problema central, portanto, não é a existência de disciplina fiscal, mas a forma como essa disciplina se compatibiliza com os compromissos constitucionais de justiça social e proteção material da cidadania.

O primeiro objetivo específico foi atendido ao demonstrar que constitucionalismo e democracia material impõem limites normativos à ação econômica estatal. A economia não é esfera neutra, externa à Constituição. Ela organiza recursos, distribui encargos e condiciona a efetividade dos direitos.

O segundo objetivo foi alcançado ao evidenciar que reformas econômicas podem gerar déficit de legitimação quando a racionalidade fiscal se autonomiza da proteção social e quando o custo de vida recai mais intensamente sobre os grupos socialmente vulneráveis. O terceiro objetivo foi cumprido pela comparação entre Brasil e Angola, que permitiu identificar mecanismos de transparência, participação, controle e proteção social nos documentos orçamentários analisados.

A comparação demonstrou que Brasil e Angola apresentam trajetórias institucionais distintas, mas compartilham o desafio de legitimar decisões econômicas que atingem diretamente a vida cotidiana da população. O Brasil oferece exemplo de pedagogia orçamentária e controle social por meio do Orçamento Cidadão e da explicitação de prioridades sociais no PLOA 2026.

Angola, por sua vez, apresenta uma lei orçamental que combina centralidade executiva, disciplina fiscal, orçamento participativo, publicidade da execução, fiscalização preventiva e salvaguardas para setores sociais. Em ambos os casos, a legitimidade democrática depende menos da existência isolada desses instrumentos e mais de sua efetiva articulação.

Como resultado, propõem-se seis parâmetros para aferir a legitimidade democrática de reformas econômicas de alto impacto social: compatibilidade constitucional material; inteligibilidade pública; participação e escuta institucional; proteção distributiva dos vulneráveis; controle institucional da execução; e proporcionalidade social do ajuste.

Esses critérios permitem deslocar o debate da mera validade formal para a legitimidade democrática material, especialmente em contextos do Sul Global, onde desigualdades históricas tornam socialmente mais intenso o impacto das decisões econômicas.

Conclui-se, portanto, que reformas econômicas só podem ser consideradas democraticamente legítimas quando combinam responsabilidade fiscal e responsabilidade social. A disciplina financeira é relevante, mas não basta. É indispensável que o Estado explique suas escolhas, demonstre seus efeitos, distribua os encargos de modo proporcional, proteja os grupos vulneráveis, abra canais de participação e submeta a execução a controle público efetivo. Fora desse conjunto, a reforma pode conservar legalidade formal, mas permanecerá democraticamente incompleta.

REFERÊNCIAS

ANGOLA. **Constituição da República de Angola**. Republicada pela Lei n.º 18/21, de 16 de agosto. Diário da República, Luanda, I Série, n. 154, 16 ago. 2021. Disponível em: https://www.tribunalconstitucional.ao/media/c3znxqcd/2021-leian-18_16-agosto_cra_so_txt.pdf. Acesso em: 18 abr. 2026.

ANGOLA. **Lei n.º 14/25, de 30 de dezembro**. Aprova o Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2026. Diário da República, Luanda, I Série, n. 244, 30 dez. 2025. Disponível em: <https://www.ucm.minfin.gov.ao/cs/groups/public/documents/document/aw41/mje2/~edisp/minfin5216784.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento cidadão: **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2026**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/ploa-2026-orcamento-cidadao.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2026.

BERCOVICI, Gilberto. Federalismo, soberania e relações exteriores. In: BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. **Soberania, autonomia e imunidade de jurisdição**. Curitiba: IODA, 2026. p. 19-72.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; RAMOS NETO, Newton Pereira; BOUMANN, Gabrielle Amado. A metodologia da pesquisa no direito: a análise decisória aplicada à gestão

de precedentes judiciais. In: GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia; FELGUEIRAS, Sergio Ricardo Costa Chagas; CASTELO BRANCO, Thayara Silva (org.). **Aspectos metodológicos da pesquisa em direito**: fundamentos epistemológicos para o trabalho científico. São Luís: EDUFMA, 2023. p. 17-38.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

IBGE. **Inflação**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, [s. d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 19 abr. 2026.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PALOMO, Theo Ribas; CORNELIO, Felipe Moraes; TONON, Marcelo Resende. Tributação indireta: alíquotas efetivas e incidência sobre as famílias. Brasília, DF: **IPEA**, 2022. Texto para Discussão, n. 2823. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/a68d8baf-4854-47b8-92d5-2eccd432a042/content>. Acesso em: 24 abr. 2026.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: sentimentos e opiniões. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.