

A “CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA” NO BRASIL: DA SUBCOMISSÃO DO ITAMARATI À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Filomeno Moraes

Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional/Mestrado e Doutorado da Universidade de Fortaleza; Professor da Universidade Estadual do Ceará; Procurador do Estado do Ceará; Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro; Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo.

As coisas transformam-se mais do que evoluem.
Murilo Mendes

I

A Constituição Federal completou vinte anos de promulgação. É a terceira constituição brasileira em grau de durabilidade, depois da Constituição do Império e da primeira Constituição Republicana, e visto que a Constituição de 1946 foi desnaturalizada a partir de abril de 1964. Ademais, não é temerário afirmar que é a mais efetiva de todas as que já se teve.

A Constituição de 1988 consagra, a partir do seu Preâmbulo, a idéia de um Estado Democrático e Social de Direito. Ali, os constituintes proclamaram-se reunidos para instituir “um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução das controvérsias” (Brasil, 1988).

A soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político foram erigidos como fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º), proclamando-se que o poder emana do povo, que o exercerá por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Carregado de programaticidade (Canotilho, 2005, p.104) e diretividade, o texto constitucional de 1988 estabeleceu como “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação

da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. No capítulo “dos direitos sociais”, foram erigidos como direitos pertinentes à sociedade como um todo a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados.

Ademais, ao tratarem da “ordem econômica e financeira”, os constituintes consignaram que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observando-se os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (Brasil, 1988).

Conforme acentua Eros Roberto Grau, “[...] a Constituição do Brasil é – tem sido – uma Constituição dirigente, e vincula o legislador. E, ainda que tenha sido múltiplas vezes emendada, seu cerne, que identifique fundamentalmente nos preceitos dos seus arts. 3º, 1º e 170, resta intocado” (2005, p. 366). Por sua vez, Gilberto Bercovici ressalta que a Constituição de 1988 “contém em seu texto as bases de um projeto nacional de desenvolvimento, em que torna possível a reestruturação do Estado brasileiro para conduzir as transformações sociais necessárias para a superação do subdesenvolvi-

mento" (2005, p. 9). Neste diapasão, pois, é que a "constituição econômica" contida no texto constitucional vigente assume particular relevância.

II

Efetivamente, o Estado moderno nasce sob a vocação de atuar no campo econômico (Ferrarese, 1992; Polanyi, 2000; Irti, 2001; Torre-Schaub, 2002; Grau, 2005; Gargarella, 2006). Particularmente no que concerne à "constituição econômica", consiste ela no cabedal de normas que versam o econômico, regulando a infra-estrutura societal, inclusive, com pretensões de discipliná-la e de limitar o poder econômico.

Todavia, se somente a partir do século XX os textos constitucionais passaram a explicitar e sistematizar a matéria econômica, as anteriores – mesmo quando não possuíam "normas que visassem diretamente à disciplina da economia" –, ou tinham "regras de repercussão econômica" (Ferreira Filho, 1990, p.7), ou a matéria econômica se fazia presente exatamente pelo silêncio normativo. No caso, a presença se dava pela ausência, ou pela presença direta ou indireta de aspectos concernentes à matéria econômica, tais como o direito de propriedade, a liberdade de comércio e de indústria, a livre concorrência, entre outros.

De fato, da segunda metade do século XVIII, quando vieram à luz, até os dias atuais, quando se marcam pela diretividade, as constituições escritas compreendem um "conjunto de normas compreensivo de uma ordem econômica, ainda que como tal não formalmente referido" (Grau, 2005, p. 17). As transformações por que o direito passou – como mecanismo de harmonização de conflitos, de legitimação do poder e, mais recentemente, de instrumento de realização de políticas públicas – fizeram com que, mais e mais, abarcasse normas de conteúdo econômico, a fazerem das constituições estatuto do poder político e estatuto do poder econômico.

De modo geral, a "constituição econômica" atém-se às pedras angulares da organização jurídica da economia. Sua explicitação remonta ao esforço constituinte mexicano, na esteira revolucionária de 1910, prosseguindo com o texto constitucional de Weimar, de 1919, e adquirindo pompa e circunstância com os textos constitucionais de Portugal, de 1976, da Espanha, de 1978, e do Brasil, de 1988. Destarte, a atividade econômica como objeto explícito das constituições escritas é acontecimento recente, datando-se da passagem do Estado liberal para o Estado social, isto é, a partir da segunda década do século XX, quando, em

decorrência de uma multiplicidade de causas econômicas, políticas, sociais e culturais, cuidou-se de colocar no texto constitucional propriamente dito "um corpo de normas destinado a reger o fato econômico" (Mendes et al., 2007, p. 1.288), com a idéia de encaminhamento das tensões presentes entre duas instituições inseparáveis, a saber, o Estado e o mercado.

Logo, se o mercado é uma instituição jurídica, visto que criação histórica, política e social, ele não é um *locus naturalis*, mas um *locus artificialis*, isto é, uma instituição que nasce graças a determinadas reformas institucionais, operando com fundamento em normas jurídicas que o regulam, o limitam e o conformam (Irti, 2001); portanto busca uma ordem garantidora da regularidade e previsibilidade de comportamentos. Assim, a intervenção do Estado na vida econômica tem o condão de estabelecer o benefício do cálculo de previsão, reduzindo os riscos (Weber, 2004), buscando uma justiça correta (Lassalle, 1995) e entronizando o princípio da segurança (Nunes, 2003).

A passagem do Estado liberal para o Estado que intervém assistiu à mudança do paradigma constitucional. Passou-se, então, das constituições estatutárias ou orgânicas, que definem o estatuto do poder, que se formulam como *instrument of government*, estabelecendo competências, estruturando o poder político e regulando os processos políticos em sentido estrito, para as constituições diretivas. Nestas últimas, a ordem econômica mais do que pressuposta é posta.

No Brasil, o processo constituinte de 1987/1988 e a constituição dirigente dele originada tiveram na devida conta todas as funções estatais reconhecidas modernamente, pois dirige ao Estado os objetivos fundamentais de "construir uma sociedade livre, justa e solidária", "garantir o desenvolvimento nacional", "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" e "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação". Curiosamente, o tiveram em momento em que o egoísmo e a competição como motores da atividade econômica, nos termos de Adam Smith (1999 e 2002), recuperados por Friedrich von Hayek (1979) e instrumentalizados por Milton Friedman (1953 e 1980) e seus Chicago's Boys, buscavam novamente a hegemonia.

Na verdade, no "momento constituinte" brasileiro, já se espalhava por muitos rincões o "desejo de constituição" que fazia contraponto à utopia keynesiana, ao *welfare state* e à vigência dos direi-

tos sociais, econômicos e culturais. Todavia, enquanto o capitalismo e o mercado reivindicavam graus de liberdade então inexistentes, e em outros países os processos constituintes acompanhavam a maré montante, o Brasil construía uma constituição que ia de encontro a tal realidade. Não deixa de ser relevante, pois, a observação de tal conjuntura constituinte.

Efetivamente, a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, como constituição dirigente econômica e social – possível em virtude da manifestação peculiar que tomou o poder constituinte na conjuntura de funcionamento do Congresso Constituinte – tem fundamentalmente na “constituição econômica” um dos sustentáculos de um projeto de construção nacional. Na verdade, a transição brasileira do autoritarismo-burocrático, ultrapassando a lógica “lenta, gradual e segura”, acabou por encontrar no Congresso Constituinte a tentativa de construção de um Estado de bem-estar, por isso, “ao revés do que dizem os seus inimigos”, a CF/88 é a “melhor das Constituições brasileiras de todas as nossas épocas constitucionais” (Bonavides, 2001, p. 204).

III

A Revolução de 1930 definiu de forma aguda o impasse político-constitucional que caracterizou a República Velha, com as fortes críticas que, desde a promulgação da Constituição de 1891, eram veiculadas. A cidadania restrita e a hegemonia das oligarquias já eram objetos das revoltas tenentistas dos anos 20, das cisões inter-oligárquicas e das demandas relativas ao sistema eleitoral, ao respeito pelo voto, ao reconhecimento dos candidatos eleitos, além da organização do movimento operário, que se manifestava, inclusive, pela emergência de greves a partir da segunda década.

O Governo Provisório foi instituído por meio do Decreto nº 19.938, de 11 de novembro de 1930 (Brasil, 1930). Tal decreto, com força constituinte similar à do Decreto nº 1 (Brasil, 1889), do primeiro governo republicano, estabelecia que o Governo Provisório passava a exercer discricionariamente todas as funções e atribuições do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, se restabelecesse a organização jurídica do país. Somente em 14 de maio de 1932, o Governo Provisório expediu o Decreto nº 21.402 (Brasil, 1932) que determinava o dia 3 de maio do ano seguinte para a realização das eleições à Assembléia Nacional Constituinte (ANC), assim como criava, sob a presidência do ministro da Justiça e dos Negócios

Interiores, comissão incumbida de elaborar o anteprojeto da Constituição.

Quando Antunes Maciel assume o Ministério da Justiça, é criada a Subcomissão do Itamarati, encarregada de dar início aos trabalhos de confecção do anteprojeto e em cuja composição estavam presentes, além de “notáveis”, diversos ministros do Governo Provisório. Entre outros, compunham a Subcomissão do Itamarati o ministro das Relações Exteriores, Afrânio de Melo Franco, que representava o ministro da Justiça e a presidiu; Temístocles Brandão Cavalcanti, secretário-geral; Assis Brasil, ministro da Agricultura; Osvaldo Aranha, ministro da Fazenda; José Américo de Almeida, ministro da Viação de Obras Públicas; Carlos Maximiliano; Antonio Carlos de Andrada, ex-presidente do Estado de Minas Gerais; Arthur Ribeiro; Prudente de Moraes Filho; Agenor de Roure; João Mangabeira; Oliveira Viana e o general Góes Monteiro.¹

Baseado no Anteprojeto da Subcomissão do Itamarati, a Constituição de 1934 introduziu a questão social e econômica, com os seus consecutórios, nos textos constitucionais brasileiros. Já na segunda sessão da Subcomissão, João Mangabeira pontuou a alternativa entre a “revolução” e a “reação” que se antepunha na conjuntura, qual seja: “[...] todas as constituições modernas têm como orientação acabar com as desigualdades sociais. Se a constituição brasileira não marchar na mesma direção, deixará de ser revolucionária para se tornar reacionária [...]” (Apud Azevedo, 2004, p. 20).

Os debates ocorridos durante as reuniões da Subcomissão demonstram a disposição da maioria dos seus componentes no sentido de formular um anteprojeto concorde com o constitucionalismo social. Buscava-se a organização da ordem econômica com fulcro nos princípios da justiça e nas necessidades da vida nacional, como o fito de garantir “uma existência digna do homem”. A “liberdade econômica do indivíduo” deveria se conformar a tais parâmetros (art. 9º do Anteprojeto).

IV

Os frutos advindos das assembléias constituintes representam contrapontos importantes aos surtos de autoritarismo que, periodicamente, marcaram a história político-constitucional brasileira e que, excetuada alguma teoria de curto-circuito institucional, parecem não estar em qualquer projeção de cenários. No seu tempo, tais assembléias estabeleceram arenas privilegiadas da participação política da sociedade, mesmo se se impuser um nível de exigência maior em relação às mesmas.

Merece atenção a assertiva de Raymundo Faoro (2007, pp. 257 e 258), trazida a lume antes da Constituinte de 1987/1988, segundo a qual nunca o poder constituinte conseguiu, nas suas quatro tentativas, “vencer o aparelhamento de poder, firmemente ancorado ao patrimonialismo de Estado, mas essas investidas foram as únicas que arvoraram a insígnia da luta, liberando energias parcialmente frustradas” e que “todos os passos, insuficientes na verdade, no caminho das liberdades e da democracia, nos quase 160 anos de país independente, foram dados pelas constituintes, que legaram à sociedade civil as bandeiras, frustradas e escamoteadas, de sua emancipação”.

Acompanhando a linha de raciocínio estabelecida por Raymundo Faoro, pode-se afirmar que o texto constitucional de 1988 pôde vir à luz em virtude da peculiar modalidade que o poder constituinte adquiriu na efervescência da sociedade brasileira nos anos 80. De fato, na década de 80, sobretudo na esteira da convocação do Congresso Constituinte estabelecida pela Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985 (Brasil, 1985) e prosseguindo até a promulgação do texto constitucional de 1988, o Brasil vivenciou um dos mais importantes momentos de ativação política da sociedade civil organizada, momento este que, dando continuidade ao processo de mudança política iniciado na década de 70, acabou por contribuir para a inflexão do regime militar e a construção de instituições representativas e multipartidárias (Moraes, 2005) (Moraes; Lima, 2006). Mesmo Fernando Henrique Cardoso (2006, pp. 14 e 15), que, na presidência da República e em função da racionalidade econômica, do alinhamento à globalização e da continuidade no poder, desembarçou-se ou tentou desembarçar-se de diversos comandos constitucionais originários, haveria de reconhecer a importância do esforço constituinte. A propósito, afirma que “a grande causa da minha geração não foi a da estabilização da economia. Tampouco a do desenvolvimento econômico. Foi a da democracia” e que “a História contemporânea da política brasileira começa nos anos 1970, com as lutas pela volta da democracia”. E conclui que “o resultado desse borbulhar da sociedade acabaria sendo a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, finalmente eleita em 1986”.

Apesar das limitações constantes do ato convocatório do Congresso Constituinte, como diz Dalmo de Abreu Dallari (1999, pp. 49 e 53), “o resultado de seu trabalho ficou mais próximo das aspirações dos progressistas e democratas do que das preferências conservadoras dos oligarcas e autoritários”, porque foi a que recebeu “maior

influência do povo em sua elaboração”. Ademais, “consequência da ampla mobilização do povo no momento da Constituinte e de sua influência nas decisões foi a garantia de seu conteúdo democrático, muito evidente pelos princípios expressamente afirmados em normas constitucionais, assim como pelo grande número de artigos relacionados com os direitos humanos e suas garantias”.

V

Alguma normatização a respeito do que se denominaria depois, com variações, de “ordem econômica e social” está presente no Brasil desde a primeira constituição, que estatuiu “a inviolabilidade dos Direitos Cíveis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros”, tendo “por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade”, “garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte”, entre outros direitos e garantias: “Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança, e saúde dos Cidadãos” (art. 179, XXIV) (Brasil, 1824).

Por sua vez, a Constituição de 1891 (Brasil, 1891) comportou vários dispositivos que tratavam da propriedade, da indústria, do comércio, do transporte, das finanças e, inclusive, do desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio.

Tirante a de 1988, a problemática da ordem econômica foi mais detalhadamente posta na Constituição outorgada que inaugurou o Estado Novo, em 1937. Embora considere que, “na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, [...] fundase a riqueza e a prosperidade nacional”, o texto constitucional restringia tal iniciativa individual e tal poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo aos “limites do bem público”. Em contrapartida, prescrevia “a intervenção do Estado no domínio econômico”, legitimando-a “para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado”. Ademais, dispôs o texto constitucional que a intervenção no domínio econômico poderia ser mediata e imediata, a revestir-se da forma de controle, de estímulo ou de gestão direta (art. 135) (Brasil, 1937).

Ímpetus liberal-econômicos fizeram com que a Constituição de 1946 retrocedesse em matéria de ordem econômica, quando comparada ao cons-

titucionalismo dos anos 30. Aquele texto constitucional apenas estabeleceu, parcimoniosamente, que "a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano" e que "a todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social" (art. 145) (Brasil, 1946).

As constituições editadas no período da ditadura iniciada em 1964, as de 1967 e 1969, foram bem intervencionistas no que atine à constituição econômica formal. Para a Constituição de 1967, "a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V - desenvolvimento econômico; VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros" (art. 167) (Brasil, 1967).

Por sua vez, a Constituição outorgada de 1969, juntando "ordem econômica e social", atribuiu-lhe "por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social", com base nos mesmos princípios arrolados no texto de 1967, alterando apenas "os fatores de produção" por "categorias sociais de produção" (item IV) e acrescentando o item VI, que se eleva à categoria de princípio a "expansão das oportunidades de emprego produtivo" (art. 160).

A seu tempo, os constituintes de 1987/1988, realizando uma constituição realmente dirigente, atribuíram à "ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa", um rol de fins e objetivos, para "assegurar a toda existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte" (art. 170).

VI

A par da reordenação jurídico-política do Estado, os anseios de reordenação econômica e social do país, como parte das "dívidas" (a "externa", a "interna", a "social" e a "política") de que falava Teotônio Vilela,² estavam no horizonte que se buscava com a democratização.

Tancredo Neves deu o tom da preocupação com o desenvolvimento, acentuando, inclusive, os impactos da "ádua competição internacional" e "a luta pelo domínio de mercados, pelo controle de matérias-primas, pela hegemonia política". Para ele, "as ideologias, tão fortes no século passado [XIX] e na primeira metade do século XX, empalidecem, frente a um novo nacionalismo" e, "fenômeno típico do desenvolvimento industrial e da expansão do capitalismo, surge nova realidade supranacional nas grandes corporações empresariais. Aparentemente desvinculadas de suas pátrias de origem, tais organizações servem, fundamentalmente, a seus interesses".³

Para tanto, a política econômica deveria buscar o "pleno emprego" como norte da retomada do crescimento, pois "retomar o crescimento é criar empregos". Assim, "toda a política econômica" do novo governo estaria "subordinada a esse dever social. Enquanto houver, neste País, um só homem sem trabalho, sem pão, sem teto e sem letras, toda a prosperidade será falsa". Ademais, em contraponto ao discurso hegemônico do autoritarismo-burocrático, que tendia a ver o desenvolvimento social como função do crescimento econômico, vislumbrava-se, agora, a autonomia entre "desenvolvimento econômico" e "desenvolvimento político".⁴

Sem rupturas no modo de produção, o capitalismo brasileiro, sem perda de perspectiva das novas configurações que se enxergavam no plano internacional, deveria ter como parâmetro a busca do "bem-estar", a "assentar-se sobre a livre iniciativa e a propriedade privada", encarecendo-se "medidas que venham a democratizar o acesso à propriedade, e a proteção às pequenas empresas. A defesa do regime de livre iniciativa não pode ser confundida, como muitos o fazem, com a proteção aos privilégios de forças econômicas e financeiras. Defender a livre iniciativa e a propriedade privada é defendê-las dos monopólios e do latifúndio" (In: Bonavides; Andrade, 1989, p. 798).

De outra parte, a doutrina reclamava de "todo um elenco de assuntos ausentes aos textos constitucionais brasileiros", entregue "a tratamento arbitrário, com os mais conhecidos prejuízos para o país, enquanto que as Cartas Magnas de países cuja realidade assemelha-se à brasileira, já os consignaram de maneira explícita" (Souza, 1985, p. 294). Entre tais assuntos, estavam o tratamento a ser dado ao capital estrangeiro, a caracterização do que deva ser considerado empresa nacional, estrangeira ou multinacional, o problema da obtenção de empréstimos pelo país, bem como o investimento, além da tecnologia e da sua trans-

ferência, do apoio e incentivo à formação de recursos humanos.

Em relação ao constitucionalismo do regime militar, Washington Peluso Albino de Souza (1985, p. 294) argumentava mais que “não se registram ali, nem mesmo referências às bases político-econômicas de enfrentamento do problema e muito menos a instrumentos legais ou judiciais para tanto”.⁵

VII

A história constitucional republicana mostra diversidade relativamente aos modelos, propostas e anteprojetos apresentados às Assembléias Constituintes, ou delas derivados. A primeira Constituinte republicana recebeu um projeto pronto e acabado, inclusive, já dotado das cláusulas pétreas atinentes à federação e à república. A Constituinte de 1933/1934 recebeu também um projeto, formulado pela Subcomissão do Itamarati. Em 1946, a Assembléia Constituinte foi substancialmente inicial, visto que, durante o Estado Novo, não existiam partidos políticos legais, o Poder Legislativo havia sido suprimido nos níveis federal, estadual e municipal, a sociedade civil fora inibida e o interregno entre a queda do Estado Novo e a abertura dos trabalhos constituintes fora exíguo. A própria sociedade civil, apesar das limitações próprias do seu tempo, no manifestar-se, participou ativamente da formulação de projetos, planos e propostas, pelo menos em dois momentos do evoluir constitucional brasileiro, a saber, nas conjunturas das constituintes de 1823 e 1933/1934.

O Congresso Constituinte de 1987/1988 recebeu diversos influxos diretos ou indiretos, entre outros, o anteprojeto da Comissão Constitucional de Estudos Provisórios e o anteprojeto assumido pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

O anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Brasil, 1986), tendo em conta o constitucionalismo anterior e em relação à “constituição econômica”, inovou substancialmente. Algumas dessas inovações formais podem ser observadas quando, entre outras, propõem “títulos” autônomos, um para “a ordem econômica” e outro para “a ordem social”, fugindo à tradição do constitucionalismo brasileiro, que, a partir de 1934 e seguindo-se em 1946, 1967 e 1969, manteve a técnica de um título relativo à “ordem econômica e social”.

Agora, como proposta importante, transmutou-se a problemática do “trabalho”⁶ da ordem econômica para a ordem social, apresentando parâmetros modernos e alargando programas existentes, ou inovando no que diz respeito à esfera

a ser constitucionalizada como ordem social. Assim, passa-se a ver no “trabalho” mais um direito fundamental, com todos os consectários de tal entendimento, do que um mero “fator de produção”.

Na verdade, o anteprojeto não é infenso ao capitalismo, à livre iniciativa e à propriedade privada, devendo “o exercício da atividade econômica, seja qual for seu agente, estar subordinado ao interesse geral”. Quer, pois, a “ordem econômica” fundamentada na “justiça social e no desenvolvimento”, com o fito de “assegurar a todos uma existência digna” (art. 316). Para tanto, pretende que a atividade econômica seja ordenada nos seguintes princípios: a valorização do trabalho; a liberdade de iniciativa; a função social da propriedade e da empresa; a harmonia entre as categorias sociais de produção; o pleno emprego; a redução das desigualdades sociais e regionais; o fortalecimento da empresa nacional; o estímulo às tecnologias inovadoras e adequadas ao desenvolvimento nacional.

Assim, “a atividade econômica será realizada pela iniciativa privada”, todavia, “resguardada a ação supletiva e reguladora do Estado, bem como a função social da empresa”, repita-se, tanto a iniciativa privada, principal, como ação supletiva e reguladora do Estado, devendo subordinar-se ao “interesse geral”.

No que diz respeito ao capital estrangeiro, o anteprojeto houve por bem em estabelecer os princípios a regê-lo, a saber, “a função supletiva do capital estrangeiro”, o “regime especial” relativo à remessa de lucros, incidência de juros, entre outros aspectos, a proibição às pessoas físicas e jurídicas do acesso à propriedade de terras em que se localizem minas e jazidas. Ademais, o anteprojeto determinava a nacionalização dos bancos (art. 327, par. ún.).

Por sua vez, o anteprojeto estabeleceu um conceito de “empresa nacional” – que é aquela que, ao mesmo tempo tenha capital controlado por brasileiros, seja constituída no Brasil e possua aqui sua sede e o seu centro decisório – cercado de cuidados e limitações (art. 323).

Há que observar também o especial destaque dado ao planejamento, estabelecendo-se, inclusive, “planejamento imperativo para o setor privado”. Este deverá visar ao atendimento das necessidades coletivas, à eliminação das diferenças regionais e setoriais, ao estímulo do crescimento da riqueza e da renda, à justa distribuição dessa riqueza e dessa renda, harmonizando também “o desenvolvimento econômico com a preservação

do equilíbrio ecológico e da qualidade do meio ambiente" (art. 324, § 2º).

A seu tempo, o art. 324, § 1º, almejou o planejamento realizado com a participação de pessoas jurídicas de direito público, comissões especiais, organizações profissionais e entidades de classe.

Ademais, pretendeu-se, com uma série de requisitos, que a propriedade rural pudesse alcançar a sua função social, de tal modo como toda propriedade. No que diz respeito à propriedade rural, estaria ela "condicionada pela sua função social", o que se alcançaria à medida que se assegurasse aos que nela trabalhem e às suas famílias "nível adequado de vida", "a manutenção adequada dos equipamentos comunitários", a "exploração racional da terra" e a observância das normas reguladoras das relações trabalhistas (art. 331).

No que se refere à propriedade territorial urbana, o proprietário de terreno deverá dar-lhe "utilização socialmente adequada, sob pena de desapropriação por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro", ou de "incidência de medida de caráter tributário" (art. 337). Acresce-se que, em relação à propriedade urbana, o anteprojeto (art. 139, § 2º) dispunha que o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana adquiriria a qualidade de imposto sobre o patrimônio, com alíquota progressiva "em função do número de imóveis do mesmo contribuinte", ou de sanção punitiva em razão do "tempo decorrido sem utilização socialmente adequada no caso de imóveis construídos".

Por fim, o anteprojeto tem preocupação com os monopólios estatais. Largueia o monopólio da União Federal no que concerne ao petróleo, que passa a abranger "a refinação, o processamento, o transporte marítimo e em condutos". Dá maior dimensão também ao monopólio do gás natural. Além do mais, dispõe que a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, a industrialização e o comércio de minérios necessários e matérias fósseis (art. 330) pertencem à União Federal.

Por sua vez, o anteprojeto formulado por Fábio Konder Comparato e assumido pelo Partido dos Trabalhadores (PT)⁷ parte da perspectiva de que o subdesenvolvimento não se confunde com uma situação qualquer de atraso econômico, mas representa estado permanente de desequilíbrio social, caracterizado pela desigualdade crescente de condições de vida, entre classes, setores econômicos e regiões. Ademais, "não obstante o eventual crescimento econômico global e o progresso técnico, acaba sempre reproduzindo, no interior de

suas fronteiras, a mesma situação de dominação e exploração, característica da vida internacional" (Comparato, 1987, p. 55). Assim, tendo em consideração que, no país, como os índices de desigualdade social estão entre os mais elevados do mundo, a organização das políticas públicas deve visar à instauração da igualdade fundamental concernente às condições básicas de vida – saúde pública, alimentação, educação e instrução, trabalho e habitação –, como condições mínimas para "uma vida digna e feliz, finalidade de toda organização de poderes" (art. 1). No documento em análise, o eixo central da ordenação econômica e social é o planejamento, implicando a periódica fixação de objetivos gerais a serem atingidos e a mobilização de toda a sociedade para a consecução de tais objetivos. Assim, "os principais setores da atividade econômica não devem se desenvolver de modo irracional, arbitrário e egoísta, mas de forma harmônica e disciplinada, para a realização dos grandes objetivos, que a própria sociedade aceita e considera como metas obrigatórias" (Comparato, 1987, p. 55).

Destarte, trata-se de planejamento imperativo, como mecanismo para a sociedade brasileira não entregar à "'mão muito visível' dos interesses particulares a realização do desenvolvimento nacional", formulando-se, ao contrário, como "atribuição legal dos centros de poder, organizados e consentidos de acordo com os ditames constitucionais. A democracia social não é apenas o regime do consentimento popular para a designação dos governantes; ela é, também, o regime de legitimação de todo o poder – político, econômico e social – pela sua aptidão a satisfazer a comunidade nacional" (Comparato, 1987, p. 55). Atribuiu-se grande atenção à execução dos planos de desenvolvimento. Previu-se, inclusive, a hipótese de intervenção federal nos Estados, "em razão do descumprimento, pelas autoridades estaduais, do dever fundamental de cooperação com a União Federal, na realização dos interesses nacionais, notadamente quanto à execução do plano nacional de desenvolvimento, caso o conflito não possa ser resolvido pelo Judiciário" (art. 196, III). De igual modo, previu-se a intervenção no município (art. 202, III).

Afirma ainda Fábio Konder Comparato que, "especialmente na Parte relativa à ordem econômica e social, timbrou-se em eliminar todas as disposições ditas programáticas e em reduzir o conjunto normativo a regras capazes de impulsionar a transformação da sociedade" (Comparato, 1987, pp. 27 e 54).

O anteprojeto introduz “sensíveis modificações em relação ao direito vigente”, no que diz respeito ao regime de propriedade, “copiado de países que seguiram evolução bem diferente da do nosso”, por entender que “um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento nacional tem sido o regime da propriedade”. Acentuando o “princípio de que a propriedade existe para satisfação dos interesses do próprio titular” e é “uma das garantias de proteção à dignidade da pessoa humana, desde que limitada aos bens indispensáveis à realização dessa finalidade”, pois, “em si mesma, não tem a propriedade nenhuma função social: não é um poder atribuído para a satisfação dos interesses de terceiros” (Comparato, 1987, p. 56).

De tal entendimento, exsurtem duas consequências básicas, a saber, a propriedade, enquanto garantia de proteção à pessoa humana, não pode ser suprimida ou sacrificada aos interesses sociais, porque a dignidade da pessoa humana é o primeiro e mais fundamental valor social e, nas hipóteses em que ela não é condição da dignidade da pessoa humana, a propriedade privada deve ceder o passo à realização dos interesses sociais, com indenização limitada, ou mesmo sem indenização alguma, no caso de abuso manifesto.

Ao tratar da garantia da “liberdade de iniciativa empresarial” (art. 213), o anteprojeto não a está erigindo, absolutamente, em liberdade fundamental da pessoa humana, mas apenas reconhecendo que ela representa um instrumento útil e mesmo necessário à defesa dos interesses dos consumidores (e não dos próprios concorrentes, portanto). Logo, a atividade empresarial do Estado, em concorrência com as empresas particulares, tem o fim exclusivo de suplementar a iniciativa privada deficiente no atendimento desses mesmos interesses. Como a concorrência empresarial é mero instrumento de defesa dos consumidores, impõe-se ao Poder Público a exploração das atividades consideradas de interesse público, tanto no setor de prestação de serviços, quanto nos de produção e distribuição de bens, nas quais o regime de competição não traz benefícios ao consumidor (art. 214).

No que se refere à atividade econômica de estrangeiros, deve estar jungida: 1. à submissão para a autorização federal da instalação de qualquer empresa sob controle estrangeiro, bem como a das alienações a pessoas domiciliadas no exterior, ou controladas por estas, do controle de empresas já instaladas no país; 2. à facilitação do ingresso no país e a permanência, temporária ou definitiva, de estrangeiros dotados de competência técnica ou científica.

Em suma, o anteprojeto afirma o princípio de que é dever do Estado regular a atividade econômica, em todos os setores, a fim de preservar o poder aquisitivo da moeda nacional, bem como proteger os interesses dos consumidores, o equilíbrio ecológico, a saúde, a segurança e a moralidade públicas (art. 217).

VIII

Geralmente, constituições tendem a não ter vida longa (Lane, 1996), pois, aqui e alhures, estão sujeitas às vicissitudes dos fatos e aos coeficientes de “sentimento constitucional”, isto é, a consciência social que, maior ou menor e transcendendo os antagonismos, integra detentores e destinatário do poder político no marco de uma ordem comunitária obrigatória (Loewenstein, 1976).

No que diz respeito à história política brasileira, nos menos de duzentos anos de existência do Estado nacional, observa-se a fertilidade em matéria de assembleias constituintes, que foram instaladas em 1823, 1890, 1933, 1946 e 1987. Constituições, além das provenientes das assembleias constituintes, as de 1891, 1934, 1946 e 1988, existiram mais ainda as oriundas das sistole autocráticas de ocasião: a Constituição de 1824, já que Pedro I dissolvera a assembleia constituinte instalada após a Independência, foi a primeira da série de ordenamentos constitucionais autoritários; 1937 assistiu a outra manifestação do autoritarismo no processo constitucional; em 1967 se editou nova carta, a qual, embora passando pelo Congresso Nacional, não se livrou do travo da imposição; finalmente, em 1969 se co-roou, com a impropriamente chamada Emenda Constitucional nº 1, o conjunto de constituições outorgadas no Brasil.

Evidentemente, como observa J. J. Gomes Canotilho (2005, pp. 26 e 201), as instâncias de temporalidade “deverão ser convocadas numa teoria da Constituição temporalmente adequada”. Uma constituição é o “presente do passado”, pois “não deixa de ser ‘memória na história’ mesmo quando propõe rupturas (revolucionárias ou não) com o passado”; é o “presente do presente”, já que “ela dedica sempre uma indispensável *attentio* à conformação da ordem jurídica atual”; é presente do futuro, “ao proclamar tarefas e fins para o futuro, mas sobretudo, ao antecipar expectativas de se converter em lei para as gerações futuras”. Tudo, com o sentido de fugir da “negação da possibilidade e pensabilidade de uma constituição divorciada do Estado e da Nação”.

Destarte, “se o mal da Constituição de 1946, como o da Constituição de 1934 e da Constituição de 1937, é o mesmo da Constituição de Vaimar [sic]: não ter fins precisos, se bem que a crítica mais apanhe a de 1946” (Miranda, 1953, p. 467), a Constituição de 1988 estabeleceu os “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”, nomeadamente: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No Brasil, passados vinte anos da conclusão do esforço constituinte, e apesar do rol de emendas constitucionais que configuram a vontade de abrir-se a economia ao mercado internacional, a CF continua dirigente e, por conseguinte, vinculando o legislador. Repetindo Eros Roberto Grau (2005, p. 366), o “seu cerne”, identificado “fundamentalmente nos preceitos dos seus arts. 3º, 1º e 170, resta intocado”. Tudo isto, apesar do discurso dos fundamentalistas da religião do mercado, que insistem em pôr a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais como fonte dos males do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e de uma tal “ingovernabilidade”, invertendo-a em favor da busca de uma “constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal” (Bercovici; Massoneto, 2006, p. 22) é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada.

Importante a ressaltar é que na deliberação constituinte há um modelo econômico de bem-estar, acobertado, inclusive, de modificações que o desnaturem, embora compatível com mudanças que a dinâmica social e política exigirem e apto a concretizá-las. No limite, tal modelo poderá levar a “adequação do Brasil ao relógio do Ocidente moderno” (Carvalho, 2004, p. 7) e evitar que o Brasil se torne “terra natal da exceção sem regra” (Arantes, 2007, p. 165). Os desafios da sua eficácia jurídica e social continuam a desafiar o engenho e arte, diante das tendências à desconstitucionalização e da desregulamentação, com a mudança para a contratualização, que, em grande medida, antes mais, agora menos talvez, perpassaram os anos 90 e seguintes.

Enfim, a “constituição econômica” vazada no texto constitucional de 1988 configura-se como a expressão verdadeira do seu caráter dirigente. O mundo do dever-ser aponta, pois, caminhos para o mundo do ser, Estado e sociedade, tendo como objetivo a alcançar uma ordem econômico-social que, a despeito da convivência com o capitalismo, possibilite que todos convivam na conformidade dos ditames da justiça social.

A condução do processo constituinte de 1987/1988, fugindo das mãos do governo, inclusive, do estamento militar ainda com muita influência, da exclusividade de grupos ou classes e corporações, e refugiando-se na esfera do “político”, permitiu que a incerteza se descolasse na direção da construção de um texto constitucional democrático e progressista. De fato, se não há normas “revolucionárias” na Constituição Federal de 1988, a “narratividade emancipatória” está presente, tendo na “constituição econômica” um dos seus pontos nodais. A “constituição econômica” inscrita na Constituição Federal de 1988 possibilita que se afirme que o esforço constituinte de 1987/1988 rompeu com o paradigma, segundo o qual nunca houve manifestação do poder constituinte do povo. Obviamente, se avançou consideravelmente no sentido de possibilitar um salto de qualidade no constitucionalismo nacional.

Decididamente, o último fato constituinte transcende, pela primeira vez na história brasileira, o caráter elitista que, de maneira geral, caracterizou as demais manifestações constituintes. De um lado, um conjunto de fatores ocasionou a abertura de frações das elites para uma visão mais ampla da problemática do país, reentronizando a preocupação com a “nação”. Do outro lado, o “povo” – que ingressou no cenário político-constitucional a partir dos anos 30 e que, desde então, buscou a autonomia e cuja busca foi interrompida pela ruptura autoritário-burocrática em 1964 – rearticula-se durante a transição para a democracia. Durante o processo constituinte, o setor popular é verdadeiramente partícipe, assistindo-se a momento de efervescência política extremamente importante em torno do Congresso Constituinte. Se a sociedade se moldara menos em uma estrutura de classes a empreender a luta pelos seus interesses, e mais na configuração de corporações, a diferença, agora, é que tais corporações cortam verticalmente o tecido da sociedade civil organizada. De maneira efetiva, o processo constituinte é marcado pelas reivindicações de corporações das classes dominantes e das classes subalternas, dos empresários e dos empregados, dos funcionários

públicos, dos diversos entes federativos, dos militares e dos civis.

Sem dúvida, a ideologia dominante é a capitalista, nas suas diversas manifestações, maximalistas ou minimalistas, mais afeitas ao despotismo na fábrica, no latifúndio e na banca, ou mais preocupadas com o bem-estar, ou simplesmente conscientes de que o Estado capitalista é, na falta de melhor expressão, garante de burgueses e proletários. O modo de produção capitalista não foi ameaçado, sequer, esteve em jogo. Todavia, a tentativa de compatibilidade dos “valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (CF, art. 1º, IV) e a busca de uma “ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”, com o fim de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (CF, art. 170, *caput*), representam uma mudança qualitativa no processo político-constitucional nacional.

Evidentemente, as normas constitucionais que melhor representam a continuidade do passado com o presente e do presente com o futuro são as normas de princípios. Vivencia-se, pois, a partir de 1988, um texto constitucional que se insere num modelo de constituição dirigente, ao mesmo tempo em que possibilita a espontaneidade da vida social como a competência para assumir a direção política. No que atine à “constituição econômica”, tais normas de princípios já têm uma longa caminhada no constitucionalismo nacional. Poder-se-ia dizer que tudo começou com o anteprojeto da Subcomissão do Itamarati, nos anos 30, estatuidas as suas diretrizes, em seguida, no texto constitucional de 1934.

Nas duas últimas décadas, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, transformações ocorreram no capitalismo, com a desconstituição do padrão regulatório keynesiano, a expansão dos mercados, a relativização do Estado, muito mais no plano da constituição econômica real do que da constituição econômica jurídica. A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, pouco tempo em seguida se trouxeram à baila o “mal-estar da Constituição” e as “incertezas episódicas da directividade constitucional”. De fato, ganhou vida o discurso segundo o qual a constituição dirigente das políticas públicas, dos direitos sociais, da função social da propriedade, do equilíbrio entre o valor social do trabalho e da livre iniciativa, da ordem econômica baseada na justiça

social, promovia o desencontro com interesses nacionais. Ademais, teria o condão de fomentar as crises econômicas e produzir a ingovernabilidade, invertendo, por conseguinte, a *vontade de constituição* de 1987/1988 na “constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal”.

Todavia, os acontecimentos internacionais parecem indicar a precariedade da veleidade neoliberal diante da crise que ganhou terreno nos últimos tempos, a apontar para a insanidade de substituir a racionalidade coletiva simplesmente pelas leis da economia de mercado. A conclusão inevitável dos novos tempos aponta, por sua vez, para o necessário fortalecimento do Estado nacional. No Brasil, se a nossa *fortuna* tem sido a pluralidade e a diferença de grupos sociais, de interesses, de ideologias e de projetos, a nossa *virtù* é a realização constitucional, tudo no sentido de tornar efetivos os objetivos fundamentais de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “garantir o desenvolvimento nacional”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Como suma das sumas, pode-se dizer que se tem no texto de 1988 uma constituição dirigente econômica e social, incólume depois de vinte anos, um instrumento capaz de contribuir para o alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a saber, o desenvolvimento econômico, a sociedade de bem-estar e a democracia política. Por fim, não é ocioso lembrar que se sabe, desde pelo menos Nicolò Machiavelli (2000, p.164), “[...] gli è tanto discosto da come se vive a como si dovrebbe vivere, che colui che lascia quello chi si fa per quello che si dovrebbe fare, impara più presto la ruina che la perservazione sua”. Ademais, ao se tratar de processo constituinte, originário ou derivado, e de realização constitucional, está-se a tratar de esfera fundamentalmente política. Não inoportuna, pois, a exortação de Max Weber (2000, pp. 123-124), segundo a qual “a política é como a perfuração lenta de tábuas duras. Exige tanto paixão como perspectiva”. Além do que, e “certamente, toda a experiência histórica confirma a verdade – que o homem não teria alcançado o possível se repetidas vezes não tivesse tentado o impossível”.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Paulo. **Extinção**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a constituição nacional**: atas da Subcomissão elaboradora do anteprojeto 1932/1933. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____.; MASSONETO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Separata do Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. Anteprojeto constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. **Diário Oficial**, Brasília, Suplemento especial ao n. 185, 26 set. 1986.
- _____. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 jan. 2008.
- _____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 jan. 2008.
- _____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 jan. 2008.
- _____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 jan. 2008.
- _____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 jan. 2008.
- _____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 jan. 2008.
- _____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional n. 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 jan. 2008.
- _____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional n. 26**, de 27 de novembro de 1985. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 5 jan. 2008.
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. **Decreto n. 1**, de 15 de novembro de 1889. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 abr. 2008.
- _____. **Decreto n. 19.398**, de 11 de novembro de 1930. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 abr. 2008.
- _____. **Decreto n. 21.402**, de 14 de maio de 1932. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 abr. 2008.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **"Brançosos" e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2005.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política**: a história que vivi. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende. Uma reflexão sobre a civilização brasileira. In: VIANNA, Luiz Werneck. **A revolução passiva**: iberismo e americanismo no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004. pp. 7-37.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Muda Brasil!** Uma constituição para o desenvolvimento democrático. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição resistente. In: MORAES, Alexandre de (Coord.). **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999. pp. 45-60.
- FAORO, Raymundo. **A república inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.
- FERRARESE, Maria Rosaria. **Diritto e mercato**. Torino: G. Giappichelli Editore, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Um estadista da República**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1976.

FRIEDMAN, Milton. **Essays in positive economics**. Chicago: University of Chicago Press, 1953.

_____; FRIEDMAN, Rose. **Free to choose: a personal statement**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980.

GARGARELLA, Roberto. As pré-condições econômicas do autogoverno político. In: BORON, Atilio A. **Filosofia política: controvérsias sobre a civilização, império e cidadania**. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP, 2006. p.279-294.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HAYEK, Friedrich von. **The road to serfdom**. London: Routledge & Paul Kegan, 1979.

IRTI, Natalino. **L'ordine giuridico del mercato**. 4. ed. Roma/Bari: Laterza, 2001.

LANE, Jan-Erik. **Constitutions and political theory**. Manchester and New York: Manchester University Press, 1996.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.

MACHIAVELLI, Nicolò. **Il principe**. Milano: Feltrinelli, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1953. v.IV.

MORAES, Filomeno. A Constituição do Brasil de 1988 e a reforma política. In: XIMENES,

Fernando; MORAES, Filomeno (Coord.). **Direito constitucional contemporâneo: estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, pp.173-187.

_____; LIMA, Martonio Mont´Alverne Barreto. Partidos políticos y elecciones: la Justicia Electoral en la construcción de la democracia brasileña. In: EMMERICH, Gustavo Ernesto (Coord.). **Ellos y nosotros: democracia y representación en el mundo actual**. México-DF: Demos, 2006. pp. 213-230.

NUNES, António José Avelãs. **Os sistemas económicos: o capitalismo – génese e evolução**. Coimbra: Serviço de Acção Social da Universidade de Coimbra, 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SMITH, Adam. **Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. 2 v.

_____. **Teoria dos sentimentos morais**, ou ensaio para uma análise dos princípios pelos quais os homens naturalmente julgam a conduta e o caráter, primeiro de seus próximos, depois de si mesmos, acrescida de uma dissertação sobre a origem das línguas. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. O direito econômico no discurso constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 60/61, pp.271-319, 1985.

TORRE-SCHAUB, Marthe. **Essai sur la construction juridique de la catégorie de marché**. Paris: LGDJ, 2002.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. 16. ed. São Paulo: Cultrix, 2000.

_____. **Economía y sociedad**. 15. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

NOTAS

1. Perfil detalhado da Subcomissão do Itamarati foi proporcionado por Afonso Arinos de Melo Franco (1976, p. 1.044): “Percorrendo-se as opiniões manifestadas nos debates, nota-se a existência de uma espécie de inclinação fascizante nos espíritos revolucionários dos mais jovens. Góis Monteiro exprimia um nacionalismo militarista, desconfiando das tradições liberais e da técnica de democracia clássica, que, de resto, conhecia muito pela rama. Oliveira Vianna - grande figura intelectual - tinha as convicções sociologicamente aristocráticas e autoritárias, que compendia em toda a sua obra de discípulo dileto de Alberto Torres. José Américo e Osvaldo Aranha flutuavam nas indecisas aspirações de uma justiça social e de uma organização estatal influenciadas pelos novos modelos ditatoriais da Europa. João Mangabeira era o ilustre jurista e insigne orador de sempre: como sempre brilhante e impetuoso, cedendo, às vezes, às perigosas impressões do momento, que vestia com as roupagens sedutoras de sua dialética e de sua contraditória cultura, ao mesmo tempo liberal à maneira de Rui e esquerdista à maneira da filosofia marxista. Surpreendente é o equilíbrio de Antônio Carlos. O que faltava ao Andrada em preparação intelectual sobrava em finura, sensatez e experiência. Francamente, [...] considero acima da expectativa a firmeza e o acerto de muitas de suas atitudes, na discussão de temas delicados, atitudes que ele disfarçava com um ar de displicente bonomia. Temístocles Cavalcanti dava, então, os primeiros passos na carreira de cultor do Direito Público em que, depois, se notabilizou. Àquele tempo suas opiniões pareciam fortemente coloridas da influência autoritária a que há pouco aludi. O esforço de Melo Franco, quase sempre bem sucedido, era o de coordenar os debates, esclarecer as obscuridades, contornar habilmente os choques, afastar, quando necessário, os desatinos, aceitar as inovações úteis ou inevitáveis, reunir tudo, enfim, no notável projeto que pôde ser submetido à Constituinte”.
2. FEHLBERG, Carlos. **Teotônio Vilela**, o senador que tentou mudar o Brasil. Disponível em: <<http://www.politicaparaholicos.com.br>>. Acesso em: 22 maio 2008. Teotônio Vilela já em 1975 salientava “pelo menos três pontos que precisam ser preservados e ampliados”: 1. a soberania da nação; 2. a dignidade do ser humano, que compreende o direito aos bens essenciais, ao emprego, à saúde, à educação, à moradia e à vigência plena do Estado de Direito; 3. as riquezas do país, como seus recursos naturais, seu parque industrial, sua infra-estrutura física. Ibid.
3. Discurso de Tancredo Neves no Congresso Nacional, após sua escolha pelo Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985. In: BONAVIDES, ANDRADE, 1989, p. 797). Por isso, “ao lado da ordem constitucional, que é tarefa prioritária”, haveria [...] que cuidar da situação econômica. A inflação é a manifestação mais clara da desordem na economia nacional. Iremos enfrentá-la desde o primeiro dia. Não cairemos no erro, grosseiro, de recorrer à recessão como instrumento deflacionário. Ao contrário: vamos promover a retomada do crescimento, estimulando o risco empresarial e eliminando, gradativamente, as hipertrofias do egoísmo e da ganância. O ritmo de nossa ação saneadora dependerá unicamente da colaboração que nos prestarem os setores interessados. Contamos, para isso, com o patriotismo de todos. Ibid., 1989, p. 797.
4. Assim, “cabe acentuar que o desenvolvimento social não pode ser considerado mera decorrência do desenvolvimento econômico. A Nação é essencialmente constituída pelas pessoas que a integram, de modo que cada vida humana vale muito mais do que a elevação de um índice estatístico. Preservá-la constitui portanto um dever que transcende a recomendação de caráter econômico, tão indeclinável quanto a defesa das nossas fronteiras. Nessas condições temos de reconhecer e admitir, como objetivo básico da segurança nacional, a garantia de alimento, saúde, habitação, educação e transporte para todos os brasileiros”. Ibid., 1989, p. 798.
5. “[...] Do mesmo modo, dispositivos que já figuraram em nosso discurso constitucional anterior, como o da nacionalização de bens de estrangeiros, e que dele foram retirados, constituem hoje o que há de mais moderno e importante nos regimes jurídicos dos países. Os autores europeus, afeitos a um sistema acen-tuadamente conservador neste particular, refletindo a realidade atual em que se encontram aqueles próprios países no relacionamento econômico e financeiro internacional, tomam o assunto como uma autêntica ‘revolução’ e

exaltam o 'direito das nacionalizações' como a demonstração da passagem de um direito 'in statu morendi' para um 'in statu nascendi', ao ponto de figurar na própria Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados". Ademais, a anarquia ou falta de coerência jurídica também era registrada por Washington Peluso Albino de Souza, que atribuía ênfase à necessidade da "presença do Direito Econômico no discurso constitucional", com [...] uma Constituição que atenda às exigências da ordem jurídica brasileira, tão tumultuada e comprometida com a pletora de instrumentos legais emitidos durante decênios seguidos, cheia de contradições, de intenções arbitrárias, de oposição aos efetivos interesses econômicos do cidadão e da coletividade, das empresas e da própria Nação, não pode mais eximir-se de uma referência explícita ao Direito Econômico, sob pena de assumir deliberadamente a posição de adotar o mesmo estado de coisas e de permitir a continuidade dos expedientes predatórios da economia nacional, como um todo, e prejudiciais à economia privada do cidadão, em particular. A presença do Direito Econômico no discurso constitucional impõe-se como a única maneira de torná-lo atual, eficiente e consentâneo com a realidade brasileira. Souza, 1985, pp. 295 e 319.

6. Entre os aspectos inovadores em relação à matéria, destacam-se a duração (máximo de quaren-

ta horas semanais); obrigatoriedade de medidas que visem a eliminar ou reduzir a insalubridade dos locais de trabalho; permissão de trabalho da mulher nas indústrias insalubres; fixação em quatorze anos da idade mínima para o trabalho; obrigatoriedade de manutenção de creches para os filhos de seus empregados até um ano de idade, e de escola-maternal para os de até quatro anos; fixação de o mínimo de dois terços de empregados brasileiros nas empresas, salvo as micro e as familiares; participação nos lucros e participação no faturamento; obrigatoriedade de participação dos empregados na direção da empresa; vedação da prescrição durante a relação de emprego; direito de greve; autonomia sindical.

7. Em discurso na Assembléia Nacional Constituinte, o então deputado Luiz Inácio Lula da Silva ressaltou: "O Partido dos Trabalhadores apresentou, em março de 1987, um Projeto de Constituição que não era, de forma alguma, um projeto socialista. Era o Projeto de Constituição nos parâmetros permitidos pelo capitalismo, mas entendíamos que, com o nosso projeto, poderíamos, mesmo dentro do sistema capitalista, minorar o sofrimento da classe trabalhadora brasileira". Anais da Assembléia Nacional Constituinte, 23 set. 1988, p. 14.313.