

O TRATAMENTO DA QUESTÃO ECONÔMICA NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Adriana Campos de Souza Freire Pimenta*
Lucília Alcione Prata**

INTRODUÇÃO

Neste estudo iremos nos dedicar ao tratamento da ordem econômica, nas diversas Constituições da República, até a atual Constituição de 1988.

Aliás, essa expressão ordem econômica é típica da Norma Constitucional vigente e sobre ela nos deteremos, também, buscando seu sentido e alcance.

Com efeito, da maior importância os fundamentos da República Federativa do Brasil inseridos no inciso IV do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, quais sejam, “[...] os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa [...]”; evidenciando, no nosso sentimento, a importância do crescimento econômico vinculado à garantia dos direitos sociais.

A questão econômica, assim, será abordada a partir das normas-regra e, principalmente, das normas-princípio constitucionais.

Para tanto, trataremos também dos direitos fundamentais, descrevendo a alteração paradigmática dos mesmos ao longo da nossa história constitucional e a relação dessa mudança no ordenamento econômico constitucional.

Evidentemente, não traremos conclusões prontas, acabadas, até porque isso seria difícil em sede acadêmica, onde os debates são comuns, necessários e propiciam, inclusive, a própria evolução da hermenêutica constitucional.

Ademais, em se tratando de um processo histórico - em construção, portanto -, dele todos fazemos parte.

OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A concepção dos direitos fundamentais desenvolve-se a partir da ascensão da burguesia, no século XVIII, concepção esta inicialmente sempre vinculada ao conceito de Estado: num território soberano¹ e como uma garantia dos cidadãos frente a este próprio Estado.

* Juíza do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Titular da 4ª Vara do Trabalho de Coronel Fabriciano/MG, graduada em Direito pela UFMG, Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

** Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Titular da 1ª Vara Cível do Foro Regional de S. Miguel Paulista - Entrância Final, Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Paulista da Magistratura, Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

¹ “A soberania assim entendida como soberania interna fixa a noção de predomínio que o ordenamento estatal exerce num certo território e numa determinada população sobre os demais ordenamentos sociais” (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 132/133).

Pretendendo ver eliminados os privilégios concedidos aos nobres e ao clero, os burgueses lutaram para que os direitos fundamentais de primeira dimensão passassem a ser concedidos igualmente a todos pelo Estado.

Gianpaolo Poggio Smanio pondera que há uma coincidência temporal entre o surgimento do conceito moderno de cidadania, do conceito moderno de direitos humanos e do conceito de Estado de Direito. Todos estão no âmbito da Idade Moderna e a Revolução Francesa passa a ser o marco decisivo das referidas conceituações. É a partir dela que o cidadão passa a ser o centro de imputação do conjunto de direitos que corresponde aos membros de um Estado de Direito.²

Esses direitos, inicialmente direitos naturais, deveriam, assim, ser codificados para que as distorções e privilégios não retornassem mais, o que redundou no movimento de codificação dos séculos XVIII e XIX.

O Professor Paulo Bonavides³ assevera que os direitos fundamentais de primeira geração são, portanto, aqueles que pressupõem o homem livre e isolado em face do Estado. São direitos pessoais, naturais, inalienáveis, sagrados.

Correspondem aos direitos civis e políticos, hoje absolutamente consolidados, apesar de algumas “idas e vindas”, notadamente no século passado, valendo citar, em relação aos países sul-americanos, v.g., como exceção os períodos ditatoriais.

Representam, em última análise, o direito de resistência do indivíduo perante o Estado e foi um conceito que dominou o século XIX.

No século XX, passam a ser invocados os direitos fundamentais de segunda geração, assim chamados os direitos culturais, sociais e econômicos.

Referidos direitos “[...] nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula”.⁴

Tratando dessa questão, Paulo Bonavides, na obra já citada no parágrafo acima, acrescenta que inicialmente os direitos sociais foram objeto de especulação filosófica, depois passaram a inserir-se em textos constitucionais marxistas e no constitucionalismo social-democrata, v.g., Constituição do México de 1917, Constituição de Weimar de 1919.

Foram, igualmente, nessa fase inicial, delegados a uma natureza programática, portanto, de baixa normatividade, pois são direitos que exigem do Estado determinadas prestações materiais, nem sempre resgatáveis por carência de recursos.

Exatamente por isso, em paralelo a eles, desenvolveu-se a teoria das garantias institucionais, inicialmente desenvolvida pelos publicistas alemães, a partir de Carl Schmitt, como acrescenta o autor.

Isso porque tão importante quanto proteger o indivíduo era proteger a instituição.

² SMANIO, Gianpaolo Poggio. *A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988*. In: *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. MORAES, Alexandre de. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. Malheiros Editores, 1999, p. 514/531.

⁴ *Idem, ibidem*, p. 518.

Localizando historicamente a necessidade por direitos inerentes ao homem situado numa comunidade, pondera o ilustre professor:

A consciência de um mundo partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas ou em fase de precário desenvolvimento deu lugar em seguida a que se buscasse uma outra dimensão dos direitos fundamentais, até então desconhecida.⁵

Referida fase assenta-se sobre a fraternidade para uns e solidariedade para outros, em ambos os casos, dotada de alto teor de humanismo e universalidade, abrangendo não só os indivíduos ou grupos, mas o gênero humano.

São os direitos de terceira geração, dos quais são exemplos o desenvolvimento, a paz, o meio ambiente, a comunicação, a propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade.

Com a globalização (econômica e política) e como limite a ela, desenvolveu-se o conceito de direitos fundamentais de quarta geração, os quais tornam legítima e possível a globalização política.⁶

Pois, como pondera o Professor Paulo Bonavides⁷, globalizar direitos fundamentais interessa aos povos da periferia e sobre tal globalização não tem jurisdição a ideologia neoliberal.

⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. Ob. cit., p. 522.

⁶ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 55/59 assim trata da globalização e do neoliberalismo:

A globalização é um fato histórico; o neoliberalismo, uma ideologia.

A globalização decorre da terceira Revolução Industrial - informática, microeletrônica e telecomunicações -, realizando-se como globalização financeira.

[...]

O neoliberalismo é uma ideologia.

Quero dizer, com, isso, (i) que não há uma relação necessária entre globalização e neoliberalismo e (ii) que, outras fossem as condições político-sociais, a globalização poderia conviver com outras ideologias que se tornassem hegemônicas.

Seria perfeitamente viável a concepção de uma sociedade socialista globalizada. Precisamente essa, aliás, é a forma - internacional - que ela assume na utopia possível.

[...]

Há marcante contradição entre o neoliberalismo - que exclui, marginaliza - e a democracia, que supõe acesso de um número cada vez maior de cidadãos aos bens sociais. Por isso dizemos que a racionalidade econômica do neoliberalismo já elegeu seu principal inimigo: o Estado Democrático de Direito.

O discurso neoliberal confronta o discurso liberal, que viabilizou o acesso da generalidade dos homens não apenas a direitos e garantias sociais, mas também aos direitos e garantias individuais. Pois é contra as liberdades formais, no extremo, que o discurso neoliberal investe.

A exclusão social se dá sob múltiplas modalidades - são excluídos, afinal, tanto a vítima do crime quanto o criminoso.

Vivemos um momento marcado pela insegurança e pelo comprometimento da coesão social.

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. Ob. cit., p. 524.

No Brasil (como de resto no mundo todo) o neoliberalismo⁸ é extraído da globalização econômica, representando uma filosofia negativa de poder, afrouxando os laços da soberania e incentivando a perpetuação das desigualdades (entre nações e, via de consequência, entre indivíduos).

Os direitos de quarta geração - democracia direta, isenta da mídia manipuladora, com informação e pluralismo - são introduzidos pela globalização política na esfera da normatividade jurídica.

Acrescentamos que, assim postos os direitos fundamentais, percebe-se que uma geração não exclui/substitui outra, sendo muito interessante a ponderação do Professor Paulo Bonavides que substitui a expressão “geração” por “dimensão”⁹, exatamente para evidenciar que a dimensão posterior não afasta simplesmente a que lhe antecede.

Entendemos que elas “convivem” e, fatalmente, a sucessora influencia a sucedida, porque o grupo que sente necessidade de outros direitos também anseia pelos que já tinha de uma forma muito mais ampliada.¹⁰

Destaca, a nosso ver, com propriedade, que o coração das constituições estáveis é o processo legislativo de reforma constitucional e, ao inserir princípios na norma constitucional, assegura aos mesmos essa estabilidade.

Na nossa Constituição Federal de 1988, os direitos e garantias fundamentais são intangíveis¹¹, o que é ótimo, pois, do contrário, seriam alterados conforme a ideologia dos governantes.

INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

Contudo, no que tange à hermenêutica constitucional, importante frisarmos que os métodos normalmente utilizados para interpretação da legislação infraconstitucional nem sempre são os mais adequados para se fazerem efetivados, na prática, os direitos e garantias constitucionais suprarreferidos.

Luís Roberto Barroso¹², assim desenvolve o tema, enumerando os métodos tradicionais de interpretação das normas jurídicas.

Interpretação gramatical, da qual deve partir toda interpretação jurídica, baseando-se no texto da norma, pois, como pondera o autor mencionado, “[...] é o

⁸ A propósito do neoliberalismo, vide nota anterior.

⁹ *Idem, ibidem*, p. 525.

¹⁰ Sobre esse tema já tratamos, fazendo ponderações semelhantes. *Vide*: PIMENTA, Adriana Campos de Souza Freire. A judicialidade dos direitos sociais. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, v. 78, p. 45/63, 2009.

¹¹ “Artigo 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais”.

¹² BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Editora Saraiva, 1999, p. 126/139.

momento inicial do processo interpretativo”, formando o texto da lei “[...] o substrato de que deve partir e em que deve repousar o intérprete.”

Interpretação histórica que “[...] consiste na busca do sentido da lei através dos precedentes históricos [...]”, envolvendo, inclusive, “[...] especulação sobre qual seria a sua vontade se ele estivesse ciente dos fatos e ideias contemporâneos.”

A interpretação sistemática consiste em não se examinar a norma isoladamente do diploma legal em que se insere, mas, em consonância com todo ele e dentro de um sistema maior.

Pondera o autor supracitado: “A visão estrutural, a perspectiva de todo o sistema, é vital”.

A interpretação teleológica importa em que as normas sejam “[...] aplicadas atendendo, fundamentalmente, ao seu espírito e à sua finalidade [...]”. Referido método “[...] procura revelar o fim da norma, o valor ou bem jurídico visado pelo ordenamento com a edição de dado preceito [...]”, pondera o autor.

Pois bem: após (ou além de) socorrer-se de todos esses métodos, em conjunto ou separadamente, o intérprete e aplicador da Norma Constitucional deve buscar a solução que possibilite à norma-regra interpretada realizar-se como um todo, da melhor forma possível, e sem contrariar também os princípios constitucionais.

E qual posição ocupam os princípios no Texto Constitucional?

PRINCÍPIOS

O aplicador do Direito deve se basear nos princípios norteadores do ramo jurídico que está a aplicar, uma vez que, ao falarmos de princípios, estamos tratando de normas, que vinculam não só o intérprete, bem como o legislador, que fica impedido de editar regras que venham a contrariar referidos princípios.

Com efeito, norma é um gênero, do qual são espécies regras e princípios, consoante a melhor doutrina pós-positivista¹³, segundo a qual “[...] as normas que compõem o ordenamento positivo podem assumir duas configurações básicas:

¹³ “A superação histórica do jusnaturalismo e o fracasso político do positivismo abriram caminho para um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões acerca do Direito, sua função social e sua interpretação. O pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica e a teoria dos direitos fundamentais. [...]”

O Direito, a partir da segunda metade do século XX, já não cabia mais no positivismo jurídico. A aproximação quase absoluta entre Direito e norma e sua rígida separação da ética não correspondiam ao estágio do processo civilizatório e às ambições dos que patrocinavam a causa da humanidade. Por outro lado, o discurso científico impregnara o Direito. Seus operadores não desejavam o retorno puro e simples ao jusnaturalismo, aos fundamentos vagos, abstratos ou metafísicos de uma razão subjetiva. Nesse contexto, o pós-positivismo não surge com o ímpeto da desconstrução, mas como uma superação do conhecimento convencional. Ele inicia sua trajetória guardando deferência relativa ao ordenamento positivo, mas nele reintroduzindo as ideias de justiça e legitimidade” (BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *In Revista de Direito Processual Geral* (54). Rio de Janeiro, 2001, p. 64/65).

regras (ou disposições) e princípios [...]”¹⁴, como pondera Daniel Sarmento, acrescentando que “[...] parece estar superada a concepção que negava força normativa aos princípios, em razão do seu carácter fluido e indeterminado.”¹⁵

A superação da distinção entre normas-regra e normas-princípio é igualmente abordada por Willis Santiago Guerra Filho, afirmando que o “[...] avanço fundamental da teoria do direito contemporânea, que, em uma fase pós-positivista, com a superação dialética da antítese entre o positivismo e o jusnaturalismo [...]”¹⁶ distingue normas jurídicas que são regras e normas jurídicas que são princípios.

E acrescenta, ainda, que nas regras “[...] há a descrição de uma hipótese fática e a previsão da consequência jurídica de sua ocorrência [...],” enquanto que os princípios não trazem descrição de situações específicas e, sim, “[...] a prescrição de um valor, que assim adquire validade jurídica objetiva, ou seja, em uma palavra, positividade.”¹⁷

Acerca dos critérios que podem ser utilizados pelo intérprete para distinguir as normas-regra das normas-princípio, J.J. Gomes Canotilho¹⁸ nos fornece importantes subsídios, *in verbis*:

A teoria da metodologia jurídica tradicional distinguia entre normas e princípios. Abandonar-se-á aqui essa distinção para, em uma substituição, sugerir:

- (1) - as regras e princípios são duas espécies de normas;
- (2) - a distinção entre regras e princípios é uma distinção entre duas espécies de normas.”

[...]

Saber como distinguir, no âmbito do superconceito norma, entre regras e princípios, é uma tarefa particularmente complexa. Vários são os critérios sugeridos.

- a) Grau de abstracção: os princípios são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstracção relativamente reduzida;
- b) Grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras; enquanto as regras são susceptíveis de aplicação directa;
- c) Carácter de fundamentalidade no sistema das fontes de direito: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito);
- d) Proximidade da ideia de direito: os princípios são *standards* juridicamente vinculantes radicados nas exigências de “justiça” ou na “ideia de direito; as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.”

¹⁴ SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 42.

¹⁵ *Idem, ibidem*.

¹⁶ GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Introdução ao direito processual constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 36.

¹⁷ *Idem, ibidem*, p. 36.

¹⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 147.

Com efeito, Luís Roberto Barroso, no mesmo sentido, superando a distinção entre norma e princípio, aponta a maior especificidade das normas-regra em relação às normas-princípio, embora, frisemos uma vez mais, ambos sejam NORMAS:

É importante assinalar, logo de início, que já se encontra superada a distinção que outrora se fazia entre norma e princípio. A dogmática moderna avaliza o entendimento de que as normas jurídicas, em geral, e as normas constitucionais, em particular, podem ser enquadradas em duas categorias diversas: as normas-princípio e as normas-disposição. As normas-disposição, também referidas como regras, têm eficácia restrita às situações específicas às quais se dirigem. Já as normas-princípio, ou simplesmente princípios, têm, normalmente, maior teor de abstração e uma finalidade mais destacada dentro do sistema.¹⁹

Também Ana Paula de Barcellos²⁰, ao tratar da matéria, acrescenta, de forma bastante clara:

Ao longo do século XX, em vários momentos e por várias razões, o homem não apenas foi funcionalizado, como também imobilizado brutalmente nos altares do Estado-nação, Estado-partido, da ideologia da segurança nacional, dentre outras variações sobre temas semelhantes. As Constituições, nesse meio tempo, foram ignoradas ou manipuladas em seu aspecto estritamente positivo-formal. O Estado nazista alemão, embora não tenha sido a última dessas experiências, foi certamente a mais chocante, tanto por estampar a barbárie em tons e formas quase inacreditáveis, como sua constrangedora convivência formal com a Constituição de Weimar de 1919.

Desse modo, o fim da Segunda Guerra Mundial apresentou à humanidade um prato de difícil digestão: a banalidade e a proximidade do mal, cuja ingestão produziu efeitos variados nas diferentes áreas do conhecimento humano. No direito em geral, e no constitucional em particular, esses eventos representaram o ápice do processo de superação do positivismo jurídico, que havia se tornado dominante nas primeiras décadas do século, e o retorno à ideia de valores. Voltou-se a reconhecer, humildemente, que o direito não surge no mundo por si só, mas relaciona-se de forma indissociável com valores que lhe são prévios, ideais de justiça e de humanidade que se colhem na consciência humana.

O reflexo mais visível desses efeitos nas Constituições, novas ou reformadas, foi a introdução nos textos de cláusulas, juridicamente obrigatórias para todas e qualquer maioria de plantão, veiculando de forma expressa a decisão política do constituinte (i) por determinados valores fundamentais orientadores da organização política e (ii), em maior ou menor extensão, por certos limites, formas e objetivos dirigidos à atuação política do novo Estado, com a finalidade de promover a realização desses valores. A política passou, assim, a estar vinculada a tais disposições constitucionais, como já antes estivera pelos direitos de liberdade e pela separação de poderes.

¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. Ob. cit., p. 147.

²⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 25/26.

Através da análise supra, a autora demonstra como, historicamente, os princípios passaram a integrar os textos constitucionais, importando em verdades fundantes de um ordenamento jurídico, igualmente importantes em relação às normas-regra ou até mais que estas, na medida em que contrariar um princípio importa, muitas vezes, em contrariar todo um conjunto de valores normativos escolhidos por um povo.

Pois bem: são fundamentos da República Federativa do Brasil os valores do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV do artigo 1º da CF/88).

Resta igualmente exposto, no mesmo dispositivo legal (*caput* do artigo 1º da CF/88), que o Brasil constitui-se num Estado Democrático de Direito.

Da mesma forma, a “ordem econômica” tratada nos artigos 170 e seguintes da Constituição, deve se basear

[...] na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

VII - redução das desigualdades regionais e sociais. (inciso VII do artigo 170 da CF/88)

Assim, os valores do trabalho, a justiça social, a existência digna e a busca na redução das desigualdades regionais e sociais, no contexto de um Estado Democrático de Direito, são normas-regra e normas-princípio que estão a orientar a ordem e o desenvolvimento econômico do Estado brasileiro.

No capítulo seguinte trataremos dessa ordem econômica e sua evolução nas diversas Constituições da República, buscando destacar o relacionamento entre as referidas questões econômicas e as sociais, ao longo desse processo histórico.

O TRATAMENTO DA QUESTÃO ECONÔMICA NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

O conceito de ordem é dado por José Berdnarski e Tatiana Soares Azevedo²¹: “[...] organização direcionada dos elementos que integram um conjunto. Ela une elementos compatíveis entre si, dando ao todo coerência e harmonia.”

Acrescentam eles que a ordem “[...] reproduz a ideia de organização ou de sistematização de regras [...]”, podendo “[...] referir-se à ordem jurídica, à ordem econômica, à ordem política, pelo conhecimento de cada uma em sua espécie.”

O professor Washington Peluso Albino de Souza relaciona a ordem jurídica e a ordem econômica²², sendo que aquela

[...] traduziria a regulamentação dos interesses humanos, segundo a ideia de justiça dominante no momento, e constituiria, quando considerada em seu conjunto, uma

²¹ BERDNARSKI, José Luiz; AZEVEDO, Tatiana Soares. O sistema econômico na Constituição de 1988. In *Direito constitucional econômico - Uma releitura da Constituição econômica brasileira de 1988*. Coord. LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Mônica Herman Salem. São Paulo: Minha Editora, CEPES, Centro de Estudos Políticos e Sociais, Manole, p. 29.

²² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2005.

sistematização das energias sociais, que os juristas alemães, com muita propriedade, denominam “Ordem Jurídica”.

De forma sintética e precisa acrescentam Berdnarski e Azevedo²³ que “[...] a ordem jurídica é a esfera ideal do dever-ser. Já a ordem econômica é a esfera dos acontecimentos reais.”

Tal assertiva vai ao encontro do que pondera Eros Roberto Grau²⁴:

É que a expressão “ordem econômica”, ao ser utilizada como termo do conceito de fato, para conotar o modo de ser empírico de determinada economia concreta, apresenta essa mesma economia, realidade do mundo do ser, como suficiente normatizada [...].

Explicam José Luiz Berdnarski e Tatiana Soares Azevedo²⁵ que a

[...] expressão ordem econômica foi incorporada à linguagem dos juristas a partir da primeira metade do século XX, com a Constituição de Weimar, de 1919, que trazia uma seção intitulada “a vida econômica”. Embora o pioneirismo no tratamento da organização econômica seja atribuído à Constituição Mexicana de 1917.

O Artigo 151 da Constituição de Weimar estabelecia que:

A ordem econômica deve corresponder aos princípios de justiça tendo por objetivo garantir a todos uma existência conforme à dignidade humana. Só nestes limites fica assegurada a liberdade econômica do indivíduo.

A partir daí podemos ter claro um conceito de “Constituição Econômica”²⁶:

Constituição econômica é o conjunto de preceitos jurídicos que, garantindo os elementos de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização da economia, constituindo uma determinada ordem econômica.

Também José Afonso da Silva²⁷ trata da “Constituição Econômica” que conceitua como a “[...] parte da Constituição que interpreta o sistema econômico, ou seja, que dá forma ao sistema econômico.”

Canotilho define a Constituição Econômica, no sentido estrito, como o “[...] conjunto de disposições constitucionais - regras e princípios - que dizem respeito à conformação da ordem fundamental da economia.”²⁸

²³ *Idem, ibidem*, p. 29.

²⁴ GRAU, Eros Roberto. Ob. cit., p. 58.

²⁵ BERDNARSKI, José Luiz; AZEVEDO, Tatiana Soares. Ob. cit., p. 30.

²⁶ *Idem, ibidem*, p. 31.

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 765.

²⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Ob. cit., p. 345.

Também Manoel Gonçalves Ferreira Filho conceitua a Constituição Econômica formal e materialmente:

A constituição econômica formal é o conjunto de normas, que incluídas na constituição, escrita, formal do Estado, versam o econômico.

[...] em sentido material, a constituição econômica abrange todas as normas que definem os pontos fundamentais da organização econômica, estejam ou não incluídas no documento formal que é a constituição escrita.

As regras jurídicas, portanto, que integram a constituição material, caracterizam-se não pela forma e sim pelo conteúdo. Esse conteúdo, ou matéria, é o fundamental para a organização da economia.²⁹

Outra importante questão - e que foi abordada por Berdnarski e Azevedo³⁰ - diz respeito às “[...] diferentes correntes ideológicas apuradas na confecção do texto constitucional [...]”, as quais, ponderam eles, “[...] acomodam-se em fundamentos e princípios aparentemente contraditórios.”

Com efeito e como já ponderamos, isso se verifica na Constituição de 1988, v.g., ao dispor em seu artigo 1º, inciso IV, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Assim, o desenvolvimento econômico deve, necessariamente, caminhar ao lado do desenvolvimento social, buscando sempre garantir empregos propiciadores de cidadania, especialmente aos mais pobres.³¹

Nesse sentido, JOHN RAWLS³²:

A justiça de um esquema social depende essencialmente de como se atribuem direitos e deveres fundamentais e das oportunidades econômicas e condições sociais que existem nos vários setores da sociedade.

O Ministro Eros Roberto Grau, que também trata das expressões “ordem econômica” e “Constituição Econômica”, como também já tratamos neste estudo, afirma que o importante não são as regras, mas como as mesmas podem alterar a realidade³³:

²⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito constitucional econômico*, p. 6/7.

³⁰ BERDNARSKI, José Luiz; AZEVEDO, Tatiana Soares. Ob. cit., p. 32.

³¹ José Murilo de Carvalho aceitando a concepção clássica de Thomas H. Marshall acerca de três dimensões para a cidadania, correspondentes aos direitos civis, políticos e sociais, assevera que, no Brasil, estes últimos vieram antes dos direitos políticos, nos anos 30-45, com a legislação protetiva do trabalho. *In: Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 110/126.

³² RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 8.

³³ GRAU, Eros Roberto. Ob. cit., p. 66/67.

[...] em um primeiro sentido, “ordem econômica” é o modo de ser empírico de uma determinada economia concreta; a expressão, aqui, é termo de um conceito de fato e não de um conceito normativo ou de valor (é um conceito do mundo do ser, portanto): o que o caracteriza é a circunstância de referir-se não a um conjunto de regras ou normas reguladoras de relações sociais, mas sim a uma relação entre fenômenos econômicos e materiais, ou seja, relação entre fatores econômicos concretos; conceito do mundo do ser, exprime a realidade de uma inerente articulação do econômico como fato;

em um segundo sentido, ordem econômica é expressão que designa o conjunto de todas as normas (ou regras de conduta), qualquer que seja a sua natureza (jurídica, religiosa, moral etc.), que respeitam à regulação do comportamento dos sujeitos econômicos; é o sistema normativo (no sentido sociológico) da ação econômica; em um terceiro sentido, ordem econômica significa ordem jurídica da economia.

E conclui:

Pretendo, neste ensaio, construir uma contribuição para a crítica do tratamento normativo conferido, no nível constitucional - no nível de uma Constituição dirigente -, às relações econômicas travadas no bojo de uma determinada economia. Crítica de um determinado direito, note-se, visto que não há que falar do direito, senão dos direitos. Nada impede que o faça, de modo proficiente, ainda que no texto empregando a expressão ordem econômica, desde que, porém, restem bem vinculadas as precisões que procurei estabelecer. Apenas na medida em que isso resulte devidamente enfatizado - e creio ter restado - o uso da expressão será tocado por um mínimo de prestabilidade, que não deixa de ser econômica: ordem econômica (mundo do dever-ser) em lugar de conjunto de normas, da Constituição dirigente, voltado à conformação da ordem econômica (mundo do ser).

Feitas essas considerações, passaremos a tratar da “ordem econômica” nas Constituições brasileiras, relacionando-a, historicamente, com a questão social.

CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DE 1824

André Ramos Tavares³⁴ traz as principais características da Constituição Imperial, afirmando que a mesma se baseou na Constituição Francesa de 1814.

Acrescenta que ela garantiu, em seu artigo 179, o direito de propriedade em toda a sua plenitude. “Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela.”

A Norma Constitucional priorizou também a liberdade de iniciativa e de concorrência e aboliu as corporações de ofícios, seus juizes, escrivães e mestres.

Nesse particular, cita Pimenta Bueno: “[...] as corporações não serviam senão para disputar privilégios, monopólios, para atender direitos e extorsões.”

³⁴ TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Editora Método, 2003.

O Professor Washington Albino Peluso de Souza³⁵ pondera que a Constituição Imperial segue ideologia liberal, o que já vinha sendo obedecido no Brasil, a partir da abertura dos portos ao comércio mundial e refletindo a orientação inglesa nessa direção.

Afirma também o i. Professor mineiro que o poder econômico refletia-se no poder político, com a exclusão do direito de votar daqueles que não tivessem renda líquida anual mínima de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego, nas eleições primárias. Para deputados, senadores e membros dos Conselhos de Província exigiam-se duzentos mil réis.

CONSTITUIÇÃO DE 1891

Acerca da Constituição de 1891, Ana Paula Oriola RaeFrays³⁶ afirma que, no plano financeiro, a grave situação que vinha dos tempos da Monarquia tornou-se dramática, herdando o governo republicano uma dívida externa colossal, agravada pelo *deficit* público, visto que o governo gastava muito mais do que arrecadava.

A autora pondera que as colheitas de café ampliaram a oferta do produto no mercado internacional, provocando queda dos preços e redução no ingresso de divisas estrangeiras, especialmente da libra inglesa.

Acrescenta que o crescimento industrial foi moderado e que o Estado não estava voltado para a indústria, mas para os interesses agroexportadores.

E, conclui ela: a estrutura econômica voltava-se para o favorecimento de poucos.

André Ramos Tavares³⁷, citando o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, conclui que foi somente a Constituição de 1891, em seu artigo 72, § 8º, que previu a liberdade de associação, assim entendida por Carlos Maximiliano, continua Tavares, como aquela que têm as pessoas de pôr em comum bens, direitos ou valores, o seu trabalho, a sua atividade, os seus conhecimentos, forças individuais quaisquer para um fim desinteressado ou não intelectual, moral, caridoso, econômico, artístico ou recreativo.

No mesmo sentido, pondera que as medidas iniciais indiciárias do intervencionismo ocorrem por conta do café e dos conhecidos privilégios estatais que o setor obteve.

Conclui que, mesmo numa Constituição liberal, pode haver exemplos de intervenção e cita o artigo 34, n. 5, que atribuiu ao Congresso competência para “[...] legislar sobre o comércio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem público e sobre o alfandegamento de portes e criação ou supressão de entrepostos.”

Por fim, vale acrescentar o que ensina Washington Peluso Albino de Souza³⁸, no sentido de que a Constituição de 1891 consagra o regime republicano federativo e captava os elementos tradicionais da ideologia liberal, no tocante à Constituição Econômica.

³⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. Ob. cit., p. 211/212.

³⁶ RAEFRAY, Ana Paula Oriola. *Direito da saúde de acordo com a Constituição Federal*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 147.

³⁷ TAVARES, André Ramos. Ob. cit., p. 109/111.

³⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. Ob. cit.

As minas pertenciam aos proprietários do solo, o que se alterou posteriormente pela Emenda de 03 de setembro de 1926.

CONSTITUIÇÃO DE 1934

O Professor Washington Albino³⁹ trata do período que vai de 1930 a 1934 como um período em que surgiram as legislações sobre juros, a estatização por meio de institutos que concentravam a atividade econômica em regulamentos e condicionavam a sua prática à política econômica que ainda perdura e só começa a se esmaecer na medida em que as novas ondas liberalizantes mais acentuadas tomam força.

Gilberto Bercovici⁴⁰ explica o contexto social após a Revolução de 1930, acrescentando que:

[...] o Estado brasileiro constituído após a Revolução de 1930 é, portanto, um Estado estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais. Apesar de ser considerado um Estado forte e intervencionista é, paradoxalmente, impotente perante fortes interesses privados e corporativos, os setores mais privilegiados. Entretanto, apesar das contradições e limitações estruturais, é um Estado que pode terminar o projeto de formação nacional, ultrapassando a barreira do subdesenvolvimento.

Sobre as matérias que passam a integrar os textos constitucionais no pós-primeira guerra, o i. Professor paulista⁴¹ afirma que:

[...] as Constituições elaboradas após o final da Primeira Guerra Mundial têm algumas características comuns, particularmente, a declaração, ao lado dos tradicionais direitos individuais, dos chamados direitos sociais, ou direitos de prestação: direitos ligados ao princípio da igualdade material que dependem de prestações diretas ou indiretas do Estado para serem usufruídos pelos cidadãos. Estas novas Constituições consistem em uma tentativa de estabelecer uma democracia social, abrangendo dispositivos sobre a ordem econômica e social, a família, educação e cultura, bem como instituindo a função social da propriedade. As concepções sociais ou socializantes, assim como a determinação de princípios constitucionais para a intervenção estatal nos domínios social e econômico, são consideradas fundamentos do novo “constitucionalismo social” que estabelece em boa parte dos Estados europeus e alguns americanos.

³⁹ *Idem, ibidem*, p. 213/215.

⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas (1930-1964). In: *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Coord. NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 27.

⁴¹ *Idem, ibidem*, p. 30.

E acrescenta que, a partir de Weimar e da Constituição do México de 1917, a principal característica das Constituições do século XX “[...] passa a ser o seu caráter diretivo ou programático, que incorpora conteúdos de política econômica e social”, aspecto já abordado por nós neste artigo:

Seguindo o exemplo da Constituição de Weimar, uma das grandes inovações da nossa Constituição de 1934 foi, justamente, a inclusão de um capítulo referente à ordem econômica e social (Título IV, artigos 115 a 140), que tinha por fundamento a determinação de que a ordem econômica deveria ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional.⁴²

Cita Washington Albino para acrescentar que a Constituição de 1934 foi a primeira Constituição Econômica programática do Brasil.

E, por fim, destaca⁴³ que ela “[...] inaugurou entre nós a mudança da concepção de propriedade em seu artigo 113, 17, que previa a utilização da propriedade de acordo com o interesse social, a função social da propriedade.”

Ana Paula Oriola de Raefray⁴⁴ acrescenta ainda que, após a Revolução de 1930 liderada por Getúlio Vargas, explodiu no Estado de São Paulo a Guerra Civil Constitucionalista de 1932, e que exigia do governo revolucionário o cumprimento das promessas outrora feitas no sentido de serem convocadas eleições para compor uma Assembleia Nacional Constituinte e eleger um novo Presidente da República.

Afirma também que, muito embora São Paulo tenha perdido a guerra, o país ganhou uma Constituinte e o então chefe de governo, Getúlio Vargas, mediante o Decreto n. 21.402, de 14 de maio de 1932, atribuiu a uma comissão, que ficou conhecida como a Subcomissão do Itamaraty, a incumbência de elaborar o anteprojeto de uma nova Constituição para o país, seguindo, já em seu nascedouro, os passos das Constituições anteriores.

Também em 1932 as mulheres passaram a ter direito de votar e de serem votadas.

Pondera a mesma autora que em 15 de julho de 1934, pelo voto indireto da Assembleia Nacional Constituinte, Getúlio Vargas foi eleito Presidente da República, devendo exercer o mandato até 3 de maio de 1938.

Finaliza, no sentido de que três títulos inexistentes nas Constituições anteriores tratavam da ordem econômica e social; da família, educação e cultura e da segurança nacional. Os dispositivos de caráter social asseguravam a pluralidade e a autonomia dos sindicatos dispondo também sobre a legislação trabalhista.

A legislação trabalhista deveria prever, no mínimo, a proibição de diferenças de salários para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; salário mínimo, regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores, descanso semanal, férias remuneradas e indenização na despedida sem justa causa.

⁴² BERCOVICI, Gilberto. Ob.cit., p. 30/32.

⁴³ *Idem, ibidem*, p. 34.

⁴⁴ RAEFRAY, Ana Paula Oriola de. Ob. cit., p. 163/167.

André Ramos Tavares⁴⁵ afirma que o Estado que se formava interventor foi impulsionado basicamente por 3 fatores, a saber, depressão mundial que atingiu a economia cafeeira, o parâmetro mundial de intervenção, com o fascismo, o nazismo e o comunismo, uma demanda social por intervenção pelo fim do modelo clássico liberal.

Cita o Artigo 115 da Constituição de 1934:

A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

Acrescenta que a Constituição reconheceu os direitos dos trabalhadores sem abandonar a iniciativa privada como princípio, não sendo possível, nesses termos, negar-lhe o cunho liberal.

CONSTITUIÇÃO DE 1937

Como ensina Gilberto Bercovici⁴⁶, a Constituição de 1937 foi

[...] apelidada de “A Polaca”, pois a Carta outorgada em 10 de novembro de 1937 recebeu forte influência das Constituições autoritárias da Polônia, de 1935, e do Estado Novo português, de 1933.

No mesmo sentido, André Ramos Tavares⁴⁷:

Vargas apresentou, em 10.12.37, uma nova Carta. Sua imposição autoritária, em termos semelhantes à da Polônia, que ocorrera em 1935, outorgada pelo Marechal Pilsudsky, levou a uma inevitável comparação, passando a ser denominada “Constituição Polaca”.

Citando Pontes de Miranda, afirma que “A Constituição de 1937 foi solapada, logo depois, pelos seus próprios autores. Não se realizou; não foi respeitada, quase toda, nem, sequer, existiu.”

Segundo o autor supra, seu artigo 178 dissolveu o Poder Legislativo em todas as esferas governamentais no Brasil e previa que o Presidente da República convocaria eleições depois de realizado o plebiscito revisto no artigo 187. Enquanto não se reunisse o Parlamento Nacional, o Presidente da República poderia expedir decretos-lei. A Carta, conforme artigo 187, deveria ser submetida a um plebiscito para que a população se manifestasse sobre sua adoção ou não.

O plebiscito não foi convocado.

Francisco Campos, Ministro da Justiça e defensor do regime autoritário que se instalou é citado por Gilberto Bercovici - “O régimen político das massas é o da ditadura [...] Não há hoje um povo que não clame por um César.”

⁴⁵ TAVARES, André Ramos. Ob. cit., p. 112/115.

⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. Ob. cit., p. 40/42.

⁴⁷ TAVARES, André Ramos de. Ob. cit., p. 116.

Cita também, no mesmo texto, Oliveira Viana, *in verbis*:

Só o Estado centralizado politicamente, detentor da “técnica autoritária”, poderia garantir as liberdades civis no Brasil, como primeiro passo para a futura garantia das liberdades políticas e a implantação de um regime democrático que respeitasse as tradições e costumes peculiares no Brasil. Esse regime seria o Estado Novo.

Ana Paula Oriola de Raeffray⁴⁸, sobre a Constituição de 1937, afirma que o “[...] Estado Novo foi implantado de forma autoritária. O movimento popular e os comunistas tinham sido neutralizados, sendo que a classe dominante aceitava o golpe como benefício para a sociedade.”

CONSTITUIÇÃO DE 1946

O contexto histórico antecedente à promulgação da Constituição Federal de 1946 era a queda do governo Getúlio Vargas, iniciando-se a partir daí um processo de redemocratização com a Constituição Federal de 1946, promulgada em 18 de setembro de 1946.

A Constituição de 1946 previa mandato presidencial de 05 anos, ampla autonomia político-administrativa para Estados e Municípios, restabelecendo os direitos individuais, alguns dos quais foram desprezados no período getulista, pós-golpe.

A ordem econômica deveria ser organizada segundo os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

O Texto Constitucional de 1946 revelava que a ordem econômica nele prevista assentava-se numa economia capitalista de mercado, de inspiração liberal, mas com conotação também social, decorrente da influência da democracia social weimariana, ou seja, a inspiração social da democracia cristã, numa tentativa de conciliar a iniciativa estatal, direitos individuais e fundamentais.

A Constituição de 1946 continuava a garantir a defesa da propriedade privada e do latifúndio (ideal liberal), mas também assegurava o direito de greve e de livre associação sindical.

Contudo, em que pese a sua tentativa de conciliação liberal-social da ordem econômica e social, o Texto Constitucional de 1946 ainda apresentava resquícios do autoritarismo estatal (intervenção dos Estados nas relações de emprego) e medidas tipicamente liberais (favorecimento ao empresariado), em detrimento dos direitos sociais.

Enquanto o Decreto-lei n. 9.070/46 regulamentava o direito de greve, a definição das atividades excluídas do direito de paralisação - “atividades essenciais” - abrangia quase todos os ramos de atividade, evidenciando-se o esvaziamento do direito assegurado constitucionalmente.⁴⁹

Em síntese, a ordem econômica e social da Constituição de 1946 indicava a subordinação do exercício dos direitos individuais ao interesse coletivo; a liberdade econômica não era o objetivo primordial do Estado; mas sim a ordem nacional e a ordem social.

⁴⁸ RAEFRAY, Ana Paula Oriola de. Ob. cit., p. 176.

⁴⁹ RAEFRAY, Ana Paula Oriola de. Ob. cit., p. 197.

CONSTITUIÇÃO DE 1967

A Constituição de 1967 surge na transição do governo Castelo Branco para o governo Costa e Silva, no ápice do militarismo - autoritarismo e arbítrio político.

Foi promulgada em 24 de janeiro de 1967, com o Congresso Nacional praticamente mutilado por várias cassações.

A grande preocupação do militarismo com os assuntos de segurança nacional e a edição de vários atos aniquilando direitos civis e políticos representavam o reflexo da conjuntura mundial da “Guerra Fria” no Brasil. A ordem era: combate aos inimigos internos de esquerda.

A ordem econômica da Constituição de 1967 pouco acrescentou ao Texto Constitucional que lhe antecedeu. Não delineou uma ordem econômica explícita e de contornos precisos. Os planos regionais de desenvolvimento dos Estados passaram a ser da competência da União, restringindo a autonomia dos Estados. O Presidente poderia expedir decretos-lei sobre segurança nacional e assuntos financeiros sem submetê-los previamente ao Congresso, evidenciando o forte intervencionismo e dirigismo do Estado sobre a economia financeira. A exploração econômica foi atribuída preferencialmente ao setor empresarial privado e, somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizaria e exploraria diretamente atividade econômica.

EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1 - 1969

A Emenda Constitucional n. 1/69 alterou de tal forma a Constituição de 1967 que passou a ser chamada de Constituição de 1969.

A ordem econômica prevista revelava uma realidade intervencionista, estatizante e planificadora, embora o Texto Constitucional fosse de tessitura neoliberal, conceito já explorado por nós neste artigo.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 - A ORDEM ECONÔMICA E O ESTADO DEMOCRÁTICO E SOCIAL DE DIREITO

Com o difícil mister de fortalecer a tênue democracia brasileira, após o encerramento do período golpista anterior, a nova Constituição Federal foi promulgada em 05 de outubro de 1988.

O artigo 1º da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, por nós já citado, determina que a República Federativa do Brasil constitui-se num Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos:

[...]

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A Constituição Federal de 1988 enfatizou, a exemplo do art. 2º da Constituição da República portuguesa, o estabelecimento de um Estado Democrático de Direito. A ordem jurídica que rege o Estado brasileiro não é qualquer lei, mas sim a lei elaborada segundo os ditames de uma democracia representativa, importando em grande avanço democrático em relação às Constituições brasileiras que lhe antecederam, muitas delas marcadas, notadamente, por resquícios do absolutismo monárquico (Constituição de 1824) e de regimes autoritários.

Os aspectos fundamentais do Estado de Direito de cunho liberal eram divisão dos Estados em Monarquias e Repúblicas; adoção do constitucionalismo como técnica de limitação do poder político; reconhecimento da existência de direitos do homem anteriores e superiores ao Estado; adoção da soberania nacional com a plenitude do conceito de Estado-Nação; instituição dos sistemas de governo representativo, dos partidos políticos e do parlamentarismo; subordinação do Estado ao Direito e à legalidade e à concretização do ideal liberal do liberalismo econômico.

Ao tratarmos da evolução dos direitos fundamentais, abordamos esse tema. Contudo, entendemos pertinente enfatizarmos, uma vez mais, tais questões.

As bases do Estado de Direito deram impulso às concepções da superioridade formal da Constituição; limitando o agir do Estado à organização constitucional e às diretrizes referentes aos direitos individuais, sociais, políticos e econômicos.

A necessidade de serem impostos limites ao Poder do Soberano diante do Parlamento e também em favor das liberdades individuais, progressivamente consideradas como invioláveis ao próprio legislador, encontra guarida no regime constitucional da Inglaterra, antecipando na prática os ideais do Estado de Direito.

A tradição jurídica anglo-saxônica chama de *rule of law* (domínio da lei) a supremacia do direito consuetudinário e do Parlamento, mediante a garantia de proibição do exercício arbitrário do poder, a exigência de normas públicas claras e consistentes, elaboradas segundo o processo ordinário em contraposição ao poder arbitrário do Rei.

A Constituição norte-americana é outro marco decisivo na elaboração do conceito de *rule of law*. Os revolucionários americanos não apenas afirmaram o valor normativo superior do Texto Constitucional (*higher law*), instituindo assim a própria concepção de um Estado Constitucional democrático, como também consignaram as propriedades procedimentais e substanciais que caracterizam o “domínio da lei”.

A concretização de um Estado de Direito buscou uma estrutura do Estado assentada nos ideais da democracia, da ampla representação participativa e das diretrizes da Constituição. Surge, portanto, o Estado Constitucional e Democrático de Direito, cujo pressuposto é estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de Direito. O Estado limitado pelo direito e o poder político estatal legitimado pelo povo:

Tal como a vertente do Estado de direito não pode ser vista senão à luz do princípio democrático, também a vertente do Estado democrático não pode ser entendida senão na perspectiva de Estado de direito. Tal como só existe um Estado de direito democrático, também só existe um Estado democrático de direito, isto é, sujeito a regras jurídicas (Grifamos).⁵⁰

⁵⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 231.

Dessa forma, a República Federativa do Brasil constitui-se num Estado Democrático e Social de Direito, através do estabelecimento de mecanismos de limitação do poder político e estatal, composta de elementos que garantem as liberdades públicas, os direitos fundamentais, políticos, sociais e econômicos e a livre iniciativa:

[...] só é possível assegurar a liberdade dos homens quando há um mínimo de regras estabelecidas livremente pelo conjunto de membros da sociedade e, em torno das quais, todos aceitam conviver. Essas regras devem conter o princípio segundo o qual, ao mesmo tempo em que se define como as decisões políticas são tomadas e se estabelece quem é que pode tomar decisões em nome de todos, fixa-se também as condições para que essas mesmas regras possam ser modificadas pela maioria, quando ela desejar.⁵¹

E é nesse Estado Democrático e Social de Direito que se assenta a organização da economia por meio da Constituição, não podendo mais se admitir uma desvinculação entre direitos políticos, sociais e econômicos da forma de organização do Estado Democrático de Direito.

O conceito de Constituição Econômica, por nós já tratado no início deste estudo, é fundamental neste tópico, na medida em que se refere a uma abrangência de todas as normas constitucionais que digam respeito à economia, assim como todas as demais normas recepcionadas pelo Texto Constitucional e que, de forma não colidente, tratem da organização econômico-política do Estado.

Todas as Constituições brasileiras, a partir da Constituição de 1934, podem ser consideradas Constituições formalmente econômicas, pois todas cuidaram das questões referentes à economia em títulos próprios.

A Constituição Econômica, como já ponderamos, caracteriza-se por estabelecer os fundamentos da ordem econômica, dando especificidade ao princípio ideológico do Estado em relação à economia, com a finalidade do estabelecimento de uma ordem econômica e o tipo de economia que ela regerá.

Ao estabelecer um título próprio, dividido em capítulos, elencando os princípios que regerão as relações econômicas entre Estado, sociedade e iniciativa privada, a Constituição estabelece a ordem econômica que pautará o agir dessas relações econômicas.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 é uma Constituição formalmente econômica, estabelecendo, através de uma ordem econômica e financeira, o conteúdo ideológico e formal da economia brasileira, fixando os princípios da economia nacional, atuação da iniciativa privada e pública, as formas de ação do Estado em relação às atividades setoriais essenciais e em relação à intervenção no domínio privado.

A ordem econômica da Constituição Federal de 1988, iniciada pelo art. 170, é estabelecida consoante os seguintes princípios:

Art. 170. 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, observados os seguintes princípios:

⁵¹ MOISÉS, José Álvaro. *O que é democracia*. São Paulo: BEAC/USP, 1988, p. 67.

- I - soberania nacional;
 - II - propriedade privada;
 - III - função social da propriedade;
 - IV - livre concorrência;
 - V - defesa do consumidor;
 - VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
 - VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
 - VIII - busca do pleno emprego;
 - IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
- Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Do ponto de vista ideológico, a Constituição Federal abarcou o ideal social de democracia e o ideal capitalista de direção da economia, tendo em vista que os princípios do artigo 170 devem ser interpretados em consonância com os demais princípios norteadores da Constituição Federal, tais como os elencados nos artigos 1º, 3º, 5º e 6º.

Dessa forma, a ordem econômica e financeira da Constituição de 1988, além dos princípios do artigo 170 deve pautar-se em correspondência com o Estado Democrático e Social de Direito, com a soberania nacional, com a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho e a livre iniciativa, numa forma de composição do Estado, da sociedade e da economia apta a atender às necessidades sociais da cidadania e às necessidades próprias do sistema capitalista.

Analisemos os princípios norteadores da ordem econômica previstos no artigo 170 da Constituição Federal.

A soberania nacional (art. 170, inciso I) já se encontrava prevista como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito (art.1º, inciso I) e sua inserção no capítulo próprio da ordem econômica indica que o Estado brasileiro estabeleceu a formação de um capitalismo nacional autônomo, mediante a independência econômica do Brasil em relação aos Estados estrangeiros.

Ao garantir a proteção à propriedade privada (art. 170, inciso II), a Constituição Federal repete a fórmula das Constituições brasileiras que lhe antecederam, consagrando um dos fundamentos primordiais da origem do capitalismo, verdadeiro alicerce do sistema econômico que se funda na iniciativa privada.

Ao erigir a função social da propriedade (art. 170, inciso III) como princípio com idêntico tratamento normativo da propriedade privada, a CF retirou o caráter absoluto da propriedade particular, condicionando-o a uma função social, cujos parâmetros encontram-se nos arts. 182, § 2º e 183 da CF (usucapião constitucional).

A livre concorrência (art. 170, inciso IV) é pela primeira vez prevista de forma expressa como princípio norteador da atividade econômica, pressupondo o exercício legal da atividade comercial, a fim de impedir a formação de cartéis, monopólios e oligopólios, mediante a garantia instituída no § 4º do art.173 da CF, observados, portanto, os limites impostos pela lei ordinária.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

[...]

§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. (Grifamos)

A defesa do consumidor (art. 170, inciso V) e do meio ambiente (art. 170, inciso VI) revelam a preocupação do legislador constitucional com questões que envolvem os interesses diretos da cidadania, mediante a preservação de instrumentos de defesa da população em face da exploração econômica e preservação do meio ambiente, envolvendo uma nova dinâmica constitucional de defesa de interesses da cidadania coligados aos interesses da exploração econômica.

A redução das desigualdades sociais e regionais (art. 170, inciso VII) é também objetivo fundamental da ordem constitucional, mediante adoção de medidas públicas (planejamento) e incentivos à atividade privada que garantam o incremento da economia como finalidade de redução de desigualdades, conforme mecanismos previstos no art. 43 e § 1º do art.165 da Constituição Federal:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (Grifamos)

A busca do pleno emprego (art. 170, inciso VIII), embora por muitos considerada como um princípio inatingível no Estado brasileiro, deve ser entendida como uma limitação ao Estado na adoção de políticas econômicas recessivas, que venham de alguma forma limitar o acesso da população ao emprego e não como uma garantia incondicional de que todos os brasileiros deverão ter um emprego.

Obviamente que os princípios norteadores da ordem econômica constitucional demandam não só as práticas adotadas pela economia de mercado e pela livre iniciativa, mas também uma intervenção do Estado como agente disciplinador da economia.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Grifamos)

A diretriz do artigo 174 reflete a tendência de redução do intervencionismo econômico do Estado, no âmbito da atividade econômica destinada à iniciativa privada, o que culminou com onda privatizante das empresas públicas nos anos 90.⁵²

A intervenção estatal direta é prevista no art. 173, § 4º, para coibir o abuso do poder econômico, para garantia da livre concorrência e como forma de impedir o aumento arbitrário de lucros. Nesse particular, uma das formas de intervenção direta do Estado na economia se faz pelo CADE (Lei n. 4.137/62), órgão administrativo de repressão ao abuso de poder econômico pela supressão da livre concorrência, vinculado à Secretaria de Direito Econômico.

O Estado também intervém na ordem econômica mediante atividade empresarial subsidiária (artigo 173) e por meio de ações delimitadas de atuação na economia privada (segurança nacional e interesse coletivo).

Em razão da própria morosidade do processo legislativo e da necessidade urgente das medidas de recomposição da economia, cabe ao Estado a função de editar normas gerais, por vários instrumentos normativos que apresentem pronto reequilíbrio da conjuntura econômica. Exemplo disso é a edição de Medidas Provisórias em matéria de regulação da economia, tal como a recente edição da MP n. 443, de 21 de outubro de 2008, que, em resposta à crise financeira mundial, autorizou, em regime de urgência (art. 62 da CF), o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias integrais ou controladas, para cumprimento de seu objeto social e diante do interesse coletivo que impunha a intervenção estatal (artigo 173).

O Estado regulador é o novo perfil do Estado contemporâneo, que se afastou da prestação efetiva de diversas atividades, transferindo-as aos particulares, sem contudo abandonar totalmente os setores que deixava, já que permaneceu neles regulando e acertando (fiscalizando) a conduta privada, conforme já se pôde observar anteriormente.⁵³

Entretanto, o Estado - ainda que mantenha o papel normatizador e regulador da economia -, ao intervir na economia, encontra limites nos princípios e regras insculpidos na Constituição Federal.

A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico, por sua vez, não exonera o Poder Público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro, notadamente os princípios - como aquele que tutela a intangibilidade do ato jurídico perfeito que se revestem de um claro sentido de fundamentalidade.

Motivos de ordem pública ou razões de Estado - que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, *ex parte principis*, a

⁵² Expressão encontrada em BORGES, Alice Gonzalez. *O ressurgimento das concessões de serviços públicos e a eclosão de novas formas de contratos administrativos. Nova dimensão - Direito administrativo - Repertório de estudos doutrinários e jurisprudenciais*. Cerdônio Quadros (Org.). São Paulo: Editora NDJ, 1997, vol. 1.

⁵³ TAVARES, André Ramos. Ob. cit., p. 307.

inaaceitável adoção de medidas que frustram a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade - não podem ser invocados para viabilizar o descumprimento da própria Constituição, que, em tema de atuação do Poder Público, impõe-lhe limites inultrapassáveis, como aquele que impede a edição de atos legislativos vulneradores da intangibilidade do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada.⁵⁴

No Brasil, como já mencionamos, nos anos 90, ocorreu uma onda privatizante⁵⁵ representada pela tendência globalizante (também já abordada neste texto, anteriormente) de redução da intervenção do Estado no âmbito econômico e a abertura de espaço às formas de parceria com a iniciativa privada (Parcerias Público-privadas), identificando-se três etapas nesse processo:

- 1) o Estado retira-se da atividade econômica, privatizando as empresas estatais que se encontravam em regime de competição de mercado com as empresas privadas;
- 2) privatização das empresas estatais prestadoras de serviços públicos, sob regime híbrido, sujeito ao direito privado;
- 3) privatização dos serviços públicos.

E, na mesma tendência de redução da atuação do Estado na economia, fomentando a sua condição de agente regulador, segue-se a implementação de instrumentos regulatórios pelas agências autônomas tais como ANVISA, ANATEL, ANEEL, cujos pressupostos são a regulação das atividades em setores essenciais de interesse coletivo, mediante controle de agências dotadas de autonomia de gestão ligadas à regulação operacional e alcance de resultados.

Contudo, a mera “redução” do Estado sem o correspondente desenvolvimento de políticas públicas propiciadoras de melhores condições de vida não atende ao comando constitucional.

Essa “reforma pela metade”, se defendida nesses termos, importa em não ter-se atentado para as regras e princípios constitucionais ou não ter entendido o que eles veiculam, *c.m.v.*, na medida em que alterações de nomenclatura não têm o condão de inserir, automaticamente, um Estado no grupo dos países de capitalismo hegemônico, muitos deles muito mais intervencionistas e dirigentes do que se divulga midiaticamente, com o objetivo de justificativa à já mencionada onda privatizante.

Nesse sentido, Gilberto Bercovici⁵⁶, citando Celso Furtado, a seguir:

Afinal, não podemos esquecer que o subdesenvolvimento, em suas raízes, é um fenômeno de dominação. O subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, não uma etapa pela qual, necessariamente, os países desenvolvidos passaram.

⁵⁴ AI 244.578/RS, Rel. Min. Celso de Mello. *Informativo n. 154* - STF.

⁵⁵ BORGES, Alice Gonzalez. Ob.cit.

⁵⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Democracia, inclusão social e igualdade* - Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI - <<http://www.conpedi.org/>>.

Segundo Celso Furtado, ele é a manifestação de complexas relações de dominação entre os povos e que tende a perpetuar-se. Deste modo, é fundamental ter consciência da dimensão política do subdesenvolvimento. O que houve nos países periféricos foi a modernização, sem nenhuma ruptura com as estruturas socioeconômicas, mantendo-se a reprodução do subdesenvolvimento. Não existe uma tendência à passagem automática da periferia para o centro do sistema econômico capitalista. Pelo contrário, a única tendência visível é a da continuidade do subdesenvolvimento dos países periféricos. Portanto, o esforço para superar o subdesenvolvimento requer um projeto político apoiado por vários setores sociais, pois trata-se da superação de um impasse histórico.

Para a superação do subdesenvolvimento é necessário um Estado nacional forte e democrático, com o objetivo de incluir a população na cidadania política e social. Portanto, a superação do subdesenvolvimento, assim como teve a proposta original de Heller do Estado Social de Direito, tem um nítido caráter emancipatório, de alteração profunda das estruturas socioeconômicas brasileiras.

Portanto, a partir deste debate entre Hermann Heller e Carl Schmitt, é possível afirmar que a garantia da existência digna por meio da homogeneização social está, também, diretamente vinculada à democracia. Afinal, com a falta de homogeneidade social, inúmeros setores da população já não mais se identificam na política e no Estado. A cidadania, assim, não se limita aos direitos de participação política, inclui, também, os direitos individuais e, fundamentalmente, os direitos sociais. A ideia de integração na sociedade é fundamental para a cidadania, o que não ocorre em países como o Brasil. A igualação das condições sociais de vida, assim, está intrinsecamente ligada à consolidação e ampliação da democracia, para não dizer que é essencial para sua legitimidade, permanência e futuro como forma política.

A partir desses pressupostos, passamos a outro aspecto importantíssimo de nosso estudo: o planejamento.

Representa ele outro aspecto de atuação indireta do Estado na economia e é o resquício de influência da economia planificada na Constituição Federal de 1988.

Como alerta Washington Peluso Albino de Souza, “[...] o Planejamento tem sido tratado constitucionalmente, no Brasil, de modo evasivo e disperso, apesar de sua importância e, de certo modo, até mesmo de sua prática, pelo menos em termos setoriais.”⁵⁷ A ressalva que se faz à dificuldade de implementação do planejamento é a própria condição do Brasil dividido em Estados-federados e uma gama infinita de Municípios com diversidades econômicas, regionais e sociais muito diferenciadas.

Art. 174 [...]

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

⁵⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da constituição econômica*. Ob. cit., p. 125.

Segundo Américo Luís Martins, o planejamento consiste:

[...] no estudo e estabelecimento de diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos.⁵⁸

O planejamento é determinante para o setor público na medida em que se destina a servir de base à implementação das políticas públicas e como elemento de metas e objetivos a serem buscados pelas empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações.

O Estado deve atingir fins coletivos através de sua atividade empresarial e para isso demanda metas e objetivos estratificados por meio do planejamento.

De qualquer modo, a atividade de planejamento também se insere numa função mais reguladora do que regulamentadora ou intervencionista do Estado, tanto é que o constituinte já previu, no âmbito municipal, o plano diretor municipal como instrumento básico de política de desenvolvimento urbano, de forma a regular as diretrizes do Município no seu planejamento urbano.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (Grifamos)

Por fim, o artigo 175 da Constituição Federal estabeleceu as formas de permissão e concessão dos serviços públicos aos particulares, prevalecendo, mais uma vez, a regra de exercício pelo Estado de atividades típicas e essenciais, podendo, por meio de procedimento licitatório, efetuar a concessão e permissão de serviços públicos a particulares, como mais uma forma de ampliar e desenvolver a atividade econômica.

CONCLUSÕES

O Estado Democrático e Social de Direito permite, assim, a manutenção da ordem democrática, política e econômica, objetivando imprimir funcionalidade, organização e equilíbrio, a fim de que todas as práticas econômicas e sociais pautem-se nos ideais da democracia e nos direitos civis e políticos, ensejando novas prioridades e metas da Administração Pública quanto à forma de manifestação de uma ordem constitucional econômica.

⁵⁸ SILVA, Américo Luís Martins da. *A ordem constitucional econômica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996, p. 135.

A regulação estatal da atividade empresarial constitui um dever constitucional ordinário, não devendo tal regulação ser tratada “como mera intervenção” - excepcional e temporária - do Estado no domínio econômico. Avulta, então, o grave problema de que, para ser formalmente válida e politicamente legítima, a ação estatal reguladora da vida econômica terá de obedecer aos objetivos e aos princípios fundamentais fixados na Constituição.⁵⁹

Assim, a partir da Ordem Constitucional de 1988, podemos esboçar que o modelo econômico brasileiro pauta-se nas seguintes características:

1. Modelo de organização econômica, política e social baseado num Estado de Direito Democrático e Social regido pelos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da soberania nacional, da representatividade popular, do pluralismo partidário, do valor do trabalho e da livre iniciativa empresarial.

2. A organização da CF de 1988, do ponto de vista ideológico e político, apresenta metas e compromissos de um Estado social, mas preservando uma economia de mercado pautada na livre concorrência e na livre iniciativa, sempre limitada pelo valor do trabalho.

3. O Estado brasileiro assume um caráter subsidiário de atuação direta no campo econômico, adstrito à legalidade, exercendo atividades típicas do Poder Público.

4. O Estado atua como agente regulador, normatizador e fiscalizador do domínio econômico, num jogo de equilíbrio de acordo com o ideal de liberdade de mercado, a dignidade da pessoa humana e os valores do trabalho.

5. Ao Estado incumbe um papel de planejamento, precipuamente no setor público, para diminuição de desigualdades sociais e regionais, desempenhando ainda um papel de *welfare state* no desenvolvimento de políticas públicas, promovendo as medidas necessárias para a inclusão social dos cidadãos, inclusão esta que se faz, principalmente, através da relação de emprego.

Não há como se dissociar a atividade humana da atividade econômica, estando ambas vinculadas a um sentido de conduta ditado pelo Estado Democrático e Social de Direito, notadamente pela Constituição, entendida esta como um elemento agregador de todo o agir do Estado, da sua intervenção como garantidor dos direitos fundamentais, políticos, sociais e econômicos e, portanto, da sua atividade como agente regulador da economia.

É através dos instrumentos de democracia e representatividade que se garante a legitimidade ao Estado na intervenção que se fizer necessária na atividade econômica como forma de preservação da legalidade, dos direitos fundamentais, notadamente os sociais, sempre em busca do equilíbrio entre os valores do trabalho e da livre iniciativa.

⁵⁹ GONÇALVES, Marcos Peixoto Mello. *Pluralismo organizado*. São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 22.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.
- BERCOVICI, Gilberto. *Democracia, inclusão social e igualdade* - Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI - <<http://www.conpedi.org/>>.
- _____. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas (1930-1964). In *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Coord. NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 25/61.
- BERDNARSKI, José Luiz; AZEVEDO, Tatiana Soares. O sistema econômico na Constituição de 1988. In *Direito constitucional econômico* - uma releitura da constituição econômica brasileira de 1988. 1. ed., Coord. LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Mônica Herman Salem. São Paulo: Minha Editora, CEPES, Centro de Estudos Políticos e Sociais, Manole, p. 27/30.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- _____. *Curso de direito constitucional*. Malheiros Editores, 1999.
- BORGES, Alice Gonzalez. *O ressurgimento das concessões de serviços públicos e a eclosão de novas formas de contratos administrativos. Nova dimensão - Direito administrativo - Repertório de estudos doutrinários e jurisprudenciais*. Cerdônio Quadros (Org.). São Paulo: Editora NDJ, 1997, vol. 1.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.
- _____. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. 9. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- GONÇALVES, Marcos Peixoto Mello. *Pluralismo organizado. Uma nova visão do direito econômico*. 1. ed., São Paulo: Quartier Latin, 2002.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição Federal de 1988*. 12. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Introdução ao direito processual constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999.
- MOISÉS, José Álvaro. *O que é democracia*. São Paulo: BEAC/USP, 1988.
- PIMENTA, Adriana Campos de Souza Freire. A judicialidade dos direitos sociais. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, v. 78, p. 45/63, 2009.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- RAEFRAY, Ana Paula Oriola. *Direito da saúde de acordo com a Constituição Federal*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- SILVA, Américo Luís Martins da. *A ordem constitucional econômica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- SMANIO, Gianpaolo Poggio. *A conceituação da cidadania brasileira e a*

Constituição Federal de 1988. In: Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. MORAES, Alexandre de. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico.* São Paulo: LTr, 2005.
- _____. *Teoria da constituição econômica.* Minas Gerais: Del Rey, 2002.
- TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico.* São Paulo: Editora Método, 2003.