



# CONSTITUIÇÕES ECONÔMICAS NO SÉCULO XX E A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: O ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE NO BRASIL

ECONOMIC CONSTITUTIONS OF THE XX CENTURY AND THE  
CURRENT BRAZILIAN ECONOMIC CONSTITUTION: THE  
PERMANENT STATE OF EXCEPTION IN BRAZIL

---

**Maria Helena Ferreira Fonseca Faller**

Graduada em Direito pelas Faculdades Integradas Curitiba, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora das Faculdades Integradas do Brasil – Unibrasil, Departamento de Ciências Jurídicas. Diretora Jurídica da Associação Nacional por uma Economia de Comunhão. Endereço de correspondência: Walenty Golas, 371, apt. 802/C, Ecoville, Curitiba/PR. E-mail: mariahelena@faller.com.br. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/4934559490717418>.

**Ubaldo Cesar Balthazar**

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Mestre em Direito pela mesma universidade. Doutor em Direito pela "Université Libre de Bruxelles", Bélgica (1993). Professor Associado II da Universidade Federal de Santa Catarina. Atua na área do Direito Tributário. Endereço de correspondência: CCJ/UFSC, Campus Universitário, Trindade, CEP 88040-900 Florianópolis, SC. E-mail: ubalth@gmail.com. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/7245464398673558>.

## Resumo

O presente artigo realiza reflexões sobre a Constituição Econômica e o sentido que esta adquiriu no contexto do Constitucionalismo Social do século XX, passando, brevemente, pela análise da crise da Teoria da Constituição Dirigente. Nesse contexto, identifica as particularidades do constitucionalismo brasileiro, examinando, por conseguinte e de forma sumária, as Constituições Econômicas brasileiras do século XX. Por fim, problematiza a suspensão cotidiana da Constituição Econômica brasileira vigente, ditada pelas necessidades de mercado, configurando assim, conforme preconiza Gilberto Bercovici, o “Estado de Exceção Permanente”. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo; método de procedimento, monográfico; com técnica de pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Constituição Econômica. Constitucionalismo brasileiro. Estado de Exceção Permanente.

## Abstract

The following article presents considerations about the Economic Constitution and the meaning it has acquired in the context of Social Constitutionalism during the XX century, briefly discussing about the analysis of the crisis of the Theory of the Constitution Governing. In this context, it identifies the distinct characteristics of the Brazilian Constitution, examining, consequently, the Brazilian Economic Constitutions from the XX century. Finally, it elucidates the problems about the daily suspension of the current Brazilian Economic Constitution, managed by market needs, defining, this way, according to Gilberto Bercovici, the “Permanent State of Exception”. The approach method used was deductive, while the procedure method was monographic, using the technique of bibliographic research.

**Keywords:** Economic Constitution. Brazilian Constitutionalism. Permanent State of Exception.

**Sumário:** Introdução. 1. A Constituição Econômica no século XX. 1.1. A Constituição Econômica e a crise da Teoria da Constituição Dirigente. 1.2. Particularidades do constitucionalismo brasileiro. 1.3. As Constituições Econômicas Brasileiras no contexto do Constitucionalismo Social do século XX. 1.4. “Estado de Exceção Permanente” e a Constituição Econômica de 1988. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

A compreensão acerca da Constituição Econômica percorre, necessariamente, alguns caminhos atrelados à Teoria Constitucional. Tratar de Constituição Econômica no século XX impõe a abordagem da ordem jurídica da economia, do mundo do “dever ser”. Com efeito, a preocupação do direito com a economia, nascida no século XX, não é sem propósito e surge de uma necessidade real de se garantir e possibilitar mudanças no campo econômico, a partir do momento em que este espaço tornou-se um problema.

O liberalismo do século XIX trouxe importantes conquistas no âmbito das liberdades. Contudo, foi cenário de uma assombrosa acumulação de direitos de propriedade em poucas mãos. As tensões aumentaram com o poder econômico nas mãos de poucos e o poder político mais distribuído em razão da democracia (BERCOVICI, 2004, p. 129).

A partir disso, no século XX, se altera o papel da Constituição Econômica de apenas retratar e garantir a ordem econômica existente, para tornar-se uma Constituição normativa, promotora e garantidora de profundas transformações na economia, entendidas necessárias com o advento do Constitucionalismo Social no século XX e da Teoria da Constituição Dirigente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para a Teoria da Constituição Dirigente, a Constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro. Ao fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, destaca a interdependência entre

O que é inovador nesse tipo de Constituição não é a previsão de normas que disponham sobre o conteúdo econômico, mas é a posição das tarefas a serem realizadas pelo Estado e pela sociedade no âmbito econômico, buscando atingir certos objetivos determinados, também, no texto constitucional (BERCOVICI, 2004, p. 39).

Estabelecer-se-á uma premissa para iniciar este debate, na esteira do que compreende Bercovici (2004, p. 40). Tem-se consciência de que as definições exclusivamente normativas de Constituição não determinam seu conceito, sua essência, que inclui – embora não se limite a eles – os célebres fatores reais de poder os quais, segundo Lassale (1987, p. 08), se constituem nas forças ativas que conformam as instituições jurídicas, que se transformam em direito quando colocadas em um papel. A grande contribuição de Lassale (1987, p. 08) foi demonstrar que as questões constitucionais são também questões políticas, questões de poder. No presente trabalho, não será aprofundada esta análise, embora se entenda que tal concepção é fundamental para a devida compreensão da Constituição Econômica.

A proposta de Bercovici (2005, p. 30), que ora adota-se, é de compreender e aplicar a Constituição Econômica como uma sistematização de dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e à atuação do Estado no domínio econômico, voltada para a transformação das estruturas sociais, impondo tarefas a serem realizadas.

Sendo assim, no presente artigo se fará uma reflexão acerca do conceito de Constituição Econômica, sua origem e atual posição nas Constituições modernas, compreendidas a partir da perspectiva das Constituições Dirigentes.

Posteriormente, será realizada uma breve análise das particularidades presentes no Constitucionalismo Brasileiro, para possibilitar o enfrentamento das questões relativas a Constituição Econômica no Brasil. Por fim, serão abordadas as premissas teóricas acerca do Estado de

---

Estado e sociedade: a Constituição Dirigente é uma Constituição estatal e social (CANOTILHO, 2001, p. 150-153).

Exceção permanente a que está submetido o Estado brasileiro devido às constantes crises econômicas, que justificam a suspensão constante das disposições da Constituição Econômica vigente.

## 1 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA NO SÉCULO XX

Atribui-se a expressão “constituição econômica” ao fisiocrata Baudeau, que com ela encabeçou um dos capítulos da sua *Première Introduction à La Philosophie Économique (1771)*. Significava aí o conjunto dos preceitos jurídicos reguladores da “société économique” (MOREIRA, 1979, p. 19).

Porém, foi na literatura econômica que a expressão em primeiro lugar obteve curso, mas com sentido diverso, significando o mesmo que estrutura econômica ou sistema econômico, ou seja, os elementos estruturais que determinam as leis e condicionam o processo de evolução da economia. Apesar desse lastro-teorético econômico, é – como em um retorno às origens – no plano jurídico-político que a expressão vem a conhecer fortuna (MOREIRA, 1979, p. 20).

Moreira (1979, p. 20) entende que é após a Primeira Guerra Mundial – marco de transição econômica e política do capitalismo – que o conceito de Constituição Econômica vai surgir com todo o vigor. Duas são as ideias que fundamentalmente o informaram: as de democracia econômica<sup>2</sup> e de administração autônoma da economia:

A representação de que a democracia política, com o seu parlamento, os seus partidos, o seu sufrágio universal, os seus direitos fundamentais, não passa de ilusão quando as condições econômicas impedem o ‘cidadão’ de efetivamente fazer uso dos

---

<sup>2</sup> Os primeiros representantes da democracia econômica associavam-na diretamente as ideias socialistas. Posteriormente os seus teóricos se desligaram das ideias marxistas, expurgando da democracia econômica a exigência de eliminação da propriedade privada dos meios de produção.

seus direitos, motiva a idéia de transformá-lo também em 'cidadão econômico'. Assim como a revolução liberal tinha criado a cidadania política, era necessário agora atribuir a todos a 'cidadania econômica'.

As Constituições elaboradas após o final da Primeira Guerra Mundial têm algumas características comuns: a declaração, ao lado dos tradicionais direitos individuais, dos chamados direitos sociais ou direitos de prestação, ligados ao princípio da igualdade material que dependem de prestações diretas ou indiretas do Estado para serem usufruídos pelos cidadãos (BERCOVICI, 2005, p. 13):

Estas novas Constituições são consideradas parte do novo 'constitucionalismo social' que se estabelece em boa parte dos Estados europeus e em alguns americanos. Em torno destas Constituições, adjetivadas de sociais, programáticas ou econômicas, vai se dar um intenso debate teórico e ideológico.

Bercovici (2005, p. 33) entende que a Constituição Econômica não é uma inovação do constitucionalismo social do século XX, mas está presente em todas as Constituições, inclusive nas liberais dos séculos XVIII e XIX. Todas as Constituições liberais possuíam disposições econômicas em seus textos, as quais buscavam sancionar o existente, garantindo os fundamentos do sistema econômico liberal, ao prever dispositivos que preservavam a liberdade de comércio, de indústria, a liberdade contratual e, fundamentalmente, os direitos de propriedade.

A existência de uma Constituição Econômica nas Constituições liberais pode ser demonstrada pela primeira Constituição moderna e última de modelo liberal ainda vigente: a Constituição norte-americana de 1787. A liberdade contratual, prevista na Constituição Econômica de

1787 tornou possível o desenvolvimento capitalista nos Estados Unidos nas formas em que este ocorreu (BERCOVICI, 2005, p. 33).

O debate em torno das Constituições Econômicas intensificou-se no século XX com a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. Formalmente, as Constituições do século XX diferenciam-se das anteriores por, entre outros motivos, conterem uma expressão formal de Constituição Econômica, com uma estrutura mais ou menos sistematizada em um capítulo próprio (BERCOVICI, 2005, p. 33).

A diferença essencial que surge a partir do constitucionalismo social do século XX e que vai marcar o debate sobre a Constituição Econômica é o fato de que estas Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas alterá-la (BERCOVICI, 2005, p. 33):

[...] Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é programática, dirigente. A Constituição econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, quando cai a crença na harmonia preestabelecida do mercado. Ela quer uma nova ordem econômica; quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da auto-regulação do mercado.

A ideia de Constituição Econômica do século XX tinha precisamente por fim efetivar esses objetivos de reordenação econômica, por meio do estabelecimento de uma constituição jurídica da economia que rompesse com a realidade do *ancien regime* e negasse a ordem econômica liberal, a favor da representação de uma nova ordem econômica (MOREIRA, 1979, p. 22).

Moreira (1979, p. 88) nomina este conjunto de disposições contidas no documento constitucional, destinadas a regular a vida eco-

nômica de Constituição Econômica formal. A Constituição Econômica material seria definida segundo um critério econômico, abrangendo todas as normas e instituições jurídicas pertinentes segundo esse critério, independentemente da sua fonte constitucional ou legal (ou até regulamentar). Já a Constituição Econômica formal seria definida pelo simples critério da presença de disposições econômicas no documento constitucional.

Efetivamente, segundo Moreira (1979, p. 90), é certo que ao capitalismo como sistema econômico é inerente uma Constituição Econômica formal, sistematizada. Porém, ela só obteve grau constitucional formal muito tardiamente: a Constituição de Weimar de 1919 seria aquela em que, pela primeira vez<sup>3</sup>, a Constituição Econômica alcançou lugar na Constituição:

É essa idéia que parece ganhar confirmação quando se tenha em conta o que, nesse aspecto, separa as novas constituições em relação às oitocentistas. Em primeira análise, o que as distingue é desde logo a assunção, nas constituições modernas, do econômico como material constitucionalizável e a atribuição a ele de um 'quadro de ordem', isto é, a sua estruturação jurídica mais ou menos sistemática, abrangendo todos os domínios do econômico. [...] Esse quadro de ordem não pretende receber a estrutura econômica existente – ao invés, pretende alterá-la. O que caracteriza essa ordem constitucional da economia é o fato de integrar declarações de tarefas a realizar na economia, no sentido de a

---

<sup>3</sup> Segundo Wolkmer (2008, p. 30), a primeira Constituição emergida do contexto do constitucionalismo social do século XX foi a Constituição Mexicana de 1917. Ressalte-se que Moreira (1979) refere-se a Weimar como a primeira Constituição que inseriu, em uma seção especial, um conjunto de disposições relativas à economia.



conduzir a certos objetivos (MOREIRA, 1979, p. 90).

A Constituição Econômica formal<sup>4</sup> parece surgir apenas quando a estrutura econômica, de *dado*, se transformou em problema, quando o econômico, livre do político, se transformou no domínio privilegiado deste, quando os fatos demonstraram o infundado da crença na harmonia pré-estabelecida da ordem econômica. Elas visam estabelecer uma nova ordem econômica destinada a alterar a estrutura econômica existente<sup>5</sup>.

De acordo com Bercovici (2005, p. 13), as Constituições Econômicas caracterizam-se pela presença do econômico no texto constitucional, integrado na ideologia constitucional. As decisões econômicas devem estar nela enquadradas.

A Constituição Econômica como decisão política – e, portanto, independentemente da sua efetivação no plano jurídico – é antes uma ideia, um projeto, cuja função é precisamente transformar a ordem econômica existente. Não é, pois, um conceito abarcando uma ordem econômica efetiva, mas uma tarefa, uma ideia dirigida ao futuro (MOREIRA, 1979, p. 25).

Como tal, a Constituição Econômica é a resposta a um problema bem demarcado: o da liberdade ou da vinculação econômica, a

---

<sup>4</sup> Para Moreira (1979, p. 115), o fato de algumas Constituições contemporâneas incluírem um capítulo específico dedicado à ordem econômica não deve levar à conclusão de que aí se traduz toda a Constituição Econômica ou que todas as disposições que integram essa seção pertencem à Constituição Econômica. É bem possível que algumas disposições fundamentais para a Constituição Econômica não se encontrem nessa seção.

<sup>5</sup> No presente trabalho, a referência à expressão Constituição Econômica implicará sempre na referência à Constituição Econômica formal. Não se fará distinção no texto entre Constituição Econômica formal e Constituição Econômica material. Se a intenção for referir à Constituição Econômica material, será registrado desta forma expressamente.

apresentar um equilíbrio entre a liberdade e a vinculação. Consiste, assim, na ordem política fundamental pela qual se equilibram e se ligam na vida econômica os princípios conflitantes, mas ao mesmo tempo complementares, da liberdade e da vinculação. Na realidade, poderá dizer que a relação de tensão entre direitos individuais e as exigências do bem comum constitui o problema fundamental inerente a toda Constituição (MOREIRA, 1979, p. 26).

Ballerstedt (apud MOREIRA, 1979, p. 28) coloca na discussão acerca das concepções de Constituição econômica, a centralidade que deve ocupar os sujeitos econômicos nestas reflexões, vez que são estes a movimentar a vida econômica em uma sociedade, logo, devem se constituir na preocupação principal. Para ele, uma comunidade econômica só pode existir entre pessoas, entre os sujeitos econômicos – capitalistas, empresários, trabalhadores, consumidores.

Contudo, a existência de tal relação só é possível quando a interdependência dos sujeitos econômicos tenha atingido um grau de densidade que permita um processo de socialização na satisfação das necessidades sociais, fundamentado na verdadeira solidariedade entre os membros de uma economia nacional (MOREIRA, 1979, p. 29):

Além disso, o conceito jurídico de comunidade exige ainda que os membros de uma comunidade econômica, no sentido fático, tenham consciência das relações de interdependência e solidariedade que os unem, e tenham, conseqüentemente, a vontade de valorizar e dominar juridicamente o econômico. Não basta pois a consciência da interdependência; é necessária também a consciência de que essa interdependência não é dada, não é natural, mas sim responsabilidade de todos e susceptível, portanto, de ser submetida ao direito.

A partir disso, segundo Moreira (1979, p. 30), compreende-se que a legitimação jurídica da Constituição Econômica é a ideia de justi-

ça. A ideia de Constituição Econômica consiste na assertiva de que todo e qualquer fundamento econômico socialmente relevante tem que satisfazer aos requisitos de justiça, vez que o conceito de constituição econômica pressupõe, entre outros, certo grau de maturidade do desenvolvimento econômico, da ciência econômica e da consciência jurídica:

O ponto de inserção histórica da idéia de constituição econômica é a rotura, que a I Guerra Mundial manifesta no espírito econômico: um espírito de solidariedade que se opõe à representação individualista liberal, e que assenta em uma concepção ética da liberdade econômica, que é ao mesmo tempo responsabilidade social, e não na liberdade individualmente concebida, inimiga da idéia de constituição econômica; um espírito econômico segundo o qual a economia é posta ao serviço do homem, ao qual, qualquer que seja a sua posição no processo econômico – capitalista, empresário, trabalhador, consumidor – cabe, em virtude da sua dignidade e do seu sentido criador, o primeiro lugar. A tarefa da Constituição Econômica é, pois, fazer valer e desenvolver o sentido supramaterial do econômico, como ordem jurídica global da economia (MOREIRA, 1979, p. 30).

Moreira (1979, p. 31) entende que as dificuldades na concepção de Ballerstedt (apud MOREIRA, 1979, p. 31) começam pelo seu fundamento teórico, a ideia de comunidade econômica. A representação de tal comunidade não consegue fugir a um confronto com a realidade. É certo que Ballerstedt (apud MOREIRA, 1979, p. 31) não concebe a ideia de comunidade no sentido orgânico da sociologia, trata-se, porém, de uma unidade funcional, de uma interpenetração das funções dos vários sujeitos econômicos, confluindo em um mesmo objetivo comum: a melhor satisfação possível das necessidades comuns.

Moreira (1979, p. 32) questiona se é possível falar de objetivos comuns e de necessidades comuns dos sujeitos econômicos quando se reconhece que a oposição de classes representa ainda hoje um dos problemas centrais da Constituição Econômica. Conclui-se, asseverando que a ordenação consciente da economia pressupõe um problema, a que a ordenação responde, e uma ideia diretora dessa resposta. Essa ideia que ainda há de se realizar é a Constituição Econômica, cuja existência se basta por uma vontade: a de atribuir uma ordem jurídica às relações econômicas em vista de um determinado objetivo de justiça: a realização de uma comunidade econômica. A Constituição Econômica é o elemento integrador necessário da ordem jurídica da economia, a qual não contém em si unidade e sistema, pois só ganha estrutura própria e específica dentro de uma concreta formação social (MOREIRA, 1979, p. 37):

O critério de que resulte eventualmente a constituição econômica não pode procurar-se em uma arbitrária escolha a partir do jurídico, mas sim a partir do próprio processo social em que o direito encontra o seu fundamento, isto é, a partir do seu próprio objeto, neste caso, o econômico. [...] A questão está dependente de se achar no econômico um elemento que, no seu plano, isto é, economicamente considerado, defina unitariamente a realidade econômica, em termos de sistema. Esse elemento aglutinante da realidade econômica é o específico modo de produção.

São os princípios, regras ou instituições jurídicos que traduzem juridicamente os elementos determinantes do econômico – isto é, uma determinada estrutura de relações de produção – são eles que serão elevados a qualidade unificante do material jurídico-econômico e irão constituir a ordem econômica, o núcleo fundamental da Constituição Econômica (MOREIRA, 1979, p. 37).

Aglutinando suas reflexões, Moreira (1979, p. 52) conceitua a Constituição Econômica como:

Conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem uma determinada ordem econômica, ou, aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de um sistema e forma econômicos, garantem ou instauram, realizam uma determinada ordem econômica concreta.

A proximidade entre os conceitos de ordem econômica e Constituição Econômica é óbvia, no entendimento de Grau (2000, p. 70). A Constituição Econômica é um conjunto de preceitos que institui determinada ordem econômica (real, mundo do ser, como ela de fato é) ou conjunto de princípios e regras essenciais ordenadores da economia (mundo do dever ser).

Grau (2000, p. 70) trabalha com a distinção entre a ordem econômica do mundo do ser (a real, efetiva) e a ordem econômica do mundo do dever ser (princípios e regras constitucionais conformadores da economia), a ordem jurídica da economia. Para tanto, adota as conotações utilizadas por Moreira (1979, p. 67-71):

Em primeiro sentido, ordem econômica é o modo de ser empírico de uma determinada economia concreta; a expressão, aqui, é termo de um conceito de fato e não de um conceito normativo ou de valor (do mundo do ser, portanto); o que o caracteriza é a circunstância de referir-se não a um conjunto de regras ou normas reguladoras de relações sociais, mas sim a uma relação entre fatores econômicos concretos; conceito do mundo do ser,

exprime a realidade de uma inerente articulação do econômico como fato. Em um segundo sentido, ordem econômica é expressão que designa o conjunto de todas as normas, qualquer que seja a sua natureza, que respeitem à regulação do comportamento dos sujeitos econômicos; é o sistema normativo da ação econômica. Em um terceiro sentido, ordem econômica significa ordem jurídica da economia<sup>6</sup>.

A introdução, no nível constitucional de disposições específicas, atinentes à conformação da ordem econômica real, não consubstancia, em rigor, uma ruptura dela. Expressa o desígnio de se aprimorar, tendo em vista a sua defesa. A ordem econômica (mundo do dever ser) capitalista, ainda que se qualifique como intervencionista, está comprometida com a finalidade da preservação do capitalismo.

Daí a feição social, que lhe é atribuída, a qual, longe de desnudar-se como mera concessão a um modismo, assume, nitidamente, conteúdo ideológico (GRAU, 2000, p. 64):

Assim, a transformação que nela – ordem econômica parcela da ordem jurídica – se opera não decorre da circunstância de alterar-se sua composição. Não se cuida, pois, de transformação que se manifeste em razão de, inovadoramente, a ordem jurídica integrar em si normas voltadas à regulação da ordem econômica, visto que normas como tais sempre existiram no bojo da ordem jurídica, inclusive, desde o advento das Constituições escritas, ao menos implicitamente, no seio destas.

---

<sup>6</sup> No presente trabalho, far-se-á uso do terceiro sentido, qual seja: ordem econômica concebida como ordem jurídica da economia, do dever ser. Em caso de referência às conotações diversas, será explicitado qual se aborda.

A nova ordem econômica (mundo do dever ser), é revestida de um novo caráter pelo fato de estar integrada em uma Constituição diretiva ou dirigente, como será analisado a seguir.

### **1.1 A Constituição Econômica e a crise da Teoria da Constituição Dirigente**

As Constituições Econômicas do século XX buscam a configuração política do econômico pelo Estado. Desse modo, a característica essencial da atual Constituição Econômica do Brasil, uma vez que as disposições econômicas sempre existiram nos textos, é a previsão de uma ordem econômica programática, estabelecendo uma Constituição Econômica diretiva, no seio de uma Constituição Dirigente (BERCOVICI, 2005, p. 34).

É no seio das Constituições diretivas que germinam as novas ordens econômicas (mundo do dever ser), consubstanciadas de Constituições Econômicas diretivas. As Constituições diretivas ou programáticas não se bastam em conceber-se como mero instrumento de governo, mas além disso, enunciam diretrizes, programas e fins a serem realizadas pelo Estado e pela sociedade. Não compreendem tão somente um estatuto jurídico do político, mas um plano normativo do Estado e da sociedade (BERCOVICI, 2008, p. 67).

Estas Constituições Econômicas diretivas surgem quando a economia se revela problemática e quando se esfacela a convicção de que os mercados são autorreguláveis. Moreira (1979, p. 35) elucida que a Constituição Econômica diretiva só surgiu quando as circunstâncias obrigaram a perder a confiança no princípio de autorregulação da economia, constituinte da representação clássica, isto é, quando a economia deixou de ser concebida como uma ordem natural e indisponível, a partir da Primeira Guerra Mundial:

Ela está fundamentalmente ligada ao fim da representação liberal da ordem natural do econômico, e ao desencanto que esse fim provocou. A interven-

ção do Estado, tornada necessária, quebra aquela representação e faz substituí-la por uma outra em que ao político se vão fazer exigências sobre o econômico. Essas exigências dão entrada no texto constitucional e é sobre esse sistema normativo-programático de uma ordem econômica a realizar que vai erigir-se o conceito de constituição econômica.

Embora com objetivos diversos, dependentes das diferentes situações e das diferentes forças políticas que as fizeram nascer, todas as ordens constitucionais econômicas deste século partem da rejeição da ordem econômica liberal e do seu princípio de auto-regulação e afixam ao econômico um fim extraeconômico, seja ele a justiça e a dignidade humana (MOREIRA, 1979, p. 92).

Explica Moreira (1979, p. 94):

Compreender-se-ia que, quando a ordem econômica era entendida como a melhor, porque 'natural', e como tal, furtada ao político e ao jurídico – e insuscetível, portanto, de ataques ou violações – não necessitasse de estar fixada na Constituição. O mesmo não se dá quando essa ordem é posta em causa, quando ela tende a negar-se a si mesma. Então, sente a necessidade de garanti-la contra esses ataques, afixando-a no texto constitucional e atribuindo-lhes os meios de defesa que são inerentes à Constituição. Por outro lado, pelo próprio fato de a luta política levar à aspiração de uma modificação na ordem econômica, natural era que nenhum lugar fosse considerado melhor para estabelecer esse programa do que a Constituição, cuja especial dignidade seria aval a sua realização.



Para a Teoria da Constituição Dirigente<sup>7</sup>, a Constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro. Ao fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, destaca a interdependência entre Estado e sociedade: a Constituição Dirigente é uma Constituição estatal e social (CANOTILHO, 2001, p. 150-153).

Bercovici (2005, p. 35) entende que no fundo, a concepção de Canotilho de Constituição Dirigente está ligada à defesa da mudança da realidade pelo direito. Seu sentido, seu objetivo é o de dar força e substrato político para a mudança social. A Constituição Dirigente é um programa de ação para a alteração da sociedade.

A eficácia jurídica dos artigos de uma Constituição Econômica diretiva, categoria na qual se enquadram a maior parte das Constituições do século XX, originadas no contexto do Constitucionalismo Social, não é incompatível com o fato de que, por seu conteúdo, a realização desses preceitos tenha caráter progressivo e dinâmico, de certo modo, sempre inacabado. Sua materialização não significa imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado (BERCOVICI, 2005, p. 37).

A característica essencial das Constituições Econômicas do século XX é, portanto, o seu caráter diretivo ou dirigente, de instrumentar transformações sociais, políticas e econômicas.

Contudo, Moreira (1979, p. 95) entende que se verificou um fenômeno inverso:

---

<sup>7</sup> Leche (apud BERCOVICI, 2005, p. 34) apresenta concepção diversa de Constituições Dirigentes. Em sua opinião, todas as Constituições apresentariam quatro partes: as linhas de direção constitucional, os dispositivos determinadores de fins, os direitos, garantias e repartição de competências estatais e normas de princípio. No entanto, as Constituições modernas caracterizar-se-iam por possuir uma série de diretrizes constitucionais que configuram imposições permanentes para o legislador. Estas diretrizes são o que ele denomina de Constituição Dirigente.

Tendo a generalidade das Constituições estabelecido programas que, pelo seu caráter doutrinário e pelo seu desligamento manifesto em relação às forças políticas e à situação econômica, nunca foram levadas à prática, o que se deu foi a desvalorização da parte programática da Constituição, desvalorização que se estendeu algumas vezes a toda a parte dogmática e inclusive aos direitos fundamentais. O resultado, entre outros, foi perder-se a 'aura sagrada' das Constituições oitocentistas – que a norte-americana mantém – a favor da imagem de proclamação doutrinário-ideológica, característica das Constituições contemporâneas.

Bercovici (2003, p. 75-77) profere uma análise desta “crise” constitucional, mais destacadamente, da realidade constitucional dos países periféricos, como é o caso brasileiro. Para ele, a Teoria da Constituição, talvez excessivamente preocupada com questões da interpretação constitucional e do controle de constitucionalidade, não consegue lidar de maneira satisfatória com os problemas políticos, sociais e econômicos inerentes à nova ordem constitucional em um país periférico, como é o caso do Brasil.

Para resistir às críticas e às tentativas de enfraquecimento e desfiguração da Constituição Econômica vigente, é necessário sair do instrumentalismo constitucional a que fomos jogados pela adoção exageradamente acrítica da Teoria da Constituição Dirigente, que é uma teoria da Constituição autocentrada (BERCOVICI, 2005, p. 40-41):

[...] Ou seja, criou-se uma Teoria da Constituição tão poderosa, que a Constituição, por si só, resolve todos os problemas. O instrumentalismo constitucional é, desta forma, favorecido: acredita-se que é possível mudar a sociedade, transformar a realidade apenas com dispositivos constitucionais. Con-

seqüentemente, o Estado e a política são ignorados, deixados de lado. A Teoria da Constituição Dirigente é uma Teoria da Constituição sem Teoria do Estado e sem política. E é justamente por meio da política e do Estado que a Constituição vai ser concretizada.

Bercovici (2005, p. 35) explica que é necessário resgatar a política no Estado Brasileiro e a coloca como um elemento possibilitador da concretização constitucional. A crise da Teoria da Constituição pode ser superada se a Constituição é compreendida em conexão com a política e a realidade social:

Entender a Constituição como não apenas normativa, mas também política. Compreender as relações políticas e sociais presentes nas estruturas constitucionais. Perceber que a Constituição pertence também à realidade histórico-social. Tornar claros os nexos existentes entre Estado, Constituição e política, concebendo o direito constitucional como direito político.

Embora sua juridicidade seja essencial, a Constituição Econômica não pode ser compreendida isoladamente, sem ligações com a teoria social, a história, a economia e, especialmente, a política (BERCOVICI, 2005, p. 41).

Nesse mesmo sentido, manifesta-se Hesse (1991, p. 14):

A Constituição real e a Constituição normativa estão em constante contato, em relação de coordenação. Condicionam-se, mas não dependem simplesmente uma da outra. A Constituição não é mero pedaço de papel, não está desvinculada da realidade histórica concreta, mas também não é sim-

plesmente condicionada por ela. Em face da Constituição real, a Constituição jurídica possui significado próprio

A importância da Constituição Econômica é a possibilidade que ela abre de analisar a totalidade da formação social, com suas contradições e conflitos. A Constituição Econômica torna mais clara a necessária ligação que deve existir entre a Constituição, a política e as estruturas sociais e econômicas (BERCOVICI, 2005, p. 37).

Somente a partir da consideração destes aspectos é que poderá iniciar um processo de superação do desligamento entre Constituição e realidade social, devolvendo a ela o potencial de mola propulsora de articulações e processos de transformação social, necessários para a sociedade brasileira.

Colocadas essas premissas, conclui-se que é necessário examinar as particularidades que envolveram o constitucionalismo brasileiro, ao efeito de compreender a realidade econômica constitucional brasileira da contemporaneidade.

## **1.2 Particularidades do constitucionalismo brasileiro**

Para tratar de qualquer aspecto atinente às Constituições brasileiras, à dogmática constitucional e teoria constitucional no Brasil, faz-se necessário, no mínimo, uma breve incursão sobre algumas das principais particularidades que marcaram a chegada do liberalismo e do constitucionalismo de tipo liberal no país, o qual, em seu sentido clássico, pode ser também considerado como a doutrina política do liberalismo, configurando, o que foi nominado de “Estado Burguês de Direito” (VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 09).

A doutrina global do liberalismo, em grande parte cultivada por segmentos da burguesia em ascensão contra o absolutismo monárquico a partir do século XVII, não só reproduziu as novas condições materiais de produção de riqueza e as novas relações sociais direcionadas pelas

necessidades do mercado, como, sobretudo, tornou-se a expressão de uma liberdade integral presente em diferentes níveis da realidade, desde o ético até o social, o econômico e o político (WOLKMER, 2008, p. 93).

Capellari (2004, p. 36) ressalta que os postulados liberais estão diretamente vinculados à necessidade de seu tempo. A pretensão ao resguardo da esfera privada em relação ao domínio público – compreendida na separação entre sociedade civil e Estado – vincula-se ao processo de constituição do capitalismo enquanto ordem econômica.

Entretanto, o liberalismo brasileiro é recheado de ambiguidades e limites. Desde os primórdios de sua adaptação e incorporação, teve de conviver com uma estrutura político-administrativa patrimonialista e conservadora, e com uma dominação econômica escravista das elites agrárias (WOLKMER, 2008, p. 93).

Há uma clara distinção entre o liberalismo europeu, como ideologia revolucionária articulada por novos setores emergentes e forjados na luta contra os privilégios da nobreza, e o liberalismo brasileiro canalizado e adequado para servir de suporte aos interesses das oligarquias, dos grandes proprietários de terra e do clientelismo vinculado ao monarquismo imperial (WOLKMER, 2008, p. 94).

A falta de uma revolução burguesa no Brasil restringiu a possibilidade de que se desenvolvesse a ideologia liberal como ocorreu em países como Estados Unidos, Inglaterra e França. Nesses dois últimos países, por exemplo, o liberalismo foi a doutrina político-libertadora que representou a ascensão da burguesia contra o absolutismo, tornando-se conservadora à medida que a burguesia se instala no poder e sente-se ameaçada pelo proletariado (WOLKMER, 2008, p. 94).

Já no Brasil, o liberalismo expressaria a necessidade de reordenação do poder nacional e a dominação das elites agrárias, processo este marcado pela ambiguidade da junção de formas liberais sobre estruturas de conteúdo oligárquico, ou seja, a discrepante dicotomia que iria perdurar ao longo da tradição republicana: a retórica liberal sob a

dominação oligárquica, o conteúdo conservador sob a aparência de formas democráticas (WEFFORT, 1980, p. 48).

Para Saes (1984, p. 48), o liberalismo político das oligarquias fundava-se numa concepção de democracia representativa sem nenhuma relação com a representatividade da vontade popular; tratava-se, ao contrário, de uma concepção elitista que negava às massas incultas a capacidade de participação no processo decisório e atribuía aos homens letrados a responsabilidade exclusiva do funcionamento das instituições democráticas.

A rigor, tendo em conta uma leitura conservadora de liberdade, as minorias agrárias enquanto segmentos hegemônicos concebiam o jogo democrático como uma espécie de clube aristocrático do qual as massas rurais e urbanas deveriam ser descartadas em virtude de sua ignorância, incapacidade e imaturidade (WOLKMER, 2008, p. 97).

Trata-se da complexa e ambígua conciliação entre patrimonialismo e liberalismo, resultando numa estratégia liberal-conservadora que, de um lado, permitiria o “favor”, o clientelismo e a cooptação; de outro, introduziria uma cultura jurídico-institucional marcadamente formalista, retórica e ornamental (WOLKMER, 2008, p. 99).

Partindo-se da premissa de que o constitucionalismo liberal consiste justamente na concepção técnico-formal do liberalismo político na esfera do Direito, conclui-se que no Brasil, o constitucionalismo foi incorporado de forma peculiar.

Para Wolkmer (2008, p. 134), a noção do constitucionalismo, de origem burguesa, que se universalizava em diferentes experiências históricas, privilegiava a contenção das atividades dos órgãos estatais nos limites de um Estado de Direito.

Capellari (2004, p. 91) entende que o constitucionalismo moderno configura-se no movimento de juridicização das relações de poder que emergiu no século XVI como produto dessa tradição cultural, somada às experiências históricas concretas – de forma especial, a experiência inglesa dos séculos XIII a XV:

[...] Por um lado, houve a Revolução Americana – claramente inspirada nos ingleses e em sua Revolução Gloriosa – que consolidou em uma Constituição escrita a tradição dos direitos naturais, de inspiração liberal-burguesa, formulando mecanismos e instituições que legariam ao Ocidente a preocupação em conter o poder a partir de uma lógica de pesos e contrapesos, ou seja, conter o poder através do próprio poder, tendo como critério último para a legitimidade do exercício da soberania a garantia à esfera de direitos naturais, anteriores ao contrato social que daria origem ao Estado; por outro, a Revolução Francesa e sua concepção democrático-republicana de inspiração rousсенiana, que não reconhecia direitos existentes fora da dimensão estatal (CAPELLARI, 2004, p. 91).

As ideias e interesses que, politicamente, dominavam no início do século XIX os países latino-americanos, fortalecidos pelas guerras de independência, iriam oferecer um campo propício para o surgimento, no âmbito do Direito Público brasileiro desta doutrina político-jurídica específica (WOLKMER, 2008, p. 97):

Trata-se aqui do constitucionalismo de tipo liberal, que demarcava a necessária limitação do poder absolutista das metrópoles européias e sintetizava a luta lenta, tenaz e histórica do povo periférico, explorado e dominado, em prol de sua liberdade, emancipação, participação e busca de seus direitos de cidadania.

Contudo, considerando-se a peculiaridade do liberalismo brasileiro, naturalmente, o perfil ideológico do Constitucionalismo, enquanto sustentáculo do Direito Público do período pós-independência, traduziu

não só o jogo de valores institucionais dominantes e as diversificações de um momento singular da organização político-social (WOLKMER, 2008, p. 135):

[...] expressou a junção notória de algumas diretrizes, como o liberalismo econômico sem a intervenção do Estado, do dogma da livre iniciativa, a limitação do poder centralizador do governante e a supremacia dos direitos individuais.

Toda a estrutura socioeconômica da sociedade brasileira, ao longo do Império, amparou-se na monocultura fundiária e na técnica de trabalho escravo. Isso iria se refletir na construção inicial da ordem político-jurídica do país. A construção do Estado no Brasil ocorreu sob a contaminação dessa anomalia herdada do período imperial (WOLKMER, 2008, p. 135).

A aliança do poder aristocrático da Coroa Portuguesa com as elites agrárias locais permitiu construir um modelo de Estado que defenderia sempre, mesmo depois da independência, os intentos de segmentos sociais donos da propriedade e dos meios de produção. Mendes (1992, p. 20) argumenta que o aparecimento do Estado não foi resultante do amadurecimento histórico-político de uma nação unida ou de uma sociedade consciente, mas de imposição da vontade hegemônica do Império colonizador:

Instaura-se, assim, a tradição de um intervencionismo estatal no âmbito das instituições sociais e da dinâmica do desenvolvimento econômico. Tal referencial aproxima-se do modelo de Estado absolutista europeu, ou seja, no Brasil, o capitalismo se desenvolveria sem o capital, como produto e recriação da acumulação exercida pelo próprio Estado.



Por sua vez, nos marcos delineadores do Direito Público, seus traços liberal-conservadores são claramente reproduzidos nos primeiros textos constitucionais pátrios. Wolkmer (2008, p. 50) afirma:

Efetivamente, o Constitucionalismo brasileiro, quer em sua primeira fase política (representado pelas Constituições de 1824 e 1891), quer em sua etapa social posterior (Constituição de 1934) expressou mais os intentos da regulamentação das elites do que propriamente a autenticidade de movimento nascido das lutas populares por cidadania ou mesmo de avanços alcançados por uma burguesia nacional constituída no interregno de espaços democráticos. As demais constituições brasileiras (as autoritárias de 1937, 1967 e 1969), bem como a liberal burguesa, com certos matizes mais sociais, de 1946) representavam sempre um Constitucionalismo de base não-democrática (no sentido popular), sem a plenitude da participação do povo, utilizado mais como instrumental retórico oficializante de uma legalidade individualista, formalista e programática.

A tradição do constitucionalismo brasileiro, portanto, primou por formalizar toda a realidade viva da nação, adequando-a a textos políticos-jurídicos estanques. Em regra, as constituições brasileiras, recheadas de abstrações racionais não apenas abafaram as manifestações coletivas, como também não refletiram as aspirações e necessidades mais imediatas da sociedade (WOLKMER, 2008, p. 145).

Embora exista a possibilidade de se admitir que a Constituição Republicana de 05 de outubro de 1988 não escape totalmente desse enquadramento, Wolkmer (2008, p. 145) reconhece certos avanços que aproximam suas 315 disposições normativas com o momento histórico e a realidade social no país:

Aliás, seu retrato igualmente liberal, formalista e vulnerável não inviabiliza um alcance múltiplo: afinal, tanto serve ‘à legitimação da vontade das elites e à preservação do *status quo*’ quanto “poderá representar um instrumento de efetiva modernização da sociedade, pois além de consagrar mecanismos da democracia direta e de maior participação popular e autonomia municipal (pluralismo político), novos direitos comunitários foram previstos, principalmente aqueles instrumentalizados pela figura inovadora dos sujeitos sociais, como entidades sindicais, associações civis, etc.

Ainda que se diga que se trata de um texto analítico e detalhista, a Constituição de 1988, mais do que em qualquer momento da história brasileira – além de ter contribuído para enterrar a etapa de autoritarismo e repressão do golpe militar – expressou importantes avanços da sociedade civil e materializou a consagração de direitos alcançados pela participação de movimentos sociais organizados (RUSCHEL, 1997, p. 121).

Não obstante, Wolkmer (2008, p. 146) argumenta que seguindo a tradição institucional do capitalismo periférico brasileiro, a democracia aparece sob a forma de concessão, não deixando de ser, mais uma vez, controlada:

Ora, vê-se, assim de um lado, uma democracia manipulada pelo poder econômico das elites dominantes, refletindo a presente derrocada e insuficiência das forças progressivas; de outro, a cantilena de um discurso neoliberal, que, operacionalizado pelos segmentos reacionários, reintroduz hegemonicamente novos valores, categorias e concepções de mundo.

A experiência político-jurídica colonial reforçou uma realidade que se repetiria constantemente na história do Brasil: a dissociação entre a elite governante e a imensa massa da população.

É dessas constatações que se pode auferir a confluência paradoxal, de um lado, da herança colonial burocrática e patrimonialista; de outro de uma estrutura socioeconômica que serviu e sempre foi utilizada, não em função de toda a sociedade ou da maioria de sua população, mas no interesse exclusivo dos “donos do poder” (WOLKMER, 1980, p. 45-47).

### **1.3 As Constituições Econômicas Brasileiras no contexto do Constitucionalismo Social do século XX.**

A passagem de um Constitucionalismo Político para outro Constitucionalismo de tipo social refletiu uma tendência quase universal nas nações ocidentais. Nesse sentido, Wolkmer (1989, p. 16-17) esclarece que as Constituições políticas liberais – marcadas nitidamente pela natureza enunciativa e declaratória – refletiram a ascensão hegemônica de parcelas da sociedade civil sobre a estrutura de dominação absolutista do Estado:

Já hodiernamente, as Constituições sociais tipificadoras de uma nova ordem política, que evidenciam a dinâmica do crescimento e do dirigismo estatal, são caracterizadas por um traço de conciliação e compromisso, em outro horizonte de interações entre Estado e segmentos societários. [...]. Sublinha-se que as necessárias e emergentes condições sócio-econômicas de fins de século XX propiciaram, no contexto de inúmeros sistemas políticos ocidentais, o patamar real para o surgimento também de Constituições ideológicas, marcadas por uma outra proposta político-jurídica e que, em certo grau de abstração, costumam ser inseridas num

contexto maior, denominado Constitucionalismo Social.

Venâncio Filho (1968, p. 09) considera que o funcionamento do regime liberal exigia e pressupunha certa igualdade de condições sociais, de acesso e possibilidades, bem como certa moral ética dos indivíduos que compunham as sociedades, para que se alcançasse uma competição equilibrada e saudável ao desenvolvimento. Isso não ocorreu. O que se assistiu foi a emergência de uma crise do sistema liberal, configurada nas crises sociais do século XIX, a crise econômica do período entre as duas grandes guerras e os desequilíbrios internacionais do presente.

Com efeito, durante todo o transcorrer do século XIX, importantes transformações econômicas e sociais vão alterar profundamente o quadro em que se inserira esse pensamento político-jurídico (VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 09):

As implicações cada vez mais intensas das descobertas científicas e de suas aplicações, que se processam com maior celeridade, a partir da Revolução Industrial, o aparecimento das gigantescas empresas fabris, trazendo, em conseqüência, a formação de grandes aglomerados urbanos, representam mudanças profundas na vida social e política dos países, acarretando alterações acentuadas nas relações sociais, o que exigirá paulatinamente, sem nenhuma posição doutrinária preestabelecida, que o Estado vá, cada vez mais, abarcando maior número de atribuições, intervindo mais assiduamente na vida econômica e social, para compor os conflitos de interesses de grupos e de indivíduos.

Wolkmer (1989, p. 18) afirma que devem ser consideradas as profundas modificações sociais e econômicas ocorridas na Europa e no Ocidente:

[...] em parte, devido à amplitude dos conflitos sociais e ao conseqüente alargamento da 'questão social'; ao crescimento de reivindicações das massas urbanas trabalhadoras, associadas, em determinado momento, às representações socialistas e anarco-sindicalistas; à contribuição da Igreja Católica na afirmação de uma nova doutrina de justiça social; e de outra parte, aos novos rumos do desenvolvimento do capitalismo industrial e financeiro; aos efeitos da Grande Guerra de 1914-1918 e ao decisivo impacto ideológico da Revolução Russa de 1917. Há de se aludir a que os direitos sociais e toda temática concernente à 'questão social' vinham se constituindo razão de discussões, manobras, e acordos entre agremiações representativas de lutas vitoriosas da sociedade ocidental industrializada, desde o século XIX.

Venâncio Filho (1968, p. 11) acrescenta que já no século XX, o aparecimento, a partir de 1914, das economias de guerra impuseram a algumas nações um grande preparo para o esforço bélico, o que exigiu a mobilização de todas as suas atividades econômicas para esse objetivo, acarretando o alargamento das atribuições do Estado. Vigorita (1959, p. 70) entende que a Primeira Guerra Mundial rompe a tradição do liberalismo econômico, acelerando a ação dos fatores desagregadores:

[...] dilata desmesuradamente as exigências de armamento e aprovisionamento, demonstrando a necessidade do controle integral e coativo da vida econômica; em virtude disso, constitui uma experi-

ência concreta da total disciplina pública da economia, assumindo como modelo de futuros objetivos autoritários de política econômica e ao mesmo tempo cria hábitos e métodos dirigistas dificilmente anuláveis; provoca excessos dimensionais e distribuições erradas na industrialização, com predisposição à ruína por falta de capital e demanda e conseqüente absorção estatal para evitar a crise; fraciona o mercado internacional pelo surgimento de novos estados e de um novo nacionalismo econômico (...); provoca o desenvolvimento numérico e o despertar classista das massas operárias, de quem acresce o peso político e a força organizatória, colocando em posição de condicionar a tradicional supremacia das antigas classes dirigentes e de exigir a revisão em sentido social do intervencionismo (VIGORITA, 1959, p. 70).

A crise de 1929, por sua vez, ao produzir consequências em todo o mundo, provocou reflexões econômicas variadas ao efeito de se procurar saídas para seu debelamento. John Maynard Keynes elaborou doutrina econômica que refletia os princípios teóricos da intervenção estatal no domínio econômico, recriando uma concepção, desintegrada pelo liberalismo, de que economia e política estão indissolivelmente ligadas.

Berle (apud VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 12) entende que a doutrina elaborada por Keynes representa a racionalização e os fundamentos da doutrina de que um Estado organizado – eventualmente um grupo de Estados – pode estabilizar, estimular e dirigir o rumo de sua economia sem apelar para a ditadura e sem substituir um sistema baseado na propriedade por um sistema de poder ostensivo.

Keynes entendia que a iniciativa privada e a ação governamental ofereceriam estabilidade econômica, vez que o argumento dos clássi-

cos de equilíbrio automático ou natural tinha sido desconstituído pela realidade. Sua doutrina preconizava que o Estado, sem controlar a iniciativa privada, poderia distribuir os frutos da atividade econômica na sociedade de forma mais equitativa, visando o bem estar público. Pode-se afirmar que os fundamentos doutrinários de Keynes ofereceram fundamentação teórica para a figura em constituição do Estado do Bem Estar Social, que se delineava com nitidez nesse período.

Para Marramao (1990, p. 57), a visão política prescritiva de Keynes conseguiu perceber o aspecto dinâmico e transformador do Estado do século XX, em que a dinâmica do Estado produz figuras e nexos sociais novos, coloca em crise os equilíbrios anteriores e a estática da ordem liberal. O sistema político-constitucional econômico não é o palco de uma integração unívoca e sim do antagonismo.

O Estado se torna um campo de conflito permanente, segundo Bercovici (2008, p. 290), pois passa a abranger setores e atores antes excluídos pelo liberalismo, tornando-se um local de alianças e compromissos. A própria política econômica e social não é planejada a partir de interesses homogêneos, mas emerge do conflito social, é fruto do compromisso.

Após a Segunda Guerra Mundial, houve o esforço de independência dos países afro-asiáticos e o despertar dos povos coloniais, com uma consciência cada vez mais viva do fenômeno do subdesenvolvimento e da necessidade de superá-lo em curto prazo. A necessidade das populações desses países de atingir níveis mais elevados de renda e de bem estar social era eminente. Tais fatores adicionados aos já expostos constituíram-se em uma forte condicionante para a intervenção do Estado no domínio econômico (VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 14).

Esse contexto do mundo ocidental acaba propiciando o quadro para o surgimento de alguns dos mais importantes “Pactos Políticos” – consolidadores do Constitucionalismo de tipo Social – que, incorporando o problema da “Ordem econômica e social”, legitimam as imediatas relações entre a estrutura de poder estatal e a estrutura de dominação societária (WOLKMER, 1989, p. 14).

Produziram-se textos constitucionais diretivos, direcionados a assegurar e a promover transformações sociais, a partir da previsão e da garantia de direitos sociais e de direcionamentos para as economias nacionais, objetivando realizar uma sociedade de bem-estar. Nessas Constituições não apenas se formulam princípios políticos, como também normas sociais, em matéria de educação, economia, trabalho etc. Tais dispositivos constitucionais impunham ao Estado e a sociedade uma série de tarefas a serem realizadas. É o delineamento claro do Constitucionalismo social refletido na Constituição Social Mexicana de 1917, na Constituição de Weimar de 1919 e do Texto Político Espanhol de 1931 (WOLKMER, 1989, p. 19).

A Constituição de Weimar foi o ponto de maior influxo no contexto do Constitucionalismo ocidental contemporâneo: uma espécie de marco inicial do próprio Constitucionalismo Social. Tratava-se da primeira tentativa feita por uma nação de construir uma social-democracia, procurando conciliar princípios liberais e princípios socialistas, e almejando fugir, ao mesmo tempo, do exemplo da revolução soviética e dos excessos do capitalismo e do liberalismo (WOLKMER, 1989, p. 19-20).

A primeira Constituição Econômica do Brasil surge com a Carta de 1934. Seguindo o exemplo da Constituição de Weimar, a grande inovação da Constituição brasileira de 1934 foi, justamente, a inclusão de um capítulo referente à Ordem Econômica e Social (Título IV, arts. 115 a 140), a qual deveria ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional (BERCOVICI, 2005, p. 17).

O texto prevê a proteção da concorrência entre as empresas, demonstrando preocupação com a economia popular. Contudo, o principal enfoque da Constituição de 1934 foram os direitos trabalhistas.

Bercovici (2005, p. 18) esclarece, porém, que a “questão social” não surge em 1930. A Revolução de 30 não significa o início da legislação trabalhista no Brasil. No entanto, é só a partir de 1930 que ocorre a aceleração e a sistematicidade das leis trabalhistas, encaradas, desde então, como política de Estado:



O Estado Novo, praticamente, apenas sistematizou a legislação trabalhista existente com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. [...] Já a constitucionalização dos direitos trabalhistas ocorre, pela primeira vez, na década de 1930, com a Constituição de 1934 (arts. 120 a 123).

A interpretação dominante dos cientistas sociais brasileiros, elaborada a partir da década de 1970, vê o período entre 1930 e 1964 como uma época que prevaleciam o clientelismo e a manipulação e co-optação das massas trabalhadoras pelo Estado, o qual teria interrompido o desenvolvimento da luta de classe trabalhadora, que vinha desde a República Velha, subordinando-a aos seus interesses (BERCOVICI, 2005, p. 19).

Segundo French (2001, p. 77-80), esses cientistas sociais se limitam a qualificar a legislação de “fascista” e argumentam que a propaganda e a repressão estatal criaram trabalhadores domesticados e dependentes do Estado. Esta interpretação acaba justificando o mito da “outorga” das leis trabalhistas, criado pelo próprio Estado Novo, segundo o qual o Estado (mais precisamente, Getúlio Vargas) deu as leis trabalhistas em troca de apoio político dos trabalhadores. Esta análise não leva em consideração a complexidade e a ambiguidade que marcam a adoção da legislação trabalhista e seu impacto nas relações sociais e políticas da classe trabalhadora.

Deve-se ressaltar, também, que o Estado Novo não foi um Estado fascista, embora o fascismo houvesse influenciado a Carta de 1937 e o regime ditatorial. Foi uma ditadura latino-americana, não um totalitarismo (BERCOVICI, 2005, p. 21):

A grande influência ideológica na elaboração das leis trabalhistas que pode ser detectada foi a do positivismo de Augusto Comte, adaptado ao Rio Grande do Sul pelo líder republicano Júlio Castilhos, fundador do Partido Republicano Riogran-

dense (PPR, o partido de Getúlio Vargas durante a Primeira República). A proposta do positivismo castilhistas era a de uma política de eliminação do conflito de classes pela mediação do Estado, com o objetivo de integração dos trabalhadores à sociedade moderna.

Para Bercovici (2005, p. 21), as pesquisas realizadas atualmente, estão desmontando mitos arraigados em vários setores do pensamento social brasileiro, inclusive no pensamento jurídico:

A adesão dos trabalhadores ao populismo e à legislação trabalhista é também entendida como uma espécie de atuação pragmática, visando consolidar conquistas alcançadas e obter novos benefícios. A legislação trabalhista permitiu a imposição de concessões e deveres ao Estado e aos empregadores. A sua utilização é apropriada de modos diferentes de acordo com os vários interesses em conflito. Os direitos trabalhistas não foram entendidos como dádiva, mas como conquista.

A conclusão de Bercovici (2005, p. 23) é que o espaço conquistado pelos trabalhadores na década de 1930, com a constitucionalização e sistematização dos direitos sociais, foi adquirido com muitas lutas.

O conflito ideológico que se acentua no país com a eclosão de movimentos revolucionários leva à adoção de regime de estado de sítio e à votação de leis especiais, resultando afinal no golpe de Estado de 1937, que outorga uma nova Constituição, estabelecendo um regime autoritário, comumente chamado de Estado Novo (VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 32).

Para Venâncio Filho (1968, p. 32), a Constituição de 1937, sem destruir as inovações previstas no estatuto constitucional anterior, traz,

no entanto, modificações sensíveis na organização dos poderes do Estado, instituindo um regime político de caráter autoritário, de bases corporativistas, que tem sua inspiração direta na Carta Polonesa de 1934.

A Carta de 1937 manteve o capítulo da Ordem Econômica (arts. 135 a 155), o qual determinou que o Estado interviesse na economia para cuidar dos “interesses da nação”. Inovou ao criar o Conselho de Economia Nacional, responsável pela regulamentação e organização da economia nacional. Era formado por representantes do governo, industriais, comerciantes, produtores e trabalhadores (VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 24).

Também buscou fomentar a economia popular, tratando mais enfaticamente da repressão aos crimes contra a economia popular, ao equipá-los-á aos crimes contra o Estado (art. 141). Este dispositivo foi regulado pelo Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938. A configuração e o julgamento desses crimes foram regulados pelo Decreto-Lei nº 1.716 de 28 de outubro de 1939 (BERCOVICI, 2005, p. 114):

No Brasil, portanto, o direito concorrencial não nasce como consequência do liberalismo econômico, mas como repressão ao abuso do poder econômico, buscando proteger a população em geral e o consumidor em particular. Com este decreto-lei, pela primeira vez, proibem-se práticas abusivas, como manipulação de oferta e procura, fixação de preços mediante acordo de empresas, venda abaixo do preço de custo, etc. A preocupação principal era com relação aos preços, mais do que com a concorrência em si.

Outra norma, de forte cunho nacionalista, promulgada durante o Estado Novo, foi o Decreto-Lei nº 7.666 de 22 de junho de 1945, chamado de Lei Malaia. Foi um grande passo na elaboração de uma disciplina legal do direito de concorrência. Definiu as mais importantes formas de abuso do poder econômico. Tal decreto teve curta duração, sendo

revogado, curiosamente, poucos dias após a deposição de Getúlio Vargas (BERCOVICI, 2005, p. 24-25).

Venâncio Filho (1968, p. 32) ressalta que é a partir da década de 30 que se acentua o mecanismo de intervenção do Estado no domínio econômico, com a criação de autarquias econômicas para a defesa de produtos da agricultura e da indústria extrativa. A complexidade das tarefas administrativas impõe a organização de conselhos técnicos:

Surge, igualmente, a necessidade de uma racionalização da máquina administrativa do Estado, aparecendo, em conseqüência, o Departamento Administrativo do Serviço Público. No período do Estado Novo, acentua-se essa tendência intervencionista, por força do regime autoritário, sendo o período fértil em decretos-leis, mediante os quais se regulam aspectos mais variados da vida nacional (VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 32).

Foi nesse período, segundo Venâncio Filho (1968, p. 33), que ocorreu a elaboração de vários códigos: Código de Processo Civil, Lei das Sociedades por Ações, Código Penal, Código de Propriedade Industrial, Código de Processo Penal e Anteprojeto do Código das Obrigações. O curioso é que a maior parte de tais diplomas permanece em vigor até os dias atuais, mesmo que imbuídos de um espírito doutrinário político contrário ao da Constituição vigente<sup>8</sup>.

A partir de 1945 o movimento de redemocratização conduz a ideia de convocação de uma nova Assembleia Constituinte, a fim de elaborar o arcabouço legal de retorno do país ao quadro democrático (VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 33).

---

<sup>8</sup> Registra-se que a Constituição vigente na época da publicação desta obra de Alberto Venâncio Filho, era a Carta de 1946. Porém, a assertiva demonstra-se ainda pertinente, considerando o teor da Carta de 1988, eminentemente democrático.

Lima (1954, p. 14) assinala nada haver mais parecido com a Constituição de 1934 do que a Carta de 1946. Tanto a Constituinte de 1934 como a de 1946 foram assembleias preocupadas, sobretudo, em impedir que um Executivo avassalador, de tendências discricionárias, dominasse a cena pública.

O capítulo referente à Ordem Econômica e Social demonstrou maior atenção às questões regionais (VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 34). A Ordem Econômica e Social (arts. 145 a 162) consagrou a intervenção estatal na economia como forma de corrigir os desequilíbrios causados pelo mercado e como alternativa para desenvolver os setores que não interessassem à iniciativa privada (BERCOVICI, 2005, p. 25).

Bercovici (2005, p. 26) assinala que o fundamento da ordem econômica passou a ser a justiça social, consagrando-se a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. A continuidade do “constitucionalismo social” é garantida pela Constituição de 1946, embora com recuos, como foi o caso da reforma agrária.

O artigo 148 da Constituição de 1946 iniciou uma nova fase do direito antitruste brasileiro. A ênfase deixou de ser simplesmente a defesa da economia popular, foi enriquecida pela noção de defesa do consumidor. Os objetivos da legislação deixariam de ser meramente repressivos para adquirir caráter preventivo e de orientação de condutas (BERCOVICI, 2005, p. 26).

Nesse período foi promulgada a Lei nº 4.137 de 10 de setembro de 1962 que enumerou todas as formas de abuso do poder econômico de forma taxativa, tornando o seu âmbito de aplicação o mais amplo possível, controlando até mesmo o setor público. Foi criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para apurar e reprimir os abusos do poder econômico (BERCOVICI, 2005, p. 27).

Sob a égide desta Constituição se manifesta a influência do pensamento da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) no cenário político brasileiro, particularmente, entre 1949 e 1964. Com a proposta desenvolvimentista, o Estado evolui de mero prestador

de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização (BERCOVICI, 2005, p. 27).

Nesse período, o Estado incorporou um pensamento social reformador, oriundo de algumas revisões de propostas operadas pela CEPAL. No início da década de 1960, a CEPAL admitiu que apenas a industrialização não solucionaria os problemas sociais latino-americanos, apresentando uma proposta de caráter reformista, na qual se devia acelerar o desenvolvimento econômico e redistribuir renda em favor da população. Bercovici (2005, p. 27) define esse momento:

Ambas as tarefas deveriam ser executadas conjuntamente, ou seja, o desenvolvimento econômico não viria antes do desenvolvimento social, mas seriam interdependentes. As transformações na estrutura social, particularmente a reforma agrária, eram necessárias para o desenvolvimento. A questão, no Brasil, deixou de ser a industrialização em si, que era um processo irreversível com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961), mas para onde conduzir o desenvolvimento e como solucionar os problemas sociais, notadamente a questão agrária.

Nesse quadro, Venâncio Filho (1968, p. 34) consigna que aumentou consideravelmente a intervenção do Estado no domínio econômico, sem que a máquina estatal estivesse aparelhada para atender a essas novas necessidades:

Acelera-se o processo de descentralização funcional e de serviços, com a criação de novas autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas, em muitos casos, visando evitar os empecilhos apresentados pela administração centralizada do Estado, e no seio desta, surgem órgãos

anômalos, como as campanhas, os serviços especiais, os grupos executivos, etc.

O desvirtuamento deste modelo de desenvolvimento, centrado no Estado, objetivando a formação de um sistema econômico nacional, com o centro dinâmico e unificador localizado no mercado interno, teve início com o golpe militar que depôs João Goulart em 1964 (BERCOVICI, 2005, p. 28).

As cartas outorgadas de 1967 e de 1969 (esta era a Emenda Constitucional nº 1 de 1969) possuíam os títulos da Ordem Econômica e Social, cujos artigos estabeleciam como seu fim, o desenvolvimento nacional. Não obstante, a preocupação principal dos novos dirigentes do país era outra (BERCOVICI, 2005, p. 28):

[...] a preocupação principal dos ‘donos do poder’, ancorados pelos poderes de exceção propiciados pela ‘Doutrina da Segurança Nacional’, era aperfeiçoar as condições de funcionamento e expansão da empresa privada nacional e internacional. Os grandes beneficiados foram as empresas transnacionais e os grandes grupos empresariais brasileiros a elas ligados.

Ianni (1991, p. 249-259) assevera que a maioria das empresas nacionais associou-se ou foi absorvida/incorporada pelos grandes grupos nacionais ou transnacionais. A outra alternativa para grande parte das restantes era a falência. A chamada “modernização” passava pela condenação da “democracia clássica” e a hegemonia da tecnocracia.

A estrutura empresarial do Brasil modificou-se consideravelmente durante a ditadura militar, passando a ser controlada por grandes grupos transnacionais. Reforçou-se ainda mais a dependência estrutural da economia brasileira. A maior contradição do regime ocorria entre a política econômica de favorecimento de empresas transnacionais e os

arroubos nacionalistas ligados à soberania e à segurança nacional (BERCOVICI, 2005, p. 29).

Para Furtado (1982, p. 21), boa parte das deformações atuais do Estado brasileiro são consequência de sua subordinação a um desenvolvimento que patrocinou transnacionais e serviu a uma minoria, reforçando a exclusão da maioria da população.

A predominância do poder privado sobre o poder público acarretou, em muitas situações, a utilização da estrutura estatal em favor de interesses privados. Neste sentido, apropria-se de uma análise irônica de Viana (apud VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 35) proferida no ano de 1955:

Entre nós, esta prevenção contra o Estado, esta atitude contra a 'proteção' do Estado, esta preocupação de ficar a distância do Estado, é, então, absolutamente injusta. Principalmente quando parte, não de teóricos de cátedra ou de publicistas doutrinários, mas de nossos capitães de indústria. Todos sabemos que para eles, o Estado tem sido um pai generoso e de mãos largas – como em parte alguma do mundo. Procurem estes chefes de prósperas empresas pelo Brasil afora encontrá-los-ão todos, sem exceção abrigados sob um guarda-chuvas enorme. E este guarda-chuva quem o sustenta em suas mãos possantes é...O Estado. Sem esta 'proteção do Estado' não ficaria um só de pé e seriam todos varridos num minuto, pelo pampeiro da crise.

Registre-se que tal discurso não parece estar superado. Pelo contrário, demonstra-se deveras apropriado para a realidade econômica atual do Estado Brasileiro.



A atual Constituição Federal possui, expressamente, uma Constituição Econômica voltada para a transformação das estruturas sociais. O capítulo da ordem econômica (arts. 170 a 192) tenta sistematizar os dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e à atuação do Estado no domínio econômico. O artigo 170, objeto deste trabalho, engloba os princípios fundamentais da ordem econômica brasileira, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna de acordo com a justiça social (BERCOVICI, 2005, p. 31).

Os artigos 171 a 181 tratam da estruturação da ordem econômica e do papel do Estado no domínio econômico, embora o artigo 171 esteja revogado. As questões referentes à política urbana são tratadas nos artigos 182 e 183. Por sua vez, as questões de política agrícola, fundiária e reforma agrária restam definidas no artigo 184 a 191. O artigo 192 dispõe sobre o sistema financeiro nacional, “estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade em todas as partes que o compõem [...]” (BRASIL, 2003, arts. 182 a 192)

Importa registrar que os temas relativos à configuração jurídica da economia e sobre a intervenção do Estado no domínio econômico não estão todos contidos apenas neste capítulo do texto constitucional. Trata-se apenas de uma porção da Constituição Econômica vigente. (BERCOVICI, 2005, p. 31)

Não obstante a existência de uma ordem econômica constitucional, voltada para a transformação das estruturas sociais e instituída, nas palavras de Grau (2000, p. 31) de forma aberta para a construção de uma sociedade de bem estar, constata-se sua violação permanente. As garantias constitucionais historicamente conquistadas são constantemente suspensas, em nome de interesses econômicos diversos, conforme será tratado a seguir.

## 1.4 “Estado de Exceção Permanente” e a Constituição Econômica de 1988

Atualmente, assiste-se a uma grande crise da estatalidade, que se reflete em crise da Constituição. O espaço político foi tomado pelo poder econômico. Ocorreu e ocorre uma gradual transferência dos fatores de poder do Estado para a economia, que então passou a condicionar a atividade do Estado, em vez de ser condicionada por ele.

Schmitt, ao abordar a crise do Estado alemão durante a Constituição de Weimar, diagnostica que essa situação configura uma crise da estatalidade, a qual Bercovici (2008, p. 301) entende como um bom retrato das relações contemporâneas entre Estado e economia na periferia do capitalismo. Em Weimar não havia margem econômica que permitisse a realização dos compromissos sociais, ou seja, a questão da legitimidade política é agravada com a crise econômica. A crise econômica colocou em causa a própria ordem constitucional alemã, agravando os conflitos sociais:

A partir do final da década de 1920, há uma campanha deliberada dos setores economicamente fortes de combate aos direitos e garantias sociais previstos na constituição, bem como de enfraquecimento dos sindicatos de trabalhadores. A destruição da constituição republicana e do Estado Social passam a ser vistas como necessárias para a solução da crise econômica.[...]. As forças motrizes do capitalismo organizado são as mesmas que ameaçam o equilíbrio político-constitucional e a forma democrático-parlamentar. A perda da centralidade do parlamento e o esvaziamento de suas funções também são decorrências do capitalismo organizado (BERCOVICI, 2008, p. 301).

O Estado do século XX, segundo Schmitt, deve ser entendido essencialmente como espaço econômico, cujo centro de referência é a economia e a técnica. O ordenamento jurídico passa a ser determinado pela constituição econômica (a constituição concreta, do mundo do ser, nos termos tratados supra.) (BERCOVICI, 2004, p. 157).

Nesse contexto, muitas vezes, nos países periféricos, os princípios democráticos vigoram apenas formalmente. Na prática são violados ou suspensos. E a globalização acabou por ampliar a utilização dos poderes de exceção econômicos. A nova ordem internacional exige muito mais soluções *ad hoc* (BERCOVICI, 2004, p. 157). Os poderes excepcionais funcionam constantemente, sem nenhuma declaração formal, para “garantir a segurança”, redescobrimo-se o discurso da razão de Estado e da necessidade como justificadores do afastamento da normalidade e da normalização da exceção (BERCOVICI, 2004, p. 327).

As crises econômicas mundiais dos anos 1920 e 1930 consolidaram os poderes de exceção econômicos. Pode-se citar o exemplo dos Estados Unidos da América, dentre outros<sup>9</sup>: a política adotada pelo *New Deal* também consagram a ideia de emergência econômica, com o fortalecimento do executivo, a delegação legislativa e a legislação econômica de emergência (BERCOVICI, 2008, p. 311).

Assim, no decorrer do século XX, a distinção entre estado de exceção e normalidade deixou de ser absoluta, com a inutilidade dos meios tradicionais diante da exceção econômica. A ditadura constitucional deixou de ser temporária para se tornar uma estrutura permanente de governo para enfrentar crises (BERCOVICI, 2008, p. 327).

Com as estruturas estatais ameaçadas ou em dissolução, o estado de emergência aparece cada vez mais em primeiro plano e tende a se tornar regra. A partir da recente supremacia de ideias como autorregulação e soberania do mercado, volta à atualidade o pensamento de

---

<sup>9</sup> Cite-se o fascismo italiano e o nazismo alemão, ambos emergidos nesta mesma década.

Carl Schmitt, que define como soberano quem decide sobre o estado de exceção<sup>10</sup>.

Rossiter (apud BERCOVICI, 2008, p. 308) destaca que três tipos de crise podem ameaçar a vida democrática, justificando a atribuição de poderes ditatoriais de emergência para o governo: a guerra, a rebelião e a crise econômica; esta pode representar uma maior ameaça para a vida nacional do que as outras crises.

Tal situação é preocupante para os cidadãos que vivem nos países sob regimes democráticos, desde que as decisões democráticas só podem ter peso e funcionar onde viger a estatalidade. A ditadura política foi substituída pela ditadura econômica dos mercados, denotando a excepcionalidade dos trinta anos do consenso keynesiano dentro da história do capitalismo (BERCOVICI, 2004, p. 170-171).

Bercovici (2008, p. 321) afirma que a ampliação dos direitos políticos e o conteúdo material dos direitos sociais tornou o pós-Segunda Guerra Mundial o período em que a emancipação e a reivindicação da democracia econômica e social chegaram a seu momento mais elevado:

No entanto, apesar dos avanços e conquistas, o Estado social do pós-guerra e os trinta anos de 'consenso keynesiano' acabaram por se revelar uma exceção na história do capitalismo. Além disso, as constituições sociais vão, desde o início, en-

---

<sup>10</sup> Ao analisar a República de Weimar, Schmitt (2001, p. 30) asseverava que em situações críticas e de crise, a solução dos problemas deveriam se afastar do Parlamento e deveria proceder-se à aplicação do então artigo 48 da Constituição de Weimar. Tal dispositivo, em sua segunda parte, conferia o poder ao Presidente do Reich de promulgar decretos com força de lei. Schmitt admitia a aplicação deste artigo em situações excepcionais e de necessidade no âmbito econômico e financeiro, quando se tratava de um "estado de emergência econômico". Nesse ínterim, é o presidente do Estado quem decide sobre o estado de exceção, logo, este é considerado soberano, para Schmitt.

frentar vários problemas para a sua concretização, sendo apenas parcialmente cumpridas. O núcleo emancipatório das constituições sociais, na prática, foi suspenso.

A partir da década de 1970, a suspensão da Constituição Social se torna mais evidente especialmente nos países periféricos, com as novas crises econômicas e a contrarrevolução neoliberal conservadora, que não obstante suspender e bloquear as cláusulas sociais das Constituições, as extirpam do texto constitucional, mediante emendas e reformas (BERCOVICI, 2008, p. 321).

Para Bercovici (2008, p. 334), o processo de mundialização econômica está causando a redução dos espaços políticos, substituindo a razão política pela técnica:

Há um processo de tentativa de substituição dos governos que exprimem a soberania popular pelas estruturas de *governance*, cujos protagonistas são organismos nacionais e internacionais 'neutros' (bancos, agências governamentais independentes, organizações não-governamentais, empresas transnacionais, etc.) e representantes de interesses econômicos e financeiros. A estrutura de *governance*, portanto, é formada por atores técnico-burocráticos sem responsabilidade política e fora do controle democrático, cujo objetivo é excluir as decisões econômicas do debate político. Afinal, a ingovernabilidade, para os neoliberais, é gerada pelo excesso de democracia.

O que ocorre na atualidade não é a substituição do Estado pelo mercado ou pelos agentes econômicos privados, mas a perda de discricionariedade dos Estados, mais destacadamente os periféricos, os

quais não têm liderança internacional para decidir (BERCOVICI, 2008, p. 334).

Com esta decisão política de abrir mão do controle das políticas monetárias e fiscal há uma erosão da autoridade pública e o esgarçamento da solidariedade nacional, despolitizando radicalmente as relações econômicas e reduzindo ao mínimo a vida democrática (BERCOVICI, 2004, p. 177).

Os poderes discricionários do Executivo são mais plausíveis, especialmente, para os países dependentes de decisões do Fundo Monetário Nacional e da Organização Mundial do Comércio, que constituem poderes de exceção sem contrapartida. O conteúdo social e econômico da integridade territorial não é mais reconhecido, tornado-se o Estado periférico um espaço de poder econômico do Estado controlador (BERCOVICI, 2004, p. 179).

Losurdo (1993, p. 316) consigna que se vive hoje em um período de des emancipação, com a interrupção no avanço da democracia como emancipação econômica e social. As classes dominantes desistiram de integrar a população na produção e no Estado, segundo Oliveira (apud BERCOVICI, 2004, p. 173), com os direitos sociais transformados em obstáculos ao desenvolvimento por um discurso anti-Estado. O neoliberalismo não é uma hegemonia:

[...] a dominação não se baseia na criação de um campo de significados universal, que busca transformar o dominado, mesmo que ideologicamente, em igual em direitos, o que permitiria a produção da contestação e de uma contra-hegemonia. Com o neoliberalismo, não há uma universalização, apenas exclusão. Dominantes e dominados não partilham mais dos mesmos valores, desejando a classe dominante manter a diferença e consolidar a exclusão total de dominados.

Antes, limitavam-se os direitos individuais tendo em vista o bem-estar coletivo. Hoje, dá-se o contrário: a utilização atual dos poderes de emergência caracteriza-se por limitar os direitos da população em geral para garantir a propriedade privada e a acumulação capitalista (BERCOVICI, 2004, p. 173).

Nos dias atuais, encontram-se fortes indícios de que a realidade econômica, política e social do Estado de Weimar é presente, de forma destacada nos países pertencentes à periferia do capitalismo. Nestes espaços, vive-se em um estado de exceção econômico permanente, contrapondo-se à normalidade do centro (BERCOVICI, 2004, p. 173):

Nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado.

Promoveu-se a despolitização das relações econômicas, com a fragilização dos sindicatos, partidos políticos e Parlamento, reduzindo-se a vida democrática ao mínimo necessário. O mercado vota todos os dias, as decisões políticas fundamentais são tomadas pelo mercado, a despeito da vontade popular.

Com a globalização, a instabilidade econômica aumentou e o recurso aos poderes de emergência para sanar as crises econômicas passou a ser muito mais utilizado com a permanência do estado de emergência econômico (BERCOVICI, 2004, p. 179).

Como já elucidado, as Constituições Econômicas do século XX não pretendiam apenas receber a estrutura econômica existente, mas

alterá-la. O que é inovador nesse tipo de Constituição não é a previsão de normas que disponham sobre o conteúdo econômico, mas é a positividade das tarefas a serem realizadas pelo Estado e pela sociedade no âmbito econômico, buscando atingir certos objetivos determinados, também, no texto constitucional (BERCOVICI, 2004, p. 39).

A Constituição de 1988 está inserida dentro desse contexto característico das Constituições dirigentes. Possui uma ordem econômica voltada para a implementação de uma sociedade de bem-estar. Da leitura do artigo 170 da Constituição de 1988, dispositivo integrante da Constituição Econômica<sup>11</sup>, o qual estabelece os princípios que devem orientar a atividade econômica, depreende-se que parte dos objetivos a serem concretizados no âmbito do exercício da economia, consiste na efetivação e garantia de alguns direitos fundamentais. (GRAU, 2000, p. 280)

Smend (1985, p. 37) reforça que os direitos fundamentais pretendem regular um sistema de valores, um sistema cultural do país, além de possuir um caráter eminentemente nacional, vez que conferem aos membros do Estado um status material único, convertendo-os em um povo, em relação a si mesmos e aos outros povos. Para Heller (1968, p.126), as ideias liberais e democráticas do texto constitucional, por serem direitos culturais, não naturais, conseguiram se fazer presentes na cultura política e na realidade social. Haberle (1997, p. 93) parte deste entendimento. Para ele, a Constituição é também expressão de certo grau de desenvolvimento cultural, um meio de autorrepresentação própria de todo um povo, espelho de sua cultura e fundamento de suas esperanças.

A partir disso, é importante destacar que concretizar, realizar os direitos fundamentais, deve consistir na principal tarefa do Estado e da sociedade. Tais assertivas reforçam a necessidade de refletir seria-

---

<sup>11</sup> Moreira (1979, p. 28) esclarece que a Constituição Econômica não pode ser separada da totalidade da Constituição, ela não é a Constituição da economia, mas a expressão do econômico no plano político. Não pode haver dualidade entre Constituição Política e Constituição Econômica.



mente acerca da concretização destes dispositivos constitucionais, uma vez que se constituíram como um reflexo resultante da cultura brasileira. Para Grau (2000, p. 291), é forçoso reconhecer que a ordem econômica da Constituição de 1988 é coerente com as estruturas da realidade nacional e aspirações das forças sociais presentes e traduz o confronto realizado durante a Constituinte, expressando, fidedignamente a heterogeneidade da sociedade brasileira:

De um lado, as grandes empresas – bancos multinacionais e nacionais. D'outro, o bloco dos atrasados, compreendendo as regiões subdesenvolvidas, pequenas e médias empresas, o setor agrícola não empresarial. Mais além, ainda, os militares e, marcadamente, o Executivo. Todos esses interesses e mais outros, periféricos, nela se fizeram representados, ativamente. Desde os mais amplos, quais os atinentes à preservação dos instrumentos e mecanismos que viabilizam as políticas de clientela e de subsídios – mencione-se, aí, a defesa, mas do que intransigente, dos interesses da Zona Franca de Manaus – até outros bem localizados (GRAU, 2000, p. 291).

A partir disso, não se pode visualizar estas disposições constitucionais como produto de imposições circunstanciais ou meros caprichos dos constituintes. São expressão do confronto de posturas e texturas ideológicas e de interesses que, de uma ou de outra forma, resultaram compostos com uma peculiar estrutura ideológica no texto constitucional (GRAU, 2000, p. 291).

A busca da realização do bem-estar, presente na ordem econômica constitucional de 1988, é uma busca que se há de empreender não em nome ou função de uma ideologia, mas como imposição de determinações históricas que são mais do que ideológicas. O alcance do

bem-estar é, historicamente, o mínimo que tem a almejar a sociedade brasileira (GRAU, 2000, p. 266).

A ordem econômica de 1988 não é contraditória, mas coerente: encontram-se nela projetadas todas as contradições da sociedade e do Estado brasileiro. Nesse sentido, Bercovici (2005, p. 37) consigna que a Constituição de 1988, como Constituição Dirigente e podendo ser classificada como Constituição Econômica, incorpora em seu texto o conflito, muitas vezes ignorado pela doutrina publicista brasileira:

Esta incorporação, chamando formalmente a atenção sobre tais questões e determinando a necessidade de se encontrar soluções, é particularmente sensível e perceptível no capítulo da ordem econômica. Não é a toa que foi neste capítulo que se travaram os grandes embates políticos e ideológicos nas discussões da Assembléia Nacional Constituinte.

Os grandes embates políticos e ideológicos ainda continuaram após a Constituinte. Será justamente na ordem econômica da Constituição que os seus críticos encontrarão as “contradições” e os chamados “compromissos dilatórios”<sup>12</sup> e que serão encontradas e denunciadas as

---

<sup>12</sup> Bercovici (2005, p. 38) elucida que esta crítica vem desde o debate de Weimar. Carl Schmitt, em sua obra *Teoria da Constituição de 1928*, afirmava que a Constituição, embora contivesse decisões políticas, possuía em seu texto inúmeras obscuridades e compromissos que não levavam a cabo decisão nenhuma. Estes compromissos, denominados por ele de “dilatatórios”, fruto das disputas partidárias que adiaram a decisão sobre certos temas, apenas geravam confusão ao intérprete. A única vontade contida nos dispositivos constitucionais é de não ter, provisoriamente, vontade nenhuma naquele assunto, não sendo possível, portanto, interpretar uma vontade inexistente. Para ele, os compromissos dilatórios seriam particularmente perceptíveis entre os direitos fundamentais, cuja a garantia seria debilitada com a inscrição de programas de reformas sociais de interesse de certos partidos políticos entre os direitos propriamente ditos.

“normas programáticas<sup>13</sup>”. Vezio Crisafulli aprofundou a pesquisa em torno da concepção de norma programática, a qual teve grande importância na Itália, com enorme repercussão e sucesso no Brasil. Afirmou ele que os dispositivos sociais da Constituição eram também normas jurídicas, portanto, deveriam ser aplicadas pelos tribunais nos casos concretos (BERCOVICI, 2005, p. 39).

Entretanto, a aplicação dessa premissa deixou a desejar no Brasil. Norma programática passou a ser sinônimo de norma que não tem valor concreto. Toda norma incômoda passou a ser classificada como programática, bloqueando, na prática, a efetividade da Constituição, especialmente, da Constituição Econômica e dos direitos sociais (BERCOVICI, 2005, p. 40).

Segundo Grau (2000, p. 157), afirmava-se que a Constituição inviabilizava a estabilidade e o crescimento econômico, tornando o país ingovernável. Esse discurso passou a ser tão repetido, sem que se indagasse por que, como, onde e quando a Constituição seria perniciosa, comprometendo os interesses da sociedade brasileira. Estranhamente, após alcançados os objetivos visados pelo capital internacional, ao serviço de quem se colocou o Executivo, a Constituição passou a ser aceitável.

A batalha ideológica em torno da Constituição de 1988 é cada vez mais acirrada. De fato, é necessário superar a ideia de instrumentalismo constitucional tão presente em nosso ideário jurídico, face a adoção acrítica da Teoria da Constituição Dirigente. Não basta apenas a Constituição para se alterar a realidade e se operar as transformações sociais nela inscritas. É necessário resgatar o sentido da política e do

---

<sup>13</sup> Silva (2004, p. 138) define normas programáticas como normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos) como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.

Estado no Brasil. É justamente por meio da política e do Estado que a Constituição vai ser concretizada (BERCOVICI, 2005, p. 40-41).

O fato de se reconhecer algumas limitações da Teoria da Constituição Dirigente, não confere o poder de deslegitimar o texto constitucional mediante a realização de atos de afronta constante aos seus imperativos e mediante reformas que deformam seu conteúdo, bem como não confere igualmente, o poder de lançar mão de todo o esforço de conquista histórica da promulgação desta Carta Constitucional, mediante argumentos e falácias produzidos para salvaguardar um “desenvolvimento econômico” que tem produzido, ao longo destes anos, mais regressos humanos e barbáries, do que qualquer outro resultado.

Ao analisar a crise da estatalidade brasileira, Bercovici (2004, p. 167) resgata o pensamento de Hermann Heller, fundamental para a elaboração de uma nova Teoria do Estado, com a recuperação da totalidade e da política. Para ele, a teoria de Heller é extremamente atual:

A divergência entre o eixo do poder econômico e o eixo do poder político é a fonte da mais característica tensão da democracia capitalista contemporânea. De um lado, as massas querem a regulação da economia pela democracia. De outro, as lideranças econômicas, ameaçadas pela interferência democrática, que deploram, se esforçam para conseguir, direta ou indiretamente, mais poder político. O desafio que Heller colocou foi: ou o poder político se liberta do poder econômico privado ou as forças econômicas conseguirão o fim da democratização do poder político. Portanto, a alternativa de Heller, do Estado Social, continua atual e necessária. A democracia burguesa, com os meios do mercado mundial, não conseguiu solucionar os problemas sociais e econômicos. A democratização da economia com o Estado Social continua rele-

vante para o debate atual, haja vista as evidentes limitações da alternativa ordo-liberal<sup>14</sup> de economia social de mercado. Hermann Heller, com sua concepção de democracia social e Estado Social, pode ser, inclusive, uma alternativa à dominação autoritária dos países em desenvolvimento, possibilitando a coordenação do desenvolvimento econômico com a democracia e justiça social e ampliando a democracia política para a democracia social e econômica.

Nesse contexto, Bercovici (2004, p. 168) procura semelhanças entre a visão de Hermann Heller do Estado Social de Direito como um Estado socialista e a necessidade do Estado desenvolvimentista superar o subdesenvolvimento. O Estado desenvolvimentista latino-americano precisa criar um sistema econômico novo. Apenas expandir o já existente é insuficiente.

Como seus centros de decisão são voltados para o exterior e condicionados por elementos externos, faz-se necessário superar essa condição periférica, colocando-se em posição de igualdade com os demais Estados do centro. O modelo keynesiano, bem como o Estado Social europeu são insuficientes, o papel do Estado na periferia deve ser mais amplo e aprofundado, pois seus problemas são de grande complexidade: enfrenta problemas de formação de um Estado nacional e ques-

---

<sup>14</sup> Os autores da escola ordo-liberal de Freiburg entendem que existe uma dualidade entre Constituição da Economia e Constituição do Estado. A Constituição Econômica é entendida como uma Constituição autônoma à Constituição Política do Estado. Além da dualidade da Constituição, os ordo-liberais, em um sentido muito próximo do de Carl Schmitt, ainda defendem a necessidade da Constituição Econômica se fundar na decisão da forma pura e fundamental da economia, cujas alternativas se reduzem, para o ordo-liberalismo, à economia de mercado ou à economia planejada e dirigida (BERCOVICI, 2008, p. 162).

tões relativas às políticas do capitalismo avançado (BERCOVICI, 2004, p. 168).

A agenda elaborada pela CEPAL foi acertada, contudo, não foi analisado com a devida profundidade se os Estados periféricos latino-americanos possuíam a capacidade de implementá-la. No caso brasileiro, segundo Bercovici (2004, p. 169), o Estado nunca foi propriamente keynesiano, muito menos social-democrata, mas estendeu sua presença por quase todos os setores econômicos e sociais:

Foi um Estado forte para disciplinar o trabalho e a cidadania, mas fraco perante o poder econômico privado. Por isto, sempre foi obrigado a promover uma 'fuga para frente', pelos caminhos de menor resistência, criando uma estrutura industrial desenvolvida, mas sem autonomia tecnológica e sustentação financeira.

A recuperação da concepção original do Estado Social de Heller, portanto, pode ser fundamental para a reestruturação democrática do Estado brasileiro. Do mesmo modo que o Estado Social de Heller previa a emancipação social com o socialismo, o Estado desenvolvimentista brasileiro deve superar o desenvolvimento com a emancipação social de sua população (BERCOVICI, 2004, p. 170).

O subdesenvolvimento, em suas raízes, é um fenômeno de dominação, um processo histórico autônomo. Não é uma etapa necessária que os países desenvolvidos devem passar. No Brasil e demais países periféricos, houve um projeto de modernização sem rupturas com as estruturas socioeconômicas, mantendo-se a reprodução do fenômeno (BERCOVICI, 2004, p. 169).

Para superar o subdesenvolvimento, é necessária a criação de um projeto político apoiado por vários setores sociais, com um nítido caráter emancipatório, de alteração profunda das estruturas socioeco-

nômicas brasileiras, pois se trata da superação de um impasse histórico (BERCOVICI, 2004, p. 170).

Contudo, o desenvolvimento envolve a normalidade contínua, tendo por antecedente os trinta anos de consenso keynesiano. Porém, os tempos atuais não são de normalidade. O que existe é um estado de exceção permanente a que está submetido a periferia do capitalismo (BERCOVICI, 2004, p. 170).

O estado de exceção está se espalhando por toda a parte, tendendo a coincidir com o ordenamento normal, no qual, normalmente, tudo torna possível. Está se tornando uma estrutura política permanente e o paradigma dominante de governo da política contemporânea, com a ameaça de dissolução do Estado (BERCOVICI, 2004, p. 180).

A ordem econômica representa, para Neumann (1969, p. 65), a base para a construção do Estado Social de Direito, cujo fim último é a realização da liberdade social. A concreção da ordem econômica constitucional, tal como ela é concebida no artigo 170 da Carta vigente é uma questão emergencial na realidade brasileira.

Para Heller (1968, p. 110), a Constituição tem uma capacidade conformadora atual (força normativa) na medida em que seja a expressão viva das relações sociais fáticas de poder, ou seja, na medida em que sua forma estática receba constantes influxos da dinâmica da realidade:

Uma boa constituição sempre deixa às forças do povo que forjam o porvir a liberdade para a formação política futura. Portanto, decisiva para o valor de uma Constituição é essa relação entre forma criada com liberdade criadora, uma relação de tensão eterna, mas mutável historicamente, entre a forma da unidade e a liberdade da pluralidade.

Analisando a Constituição de Weimar, Heller (1968, p. 111) produz reflexões atualíssimas aplicáveis à realidade constitucional brasi-

leira da atualidade: para ele, é um grande equívoco por parte dos críticos de direita e esquerda, reprovarem a Constituição de Weimar por não ter tomado as decisões políticas fundamentais, sendo cheia de contradições. Esta era a grande qualidade da Carta de Weimar, deixar aberta às forças sociais vivas as válvulas jurídicas que permitem a supressão, pela democracia, das contradições sociais.

A Constituição é uma plataforma para o futuro, segundo Heller (1968, p. 107), possibilitando a realização pacífica do programa de transformações sociais. A Constituição não poderia criar sozinha novas condições econômicas, mas ela deveria dar os instrumentos legais por meio dos quais as relações existentes possam ser modificadas. Não é um processo, mas um produto, uma forma de atividade política aberta, através da qual passa a vida.

A ordem econômica de 1988 é aberta. A Constituição é um dinamismo, que ganha concretude no mundo da vida, a cada vez que se observam os mandamentos constitucionais, compreendidos como uma expressão das necessidades mais imediatas da sociedade brasileira. Para Grau (2000, p. 272), os sujeitos aplicadores da Constituição, do direito, são o Estado, seus órgãos e os particulares. Quando os particulares aplicam uma norma, reproduzem o direito, conferem-lhe dinamismo. Carnelutti (apud GRAU, 2000, p. 272) exemplifica essa assertiva ao citar o homem faminto que ao passar por uma barraca de frutas não arrebatava uma maçã. Este homem toma uma decisão jurídica, aplica o direito.

A Constituição vigente apresenta instrumentos para sustentar o processo de mudanças, para resgatar-se o sentido e o papel do Estado e da política.

Sendo assim, a sociedade civil e o Estado são destinatários diretos dos mandamentos constitucionais, os quais não se constituem como imposturas, ou meros mandamentos legais, antes se tratam de valores presentes na sociedade brasileira, em sua cultura. O fato de não serem plenamente concretizados ou respeitados não significa que são irrealizáveis, fruto de retórica ou meras ideias pertencentes apenas ao



mundo ideal e formal. O que se deve perseguir é um resgate e uma re-significação do sentido do Estado e da política, esta última compreendida em seu sentido lato, como uma articulação social vitalizadora exterior ao governo, na forma proposta por Pateman (1992, p. 140-141). A partir deste resgate aumentam as possibilidades de se concretizar e aplicar as normas constitucionais e operar sua inserção na vida (GRAU, 2000, p. 142).

Para que ocorra a inserção das normas constitucionais na vida, conforme propôs Heller, é necessário um envolvimento político e social com a Constituição, o qual se torna possível a partir da participação da sociedade civil e do Estado na vivência constitucional. O resgate do sentido da política e do Estado passa por isso. A vida política não está restrita aos espaços estatais, a vida política é construída pelo envolvimento social com as questões públicas e coletivas. Se essa vida política é recuperada em um Estado, este passa a encontrar bases para reocupar seu lugar e recuperar seu sentido histórico. A sociedade civil o impele a isso e colabora para essa reconstrução.

Ocorrendo isso, a Constituição recupera suas conexões com a realidade política, social e econômica do país. As transformações sociais afirmadas pela Teoria da Constituição Dirigente não irão ocorrer apenas por meio da política de Estado. Elas devem caminhar ao lado da reconstrução política operada pela sociedade civil. São duas ações necessárias, que devem caminhar simultaneamente.

## CONCLUSÃO

Tem-se ciência das limitações contidas na discussão exposta neste artigo, considerando a diversificação de perspectivas para a análise da Constituição Econômica, mais ainda quando se trata da Constituição Econômica vigente no Brasil, sendo assim forçosa a realização de certos recortes teóricos, como foi de fato foi feito.

A relação entre economia e direito neste artigo foi realizada a partir da análise da Constituição Econômica no contexto do Constitucio-

nalismo Social do século XX e da Teoria da Constituição Dirigente, ou seja, como instrumento normativo apto a realizar transformações no espaço econômico, com vistas a realizar justiça social, no sentido de promover uma verdadeira democracia econômica, conforme preconiza Vital Moreira, através da criação de uma comunidade econômica, composta pela interpenetração das funções dos vários sujeitos econômicos, confluindo em um mesmo objetivo comum: a melhor satisfação possível das necessidades comuns. Nesse sentido, a atual Constituição Econômica retrata o dever ser da economia brasileira.

Sabe-se dos limites da Teoria da Constituição Dirigente<sup>15</sup>, bem como das amplas críticas que este construto teórico tem recebido, conforme demonstrado anteriormente de forma muito incipiente. Contudo, ciência maior se tem de que esta construção teórica não merece ser desqualificada, vez que as transformações sociais que ela ratifica ser possível acontecer por meio da Constituição, são necessárias e esperadas. Desbancar o papel emancipador da Constituição não se constitui a melhor alternativa. Uma leitura da Constituição Federal é suficiente para se concluir, de forma primária, que suas previsões são construções culturais de um povo, que retratam suas necessidades, idealidades e utopias maiores.

Os princípios que fundamentam a Constituição Econômica de 1988 constituem-se também em direitos fundamentais que precisam ser concretizados. É através da vida econômica que os a maior parte dos sujeitos alçam condições de sobrevivência. Logo, a ordem jurídica da economia necessita lograr eficácia, afinal, trata de direitos e valores fundamentais. As condições econômicas, sociais e políticas do Estado Brasileiro exigem reflexões no sentido de se buscarem caminhos, alternativas, para a superação da miserabilidade e da violência estrutural nascida desse círculo vicioso. Do contrário, far-se-á coro com aqueles que

---

<sup>15</sup> Ver, a propósito, Canoltilho, 1996, p. 6-17.

professam que o ordenamento jurídico vigente presta-se apenas a garantir e perpetuar o atual estado de coisas, em um suposto “quadro de ordem”, maculando sob um manto de suposta legalidade a afronta cotidiana de grande parte dos sujeitos e instituições econômicas aos direitos fundamentais conquistados a partir de lutas históricas.

Não basta positivar e garantir o exercício de direitos fundamentais, se faz necessário torná-los realidade concreta, sob pena de permanecemos em “estado de exceção”. Se o Poder Constituinte é de fato o povo, este não deve se limitar a estabelecer uma Constituição. A existência do povo como instância permanente de legitimação constitucional é fator determinante da força normativa da Constituição. Afinal, não há como se pensar em transformação social, conforme propõe a teoria da Constituição Dirigente, sem considerar uma sociedade articulada, comprometida com a vivência da Constituição. O Estado é ator desse processo, ator privilegiado, contudo, não é possível concretizar mudanças confiando apenas em seus mecanismos. Para a Constituição ter sua legitimidade reforçada é necessário comprometimento político e social.

A ordem jurídica da economia está consagrada constitucionalmente. O maior desafio é torná-la vida, através de um amplo comprometimento com seus ditames, sob pena de permanecemos submetidos ao regime de exceção que, cotidianamente, vitima vidas sob o jugo da fome, da falta de acesso a direitos fundamentais, sob a “proteção” de um Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a crise da Teoria da Constituição. In: **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista da Informação Legislativa** 142/35-51, 2004.

CAPELLARI, Eduardo. **A crise da modernidade e a constituição**: elementos para a compreensão do constitucionalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Rever ou romper com a Constituição Dirigente? Defesa de um constitucionalismo moral reflexivo. **Revista dos Tribunais**, ano 4, n.15, abr./jun. 1996.

FRENCH, John D. **Afogados em leis**: A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

FURTADO, Celso. **O Brasil Pós-Milagre**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LIMA, Hermes. O espírito da Constituição de 1946. In: **Estudos sobre a Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição Política**. São Paulo: Global, 1987.

LOSURDO, Domenico. **Democrazia o Bonapartismo: Trionfo e Decadenza del Suffragio Universale**. Torino: Bollati Boringhieri, 1993.

MARRAMAO, Giacomo. **O político e as transformações: crítica do capitalismo e ideologias da crise entre os anos vinte e trinta**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição**. Coimbra: Editora Limitada, 1979.

NEUMANN, Franz. **Estado Democrático e estado autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RUSCHEL, Ruy R. **Direito Constitucional em tempos de crise**. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 1997.

SAES, Décio. **Classe média e sistema político no Brasil**. São Paulo: T.A Queiroz, 1984.

SCHMITT, Carl. **Teoria de La Constitucion**. Madrid: Alianza, 2001

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SMEND, Rudolf. **Constitucion e Derecho Constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico: o Direito Público Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Serviço de Publicações, 1968.

VIGORITA, Vincenzo Spagnuolo. **L'iniziativa Economica Privata nel Diritto Publico**. Napoli: Jovene, 1959.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 4. ed., rev. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

Recebido em: 01/07/2011

Pareceres emitidos em: 12/10/2011 e 25/10/2011

Aceito para a publicação em: 30/11/2011