XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO

NELSON JULIANO CARDOSO MATOS

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Nelson Juliano Cardoso Matos; José Adercio Leite Sampaio.– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-532-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34

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

Universidade Federal do Maranhão - UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

Os temas discutidos no GT foram de importância e atualidade ímpares. Questões como colonização da política pela economia e, em certa medida, pelo direito estiverem transversalmente presentes em praticamente todos os temas.. As matrizes históricas da disfuncionalidade da política brasileira também foram discutidas, bem como temas recorrentes como ativismo judicial, atuação do legislador, notadamente, dos direitos fundamentais e políticas públicas. As apresentações se fizeram em ambiente de participação e cooperação.

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos - UFPI

Prof. Dr. José Adercio Leite Sampaio - PUC Minas / ESDHC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO.

THE CONSTITUTIONALISATION OF DEVELOPMENT ECONOMICS

Hertha Urquiza Baracho [1]

Resumo

RESUMO: Este artigo tem como objetivo visitar a constitucionalização da economia do desenvolvimento. Em seguida, discute-se o conceito de constituição econômica, seu desenvolvimento histórico, para, finalmente, fazer a relação entre constituição econômica e desenvolvimento. Como fundamentação teórica estuda-se, as obras de Eros Roberto Grau e Gilberto Bercovici, entre outros. Traz, ainda, algumas reflexões sobre as constituições dirigentes e programáticas na perspectiva do desenvolvimento. Procura responder à seguinte questão: a constituição econômica que é constituída de normas programáticas, encontra obstáculos à sua aplicação? Trata-se de pesquisa bibliográfica

Palavras-chave: Constituição econômica, Desenvolvimento, Constitucionalização

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to visit the constitutionalisation of development economics. Next, the concept of economic constitution, its historical development, is discussed, finally, to make the relation between economic constitution and development. As a theoretical basis, the works of Eros Roberto Grau and Gilberto Bercovici, among others, are studied. It also brings some reflections on the governing and programmatic constitutions in the perspective of development. It tries to answer the following question: Is the economic constitution that is a leader and constituted of programmatic norms effective? Are they important in the pursuit of development? This is a bibliographical research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Economic constitution, Development, Constitutionalisation

[1] Doutora pela Pontifícia Universidade de São Paulo.PUC-SP. Professora do Centro Universitário de João Pessoa UNIPÊ.

1.INTRODUÇÃO

O conceito de Constituição é complexo porque este vocábulo possui vários significados (sociológico, político, jurídico), trata-se de uma palavra polifacética, vem do verbo latino *constituere*. Originando-se do verbo constituir, que tem significado de "ser a base de a parte essencial de, formar, compor", remete a ideia de estrutura, de como se organiza. Mais árduo, ainda, é conceituar a expressão constituição econômica, pois envolve elementos do mundo do dever ser e do mundo do ser. Direito e Economia são duas ciências que se relacionam, interagem e dialogam quando a Economia é constitucionalizada.

O tema deve ser visitado porque desperta debates acirrados. A expressão constituição econômica deve ser entendida como a parte da Constituição que trata sobre a Economia. Nem sempre na história das constituições percebe-se a presença do econômico com o destaque de um capítulo ou mesmo um título dedicado ao assunto, reunindo princípios, normas e institutos jurídicos que alicerçam a ordem jurídica econômica.

O artigo tem como objetivo abordar a construção do conceito de constituição econômica, seu desenvolvimento histórico no mundo e no Brasil e verificar a importância das normas programáticas na perspectiva do desenvolvimento. Como fundamentação teórica estuda-se, principalmente, as obras de Eros Roberto Grau e Gilberto Bercovici, entre outros. Salienta-se que o método de abordagem escolhido para elaboração dessa pesquisa foi o método dedutivo, iniciando-se pelo estudo da distinção entre constituições estatutárias e constituições dirigentes, passando pela reflexão acerca do conceito de constituição econômica, da evolução histórica do econômico nas Constituições brasileiras até a investigação do conceito de Constituição dirigente e a importância do planejamento para o desenvolvimento. Como método de procedimento, elegeu-se o método histórico que viabilizou a análise das transformações do conceito de constituição econômica. Enfim, a constituição econômica que é constituída de normas programáticas, encontra obstáculos à sua aplicação? Quanto à técnica de pesquisa para a coleta de dados, utilizou-se basicamente a pesquisa bibliográfica.

2. CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES

A importância de realizar uma pesquisa sistematizada em relação ao tema da constitucionalização do direito econômico auxilia o suficiente para o entendimento da função constitucional que a economia pode vivenciar em relação a sua ordem no texto constitucional.

Para isso se faz necessário o ordenamento de classificação, conceitos e evolução histórica da presença da economia na função constitucional como também na relação de poder econômico constitucional.

2.1. Classificação das Constituições

As Constituições são classificadas sob vários critérios, tais como forma, origem, conteúdo, entre outros. Para o desenvolvimento do presente tema, torna-se necessário distinguir-se inicialmente as constituições estatutárias ou orgânicas das constituições diretivas ou programáticas. E em seguida, distinguir-se constituição econômica formal e constituição econômica material, como premissa da explanação que se segue.

As Constituições estatutárias ou orgânicas são as que estabelecem um estatuto político jurídico de determinado Estado, prefixando um conjunto de normas enunciativas do poder e das atividades que devem ser desenvolvidas pelo Estado. Desse modo, percebe-se que essas constituições dispõe apenas sobre o instrumento de governo local. Já as constituições diretivas ou programáticas são as consubstanciadas por normas diretivas e finalísticas, traçando objetivos a serem concretizados pelo Estado em prol da sociedade. (GRAU, 2007, p.77)

A doutrina afirma que a constituição econômica é ao mesmo tempo diretiva e estatutária, porém essa última qualidade está implícita na primeira, ao passo que ao estabelecer fins a serem atingidos pela ordem econômica, enuncia as normas de caráter instrumental para alcançar os objetivos fixados.

Da análise doutrinária, percebe-se que a citada norma é estatutária quando define os estatutos da propriedade, dos agentes econômicos, do trabalho, ao passo que é diretiva quando aduz diretrizes das políticas públicas colimados pelos escopos nela dispostos.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho classifica as constituições econômicas em formais e materiais.

Em sentido formal são *o conjunto de normas que, incluídas na Constituição, escrita, formal do Estado, versam o econômico.*

Em sentido material, *a constituição econômica abrange todas as normas que definem os pontos fundamentais da organização econômica, estejam ou não incluídas no documento formal que é a constituição escrita* (FERREIRA FILHO, 1990, p.6-7)

Esclarecidas as classificações, passa-se a discorrer sobre o conceito de Constituição Econômica.

2.2. Conceito de Constituição Econômica

A expressão Constituição Econômica aparece pela primeira vez na obra do fisiocrata Baudeau (1771), intitulada *Première Introduction à la Philosophie Economique.* Significava o conceito de preceitos jurídicos reguladores da sociedade econômica. Entretanto, o termo significava estrutura econômica ou sistema econômico. É no pós-guerra que a expressão vai surgir na doutrina. Entretanto, a expressão sempre foi polêmica em torno da seguinte questão: Existe realmente uma Constituição econômica? Melhor dizendo, existe uma constituição econômica ao lado da Constituição política? A Constituição Econômica é autonoma?

Celso Ribeiro Bastos é preciso em suas ponderações:

> De fato, só a partir deste século as Constituições passaram a conter dispositivos sobre a organização da economia. Isso não quer dizer que só então tenha surgido a Constituição Econômica. Na realidade o que ocorreu é que ela se tornou explícita, ao revés do que se dava até então, quando era implícita. A existência dessas normas específicas sobre a economia não deve, contudo, conduzir a afirmações ousadas no sentido da configuração de uma Constituição autônoma dentro do texto constitucional. Em outras palavras, Constituição Econômica existe sim, mas como um sistema ou conjunto de normas jurídicas, tendo como critério unificador o dado econômico ou a regulação da economia. Ela não é, todavia, autônoma. Pelo contrário, só ganha sentido se embutida dentro da Constituição em sentido amplo, em função da qual se torna inteligível e compreensível". (BASTOS, 2000, p.76)

Enfim, é necessário deixar claro que existe uma Constituição Econômica quando se compreende a Constituição econômica como a parte que rege a organização econômica tratada na Constituição total, não se podendo admitir uma dualidade ou mesmo uma pluralidade, uma Constituição ao lado de outra. Afinal, é a Constituição que dá a unidade do sistema jurídico, a validade das normas inferiores ou infraconstitucionais. A Constituição econômica é a organização econômica na Constituição. O conceito de constituição econômica formal e constituição econômica material esclarece bem o assunto. A constituição econômica em sentido formal é o título onde se encontram os princípios que regem a ordem econômica. No caso da Constituição Federal de 1988, a Constituição econômica está presente do art.170 ao art.192; e a constituição econômica material nos artigos esparsos na Constituição, como o art.5º, que garante a propriedade e o princípio da função social, por exemplo. Ou mesmo na Constituição material.

Ivo Dantas reforça a ideia de que não existe Constituição econômica independente da Constituição Jurídica do Estado, muito pelo contrário. Poderá existir a Constituição jurídica sem a constituição econômica. A inexistência desta não compromete a caracterização daquela. " *A Constituição Econômica deve ser vista como um subsistema da Constituição total do Estado, esta sim, o próprio sistema.* " (DANTAS, 1999, p. 55)

Importante realçar que as Constituições política e econômica se interimplicam e se integram. (FONSECA, 2005, p.89)

Neste sentido, leciona Bercovici que a Constituição deve ter a sua aplicação como uma unidade e não como segmentos isolados. A Constituição Econômica deve ser parte integrante e não autônoma da Constituição do Estado. Não se deve romper com a unidade da Constituição e decompô-la em uma pluralidade de núcleos isolados e autônomos, inclusive, a atividade econômica que esta deve regular. (BERCOVICI, 2005, p.13)

Natalino Irti explica que para entendermos a constituição econômica, não devemos romper com a unidade da Constituição e decompô-la em uma pluralidade de núcleos isolados e autônomos, como propuseram os ordo-liberais. Devemos sim, concentrar-nos em aplicar a Constituição como uma unidade nos vários campos e áreas específicos, inclusive a economia. As decisões econômicas devem estar nela enquadradas. A Constituição Econômica para Irti, é a Constituição política estatal aplicada às relações econômicas. (*apud* BERCOVICI, 2005, p.13)

Evidencia ainda Bercovici, e segundo ele, sem qualquer intenção de pautar-se em elementos utópicos, que "A Constituição de 1988 tentou trazer as bases de um projeto nacional de desenvolvimento. " (BERCOVICI, 2005, p.67)

Seguindo as mesmas premissas, Washington Peluso Albino de Souza aduz que

> As Constituições Econômicas caracterizar-se-iam pela presença do econômico no texto constitucional, integrado na ideologia constitucional. E seria a partir dessa presença do econômico no texto constitucional e da ideologia constitucionalmente adotada que se elaboraria a política econômica do Estado.

Eros Grau observa que seu conceito está nitidamente vinculado ao de ordem econômica, a qual caracteriza como "o conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionalizam uma determinada ordem econômica (mundo do ser). " (GRAU, 2017, p.73)

Eros Grau aponta que há diferença entre constituição econômica formal e material notadamente na Alemanha. Essa seria o conjunto de normas da ordem econômica contidas tanto no texto constitucional, como fora dele, enunciadas mediante leis esparsas,

porém cujo conteúdo é pertinente às normas matrizes. Aquela constitui o conjunto de normas de caráter econômico apenas enumeradas na Carta Política do Estado, sendo assim, para se considerar uma norma de conteúdo econômico de caráter constitucional, é imprescindível que tal esteja elencada na Carta Magna.(GRAU, 2007, p.80)

Vê-se, pois, que a doutrina apresenta vários conceitos relativos à Constituição Econômica os quais aduzem ser essa a norma cujo conteúdo versa sobre a ordem econômica de determinado Estado.

Dessa forma e da análise de todo o exposto, pode-se concluir que Constituição Econômica é um conjunto de normas referentes à ordem econômica de um Estado, competindo a tais regras definir o plano essencial da atividade econômica desenvolvida pelo poder público e privado. A Constituição econômica possui uma função primordial de organizar a estrutura econômica estatal, tais como o tipo de sistema econômico, de regime econômico e de política econômica.

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

Nem sempre o elemento econômico esteve presente nas Constituições. Nas constituições do século XVIII o elemento econômico não era imprescindível à organização do Estado, pois a preocupação daquele momento era conter o poder político do soberano, estruturar o Estado e sua limitação. A meta era garantir as liberdades individuais e conter os abusos do governo (rei e seus ministros) (FERREIRA FILHO,1996, p.299).

Nesse contexto, as constituições liberais representam a primeira geração do constitucionalismo e não contêm normas destinadas a disciplinar a atividade econômica.

Na economia mundial vigoravam as ideias liberais, prevalecia a autonomia econômica das empresas privadas em contraposição à concentração de poderes da máquina estatal. Essa corrente política pregava o não intervencionismo do Estado em todos os domínios, tal como a defesa da propriedade privada, da livre iniciativa, da auto-regulação dos mercados.

Assim sendo, não era preciso que as constituições legislassem acerca de uma ordem econômica, uma vez que essa se mostrava perfeita para a conjuntura da época.

Eros Grau esclarece que:

> As Constituições liberais não necessitam, no seu nível (delas, Constituições liberais), dispor, explicitamente, normas que compusessem uma ordem econômica constitucional. A ordem econômica existente no mundo do ser não merecia reparos. Assim, bastava o que definido, constitucionalmente, em relação à propriedade

> privada e à liberdade contratual, ao quanto, não obstante, acrescentava-se umas poucas outras disposições veiculadas no nível infraconstitucional, confirmadoras do capitalismo concorrencial, para que se tivesse composta a normatividade da *ordem econômica liberal.* (GRAU, 2007, p.73)

Entretanto, a grande crise econômica que afetou todas as nações, notadamente a partir da quebra da bolsa de Nova York em 1929, modificou todo o quadro para que se garantissem melhorias aos cidadãos desafortunados pelas crises econômicas.

O surgimento das Constituições Econômicas mostrou-se como uma quebra ao paradigma das constituições políticas, eivadas da concepção do liberalismo pregado pelo Estado Liberal, onde não havia intervenção na economia. A partir dessa ruptura, o Estado passou a ter legitimação para intervir na economia.

As primeiras experiências relativas ao emprego de uma constituição econômica se deram no século XX, ante o surgimento do movimento do constitucionalismo social. Os primeiros movimentos foram consubstanciados pela Constituição Mexicana de 1917, pela Constituição de Weimar de 1919. Pode-se afirmar que, uma vez inseridas no debate constitucional matérias atinentes aos direitos sociais e à função social de propriedade, essas discussões se incorporam aos textos constitucionais até os dias hodiernos, os quais, em sua maioria, são preocupados em garantir a eficácia dos direitos humanos.

O primeiro texto constitucional responsável por trazer em seu bojo os direitos sociais foi a Constituição do México de 1917, na qual se sobressaíram os direitos dos trabalhadores, em decorrência das reivindicações advindas da Revolução Mexicana instaurada em 1910, bem como se enfocaram a função social da propriedade e a reforma agrária.

Em seguida, foi promulgada a Constituição alemã de Weimar, em 1919, cujo escopo era transformar a sociedade. Esse diploma normativo influenciou sobremaneira a elaboração de várias outros promulgados posteriormente a sua edição. Convém destacar que essa apresentava a seguinte disposição: uma parte versando sobre a organização do Estado e a outra tratando dos direitos e deveres dos alemães, nessa por sua vez, incluíam-se os direitos individuais, sociais, com partes dedicadas à educação e cultura, à vida econômica. Vale salientar que esse diploma legal foi utilizado como base para as modernas constituições sociais.

A doutrina discute se há ou não normas referentes à ordem econômica na Lei Fundamental alemã de 1949. Afirmam alguns autores que em seu texto não há qualquer menção a uma ordem econômica. Salienta-se que o próprio Tribunal Constitucional alemão adotou esse posicionamento em uma decisão datada a 1954. Outros, por conseguinte,

asseveram que tal diploma previa um instituto denominado economia social de mercado, no qual era dever do Estado garantir a livre concorrência. Bercovici, por sua vez, afirma que a Lei Fundamental alemã não explicita a existência de uma Constituição Econômica, pois objetivava evitar repetições da Constituição de Weimar.

3.1. Evolução histórica das constituições econômicas no Brasil

No Brasil, vigorou até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a concepção de ordem econômica e social como matérias conjuntamente tratadas pela Constituição Econômica. Mas a partir desta Constituição a ordem social foi apartada da ordem econômica.

A primeira constituição nacional a ser considerada como econômica foi a Constituição de 1934. Nesse diploma, a ordem econômica e a ordem social eram tratadas de forma conjunta. Era permitido que a União monopolizasse determinado setor econômico desde que respaldada por lei, como também havia um nítido fomento à economia popular e à separação da propriedade do solo e das minas e jazidas que deveriam ser nacionalizadas.

A Constituição Federal de 1934 se preocupava precipuamente com os direitos trabalhistas, os quais eram incluídos no rol dos direitos sociais, pois procurou solucionar a denominada "Questão Social".

O surgimento das legislações laborais remonta à década de 1930, principalmente com a edição da Consolidação das Leis do Trabalho, ocorrida durante o período do Estado Novo. Porém, sua constitucionalização só ocorreu com a Constituição de 1934.

A legislação trabalhista à época foi sobremaneira influenciada pelo positivismo de Augusto Comte, adaptado por Júlio Castilho. Seus dogmas pregavam uma política de eliminação de conflitos de classes por intermédio do Estado, cujo objetivo era integrar os trabalhadores à sociedade moderna.

Bercovici destaca que a legislação trabalhista desenvolvida na década de trinta deve ser vinculada à cidadania no Brasil.

Segundo o citado autor:

> O ponto-chave a ser entendido sobre a legislação trabalhista é a sua vinculação com a cidadania no Brasil. Os direitos trabalhistas, pela intervenção do Estado, deram acesso à cidadania aos trabalhadores, que foram incorporados à política a partir da década de 1930. Deste modo, a cidadania dos trabalhadores, no Brasil, foi alcançada não pelos direitos políticos, mas pelos direitos sociais, definidos por lei. É, nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos, uma "cidadania regulada". Isto significa que, a partir da década de 1930, os direitos dos cidadãos são decorrentes dos direitos vinculados à uma ocupação profissional, que, por sua vez, só existem

> pela regulamentação estatal. O instrumento jurídico que comprova o vínculo do indivíduo com a cidadania é a carteira de trabalho. A extensão da cidadania ocorre pela regulamentação de novas profissões e pela ampliação dos direitos associados ao exercício profissional, ou seja, os direitos trabalhistas. (BERCOVICI, 2005, p.22)

Por outro lado, tornou-se relevante a efetividade da legislação trabalhista editada, tanto por parte dos patrões como pela Justiça. Ressalta-se que essas constituições procuram criar uma cultura jurídica nos trabalhadores, pois, quando o empregado tivesse seu direito violado, ao demandar judicialmente objetivava tão somente o cumprimento da lei.

Ressalta-se que a Carta de 1937 manteve todos os direitos trabalhistas legislados durante o mencionado período, apenas excluindo o direito à greve, o qual foi retomado pela Constituição de 1946.

Na Constituição de 1937, havia a previsão de intervenção do Estado na economia, como também foi criado o Conselho da Economia Nacional, cuja função era a regulamentação e a organização da economia nacional.

Procurou-se, em seu art. 141, reprimir os crimes contra a economia popular. Tal disposição foi versada pelo Decreto-Lei n.869, de 18 de janeiro de 1938, e pelo Decreto-Lei n. 1.716, de 28 de outubro de 1939. Era, pois, o surgimento da regulamentação do direito à livre concorrência. Analisando-se os citados diplomas, fica claro que esse direito apareceu, em nosso país, como forma de repressão ao abuso do poder econômico.

Entretanto, a grande evolução atinente à regulamentação da aludida matéria se deu com a promulgação do Decreto-Lei n.7.666, de 22 de janeiro de 1945, o qual, apontava as principais formas de abuso do poder econômico, como por exemplo, restringir, cercear ou suprimir a liberdade econômica, estabelecer monopólios, dentre outras.

Não obstante a regulamentação da matéria, tornou-se necessário que algum órgão efetuasse as políticas deduzidas na norma. Desse modo, tal dever foi atribuído à Comissão Administrativa de Defesa Econômica, CADE, o qual, dentre outras funções, possuía o dever de verificar a existência dos atos contrários aos interesses da economia nacional, notificar as empresas quando cometiam atos ilícitos. Entretanto, apesar do grande avanço, esse decreto foi logo revogado quando Getúlio Vargas foi deposto do governo.

Já a Constituição de 1946 fortaleceu o cooperativismo federativo, dando ênfase à "questão regional" no cenário da política nacional. Tal pensamento consistia em que o Estado atuasse para diminuir as desigualdades regionais.

Houve, também, uma preocupação com o direito antitruste, sendo legislado de forma preventiva e repressiva, mediante o art. 148 da Carta Magna, bem como pela Lei n. 4.137 de

10 de setembro de 1962. Essa, por sua vez, previa as formas de abuso de poder econômico de forma taxativa, controlando, outrossim, o poder público. Com intuito de controlar o setor econômico, foi criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

Nessa época, houve grande influência do pensamento do CEPAL, no qual o Estado se viu como agente principal das transformações econômicas, promovendo, desse modo, a industrialização. Por outro lado, os pensamentos reformistas ditavam que não bastava apenas a industrialização, era imprescindível também redistribuir a renda com a população.

Tal concepção só foi mudada com o golpe militar. Nesse passo, salienta-se que os militares se preocupavam em concentrar o capital. Essa política se dava através da expansão das empresas privadas nacionais e internacionais e o congelamento dos salários. O Estado interferia para proporcionar condições favoráveis ao crescimento do setor privado.

As Constituições de 1967 e 1969 trataram a repressão ao abuso econômico como um princípio da Ordem Econômica e Social, todavia na prática existiam a concentração empresarial e a formação de conglomerados, o que deixou a ordem econômica à mercê das empresas estrangeiras, as quais estimularam a concentração de renda, baixaram os salários dos trabalhadores, dentre outras políticas.

Posteriormente, com a extinção da ditadura militar, foi promulgada a Constituição de 1988. Nessa Constituição percebe-se nitidamente uma constituição econômica com objetivo de transformar as estruturas sociais, sobretudo ao dar ênfase ao trabalho humano e à livre iniciativa, buscando assegurar a digna sobrevivência de todos os regidos.

A consagração dos princípios da soberania nacional, da função social da propriedade, da livre concorrência, da redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a busca do pleno emprego, é um claro exemplo de que a Constituição em vigor no nosso país faz jus à condição de constituição econômica.

Além disso, salienta-se que essa Constituição trata da ordem econômica no tempo, tais como as disposições sobre o sistema financeiro nacional; e no espaço, sua projeção sobre a política urbana, agrícola, fundiária e reforma agrária.

Após essa breve análise da evolução histórica mundial e nacional sobre o surgimento das constituições econômicas, é importante destacar que surgiram divergências sobre ser esse ou não uma novidade do século XX.

Conforme preleciona Bercovici, as constituições econômicas surgiram desde a época do liberalismo, por volta dos séculos XVIII e XIX, não sendo, portanto, inovação do constitucionalismo social pregado no século XX.

Salienta-se que no liberalismo, a constituição econômica previa dispositivos cujos fins eram preservar a liberdade de comércio, da indústria, contratual, o direito de propriedade. Assim, percebe-se que seu objetivo primordial era garantir a liberdade existente.

3.2. A Constituição Econômica como uma Constituição Dirigente

Afirma a doutrina que a principal característica das atuais Constituições Econômicas é a previsão de uma ordem econômica programática, as quais estabelecem diretrizes e políticas a serem realizadas pelo Estado. Em razão disso, assevera-se que são, desta feita, Constituições dirigentes.

De acordo com os estudiosos da temática, a constituição é ao mesmo tempo social e estatal, a qual garante uma ordem normativa já existente, como também desempenha um programa para o futuro, objetivando alterar a sociedade.

Consoante Bercovici:

> A característica essencial das Constituições Econômicas do século XX é, portanto, o seu caráter diretivo ou dirigente. A importância da Constituição Econômica, segundo Vital Moreira, é a possibilidade que ela abre de se analisar a totalidade da formação social, com suas contradições e conflitos. A Constituição Econômica torna mais clara a ligação da Constituição com a política e com as estruturas sociais e econômicas. (2005, p.37)

Diante do exposto, pode-se afirmar que as Constituições programáticas ao enunciarem diretrizes, programas e fins a serem realizados tanto pelo Estado como pela sociedade, são Constituições preocupadas com o futuro, com o desenvolvimento, que compreende mudanças estruturais.

Ressalta a doutrina que a Constituição Federal de 1988, por ser dirigente, apresenta conflito em seu texto, notadamente no capítulo atinente à ordem econômica. Isso decorre principalmente da existência de compromissos dilatórios e obscuridades assumidos pelo legislador, confundindo seus intérpretes e dificultando a tomada de decisões sobre certos temas.

Os dispositivos que evidenciam os compromissos dilatórios demonstram que provisoriamente não existe nenhuma vontade, o que impossibilita a tomada de qualquer decisão, uma vez que inexiste vontade para baseá-la.

Os compromissos dilatórios revelariam a vitória de alguns partidos na luta pela preservação de seus interesses, diante das maiorias parlamentares.

Ademais, salienta Bercovici que no capítulo da ordem econômica encontram-se várias normas programáticas, as quais, segundo o autor, dificultam a efetivação da Constituição e, em consequência disso, os direitos sociais e as normas pregadas pela Constituição Econômica.

Nesse sentido, se faz necessário encontrar caminhos que permitam uma hermenêutica constitucional condizente com a Constituição. Entretanto, somente isso não solucionará o problema, tendo em vista as críticas em virtude de já ter sido consolidada a cultura da inefetividade das normas programáticas (FARIA, 1993)

4. DESENVOLVIMENTO ATRAVÉS DO PLANEJAMENTO

A necessidade de planejamento como meta para o desenvolvimento é de fundamental importância. Desse modo, o Estado detém o empenho de coordenação e orientação de suas atividades com base no que seja adequado à promoção do desenvolvimento econômico e social, o que envolve a elaboração de diretrizes e determinação dos meios aptos à sua efetivação.

Os países subdesenvolvidos necessitam de um planejamento que incida na estruturação da politica nacional de desenvolvimento, e que tenha uma abrangência em todos os setores da vida social e contenha previsões a serem cumpridas a longo prazo. O planejamento abarca uma ação estatal voltada essencialmente para o futuro, tendo em vista que se encontra fundamentado na busca pela melhoria da situação econômica e social configurada naquele momento.

O art. 3º da Lei Constitucional brasileira elenca de forma clara os objetivos a serem cumpridos pela Republica Federativa, em sintonia com a ideia de planejamento, que leva ao caminho do desenvolvimento social e econômico.

Gilberto Bercovici (2005, p. 19), anuncia que, seguindo o caminho do planejamento, e por correspondência expressa que o Plano, "é a expressão da politica geral do Estado. E mais que um programa, é um ato de direção politica, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reinvindicações".

O planejamento expressa a vontade estatal e pensando nessa ordem basicamente se apresentam dois nortes: a ideologia constitucional e a melhoria da situação econômica e social.

É de base constitucional o estabelecimento das diretrizes adequadas à concretização dos interesses da população, partindo da premissa de que os interesses dominantes não pretendem a manutenção do *status quo*, e sendo assim permitirão que o planejamento do desenvolvimento conduza ao bem-estar social.

O jurisconsulto Celso Lafer entende que o processo de planejamento está alicerçado sob a visão da concepção politica. Para o jurista, pode ser identificada a existência de três fases. Durante a elaboração de um Plano: decisão, implementação e o Plano propriamente dito. A primeira fase, decisória, seria marcada pela decisão de planejar, marcadamente politica. Já a segunda fase seria a responsável pela implementação do Plano, fenômeno politico relativo à Administração Publica. Por fim, a terceira fase identificada diria respeito ao Plano em si, enquanto documento escrito capaz de ser analisado tecnicamente, sob o ângulo econômico.

O planejamento é portanto essencial para o alcance do desenvolvimento. Além disso, considera-se que o plano elaborado pelo Estado é o instrumento escrito que o norteia, comprometido com os objetivos políticos e ideológicos do pais.

O desenvolvimento brasileiro enfrenta obstáculos de natureza diversa, dos quais se destacam a estrutura administrativa brasileira, a redução do planejamento ao orçamento e a reforma administrativa neoliberal. Como se verifica, o modelo administrativo brasileiro está adequado à consolidação de um modelo liberal de proteção dos direitos individuais em face dos poderes estatais.

Eros Grau (2007) assegura que o planejamento impositivo garantido pela Constituição Federal é a principal forma de controlar a atividade planejadora do setor publico através de sua vinculação ao orçamento, considerando a relação de Plano e sua previsão orçamentária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Constituições Econômicas se caracterizam pela presença do conteúdo econômico no texto constitucional, associado a ideologia constitucional. Considerando a presença do econômico na Carta Magna, bem como a ideologia adotada constitucionalmente, é possível elaborar a politica econômica do Estado.

A inclusão de normas programáticas no texto constitucional demonstra que este apresenta contradições e compromissos dilatórios. No Brasil, a constituição econômica é constituída de normas essencialmente programáticas, impondo sérios obstáculos à sua aplicação.

A politica econômica do Estado quando bem considerada a realidade social e econômica do pais, voltada para a transformação e condução ao desenvolvimento, pode, sem dúvida, oferecer uma grande contribuição para o desenvolvimento.

A importância de uma reflexão aprofundada sobre as políticas de Estado merecem destaque. Não será possível construir uma agenda adequada à politica nacional de desenvolvimento se não forem conhecidos os obstáculos que se impõem a atuação do Estado Brasileiro. A construção de uma Teoria de Estado que seja capaz de reconhecer os entraves que impedem a garantia do bem-estar geral da sociedade, e de propiciar de forma clara as alternativas para superar tais dificuldades são fundamentais.

É imprescindível que exista um projeto nacional que assimile seus fundamentos, conduzindo ao desenvolvimento. É com o planejamento do desenvolvimento que se consegue alçar planos superiores edificados pelas diretrizes constitucionais que certamente apresentam o instrumento capaz de superar o subdesenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2002

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: SOUZA NETO. Cláudio Pereira de : BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de ; e LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Teoria da Constituição: Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional. Rio de Janeiro, Lumen Iuris, 2003, pp. 75-150.

----------. Desigualdades regionais, Estado e Constituição. São Paulo, Editora Max Limonad, 2003.

DANTAS, Ivo. Direito Constitucional Econômico: Globalização e Constitucionalismo. Curitiba: Juruá, 1999

FARIA, José Eduardo. Direito e Economia na Democratização Brasileira. São Paulo, Malheiros Editores, 1993.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. São Paulo, Malheiros: 2007.

----------. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo. Ed. RT, 1978.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e Governabilidade; Ensaio sobre a Ingovernabilidade Brasileira. São Paulo, Saraiva, 1995.

LAFER, Celso. O Sistema Político Brasileiro: Estrutura e Processo. 2ª ed. São Paulo, Perspectiva, 1978

MARTINS, Ives Gandra: BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva. 7º Vol. 1988.

TAVARES, André Ramos. Direito constitucional econômico. 2ª ed. São Paulo: Método, 2006.