

POLÍTICA ECONÔMICA E DIREITO ECONÔMICO¹

ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC LAW

*Gilberto Bercovici***

Resumo:

O artigo explora as complexas e tensas relações entre Política Econômica e Direito Econômico, as várias mudanças na concepção de política econômica e a incorporação de políticas econômicas pelas constituições democráticas durante o século XX.

Palavras-Chave: Política Econômica. Direito Econômico. Constituição Econômica. Subdesenvolvimento.

Abstract:

The article explores the tense and complex relationships between Economic Policy and Economic Law, the several conceptual changes of economic policy and the incorporation of economic policies by the democratic constitutions during the 20th century.

Keywords: Economic Policy. Economic Law. Economic Constitution. Underdevelopment.

1. Introdução

Em seu consagrado livro-texto, *Economics*, Paul Samuelson afirma que todas as economias de mercado enfrentam três grandes questões macroeconômicas: a) Por que as taxas de emprego caem e como seria possível reduzir o desemprego; b) Quais são as causas da inflação e como mantê-la sob controle; c) Como uma nação pode incrementar sua taxa de crescimento econômico. Estas grandes questões dão origem aos objetivos da política econômica: o crescimento da produção nacional, a manutenção de taxas elevadas de emprego e a estabilidade dos preços.² Ainda segundo Samuelson, os principais instrumentos da política econômica são a política fiscal, que abrange os gastos governamentais e a tributação, e a política monetária, conduzida por um Banco Central, que determina a oferta de moeda e as condições financeiras da atividade econômica.³ Cabe, então, ao economista avaliar o sucesso da performance de um sistema econômico

¹ Prova de erudição do Concurso para Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, realizada em 23 de junho de 2010.

** Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

² SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. *Economics*. 18. ed. Boston/New York: McGraw-Hill, 2005. p. 406-411 e 420.

³ Id. *Ibid.*, p. 411-414.

nacional a partir do modo, ou seja, a partir de quais são os meios utilizados para que esta economia tente alcançar os seus objetivos de política econômica.⁴

A política econômica pode, nesta mesma linha de raciocínio, ser definida também como o estudo das formas e efeitos da intervenção do Estado na vida econômica visando a atingir determinados fins. Como bem destaca Carlos Lessa, essa concepção não passa da transposição da visão neoclássica exposta, entre outros, por Lionel Robbins, para a política econômica. O Estado é entendido como um ente que persegue fins e dispõe de meios escassos suscetíveis de usos alternativos para tanto. Forjada a partir da perspectiva microeconômica, esta concepção de política econômica vê o Estado apenas como um “mal necessário”, que deve garantir o livre jogo das forças de mercado, mas interferir o mínimo possível no sistema econômico. A opção pelos meios, “neutros” para estes autores, deve se dar de acordo com a melhor “técnica”, abstraindo da reflexão econômica a perspectiva histórica e a da totalidade em que se insere. Os fins são dados, e os meios são passíveis de serem indicados por critérios “técnicos” “neutros”, “objetivos”. A questão da coordenação dos meios econômicos e a da própria atuação do Estado são, convenientemente, deixadas de fora. Boa parte dos autores adota esta concepção como se a complexidade da atuação estatal pudesse ser simplificada na relação fins/meios ou objetivos/instrumentos. Não por acaso, os instrumentos mais mencionados são os fiscais e monetários, geralmente mecanismos indutivos, como se a política econômica pudesse também ser reduzida a estas atuações pontuais, sem qualquer menção aos instrumentos de ação direta do Estado, como as empresas estatais, por exemplo. O Estado, assim, é entendido de modo unilateral, como um ente supra-social, não havendo qualquer espaço para a compreensão da historicidade, do conflito, das disputas sociais e da viabilidade real das recomendações de política econômica.⁵

Apesar das concepções dominantes na teoria econômica, a noção de política econômica exige uma aproximação um pouco mais detida e cuidadosa, desde as origens do sistema econômico capitalista e do Estado moderno.

2. As origens da noção de política econômica

José Luís Fiori descreve a formação do Estado moderno na Europa em conjunto com a adoção da idéia de um sistema econômico nacional, enfatizando as várias políticas agrupadas sob a denominação comum de “mercantilismo”. A partir do século XVI, com a consolidação dos laços de dependência mútua entre o jogo das trocas e o jogo das guerras, assim como a unificação monetária sob a égide e o monopólio estatal,

⁴ Id. *Ibid.*, p. 408 e 420 e VOIGT, Fritz. *Theorie der Wirtschaftspolitik*. Berlin: Duncker & Humblot, 1979. v. 1, p. 11-18.

⁵ LESSA, Carlos. *O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia?* Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998. p. 30-40, 61, 81-83, 104-105 e 213.

formulou-se uma nova economia política do Sistema Mundial, partindo do momento lógico e histórico em que o poder político se encontrou com o poder no mercado e recortou as fronteiras dos primeiros Estados/economias nacionais. Afinal, como constatou Fernand Braudel, o capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando é o Estado. Juntamente com a nacionalização da moeda, das finanças e do crédito, criou-se um sistema de tributação estatal e se nacionalizaram o exército e a marinha, que passaram para o controle direto da estrutura administrativa. O verdadeiro significado estratégico do “mercantilismo” para Fiori, foi o de um sistema de poder voltado para a unificação e homogeneização do mercado interno, ao mesmo tempo em que foi uma política e um instrumento de competição e de guerra entre os Estados, usado pelas principais potências européias da época.⁶

O autor da principal obra sobre o mercantilismo, o sueco Eli Heckscher, ao investigar a política econômica e as relações comerciais do período privilegiou as nações que se destacaram no comércio marítimo, como a Inglaterra, França, Holanda, Portugal e Espanha. Embora não muito destacada por Heckscher, a literatura alemã e austríaca, elaborada sob as concepções de *Polizei* e do Cameralismo, também possui importância para o desenvolvimento da noção de política econômica, dada sua utilização na racionalização e disciplinamento da vida social, assim como na estruturação do aparato administrativo dos Estados europeus nos séculos XVII e XVIII, conformando a ação dos governantes, cuja finalidade seria a “boa ordem” e a felicidade dos súditos.⁷

Resgatando argumentos dos cameralistas alemães e trazendo novas propostas, advindas do debate norte-americano, Friedrich List, com seu *Das nationale System der politischen Oekonomie* (*Sistema Nacional de Economia Política*, de 1841), é um dos pioneiros na crítica aos postulados liberais da Economia Política Clássica. List, exilado nos Estados Unidos, travou conhecimento com as obras de Alexander Hamilton (*Report on the Subject of Manufactures*, 1791),⁸ Mathew Carey (*Essays on Political*

⁶ BRAUDEL, Fernand. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe-XVIIIe Siècle*. reimpr. Paris: Armand Colin, 1993. v. 2: *Les Jeux de l'Échange*, p. 666-668 e 723 e v. 3: *Le Temps du Monde*, p. 49-53 e 787-789 e FIORI, José Luís. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 13-40.

⁷ HECKSCHER, Eli F. *La época mercantilista: historia de la organización y las ideas económicas desde el final de la edad media hasta la sociedad liberal*. reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1983; BRAUDEL, Fernand. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe-XVIIIe Siècle*, v. 2: *Les Jeux de l'Échange*, p. 653-660; TRIBE, Keith. *Strategies of economic order: german economic discourse 1750-1950*. reimpr. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2007. p. 11-22 e SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. “A ‘Polícia’ e as Funções do Estado - Notas sobre a ‘Polícia’ do Antigo Regime”, *Revista da Faculdade de Direito - UFPR* nº 49, Curitiba, 2009, pp. 74-81.

⁸ HAMILTON, Alexander. *Report on the Subject of Manufactures in Writings*. New York: The Library of America, 2001. p. 647-734.

Economy, de 1822)⁹ e Daniel Raymond (*The Elements of Political Economy*, de 1823),¹⁰ que defendiam a adoção de políticas protecionistas à indústria. A partir destes pressupostos, List define a economia política como economia nacional, que deveria proteger sua indústria da concorrência britânica para que pudesse se desenvolver adequadamente. Para Friedrich List, cada Nação deveria seguir seu próprio curso ao desenvolver suas forças produtivas, ou, em outras palavras, cada Nação possuiria sua economia política própria.¹¹

A Escola Histórica Alemã da Economia segue a mesma visão de List, ao negar a pretensão de se estabelecer leis econômicas universais. Além de negarem o individualismo metodológico, os seguidores da Escola Histórica Alemã da Economia, como Knies, Bücher e Hildebrandt, influíram, sobretudo na relativização do rigor das leis econômicas, entendidas como provisórias, condicionais e contingentes. Eles estavam mais preocupados com o que chamavam de “leis do desenvolvimento” isto é, com a regularidade com que, segundo eles, desdobrava-se a evolução histórica dos povos e das nações. A estrutura econômica alemã, como Gabriel Cohn descreve em seu *Crítica e Resignação*, justificou a ênfase destes autores na peculiaridade do arcabouço institucional no qual se dá a atividade econômica.¹² Gustav Schmöller, principal economista da Alemanha imperial e líder da Escola Histórica, instituiu um programa de pesquisa, que, a partir do cameralismo, e passando por List, tentava criar os pressupostos de uma alternativa teórica à economia clássica e neoclássica. Schmöller repeliu tanto o marxismo como o liberalismo e as posições anti-reformistas e reacionárias, chegando a propor uma aliança entre a monarquia e as classes trabalhadoras, em moldes similares aos que propôs o seu contemporâneo e jurista Lorenz von Stein. Por causa da sua oposição feroz aos métodos neoclássicos de análise econômica, Schmöller travou com Carl Menger, fundador da Escola Neoclássica Austríaca, a célebre “*Methodenstreit*” (“Disputa dos Métodos”), que influenciaria profundamente, entre outros, Max Weber.¹³

Para os economistas adeptos das escolas neoclássicas, como Menger, Jevons e Walras, a concorrência deve assegurar uma alocação ótima dos recursos nos mercados que tendem naturalmente ao equilíbrio. O Estado deve apenas garantir uma estrutura jurídica que permita e assegure o respeito à propriedade privada e ao cumprimento dos contratos.

⁹ CAREY, Matthew. *Essays on political economy or the most certain means of promoting the wealth, power, resources and happiness of states applied particularly to the United States*. reimpr. da ed. de 1822. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1968.

¹⁰ RAYMOND, Daniel. *The elements of political economy*. reimpr. da 2. ed. de 1823. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1964.

¹¹ LIST, Friedrich. *Das nationale system der politischen Oekonomie*. ed. fac-similar de 1841, Düsseldorf, Verlag Wirtschaft und Finanzen, 1989. p. VI-VII, LII-LX, 19-20, 183-200 e 477-481 e TRIBE, Keith. *Strategies of Economic Order*, p. 42-60.

¹² COHN, Gabriel. *Crítica e resignação: Max Weber e a teoria social*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 100-108.

¹³ TRIBE, Keith. *Strategies of economic order*. cit., p. 66-94 e SCREPANTI, Ernesto Ernesto; ZAMAGNI, Stefano. *An outline of the history of economic thought*. 2. ed, Oxford/New York: Oxford University Press, 2005. p. 150 e 245-247.

A eficiência dos mercados funda-se na ausência de agentes econômicos dominantes, na livre circulação de informações, no mecanismo de ajuste dos preços e na mobilidade plena dos fatores de produção.¹⁴

No pós Primeira Guerra Mundial, no entanto, a evidência da necessidade da atuação estatal no domínio econômico obrigou os teóricos a adequarem suas concepções. Com Keynes, é consagrada a distinção analítica entre microeconomia e macroeconomia. O comportamento do agente econômico individual, base da microeconomia neoclássica, abre espaço para a análise dos grandes agregados macroeconômicos. Keynes tinha em mente uma maior participação do Estado na geração e no direcionamento dos investimentos, especialmente por meio do controle público sobre os meios de pagamento e da taxa de juros. Para ele, o Estado também deve intervir do lado da demanda, mediante o aumento dos gastos governamentais, especialmente nas épocas de crise, para manter ou elevar o nível geral de atividade econômica, formulando a idéia de política econômica anticíclica. A aceitação do papel estatal, a chamada “variável independente” pelos economistas pós-keynesianos, no entanto, se dará a partir de modelos macroeconômicos que continuam a ter como pressuposto uma visão ahistórica e idealizada do Estado. A política econômica vai também ser tornada abstrata: ela deve ser uma política econômica racional, definida e planejada a partir das considerações técnicas e científicas dos economistas. A economia deve, portanto, dar base científica à política pública, articulando perfeitamente os macro-objetivos, os controles e instrumentos adequados, visando garantir o bom funcionamento do sistema econômico como um todo.¹⁵

Nicholas Kaldor, por exemplo, idealizou as grandes finalidades da gestão macroeconômica com a denominação de “quadrado mágico”: crescimento, emprego, estabilidade dos preços e equilíbrio externo.¹⁶ Em termos de política conjuntural, ou seja, a ação de curto prazo dos poderes públicos para garantir as quatro grandes finalidades, os desequilíbrios podem ser internos (desemprego e inflação) ou externos (desequilíbrio da balança de pagamentos). Para enfrentar estes dois tipos de desequilíbrios, a política econômica deve adotar uma série de medidas de natureza orçamentária (manipulação das despesas públicas) ou tributária (política de arrecadação de receitas, cuja necessária vinculação aos valores presentes na sociedade é sempre destacada por Paulo de Barros

¹⁴ TEULON, Frédéric. *L'État et la politique économique*. Paris: PUF, 1998. p. 107-108.

¹⁵ Vide LESSA, Carlos. *O conceito de política econômica*. cit., p. 218-221, 247-251, 255-261, 264-266, 288, 292-314 e 326-327; VOIGT, Fritz. *Theorie der Wirtschaftspolitik*, v. 1, p. 18-20 (aliás, adepto desta visão); SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. *Economics*. cit., p. 405-406, 419; SKIDELSKY, Robert. *Keynes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999. p. 130 e SZMRECSÁNYI, Tamás. Introdução. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). *John Maynard Keynes*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. p. 18-20.

¹⁶ TEULON, Frédéric. *L'État et la Politique Économique*. cit., p. 101-103.

Carvalho¹⁷) e medidas de natureza monetária (manipulação do custo e da quantidade de moeda posta à disposição dos agentes econômicos, política de juros, de crédito, etc).¹⁸

Além das políticas conjunturais, há a política econômica estrutural, que pretende atuar por uma longa duração, visando preservar ou alterar estruturas mais profundas da formação econômica e social. Como exemplo de políticas econômicas estruturais, podem ser mencionadas as políticas de superação das desigualdades regionais, a política industrial, a política ambiental, geralmente ou pretensamente fundadas em alguma espécie de planejamento.¹⁹

Neste contexto, a obra célebre do holandês Jan Tinbergen, primeiro Prêmio Nobel de Economia, em 1969, pode ser entendida como o melhor exemplo. Política econômica, para Tinbergen, “consiste na variação intencional dos meios com o objeto de obter certos fins”²⁰ O estudo da política econômica deve, utilizando-se de modelos, descrever o processo da política econômica, julgar a compatibilidade entre fins e os meios utilizados e indicar a política ótima para a obtenção de determinados fins.²¹

Ao estruturar essas tarefas, Tinbergen chega, inclusive, a propor um sistema econômico ideal, uma espécie de “capitalismo social” de raízes solidaristas, fundado na idéia de economia social de mercado, a meio caminho entre o capitalismo e o socialismo, sendo um dos principais autores da chamada “tese da convergência dos sistemas” em voga nos anos 1970 e criticada com propriedade por Antônio José Avelãs Nunes em seu livro *Do Capitalismo e do Socialismo*, de 1972.²²

No entanto, boa parte dos especialistas em política econômica assumiu a perspectiva da tendência à convergência dos programas de política econômica, independentemente da matriz político-ideológica dos partidos políticos que governassem os seus países.²³ Esta concepção irá abrir o caminho para a legitimação das políticas ortodoxas de ajuste fiscal, preponderantes a partir do final da década de 1970, e que culminará na famosa frase atribuída à ex-Primeira Ministra britânica Margaret Thatcher: “*There Is No Alternative*”²⁴

¹⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008. p. 173-179 e 221-227.

¹⁸ TEULON, Frédéric. *L'État et la Politique Économique*. cit., p. 134-135 e 164-169.

¹⁹ TEULON, Frédéric. *L'État et la Politique Économique*. cit., p. 253, 294-295 e 310-312.

²⁰ TINBERGEN, Jan. *Política econômica: princípios e planejamento*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. p. 122 e 125.

²¹ Id. *Ibid.*, p. 107-110 e 121-138.

²² NUNES, Antônio José Avelãs. *Do Capitalismo e do Socialismo*. Coimbra: Atlântida Editora, 1972. p. 23-42, 91-117 e 152-188.

²³ TEULON, Frédéric. *L'État et la Politique Économique*. cit., p. 105-107.

²⁴ PAULANI, Leda Maria. *Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008. p. 15-16, 28-30, 38-40 e 46-49.

A adequada compreensão da política econômica exige que se assumam que economia e política (e, por que não, o direito, que, como demonstra Eros Grau, também é parte da realidade social²⁵) estão intimamente associadas, que o processo político-econômico é resultado de uma complexa série de contraposições e conflitos de interesses distintos, que os vários grupos sociais e econômicos buscam influir sobre o Estado e que a política econômica não possui nem fins, nem meios neutros. Esta perspectiva, a perspectiva da economia política, a que historiciza e tenta compreender a dinâmica das relações sociais, abre a possibilidade, como enfatiza Carlos Lessa, da crítica às “doutrinas oficiais”.²⁶ E, seguindo aqui a célebre afirmação de Luiz Gonzaga Belluzzo, também enfatizada por Leda Paulani: “Hoje, mais do que nunca, a crítica da sociedade existente não pode ser feita sem a crítica da Economia Política”.²⁷

3. Política Econômica e Direito Econômico

Na esfera jurídica, a necessária crítica da economia política deve ser compreendida por meio do Direito Econômico, compreendido como uma economia política da forma jurídica, ou seja, como uma disciplina capaz de, simultaneamente, esclarecer a origem social e teórica dos textos normativos, sua sistematização para a decidibilidade por parte da doutrina e da atuação dos chamados “operadores do direito” sua capacidade de diálogo e de percepção de influências recíprocas em outros campos, disciplinas ou sistemas sociais e sua preocupação com quais as possibilidades abertas ou por se abrir de lutas sociais e as formas institucionais possíveis de serem adotadas por estes movimentos.

A reflexão sobre o Direito Econômico propriamente dito surge apenas com a Primeira Guerra Mundial, a primeira “guerra total” da história, uma verdadeira “guerra econômica” nos termos de Hermes Marcelo Huck. Isto não significa que o Direito Econômico esteja vinculado apenas ao declínio do liberalismo ou à intervenção do Estado. Intervenção esta, aliás, em que as próprias expressões “intervenção do Estado na economia” ou “dirigismo econômico” têm, inclusive, como pressuposto a visão liberal da existência de um dualismo entre o Estado e a sociedade, ou entre o Estado e o mercado.²⁸

²⁵ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 44-59.

²⁶ LESSA, Carlos. *O conceito de política econômica*. p. 347-350 e 400-401.

²⁷ BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Prefácio. In: MANTEGA, Guido; REGO, José Marcio. *Conversas com economistas brasileiros II*. São Paulo: Ed. 34, 1999. p. 25 e PAULANI, Leda Maria. *Modernidade e discurso econômico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. p. 184-187 e 206.

²⁸ SCHMIDT, Reiner. *Wirtschaftspolitik und Verfassung: Grundprobleme*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1971. p. 56-59; GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e Crítica). 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 62-65 e 82-83 e HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 4-6.

A questão é muito mais complexa, pois a especificidade do Direito Econômico diz respeito, como afirma Clemens Zacher, à emancipação de formas tradicionais do pensamento jurídico. Todas as dificuldades em identificar o objeto e as relações do Direito Econômico geram a simplificação de sua caracterização como mais um “ramo” do direito ou como um conjunto de normas e instituições jurídicas que regular e dirigem o processo econômico, perdendo assim, segundo Vital Moreira, a especificidade do Direito Econômico, que vem de sua historicidade. O Direito Econômico só pode ser compreendido no contexto em que surgiu e, neste contexto, está vinculado também à idéia de constituição econômica.²⁹

Embora as constituições liberais dos séculos XVIII e XIX também contivessem preceitos de conteúdo econômico, como a garantia da propriedade ou da liberdade de indústria, o debate sobre a constituição econômica é, sobretudo um debate do século XX. As constituições do século XX não representam mais a composição pacífica do que já existe mas lidam com conteúdos políticos e com a legitimidade, em um processo contínuo de busca de realização de seus conteúdos, de compromisso aberto de renovação democrática.

Não há mais constituições monolíticas, homogêneas, mas sínteses de conteúdos concorrentes dentro do quadro de um compromisso deliberadamente pluralista. A constituição é vista como um projeto que se expande para todas as relações sociais. O conflito é incorporado aos textos constitucionais, que não parecem representar apenas as concepções da classe dominante, pelo contrário, tornam-se um espaço onde ocorre a disputa político-jurídica.

Embora a primeira constituição deste novo tipo tenha sido a Constituição do México, de 1917, o principal debate se deu em torno da constituição alemã de 1919 e a constituição de Weimar, que tem por fundamento a busca de um compromisso em uma estrutura política pluralista. As posições dos autores em relação à constituição alemã variaram muito, indo da defesa de Hermann Heller da utilização da constituição de Weimar como forma de luta política capaz de iniciar a transição para o socialismo à crítica feroz de Carl Schmitt ao caráter de compromisso contraditório da constituição alemã. Mas, a questão fundamental trazida pelo debate de Weimar é a da instauração de uma democracia de massas, ou seja, de uma democracia que deveria ser entendida na forma e na substância pois importava na emancipação política completa e na igualdade de direitos, incorporando os trabalhadores ao Estado. Assim, na Alemanha, a igualdade política e o sufrágio universal geraram um parlamento com maioria de partidos que criavam a expectativa d

²⁹ ZACHER, Clemens. *Die Entstehung des Wirtschaftsrechts in Deutschland: Wirtschaftsrecht, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Wirtschaftsverfassung in der Rechtswissenschaft der Weimarer Republik*. Berlin: Duncker & Humblot, 2002. p. 13-20 e MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição: para o conceito de constituição econômica*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1979. p. 63-65.

uma transição democrática para o socialismo, ampliando a legislação econômica, o que aumenta a disputa do controle do Estado pelas várias forças econômicas e sociais.

A constituição de Weimar, como praticamente todas as constituições democráticas posteriores do século XX (por exemplo, a italiana de 1947, a indiana de 1950, as espanholas de 1931 e 1978, a francesa de 1946, a argentina de 1949, a portuguesa de 1976 e as brasileiras de 1934, 1946 e 1988), incorporou em seu texto os conflitos econômicos e sociais, chamando formalmente a atenção sobre estas questões e determinando a necessidade de se encontrarem soluções constitucionalmente adequadas. Isto é particularmente sensível e perceptível na chamada “constituição econômica” ou seja, a Constituição política estatal aplicada às relações econômicas. Não por acaso, foi (e é) em torno da constituição econômica que se travaram os grandes embates políticos e ideológicos durante a elaboração. Também não por outro motivo é na constituição econômica que os críticos costumam encontrar as “contradições”, os “compromissos dilatórios”, as “normas programáticas” buscando bloquear, na prática, sua efetividade.

A diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX, e que vai marcar o debate sobre a constituição econômica, é o fato de que as constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. As constituições positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas constituições é “programática” neste sentido. A constituição econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, quando cai a crença na harmonia pré-estabelecida do mercado. A constituição econômica quer uma nova ordem econômica, quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da auto-regulação do mercado. E isto ocorre justamente, por causa da expansão do sufrágio e da incorporação dos setores economicamente desfavorecidos na esfera de atuação estatal.³⁰

Com a constituição de Weimar e seu “Estado econômico” (“*Wirtschaftsstaat*”), para Ernst Rudolf Huber, a posição privilegiada do Direito Econômico teria se consolidado. Afinal, já em 1919, Walter Rathenau afirmava que “a Economia é nosso destino” (“*Die Wirtschaft ist unser Schicksal*”). Para ele, a partir da guerra, o Estado precisaria se pronunciar politicamente cada vez mais sobre a economia, que deixa de ser privada para se tornar um problema de toda a comunidade, com o objetivo final da democracia e da igualdade.³¹

A partir do século XX, portanto, as constituições passam a conter as normas atribuidoras de competência para a elaboração e a implementação da política econômica e estabelecem o fundamento jurídico para que os Estados tomem as medidas econômicas

³⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 33-37.

³¹ RATHENAU, Walter. *Der neue Staat*. Berlin: S. Fischer Verlag, 1919. p. 39-43 e 54 e HUBER, Ernst Rudolf. *Wirtschaftsverwaltungsrecht*. 2. ed. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1953. v. 1. p. 6-7.

necessárias. A efetividade da política econômica torna-se, assim, também uma tarefa do direito, particularmente do Direito Econômico., como enfatiza Fabio Nusdeo, em sua tese “*Da Política Econômica ao Direito Econômico*”.³² Com esta incorporação da política econômica aos textos constitucionais, surgem autores como Reiner Schmidt, que, em sua obra *Wirtschaftspolitik und Verfassung*, chegam a elaborar uma definição jurídica de política econômica. Para ele, em termos jurídicos, política econômica é “o conjunto de medidas soberanas por meio das quais se determinam as condições a que estão submetidas as atividades econômicas privadas e se determinam fins a serem alcançados”³³

A incorporação da política econômica aos textos constitucionais reflete-se também na própria concepção de Direito Econômico, especialmente as noções elaboradas no segundo pós-guerra. Apenas para limitarmos esta investigação ao caso brasileiro, o fundador da disciplina do Direito Econômico entre nós, Washington Peluso Albino de Souza, por exemplo, defende a autonomia doutrinal do Direito Econômico como um “ramo” do direito, cujo objeto é a regulamentação da política econômica e que tem por sujeito o agente que dela participe.³⁴

Eros Roberto Grau vai além da concepção do Direito Econômico como “ramo” do direito, entendendo-o como um método de análise do direito, a partir da compreensão do direito como parte integrante da realidade social e incorporando essa realidade e o conflito social na análise jurídica, destacando suas possibilidades transformadoras.³⁵

E é neste mesmo contexto de entender o Direito Econômico além da visão tradicionalista dos “ramos” do direito que Fábio Konder Comparato, em seu influente ensaio “*O Indispensável Direito Econômico*” entende o Direito Econômico como o direito que instrumentaliza a política econômica: “O novo Direito Econômico surge como o conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica”.³⁶ Para Comparato, o Direito Econômico visa atingir as estruturas do sistema econômico, buscando seu aperfeiçoamento ou sua transformação. E, no caso de países como o Brasil, a tarefa do Direito Econômico é transformar as estruturas econômicas e sociais, com o objetivo de superar o subdesenvolvimento.³⁷ Esta é, assim, uma tarefa preponderantemente do Direito Econômico, com sua característica,

³² SCHMIDT, Reiner. *Wirtschaftspolitik und Verfassung*. p. 97-101 e 257 e NUSDEO, Fabio. *Da política econômica ao direito econômico, mimeo*. 1977. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo. p. 167-171.

³³ SCHMIDT, Reiner. *Wirtschaftspolitik und Verfassung*. cit., p. 60.

³⁴ PELUSO, Washington; SOUZA, Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 3. ed. São Paulo: LTr, 1994. p. 23.

³⁵ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. p. 130-132 e GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. p. 44-59.

³⁶ COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 353, março de 1965. p. 22.

³⁷ Id. *Ibid.*, p. 20-22.

denominada por Norbert Reich, da “dupla instrumentalidade”:³⁸ ao mesmo tempo em que oferece instrumentos para a organização do processo econômico capitalista de mercado, o Direito Econômico pode ser utilizado pelo Estado como um instrumento de influência, manipulação e transformação da economia, vinculado a objetivos sociais ou coletivos, incorporando, assim, os conflitos entre a política e a economia.

No centro do sistema econômico mundial, o Direito Econômico substituiu, de certo modo, o direito privado e a lógica da codificação como instrumento jurídico garantidor da estabilidade do sistema, circunstância, aliás, percebida por Orlando Gomes em vários de seus ensaios sobre as relações entre o direito civil e o Direito Econômico.³⁹ Por esta vinculação à preservação da estabilidade macroeconômica, inclusive, o Direito Econômico dos países centrais sofreu uma forte influência das concepções keynesianas. Já na periferia do sistema capitalista, o Direito Econômico se estabelece com o desenvolvimentismo e o início do processo de industrialização, na década de 1930. Não por acaso, Luiz Gonzaga Belluzzo afirma que o desenvolvimentismo da periferia nasceu no mesmo berço que produziu o keynesianismo no centro.⁴⁰ Exatamente por estar vinculado à industrialização e às transformações estruturais, a apropriação das idéias keynesianas pelos desenvolvimentistas latino-americanos, como Raúl Prebisch e Celso Furtado, entre outros, irá associar o keynesianismo a uma posição muito mais emancipatória e progressista do que a preponderante no centro do sistema. As recentes palavras de David Harvey, talvez, possam sintetizar esta recepção de Keynes na periferia latino-americana: “Sou a favor de estabilizar o capitalismo através de medidas keynesianas que se transformem em possibilidades marxistas”.⁴¹

Do mesmo modo, o Direito Econômico também irá se vincular a esse projeto de transformação das estruturas econômicas e sociais visando a superação do subdesenvolvimento. E a política econômica incorporada ao texto da Constituição brasileira de 1988 consiste em um caso em que estas possibilidades emancipatórias encontram-se explicitamente inseridas nas normas constitucionais.

4. A política econômica na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 está estruturada também a partir da idéia da constituição como um plano de transformações sociais e do Estado, prevendo, em seu texto,

³⁸ REICH, Norbert. *Markt und Recht: Theorie und Praxis des Wirtschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland*. Neuwied/Darmstadt: Luchterhand, 1977. p. 64-66.

³⁹ GOMES, Orlando; VARELA, Antunes. *Direito econômico*. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 17-27, 71-128 e 167-176, entre várias outras passagens.

⁴⁰ BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o Capitalismo no século XX*. São Paulo/Campinas: EdUNESP/Instituto de Economia da UNICAMP, 2004. p. 38-39.

⁴¹ HARVEY, David. O neoliberalismo não acabou, alerta David Harvey. *IHU Online*, 31 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>.

as bases de um projeto nacional de desenvolvimento. Em termos de teoria constitucional, a Constituição de 1988 é o que se denomina de “constituição dirigente” ou seja, uma constituição que estabelece explicitamente as tarefas e os fins do Estado e da sociedade.

Em 1961, ao utilizar a expressão “constituição dirigente” (“*dirigierende Verfassung*”), o alemão Peter Lerche estava acrescentando um novo domínio aos setores tradicionais existentes nas constituições. Em sua opinião, todas as constituições apresentariam quatro partes: as linhas de direção constitucional, os dispositivos determinadores de fins, os direitos, garantias e a repartição de competências estatais e as normas de princípio. No entanto, as constituições modernas se caracterizariam por possuir, segundo Lerche, uma série de diretrizes constitucionais que configuram imposições permanentes para o legislador. Estas diretrizes são o que ele denomina de “constituição dirigente”. Pelo fato de a “constituição dirigente” consistir em diretrizes permanentes para o legislador, Lerche vai afirmar que é no âmbito da “constituição dirigente” que poderia ocorrer a discricionariedade material do legislador.⁴²

A diferença da concepção de “constituição dirigente” de Peter Lerche para a consagrada com a obra, de 1982, do jurista português José Joaquim Gomes Canotilho, amplamente difundida no Brasil, torna-se evidente. Lerche está preocupado em definir quais normas vinculam o legislador e chega à conclusão de que as diretrizes permanentes (a “constituição dirigente”) possibilitariam a sua discricionariedade material. Já o conceito de Canotilho é muito mais amplo, pois não apenas uma parte da constituição é chamada de dirigente, mas toda ela.⁴³ O ponto em comum de ambos, no entanto, é a desconfiança do legislador: ambos desejam encontrar um meio de vincular, positiva ou negativamente o legislador à constituição.

A proposta de Canotilho é bem mais ampla e profunda que a de Peter Lerche inspirando-se na Constituição portuguesa de 1976, proveniente do processo político desencadeado pela Revolução dos Cravos. Seu objetivo é a reconstrução da Teoria da Constituição por meio de uma Teoria Material da Constituição, concebida também como teoria social. A constituição dirigente busca incorporar uma dimensão materialmente legitimadora para a política, estabelecendo um fundamento constitucional. O núcleo da idéia de constituição dirigente é a proposta de legitimação material da constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional. Em síntese, segundo Canotilho, o problema da constituição dirigente é um problema de legitimação.⁴⁴

⁴² LERCHE, Peter. *Übermass und Verfassungsrecht: Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Erforderlichkeit*. 2. ed. Goldbach: Keip Verlag, 1999. p. VII, 61-62, 64-7, 86-91 e 325.

⁴³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001. p. 224-225 e 313.

⁴⁴ Id. *Ibid.*, p. 13-14, 19-24, 42-49, 157-158, 380 e 462-471.

Para a Teoria da Constituição Dirigente, a constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro. Ao fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, destaca a interdependência entre Estado e sociedade: a constituição dirigente é uma Constituição estatal e social. No fundo, a concepção de constituição dirigente para Canotilho está ligada à defesa da mudança da realidade pelo direito. O sentido, o objetivo da constituição dirigente é o de dar força e substrato jurídico para a mudança social. A constituição dirigente é um programa de ação para a alteração da sociedade.⁴⁵

Esta dimensão emancipatória é ressaltada por todas as versões de constituição dirigente.⁴⁶ Seja a constituição dirigente “revolucionária”, como a portuguesa de 1976, em cuja versão original havia a consagração constitucional dos objetivos da construção de uma sociedade sem classes (artigo 1º) e da transição para o socialismo (artigo 2º). Seja a constituição dirigente “reformista” como a espanhola de 1978 e a brasileira de 1988, que, embora não proponham a transição para o socialismo, determinam um programa vasto de políticas públicas inclusivas e distributivas, por meio de dispositivos como o artigo 3º da Constituição de 1988:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I — construir uma sociedade livre, justa e solidária; II — garantir o desenvolvimento nacional; III — erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV — promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Dispositivos como o artigo 3º da Constituição de 1988 são o que doutrinadores constitucionais como o espanhol Pablo Lucas Verdú denominam de “cláusulas transformadoras”.⁴⁷ A “cláusula transformadora” explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, impede que a constituição considerasse realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. Sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado.

As normas determinadoras de fins do Estado dinamizam o direito constitucional, isto é, permitem uma compreensão dinâmica da constituição, com a abertura do texto constitucional para desenvolvimentos futuros. A sua importância

⁴⁵ Id. *Ibid.*, p. 150-153, 166-169 e 453-459.

⁴⁶ Id. *Ibid.*, p. XXIX-XXX.

⁴⁷ VERDÚ, Pablo Lucas. *Estimativa y política constitucionales*. (Los Valores y los Principios Rectores del Ordenamiento Constitucional Español). Madrid: Sección de Publicaciones – Facultad de Derecho (Universidad Complutense de Madrid), 1984. p. 190-198 e VERDÚ, Pablo Lucas. *Teoría de la Constitución como Ciencia Cultural*. 2. ed. Madrid: Editorial Dykinson, 1998. p. 50-54.

está no fato de permitir, sem romper com a legalidade constitucional, avançar pela concretização de determinados objetivos que visam tornar real a supremacia do povo como sujeito da soberania, rechaçando a manutenção dos interesses privados de uma classe ou grupo dominante. O artigo 3º da Constituição de 1988 é um instrumento normativo que transformou fins sociais e econômicos em jurídicos, atuando como linha de desenvolvimento e de interpretação teleológica de todo o ordenamento constitucional.

Em termos de teoria da norma, não é uma “norma programática”, concepção conservadora e teoricamente equivocada que justifica a não-vinculatividade e a não-concretização dos dispositivos constitucionais. A norma do artigo 3º da Constituição de 1988 é uma “norma-objetivo” nas palavras de Eros Grau, ou uma “norma-fim” (“*norma di scopo*”), ou seja, indica os fins, os objetivos a serem perseguidos por todos os meios legais disponíveis para edificar uma nova sociedade, distinta da existente no momento da elaboração do texto constitucional.⁴⁸ O Estado, assim, retira sua legitimidade de suas tarefas materiais. Neste sentido, o Estado deve ser entendido como o “portador da ordem social”, o que pressupõe uma vontade política disposta a colocar o programa constitucional em andamento. Isto, no entanto, não é suficiente. A constante pressão das forças políticas populares é fundamental para que o Estado atue no sentido de levar a soberania popular às últimas consequências.

Em uma perspectiva finalista, de acordo com o espanhol Oscar Asenjo,⁴⁹ a constituição econômica tem por funções a ordenação da atividade econômica, a satisfação das necessidades sociais e a direção do processo econômico geral. A estas funções pode ser acrescentada, no caso da constituição brasileira de 1988, a função de reforma ou transformação estrutural.

A função de ordenação da atividade econômica diz respeito à instituição da ordem pública econômica, ou seja, das regras do jogo econômico, especialmente as limitações à liberdade econômica. Como exemplo, pode-se mencionar a livre concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio-ambiente, a repressão ao abuso do poder econômico (artigos 170, III, IV, V, VI 173, §4º entre outros, da Constituição de 1988).

A satisfação das necessidades sociais aparece de forma explícita na previsão de direitos sociais e econômicos e nos dispositivos relativos aos serviços públicos (artigos 6º 7º, 8º, 9º, 21, X, XI e XII, 175, 178, 194, 196, 199, 201, 203, 205, entre vários outros).

⁴⁸ GRAU, Eros Roberto. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 130-153.

⁴⁹ ASENJO, Oscar de Juan. *La Constitución Económica Española: iniciativa económica pública “versus” iniciativa económica privada en la Constitución Española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984. p. 101-120.

A política econômica constitucional está incluída na função de direção do processo econômico geral, como, por exemplo, nos dispositivos relativos ao desenvolvimento (artigo 3º, II), pleno emprego (170, VIII), política monetária (artigos 21. VII e VIII, 164, 172 e 192) e distribuição de renda (artigos 3º, III, 21, IX, 170, VII, entre vários outros).

Finalmente, a função transformadora da constituição econômica está prevista nos objetivos da República (artigo 3º), na reforma urbana e na reforma agrária (artigos 182 a 191), entre outras disposições espalhadas pelo texto constitucional.

A constituição econômica de 1988 é, portanto, uma constituição econômica diretiva, ou seja, dotada de um programa explícito de política econômica incorporado ao seu texto.

5. A crise da política econômica

A partir da década de 1970, com a hegemonia neoliberal no *mainstream* econômico, se tornou costume decretar a morte da macroeconomia. Para os dirigentes políticos e economistas adeptos da perspectiva neoclássica ressuscitada com a ruptura dos Acordos de Bretton Woods e com a crise do petróleo, só haveria uma única política econômica racional, a política ortodoxa de ajuste fiscal e privatização, em que a busca do pleno emprego deixa de ser um objetivo a ser perseguido. Esta seria a única política econômica neutra, técnica, de validade universal. Deste modo, não haveria como partidos políticos de origens ideológicas distintas administrarem de forma diferenciada a política econômica. A expressão já referida aqui, da ex-Primeira Ministra Margaret Thatcher, “TINA” (“*There Is No Alternative*”) simboliza este momento da falta de reflexão sobre a política econômica.⁵⁰

Corolário desta “morte” da política econômica é, como enfatiza Leda Paulani, a administração do Estado como se fosse um negócio, resultando geralmente na dilapidação do patrimônio público e no reforço do poder econômico privado.⁵¹ Em termos de Direito Econômico internacional, não por acaso, como constata Hermes Marcelo Huck, há uma tentativa dos grandes *players* do comércio internacional em impôr a vinculatividade de uma nova *lex mercatoria*, longe dos controles e limitações das soberanias estatais.⁵² Aparentemente, o “moinho satânico” de Karl Polanyi, ou seja, as engrenagens da economia capitalista que esmagam as condições de vida das pessoas em geral, parece estar atuando sem nenhum controle novamente.⁵³

⁵⁰ PAULANI, Leda Maria. *Brasil Delivery*. 15-16, 28-30 e 117-125 e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o Capitalismo no Século XX*. p. 101-104.

⁵¹ Id. *Ibid.*, p. 120-125.

⁵² HUCK, Hermes Marcelo. *Sentença Estrangeira e Lex Mercatoria: Horizontes e Fronteiras do Comércio Internacional*. São Paulo, Saraiva, 1994, pp. 116-122.

⁵³ POLANYI, Karl. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. 2. ed. Boston: Beacon Press, 2001. p. 35 e 234.

A imposição de uma única política econômica possível fundamenta também uma das principais críticas feitas à constituição dirigente brasileira, a direcionada ao suposto fato de a constituição pretender “amarrar” a política, especialmente a política econômica, substituindo o processo de decisão política pelas imposições constitucionais. Ao dirigismo constitucional foi imputada a responsabilidade maior pela alegada “ingovernabilidade” do país.

O curioso é que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas econômicas e direitos sociais que “engessam” a política, retirando a liberdade de atuação do legislador ou do governo. E os mesmos críticos da constituição dirigente são os grandes defensores das políticas de estabilização e de supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais. Em relação à imposição, pela via da reforma constitucional e da legislação infraconstitucional, das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e de liberalização da economia, não houve, paradoxalmente, qualquer manifestação de que se estava “amarrando” os futuros governos a uma única política possível, sem qualquer alternativa. Ou seja, a constituição dirigente das políticas econômicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”

Já a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é, pelo visto, a verdadeira constituição dirigente, aquela que vincula toda a política do Estado brasileiro à uma única política econômica: a da tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada.⁵⁴

Este discurso de reforço do liberalismo é, como afirma Luiz Gonzaga Belluzzo, um método de bloquear o avanço das classes subordinadas na conquista dos seus direitos, constitucionalmente assegurados.⁵⁵ O método deste bloqueio é o apelo cada vez mais frequente ao que vários autores, como Paulo Arantes, Leda Paulani, Francisco de Oliveira e eu mesmo, denominamos de estado de exceção econômico permanente, ou seja a violação constante das regras para a manutenção do próprio sistema capitalista.⁵⁶

⁵⁴ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luis Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. XLIX, 2006. p. 57-77.

⁵⁵ BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o Capitalismo no Século XX*. p. 45, 63-65 e 117-120.

⁵⁶ ARANTES, Paulo Eduardo. *Extinção*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 34-35, 38-47, 61-70, 73-97, 102-134, 153-165, 176-178, 185-190 e 279-284; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de Exceção Permanente*: atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004. p. 171-180; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o Capitalismo no Século XX*. p. 121-123, 125-129 e 135-138 e PAULANI, Leda Maria. *Brasil Delivery*. p. 137-138.

Neste contexto externo desfavorável do estado de exceção econômico, faz sentido ainda falarmos em uma constituição dirigente, que incorpora uma série de políticas econômicas em seu texto?

A constituição tem vários significados e funções, como bem demonstrou a exposição célebre de Hans Peter Schneider. Dentre estas, no entanto, merece destaque a visão de Ulrich Scheuner, inspirada em Rudolf Smend, da constituição como um símbolo da unidade nacional. Herbert Krüger vai além, e entende a constituição como um projeto de integração nacional, o que, no nosso caso, seria interessante para compreender a idéia da constituição como um projeto nacional de desenvolvimento.⁵⁷ O sentido da constituição dirigente no Brasil está vinculado, na minha visão, à concepção da constituição como um projeto de construção nacional.

Uma hipótese que defendo é a de que os Estados que buscam terminar a sua construção nacional, como o Brasil, acabaram adotando a idéia da constituição como um plano de transformações sociais, fundada na visão de um projeto nacional de desenvolvimento. Esta hipótese poderia explicar a concepção de constituição dirigente adotada pela Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988. E o corolário disto seria a visão de que a crise constituinte brasileira seria superada com o cumprimento do projeto constitucional de 1988, que concluiria a construção da Nação.

A constituição dirigente brasileira de 1988, portanto, faz sentido enquanto projeto emancipatório, que inclui expressamente no texto constitucional as tarefas que o povo brasileiro entende como absolutamente necessárias para a superação do subdesenvolvimento e para a conclusão da construção da Nação, e que não foram concluídas. Enquanto projeto nacional e como denúncia desta não realização dos anseios da soberania popular no Brasil, ainda faz muito sentido falar em constituição dirigente.

Desta forma, entendo que, nas atuais circunstâncias, cabe ainda mais ao Estado brasileiro, com os instrumentos constitucionais e jurídico-econômicos de que dispõe, atuar no sentido de transformar as estruturas econômicas e sociais para superar o subdesenvolvimento. Este é o “desafio furtadiano”, explicitado por Celso Furtado no livro “*Brasil: A Construção Interrompida*”⁵⁸ A grande tarefa do Estado brasileiro é a superação do subdesenvolvimento, da sua condição periférica.

⁵⁷ Vide SCHNEIDER, Hans Peter. Die Verfassung: aufgabe und struktur. *Archiv des öffentlichen Rechts*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Sonderheft, 1974. p. 68-75; SCHEUNER, Ulrich. *Verfassung in Staatstheorie und Staatsrecht: Gesammelte Schriften*. Berlin: Duncker & Humblot, 1978. p. 174 e KRÜGER, Herbert. Die Verfassung als Programm der nationalen Integration. In: BLUMENWITZ, Dieter; RANDELZHOFFER, Albrecht (Org.). *Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag*. München: Verlag C.H. Beck, 1973. p. 247-249 e 272. Rudolf Smend defendia, no célebre Debate de Weimar, a constituição como uma realidade integradora, permanente e contínua. Cf. SMEND, Rudolf. *Verfassung und Verfassungsrecht in Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*. 3. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1994. p. 189-196.

⁵⁸ FURTADO, Celso. *Brasil: A Construção Interrompida*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 13 e

Esta tarefa está, como sabemos, constitucionalmente determinada, não apenas no artigo 3º da Constituição de 1988, que estabelece que o desenvolvimento nacional é objetivo da República, nem apenas no artigo 170, I da Constituição, que visa reafirmar a soberania econômica nacional. Há na Constituição, ainda, a previsão expressa da política de internalização dos centros de decisão econômica do país, no seu artigo 219, que determina que o mercado interno integra o patrimônio nacional e que deve ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País.

O mercado interno não é sinônimo de economia de mercado, como pretendem alguns. A sua inclusão no texto constitucional, como parte integrante do patrimônio nacional, significa a valorização do mercado interno como centro dinâmico do desenvolvimento brasileiro, inclusive no sentido de garantir melhores condições sociais de vida para a população. Este artigo reforça a necessidade de autonomia dos centros decisórios sobre a política econômica nacional, complementando os artigos 3º II e 170, I da Constituição.

Em suma, a Constituição de 1988 prescreve como principal política econômica para o Brasil uma política deliberada de desenvolvimento, na qual a tarefa do Estado é superar o subdesenvolvimento, concluir a “construção da Nação” nos dizeres de Celso Furtado. A reflexão sobre esta política também tem uma tradição nesta Casa, embora não seja uma tradição majoritária. Ela surge na tese *Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira*, que foi apresentada no célebre Concurso de Cátedra de Economia Política desta Faculdade em 1954 por Caio Prado Jr, ou seja, trata-se da tese de cátedra com a qual Caio Prado tentou obter esta mesma cadeira que hoje está sendo submetida a concurso. Disse, em 1954, Caio Prado Jr, em um texto ainda repleto de marcante atualidade, que a tarefa do Estado brasileiro, portanto, a tarefa do Direito Econômico brasileiro, é justamente trazer “*a libertação definitiva do nosso país e nacionalidade de seu longo passado colonial*”⁵⁹ Este ainda é, em minha convicção, o tema central de toda e qualquer reflexão a ser realizada a partir do Direito Econômico e da economia política nesta Universidade.

São Paulo, junho de 2010.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 35-44.

⁵⁹ Caio PRADO Jr., *Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira*, mimeo, São Paulo, Tese de Cátedra (Faculdade de Direito da USP), 1954, pp. 236 e 240.