

A política econômica como instrumento para a realização da constituição econômica

Walber Moura Agra

Mestre pela UFPE. Doutor pela UFPE/Università Degli Studio Di Firenze. Pós-Doutor pela Université Montesquieu Bordeaux IV. Livre Docente pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Federal do Estado de Pernambuco. Visiting Research Scholar of Cardozo Law School. Diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais (IBEC). Membro Correspondente do Cerdradi – Centre d'Études Et de Recherches sur lês Droit Africains et sur Le Développement Institutionnel des Pays em Développement. Professor Visitante da Università degli Studio di Lecce. Membro do Conselho Científico do Doutorado de Universidade de Lecce. Procurador do Estado de Pernambuco. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB. Advogado.

Resumo: O presente artigo tem como escopo central analisar como a política econômica se constitui como um elemento imprescindível para a realização da constituição econômica. Em uma época denominada de pós-modernidade, a efetivação de políticas públicas de inclusão social configura-se como o denominador comum para a construção de uma sociedade sem igualdades gritantes e mais harmoniosa.

Palavras-chave: Constituição econômica. Política econômica. A política econômica como instrumento de efetivação da constituição econômica.

Sumário: **1** Constituição econômica – **2** Ordem econômica – **3** Conceito de política econômica – **4** Política econômica e seu reflexo na constituição econômica – **5** Conclusão – Referências

1 Constituição econômica

Inicialmente, é preciso esclarecer que os conceitos não são permanentes – uma vez expostos, tomam seus próprios caminhos, de acordo com o andamento histórico.¹ O conceito de constituição econômica segue essa trajetória, no sentido de que há modificações fundamentais na forma de interpretá-lo ao longo do tempo, no que se conclui que sua exegese jamais será tomada como um conceito estanque. Essa complexidade avoluma-se quando, além de imperativos históricos, o mencionado conceito, ainda, recebe fortes influxos político-ideológicos.²

¹ CYRINO, 2016, p. 495.

² ESTEVES, 2015, p. 64.

Como bem observa André Ramos Tavares, o conceito de constituição econômica traz em si forte carga histórica, refletindo as formas de organização da economia, adotadas ao longo de um vasto período. Falta-lhe o *a priori* normativo, ou conceitual, que possa defini-lo sem a influência das injunções metajurídicas.³

Como ensinou Laubadère, uma constituição econômica sempre existiu em qualquer Estado, significando que, desde o advento do movimento constitucionalista, houve uma constituição econômica, no sentido da normatização de instituições produtivas basilares da sociedade, como a propriedade privada, a livre iniciativa e a liberdade contratual.⁴

O disciplinamento econômico não apareceu *pari passu* com o surgimento da teoria sobre a constituição econômica, sua gênese remonta a séculos anteriores. A constituição econômica é um debate do século XX, na busca pela realização de seu conteúdo.⁵ Essa compreensão passa também pela observação de que as constituições dos séculos XVIII e XIX já traziam o tratamento da questão produtiva, apresentando normas com conteúdo econômico. Isso significa que as características indelévels das Constituições – supremacia, supralegalidade e imutabilidade relativa – forneceram as condições para o desenvolvimento e consolidação do Direito Econômico.⁶

Entretanto, a informação complementar que precisa ser esclarecida é sobre a abordagem dada à matéria econômica nessas Constituições que carregavam um aspecto completamente liberal, interpretando esse conteúdo por uma via econômica natural, sem atender à necessidade de um regramento mais eficiente por parte dos órgãos estatais. Somente com o constitucionalismo social, no século XX, é que houve o entendimento de que uma constituição não deve recepcionar uma ordem econômica de modo passivo, mas, pelo contrário, deve tentar modificá-la, quando necessário. Nesse sentido, não se concebe mais a ideia de um mercado que funciona espontaneamente, parte-se, então, da percepção de que ele necessita de uma regulação, para seu desenvolvimento eficiente e com o fim de alcançar os objetivos propostos. Passou-se a exigir um comportamento positivo, dirigido à consecução de programas, com o objetivo de alcançar determinadas metas previamente estipuladas.⁷ Verifica-se o caráter transformador do Direito, não mais

³ TAVARES, 2006, p. 73.

⁴ LAUBADÈRE, 1985, p. 27-28.

⁵ 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 (BERCOVICI, 2010, p. 396).

⁶ AGRA, 2000, p. 53.

⁷ O legislador ordinário já não é soberano em matéria de política econômica ou social, mas deve pautar suas decisões legislativas pelos princípios e diretrizes constantes do texto constitucional. Tais princípios

de viés conservador, que visa manter inalteradas as relações existentes.⁸ Trata-se agora de um ordenamento jurídico que não se contenta apenas com o ser, mas que, opostamente, também estimula a concretização de um dever-ser, auferindo *standards* que foram traçados pelo legislador constituinte.

Por algum tempo, as constituições foram compreendidas como um conjunto de núcleos separados e, entre esses núcleos, estava a constituição econômica, no sentido de que havia uma constituição política e uma econômica.⁹ Porém, a ideia de uma constituição econômica passou a ser interpretada não por meio de uma perspectiva estanque e independente, mas sim como parte integrante da constituição total.¹⁰ Por conseguinte, é indispensável entender o próprio processo histórico de formação do seu conceito.

Modernamente, não se está de acordo com a ideia de que a constituição econômica seja uma parte autônoma, distinta das demais agasalhadas pela *Lex Mater*. Essa especificação da zona de atuação tem apenas a finalidade de melhor analisar sua atuação, na tentativa de densificar sua eficácia. Todavia, nem a epistemologia constitucional nem a taxionomia de suas normas têm diferença com relação ao restante de suas congêneres.

Gaspar Ariño observa que a constituição econômica é um conjunto de princípios, regras e valores fundamentais que presidem a vida econômico-social de um país, auferindo seu substrato de legitimidade na própria Carta Magna. Obviamente, a intensidade de sua eficácia varia em função do ordenamento jurídico e do contexto sociopoliticoeconômico.¹¹ Dalla Via define a constituição econômica como o conjunto de normas de natureza constitucional que tem a missão de ordenar a vida econômica.¹² À medida que o Estado vai intervindo na Economia, de acordo com a finalidade e os objetivos descritos normativamente, mais a constituição econômica, paulatinamente, vai consolidando-se, uma vez que os resultados da implementação da política econômica não ocorrem de forma imediata, formatando-se na medida em que a materialidade desejada se realiza e produz os seus efeitos. Diante dessa perspectiva, afirmam Baldo Kresalja e César Ochoa que um dos problemas centrais do constitucionalismo é especificar os critérios de participação do Estado na vida econômica.¹³

e diretrizes não são apenas de caráter negativo, fixando limites intransponíveis à ação legislativa. Eles impõem, também, tanto ao administrador público quanto ao próprio legislador, um comportamento positivo, dirigido à consecução de objetivos determinados e ao desenvolvimento de programas de ação no campo social e econômico. (COMPARATO, 1991, p. 18.)

⁸ CYRINO, 2016, p. 493.

⁹ BERCOVICI, 2005, p. 13.

¹⁰ SOUZA, 2002, p. 22-24.

¹¹ ARIÑO, 1993, p. 95.

¹² DALLA VIA, 1999, p. 49.

¹³ KRESALJA; OCHOA, 2009, p. 135.

Andrés Gil Domínguez, de forma percuciente, delinea os contornos conceituais da expressão constituição econômica, a qual apresenta os seguintes aspectos: permite estabelecer o valor normativo ou político de uma constituição em relação à economia e às suas consequências; impacta na orientação teleológica que persegue a ordem econômica; delimita a atuação dos poderes públicos e dos particulares, em suas relações de natureza econômica; permite observar a forma de produção de recursos e os mecanismos de configuração desse gasto público; reconhece que os direitos econômicos, sociais e culturais são igualmente direitos humanos, no que permite sua satisfação prestacional e consolida sua exigibilidade; exige a construção de um sistema de garantias que permite superar os acintes aos direitos econômicos, sociais e culturais.¹⁴

Para Norbert Reich, a constituição econômica pode assumir diferentes concepções: a) a representação de determinado sistema econômico consagrado pela Carta Magna, regrido a intervenção estatal em uma economia de mercado; b) o conjunto de preceitos constitucionais que encaminham a intervenção estatal em uma determinada direção, delineando suas funções; c) os instrumentos que a Constituição coloca à disposição do Estado para poder concretizar sua intervenção na atividade econômica; d) as extensões e demarcações da intervenção estatal, protegendo os participantes do mercado e os detentores dos meios de produção.¹⁵

A constituição econômica abrange o conjunto de preceitos que institui uma ordem produtiva específica, analisando o mundo do ser, juntamente com o conjunto de princípios e regras que disciplinam o funcionamento da produção econômica e suas relações adjacentes, e o mundo do dever-ser, instituído em determinado sistema econômico.¹⁶ Em suma, mesmo que sua conceituação ostente substratos que não contam com aprovação unânime, no âmbito normativo tem como objetivo disciplinar a intervenção do Estado na economia, em diversos setores.

Vital Moreira indaga se é mais pertinente um critério econômico, em função das relações produtivas, ou um critério jurídico, em função das peculiaridades jurídicas, no que concerne à estruturação das normas e dos institutos da constituição econômica. Ele responde, dizendo que o critério econômico, alicerçado em elementos puramente econômicos, remete a constituição econômica a um plano exterior, o que não se configura legítimo. Prefere, então, um critério jurídico em que se parta da constituição econômica, associando-a às relações produtivas como um todo estruturado num determinado sistema ou numa dada forma econômica. Assim, classifica em três regiões institucionais a constituição econômica,

¹⁴ GIL DOMÍNGUEZ, 2009, p. 16-17.

¹⁵ REICH, 1985, p. 68-72.

¹⁶ GRAU, 1998, p. 62.

conforme o critério jurídico: direitos econômicos fundamentais, intervenção do Estado, organização econômica.¹⁷

Não se pode falar, de forma objetiva, na existência fática de um conteúdo mínimo da constituição econômica. As especificidades inerentes às formações produtivas, além de muito cambiantes, são ainda mais voláteis diante do fator espaço-temporal; na verdade, refletem determinado sistema econômico vigente, ostentando eficácia mediata ou imediata, dependendo de circunstâncias que escapam dos rígidos enquadramentos jurídicos. Vital Moreira argumenta que o critério que permite identificá-las é o material, em razão de que exprimem a estrutura do sistema econômico, esculpindo o modo de produção, o modo de distribuição e apropriação e o modo de interação da atividade econômica em seus múltiplos setores. Destarte, segundo esse autor, fazem parte essencial da constituição econômica os institutos que definem a propriedade dos meios de produção e suas relações necessárias, a delimitação da esfera de produção do Estado e dos entes privados etc.¹⁸

A constituição econômica material não necessariamente deve ser acolhida na *Lex Mater*, uma vez que sua relevância não advém do *locus* normativo, mas sim da sua substancialidade, pois esta representa elementos essenciais. Contudo, como sustenta Vital Moreira, se o sistema econômico é a base do sistema social global, e se ela contém a ordem juridicopolítica fundamental do sistema social, conclui-se que, inexoravelmente, precisa ter lugar na constituição – e assim acontece em todas as constituições, seja em um capítulo específico, seja em artigos esparsos, seja de forma explícita ou implícita, no que constitui uma constituição econômica formal.¹⁹

Por outro lado, o conceito de constituição econômica formal tem menor âmbito de incidência, pois compreende as normas de conteúdo econômico, incluídas no texto constitucional, portando uma incidência tópica.²⁰ A extensão topográfica dessas normas não pode ser muito abrangente, não apenas pela ausência de substrato material, com legitimidade inerente, mas, principalmente, em razão da extrema mobilidade das relações econômicas, que não possuem parâmetros predeterminados, dificultando a pré-modelação do fático. Todavia, corroborando a tese de Cosimo Mazzoni, o elemento formal sempre é indefectível a qualquer atividade de controle.²¹

¹⁷ MOREIRA, 1973, p. 144-145.

¹⁸ MOREIRA, 1973, p. 136.

¹⁹ MOREIRA, 1973, p. 137.

²⁰ Pode-se considerar a constituição econômica formal como a parcela da Constituição que abriga e interpreta o sistema econômico (no caso brasileiro, em sua essência, capitalista). A constituição econômica formal brasileira consubstancia-se na parte da Constituição Federal que contém os direitos que legitimam a atuação dos sujeitos econômicos, o conteúdo e limites desses direitos e a responsabilidade que são inerentes ao exercício da atividade econômica no país (TAVARES, 2006, p. 78).

²¹ MAZZONI, 1977, p. 330.

Em regra, o processo constituinte necessita de uma maior densidade de legitimidade, seja de movimentos populares, de autoridades clericais ou da utilização ou ameaça de violência.²² Devido a essa pressão, a força do poder econômico encontra dificuldades para fazer acolher suas demandas a contento, visto que há forte mobilização de outros atores sociais. Por essa razão, existe uma crença tradicional de que, na maioria dos casos, as decisões da Assembleia Constituinte são contrárias aos interesses do mercado.²³ Contudo, não há garantias da concretização dos mandamentos constitucionais porque ao menor sinal de desmobilização das forças sociais, seja qual for o motivo, novamente o poder econômico tentará estorvar as diretrizes da constituição econômica, principalmente quando esta configurar-se num instrumento voltado para a realização de políticas públicas para a sociedade.²⁴

Mesmo os mais radicais dos liberais não podem olvidar que a constituição econômica ostenta um papel normativo, fazendo com que suas normas saiam do plano da abstração e adentrem na concretização da realidade fática. A questão a ser levada em conta é a que consiste em mensurar a intensidade e o campo de incidência desse poder de concretização normativa. Essa modalidade de Constituição foi denominada, por Gilberto Bercovici, de constituição política estatal, aplicada às relações econômicas. Travaram-se grandes debates políticos e ideológicos, concernentes à Constituição Cidadã, oriundos de conflitos socioeconômicos vividos na sociedade. Não por outro motivo, constitui-se na seara em que aqueles que defendem uma ideia liberal da economia a criticam taxando suas normas de compromissos dilatatórios e de normas programáticas, no sentido de ausência de efetividade, na tentativa de bloquear sua efetividade.²⁵

A constituição econômica nega a ordem econômica liberal, demonstrando uma nova realidade, na qual o Estado precisará intervir na economia, para atender a determinados objetivos estipulados pelas decisões políticas.²⁶ A denominada intervenção do Estado, no domínio econômico, é mitigada em um Estado liberal, em que as Cartas Magnas reduzem-se à organização dos Poderes Públicos e à declaração dos direitos individuais.²⁷ Nesse sentido, o conceito atual de constituição econômica procede dessa conjuntura, da necessidade de que o Estado

²² AGRA, 2000, p. 90-91.

²³ AMATO, 1997, p. 9.

²⁴ CANOTILHO, 1994, p. 11.

²⁵ BERCOVICI, 2010.

²⁶ Percebe-se, portanto, que a terminologia tem início bastante preciso, já que surge para demonstrar o aparecimento de uma nova concepção constitucional. A constituição econômica teria passado a existir quando da conformação consciente e sistemática da ordem econômica por uma decisão política, sendo viável, inclusive, expressá-la pela ideia de política econômica, conforme assinalado anteriormente (TAVARES, 2006, p. 72.)

²⁷ COMPARATO, 1991.

constitucional interfira no andamento da economia para que os fins e objetivos estatuídos na Carta Magna possam incidir na realidade fática, disciplinando as forças produtivas, para que elas tenham mais eficiência e possam atender aos mais desamparados socialmente.

2 Ordem econômica

O vocábulo ordem significa coesão, integridade, estabilidade, o que indica a boa disposição das coisas, em que cada uma ocupa o lugar que lhe corresponde, ficando todas subordinadas a um princípio, ou regra, que lhe outorgam funcionalidade.²⁸ Ele expressa, portanto, o sentido de unidade, ou seja, de um conjunto de normas que mantêm uma funcionalidade e sistematicidade dentro de parâmetros harmônicos.²⁹ Nesse sentido, a interpretação da ordem econômica da Constituição de 1988 deve pautar-se por um escopo uniforme, tentando evitar antinomias desnecessárias, que somente enfraquecem os seus dispositivos normativos.

Todavia, a consecução da estabilidade na ordem econômica suscita uma questão delicada, pois, diante da velocidade das mudanças econômicas, mormente em uma sociedade em que os avanços tecnológicos são exponenciais, bastante difícil mostra-se qualquer tipo de tentativa de petrificar o ordenamento jurídico. As relações econômicas são bastante cambiantes, o que está em consonância com as demandas do mercado, dificultando, consideravelmente, uma previsão eficiente do comportamento dos agentes econômicos, a não ser que haja acentuado grau de planificação e conseqüente reestruturação do sistema capitalista.

O conceito de ordem econômica (normativa) é pertinente à ordem do dever-ser, baseado na relação do pressuposto normativo e dos efeitos da subsunção, regido por normas jurídicas com suas características inerentes. Por outro lado, a ordem econômica, calcada nas premências do mundo do ser, constitui-se, primordialmente, por demandas e injunções econômicas, que perpassam os limites epistemológicos da Ciência do Direito.³⁰

Quanto mais distante da realidade social, maior será o *gap* das normas jurídicas, o que acarreta uma baixa eficácia normativa de suas disposições. Por outro lado, quando elas forem consentâneas com a realidade fática, alicerçadas pela legitimidade de uma vontade política majoritária, sua força de transformação configurar-se-á em uma concretização relevante. Não é que as normas jurídicas não apresentem a capacidade de mudar a realidade, mas é que sua força,

²⁸ PRADO E SILVA, 1965, p. 515.

²⁹ WEBER, 1995, p. 186.

³⁰ GRAU, 1998, p. 51.

necessariamente, tem que estar atrelada aos atores políticos dominantes, pois, em caso contrário, a ordem econômica será apenas uma ilusão constitucional, no dizer de Pinto Ferreira.³¹

Segundo Eros Roberto Grau, ainda que se oponha à ordem jurídica à ordem econômica, esta é usada para referir-se a uma parcela da ordem jurídica, que ainda abrange a ordem social, a pública e a privada.³² Ela configura-se no produto da normogênese legislativa, segundo os trâmites constitucionais e infraconstitucionais, obviamente, sem descurar as interferências intensas entre a Política, a Economia e o Direito, que assumem relevâncias distintas em condições históricas e geográficas diferentes.

O conceito de ordem econômica sofre variações decorrentes de seu *locus* de incidência e aferição, apresentando modificações quando analisado no Direito Constitucional ou na seara Econômica.³³ No entanto, pode-se depreendê-lo, não obstante as particularidades de análise, como constituindo um conjunto de elementos compatíveis entre si que irão ordenar a vida econômica de um Estado, direcionando a um fim específico.³⁴

As normas de uma ordem econômica não ostentam uma mesma taxionomia, pois coexistem normas de maior conotação liberal e normas de conotação mais intervencionista, havendo, por conseguinte, a preponderância de normas de um dessas matrizes. Esse fator não provoca uma quebra de sua unidade ou funcionalidade, uma vez que a harmonização é conseguida através da ponderação de suas normas, privilegiando as diretrizes que estiverem em consonância com os fatores reais do poder político e econômico.³⁵

A expressão ordem econômica surgiu com a Constituição de Weimar, em 1919.³⁶ Contudo, direitos sociais já tinham sido outorgados, como na Constituição Mexicana de 1917, na Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, de 1918, e na Convenção da Liga das Nações, de 1920. Igualmente, nesse período histórico é formada a Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919.³⁷

³¹ FERREIRA, 1999, p. 3.

³² [...] conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser) (GRAU, 2017, p. 57.)

³³ MOREIRA NETO; PRADO, 1987, p. 121.

³⁴ CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 1.057.

³⁵ LASSALE, 1969, p. 21.

³⁶ A Constituição de Weimar, como as demais Constituições Econômicas do século XX, não pretendia receber a estrutura econômica existente, mas alterá-la. O que é inovador neste tipo de Constituição não é a previsão de normas que disponham sobre conteúdo econômico, mas é a positivação das tarefas a serem realizadas pelo Estado e pela sociedade, no âmbito econômico, buscando atingir certos objetivos determinados, também, no texto constitucional (BERCOVICI, 2003, p. 25).

³⁷ COMPARATO, 2003, p. 54.

A partir da Constituição de 1934, incluindo a Carta de 1937, passando pela de 1967/1969, em todos os textos constitucionais brasileiros há menção da existência de uma ordem econômica. Nos textos anteriores, como o de 1891, não houve, no ordenamento pátrio, a consolidação da ideia de constituição econômica e, sequencialmente, de ordem econômica, mesmo havendo tradição, desde a primeira Constituição Imperial, a de 1824, de normas de caráter econômico, como o direito de propriedade.³⁸

A Constituição de 1934 foi fruto de um processo histórico, no qual o Estado começou a exercer um papel relevante na organização das forças produtivas, principalmente, diante das consequências amargas da depressão econômica de 1929.³⁹ Foi o primeiro texto a tratar, de forma explícita, sobre uma ordem econômica no Brasil,⁴⁰ em seu título IV, dedicado à ordem econômica e social.⁴¹ Começa a existir, portanto, uma característica intervencionista na Carta Magna brasileira, tentando construir o chamado Estado de bem-estar social, trazendo, por exemplo, a proteção ao trabalhador.⁴² Sustenta André Tavares que houve um desenvolvimento dos direitos humanos com a superação das Constituições liberais pelas Constituições sociais.⁴³ Porém, é necessário esclarecer que o texto constitucional de 1934 manteve os contornos liberais, enfatizando a predominância da propriedade privada e a eficácia retórica dos direitos sociais.⁴⁴

Já a Constituição de 1937, resultado de um golpe do Presidente Getúlio Vargas, traz uma clara referência à intervenção do Estado na Economia, afirmando que esta se daria de forma subsidiária, para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção.⁴⁵ Paulo Bonavides e Paes de Andrade

³⁸ COMPARATO, 2003, p. 54.

³⁹ TAVARES, 2006, p. 107.

⁴⁰ Já no seu Preâmbulo havia menção à questão econômica: Nós, os Representantes do Povo Brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

⁴¹ Art. 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.

⁴² Art. 121 da Constituição de 1934: A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições de trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país.

⁴³ TAVARES, 2015, p. 134.

⁴⁴ Art. 113 da Constituição de 1934: A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

⁴⁵ Art. 135 da Constituição de 1937: Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional.

sustentam que esta Carta Magna foi a primeira a não utilizar a representação constituinte, adotando os moldes autoritários então vigentes, tentando-se legitimar através de um plebiscito que nunca aconteceu.⁴⁶ Evidentemente, faz-se indispensável observar novamente o momento histórico no qual essa constituição foi concebida, influenciada pela era corporativista da Itália e de Portugal.⁴⁷

A Constituição de 1946 retorna à ordem de 1934, destacando a questão econômica em seu Título V, falando em uma economia de mercado, mas também abrindo espaço para o intervencionismo.⁴⁸ Ela continuou a permitir a intervenção estatal de forma subsidiária, haja vista que a proeminência da atividade econômica foi atribuída à iniciativa privada, permitindo-se a atuação estatal apenas para regulamentar, fiscalizar e desenvolver atividades em setores específicos.⁴⁹

A Constituição de 1967/69 mantém, em parte, a tradição da anterior, no que se refere aos princípios fundamentais do ordenamento econômico.⁵⁰ Porém, entre as críticas a ela dirigidas, está a indefinição e a dificuldade em bem traçar os contornos de uma ordem econômica específica, no sentido de que existe uma indecisão quanto aos traços do liberalismo ou de prerrogativas intervencionistas.⁵¹ Essa discussão ocorreu porque o Regime Militar impulsionou a atividade empresarial do Estado, estimulando o surgimento de entidades de economia mista, empresas públicas e autarquias, como um caminho para o desenvolvimento econômico. Não se pode dizer que o intervencionismo dessa constituição autoritária tenha algo a ver com a consecução de um socialismo ou a instituição de um *welfare state*, mas, conforme observado pelos corifeus dessa política econômica, seu objetivo foi buscar o desenvolvimento econômico e garantir a soberania da nação.⁵²

A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado.

⁴⁶ BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 339-340.

⁴⁷ Art. 140 da Constituição do 1937: A economia da população será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos destes e exercem funções delegadas de Poder Público.

⁴⁸ Art. 145 da Constituição de 1946: A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Parágrafo único: A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

Art. 146 da Constituição de 1946: A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

Art. 147 da Constituição de 1946: O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da [propriedade] propriedade, com igual oportunidade para todos.

⁴⁹ NAZAR, 2014, p. 99.

⁵⁰ FERREIRA FILHO, 1977, p. 144.

⁵¹ Art. 157 da Constituição de 1967: A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V - desenvolvimento econômico; VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

⁵² SOUZA, 1984, p. 338-339.

Com relação à Constituição de 1988, os fundamentos da ordem econômica encontram-se no Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, desde os artigos 170 a 192.⁵³

Para José Afonso da Silva, a interpretação mais consentânea com essa ordem econômica é aquela que consiste em classificá-la como uma forma econômica capitalista, partindo-se do pressuposto de que suas bases estruturais estão ancoradas na apropriação privada dos meios de produção e na livre iniciativa.⁵⁴ Por outro lado, Raul Machado Horta verifica uma conjuntura mais complexa, na qual a ordem econômica do texto constitucional partilha elementos pertinentes ao capitalismo liberal e, ao mesmo tempo, reflete fundamentos intervencionistas.⁵⁵

Inúmeros posicionamentos são possíveis, em relação à Constituição Cidadã, uma vez que ela agasalhou postulados liberais tradicionais, defesa da propriedade privada; intervencionistas, como a criação de monopólios; e a tentativa de efetivar um estado de bem-estar social, com a autonomia do capítulo da ordem social. Mesmo depois de várias reformas constitucionais, que diminuiriam a incidência de suas normas intervencionistas e sociais, existem vários princípios explícitos que permitem uma atuação mais enérgica do Estado na defesa da soberania nacional e na concretização dos direitos sociais.

Para Eros Roberto Grau, referindo-se à Lei Fundamental da Alemanha, que não se pode aplicar à realidade brasileira, em virtude da ordem constitucional daquele país não ter estabelecido uma constituição econômica em seu texto, com normas diretivas, disciplinando esse conteúdo em normatização infraconstitucional, pode-se chegar à conclusão que a constituição econômica está morta.⁵⁶

A desarticulação da ordem econômica, em razão da contradição do novo padrão sistêmico de acumulação com o paradigma da constituição dirigente, implica

⁵³ Art. 170 da Constituição de 1988: 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: 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.

⁵⁴ SILVA, 2001, p. 764.

⁵⁵ HORTA, 1991, p. 13.

⁵⁶ Finalidade dos conceitos jurídicos é a de ensejar a aplicação de normas jurídicas. Não são usados para definir essências, mas sim para permitir e viabilizar a aplicação de normas jurídicas. Sucede que o conceito de ordem econômica constitucional não permite, não ensina, não viabiliza a aplicação de normas jurídicas. Logo, não é um conceito jurídico. Presta-se unicamente a indicar, topologicamente, no texto constitucional, disposições que, em seu conjunto, institucionalizam a ordem econômica (mundo do ser) [...] somos levados a concluir não apenas pela inutilidade do(s) conceito(s) de ordem econômica, mas também pela perniciosidade do uso da expressão ordem econômica no plano da metalinguagem que é a linguagem da Dogmática do Direito (GRAU, 1998, p. 81).

no surgimento de uma constituição dirigente invertida, em que o seu poder de normatização da realidade diminui de forma impactante.⁵⁷ O que se quer dizer com essa afirmação é que, baseando-se nos postulados neoliberais implementados por várias emendas, a nossa Constituição Cidadã ficou empobrecida de garantias sociais e de efetividade. A exagerada exaltação de seus paradigmas neoliberais pareceu empoderar suas cláusulas, tornando-as a parte mais importante da Constituição.

De qualquer maneira, sem a possibilidade de concretização de níveis razoáveis de eficácia pragmática da ordem econômica, inviabiliza-se, por completo, a realização da constituição econômica, o que impede a efetivação de uma política econômica para a parte mais carente da sociedade e entroniza-se o poder econômico como núcleo central do sistema político.

3 Conceito de política econômica

Política econômica são ações coordenadas pelo Estado, baseadas nas diretrizes de uma ordem jurídica, possibilitando uma verdadeira atuação sobre as relações sociais para a realização da constituição econômica.⁵⁸ Ela, então, pode ser definida como o conjunto de ações sistematizadas e coordenadas por órgãos estatais ou privados, implementadas no domínio econômico, por meio de regramentos jurídicos, para a consecução dos objetivos almejados.⁵⁹

Trata-se da tentativa de racionalização do processo econômico, por intermédio de ideias preconcebidas, incidindo, dessa forma, sobre entidades públicas e privadas. Devido a esse escopo de racionalização do processo econômico, assume centralidade a função de disciplinamento, que é a tentativa de fazer com que o mercado se comporte dentro das normas traçadas, provocando certa previsibilidade quanto à atividade econômica.⁶⁰ Segundo Gilberto Bercovici, a política econômica pode ser definida como a análise das formas e dos efeitos da intervenção do Estado na vida econômica, visando atingir determinadas finalidades.⁶¹

A política econômica é uma espécie do gênero política pública, com sua especificidade de focar as relações produtivas, para que, de forma racional, possa

⁵⁷ BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 73.

⁵⁸ CLARCK, 2008, p. 207.

⁵⁹ BERCOVICI, 2010, p. 390.

⁶⁰ CARLI, 1997, p. 170.

⁶¹ 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 (BERCOVICI, 2012, p. 200).

alcançar os fins e as metas estabelecidas. Política pública é um conjunto de ações do Governo que irão produzir efeitos específicos,⁶² objetivando a alteração das relações sociais existentes.⁶³

As ações inerentes à política econômica são produzidas diretamente ou através de delegação, todavia, influenciam, marcadamente, a vida dos cidadãos, mesmo daqueles que não têm relação com o setor público, em razão de que o funcionamento do mercado sofre marcantes influências de suas ações.⁶⁴ A política econômica é um plano de estratégia em que o Governo decide quais serão os objetivos, quem será beneficiado e quais as diferenças que as medidas impactarão na vida da sociedade.⁶⁵

Moldada sob uma ótica neoclássica, a política econômica está relacionada à análise das formas e consequências da intervenção estatal na vida econômica, determinando os fins a serem atingidos, desde que respeitada a liberdade contratual e a propriedade privada. Todavia, diante das necessidades pós-modernas, não há ícones sacrossantos que ostentem consideração absoluta, pois a propriedade privada e os contratos são relativizados, principalmente para se adequar à supremacia do interesse público.⁶⁶

Para Washington Peluso Albino de Souza, a política econômica é que traduz as diretrizes da ideologia adotada.⁶⁷ A razão dessa assertiva é que ela não pode ser analisada fora do contexto da relação entre os atores que detêm o poder social, antevendo o direcionamento da política econômica, com o seu percurso e extensão.⁶⁸ Natalino Irti afirma que não há um mercado, mas tantos mercados quantos forem as normas que os disciplinam, impondo seus regramentos específicos, de acordo com o conteúdo da decisão normativa que ostenta caráter político, sendo o mercado regido por uma lei que provém de uma decisão política.⁶⁹

Não há um critério técnico, definido *a priori*, para determinar os fins e objetivos da política econômica. Essa esfera discricionária é totalmente pertinente às decisões políticas, moldadas de acordo com as circunstâncias sociopolítico-econômicas, sofrendo uma forte incidência da interferência internacional, em virtude do amplo processo de globalização.⁷⁰ Essas decisões, principalmente aquelas que apresentam conteúdo econômico, impactam muito as relações produtivas, na verdade são esses posicionamentos que formatam as diretrizes

⁶² LYNN, 1980, p. 158.

⁶³ DERANI, 2004, p. 22.

⁶⁴ PETERS, 1995, p. 13.

⁶⁵ LASWELL, 1936, p. 299.

⁶⁶ GABARDO, 2017, p. 104.

⁶⁷ SOUZA, 1976, p. 29.

⁶⁸ SOUZA, 2006, p. 26.

⁶⁹ IRTI, 2001, p. 12.

⁷⁰ RIOS; VEIGA, 2009, p. 111.

que influenciarão todos os agentes econômicos. Percebe-se, portanto, que as determinações governamentais, seguindo o itinerário da política econômica, eivada de caráter ideológico, é que podem possibilitar, ou não, a realização da constituição econômica.⁷¹

A finalidade da política econômica é o desenvolvimento de valores que propiciem benefícios para as unidades componentes do sistema econômico, pela criação de condições favoráveis à realização de objetivos específicos a cada uma delas.⁷² Essas finalidades, almejadas pelo poder público, são mais esmiuçadas e determinadas quando, para o seu alcance, são fixados objetivos, os quais retiram seu aspecto abstrato e as adequam a certa realidade. Por sua vez, a imposição de metas a esses objetivos da política econômica, principalmente por meio de valor quantitativo e qualitativo, tem a função de analisar o seu desenvolvimento.

No entanto, é necessário compreender que a noção de política econômica é fruto de um Estado que interfere diretamente na organização social. O Estado Moderno é a representação dessa conjuntura, a qual traduz a garantia de segurança das relações sociais.⁷³ O legado histórico e social desta é a fonte fundamental para a concepção da ideia de realização de políticas públicas.⁷⁴

A constituição econômica é muito relevante para a construção da política econômica porque não se trata apenas de manter o *status quo*, como era o objetivo das constituições liberais do século XIX, mas, sim, de modificar a ordem econômica em certos aspectos, transformando-a em função dos valores políticos determinados na constituição econômica.⁷⁵ O instrumento para realizar essas modificações é fornecido pela política econômica.

A intervenção estatal, por intermédio da formulação de uma política econômica, que, não obstante os seus objetivos imediatos, tem como finalidade propiciar melhores condições a parcelas da população, é uma característica inerente ao Estado Moderno. Ela fortalece as relações e as responsabilidades entre o cidadão e o Estado.⁷⁶ Com a construção do Estado Social Democrático de Direito, a política econômica demanda uma intensa atividade prestacional, com o desiderato de transformar a realidade econômica e social, segundo os objetivos traçados que obedecem aos ditames do balanço de forças sociais atuantes em um contexto histórico.⁷⁷

⁷¹ CLARCK, 2008, p. 207.

⁷² NUSDEO, 2016, p. 151.

⁷³ [...] pela primeira vez o Estado pretende identificar-se com o mundo jurídico e arvorar-se detentor do monopólio do Direito, ou seja, este passa a ser visto como produto de uma origem única, em contraste flagrante com a pluralidade de fontes do direito medieval [...] (ADEODATO, 1989, p. 53).

⁷⁴ DERANI, 2004, p. 19.

⁷⁵ MOREIRA, 1973, p. 140.

⁷⁶ FLEURY, 1994, p. 11.

⁷⁷ O Estado deverá promover um novo tipo de integração social, baseada fundamentalmente no reconhecimento no direito de levar a cabo uma intensa atividade prestacional, na medida em que assume

Embora, inicialmente, a questão principal que estava no centro da preocupação dos Estados fosse a segurança pública, o desenvolvimento econômico e a diversificação social fizeram com que as necessidades dos cidadãos também se tornassem múltiplas. A função do Estado passa a ser a de prover o bem social. Com esse fim, precisa ramificar suas ações em inúmeras áreas, como saúde, educação, meio ambiente. Para alcançar esses desideratos, faz-se imprescindível o planejamento de uma política econômica factível, com legitimidade social, que envolva os setores econômicos.⁷⁸

O processo histórico demonstra que no Brasil não existe uma tradição no desenvolvimento de política econômica de longo prazo, que possa planejar o desenvolvimento nacional por um lapso temporal duradouro. Essa deficiência acontece em consequência de planos de governo dissonantes, que se modificam de acordo com variáveis casuísticas e circunstanciais, que se alteram a cada eleição.⁷⁹ Dessa maneira, cada governo tem seu percurso econômico atrelado a fatos casuísticos, normalmente de origem externa, sem um planejamento que aumente a quantidade de riquezas produzidas na sociedade.

4 Política econômica e seu reflexo na constituição econômica

Para a construção de um verdadeiro Estado de Direito, deve haver uma interferência para que a consecução da política econômica propicie a densificação da constituição econômica, criando relações que precisam ter sincronia na concretização dos postulados constitucionais.⁸⁰ Ela determina os objetivos fundamentais que devem ser seguidos pelo planejamento dos mananciais produtivos, determinando suas prioridades,⁸¹ haja vista que em todas as sociedades os recursos devem ser melhor aproveitados em razão da infinidade de necessidades humanas.⁸² Esse pressuposto, garantindo uma estabilidade normativa, possibilita um maior desenvolvimento econômico.

A constituição econômica é o protótipo de uma Carta Magna que intervém nas atividades produtivas para alcançar objetivos que são propostos dentro de uma concepção ideológica. Esses vetores não são de concretização imediata, como se

progressivamente a transformação da ordem econômica e social existente e facilita a participação das forças políticas e sociais nas distintas esferas de decisões com o protagonismo devido (COMA, 1988, p. 40).

⁷⁸ LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008, p. 05.

⁷⁹ MOREIRA, 2008, p. 78.

⁸⁰ HESSE, 1998, p. 37.

⁸¹ O planejamento, ao se inserir no contexto de um Estado social, não é apenas uma opção de melhoria da ação do Poder Público, pois torna necessário um novo posicionamento por parte dos entes que personificam e exercem os poderes estatais, além de também impactar a atividade dos agentes privados em geral (TAVARES, 2017, p. 339).

⁸² FERREIRA FILHO, 1990, p. 8.

o dever-ser transformasse o ser sem a necessidade de outros predicativos.⁸³ Eles demandam condições materiais específicas e um lapso temporal razoável para poderem obter uma concretização mínima, sem as quais o normativo não tem forças suficientes para transformar o fático.⁸⁴

Essas normas constitucionais são denominadas normas programáticas, as quais possuem eficácia imediata e mediata, sendo esta de concretização diferida ao longo do tempo.⁸⁵ Como são normas que, na maioria dos casos, exigem uma prestação material, demandam, pois, que os entes estatais possibilitem condições para sua realização, arcando com o custo das obras e dos serviços relacionados.⁸⁶

Obrigatoriamente, para a execução dessas normas, é necessário haver uma intervenção nas atividades econômicas,⁸⁷ restringido a livre iniciativa e impondo condições ao seu exercício.⁸⁸ Dessa forma, em razão de mitigar a liberdade dos atores econômicos, essas normas sofrem forte oposição, tanto ideologicamente, quanto na própria pragmática cotidiana. Uma das funções dessa intervenção é evitar o monopólio, impedindo que empresas elevem os preços de forma injustificada, no que encontra forte oposição por parte dessas pessoas jurídicas.⁸⁹

A realização das normatizações da constituição econômica é uma tarefa dispendiosa, sendo consideradas estas como prestações materiais ou serviços. Entretanto, vale ressaltar que não é possível à deambulação normativa realizar essa tarefa sozinha.⁹⁰ O Estado tem que prover-lhe recursos, por um período razoável de tempo, para que a constituição econômica possa ter uma vivência fática, configurando-se no ente-sujeito da política econômica, com sua ação indutiva, diretiva e coercitiva sobre os demais entes sociais, instrumentalizando a perseguição de um objetivo, por meio de uma teia de subobjetivos,⁹¹ tentando realizar uma redistribuição de ativos sociais, em prol dos hipossuficientes.⁹²

⁸³ BASTOS, 2002, p. 92.

⁸⁴ HELLER, 1968, p. 296.

⁸⁵ SILVA, 1998, p. 101.

⁸⁶ SARLET, 2007, p. 132.

⁸⁷ Todas as atividades econômicas realizadas por um Estado são afetadas pela Legislação por ele produzida, principalmente a política econômica políticas públicas que afeta diretamente a vida dos cidadãos (GETELL, 1949, p. 12-13).

⁸⁸ DALLA VIA, 2004, p. 175.

⁸⁹ Assim, o preço, objeto de um juízo de valor, deixa de representar o termo soberano e suficiente do comportamento do mercado, para torna-se um fator instrumental dos projetos formulados pelo poder público no campo do desenvolvimento socioeconômico (CARVALHOSA, 2013, p. 356).

⁹⁰ CANOTILHO, 1998, p. 431.

⁹¹ LESSA; CAMP, 1998, p. 289.

⁹² E aqui sobressaem, em geral, directamente, as incumbências de promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial, das mais desfavorecidas, de operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, de eliminar progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e de eliminar os latifúndios e reordenar o minifúndio (MIRANDA, 2000, p. 386).

O fator teleológico de uma política econômica é disciplinar as atividades produtivas, para que elas se desenvolvam da forma mais eficiente possível, planejando a execução de seus objetivos, a fim de que os recursos econômicos, possam ser empregados de forma otimizada. Ela tenta evitar o desperdício e a diminuição da ineficiência, em razão da falta de planejamento, ordenando os fatores materiais da sociedade para que produzam o melhor resultado.

Se a política econômica não tiver sincronia com a constituição econômica, fornecendo as condições para que esta possa sair das esferas abstratas e ganhar formatação fática, esta última não passará de um texto retórico, sem nenhum tipo de perspectiva de concretização.⁹³ E não é qualquer política econômica que poderá efetivá-la, pois elas precisam apresentar conexão, de forma que a primeira seja um instrumento de efetivação da segunda. Além disso, a realização da constituição econômica precisa de medidas estruturais que enfoquem a micro e a macroeconomia, fornecendo as condições propícias para a maturação de tarefas que exigem alocação de recursos e fiscalização, por ponderável lapso temporal, dispensando medidas conjunturais não propícias à realização de materializações programáticas.⁹⁴

Como a realização da constituição econômica representa uma redistribuição de ativos sociais, em favor dos hipossuficientes, como ela mitiga a livre iniciativa, principalmente dos grandes *players* produtivos, impondo obrigações e disciplinando as atividades de largos setores, a sua efetivação sofre tenaz resistência do poder econômico, que procura dominar o poder político para que não haja condições de retirar essas promessas materiais da esfera do dever-ser.

Essas forças, principalmente na realidade brasileira, que não permitem acentuado grau de desconcentração de riqueza, tentam influenciar as políticas econômicas implementadas para que elas não alcancem os desideratos delineados pela constituição econômica. Elas tentam influenciar a formulação de planejamentos produtivos que tenham o sentido inverso da constituição econômica, entronizando postulados neoliberais que evitam ao máximo a intervenção estatal, e consideram o planejamento público um retrocesso econômico.⁹⁵ Quanto menos intervenção estatal houver, melhor para esses atores, que defendem políticas estatais que intervêm, minimamente, nas relações produtivas, mesmo depois do

⁹³ A palavra pode ser utilizada para faltar a existência de obrigações legais, como sustenta Mikhail Bakhtin: [...] a palavra, ao contrário, é neutra em relação a qualquer espécie de função ideológica específica. Pode preencher qualquer espécie de função ideológica: estética, científica, moral, religiosa (BAKHTIN, 1997, p. 37).

⁹⁴ CALEIRO, 2013/14, p. 27.

⁹⁵ O próprio Estado Nacional sofre mutações em seu poder de influenciar e gerir a vida social e econômica dos povos com a passagem do neoliberalismo de regulamentação para o de regulação. Os poderes públicos minimizaram suas forças naquelas áreas, e o regramento socioeconômico passou, especialmente, para os Estados Comunitários, Entes Internacionais e empresas transnacionais (CLARCK, 2008, p. 209).

legado keynesiano.⁹⁶ Defendem apenas intervenções mínimas, fazendo com que os recursos públicos sejam direcionados para a parte mais rica da sociedade.⁹⁷

Pode-se fazer uma defesa de que a política econômica, motivada pela exigência de racionalidade para um melhor aproveitamento dos ativos sociais, tenha uma natureza ideológica neutra, guiada pelos ditames da tecnicidade. Na verdade, ela expressa, nitidamente, uma opção política, que pode ser disfarçada em contornos técnicos e racionais para ocultar sua postura autocrática e burocrática, escondendo que o poder econômico domina o político, sem que a sociedade tenha condições de propugnar pela implementação da constituição econômica.⁹⁸

Portanto, o poder econômico tenciona de todas as maneiras a não efetivação da constituição econômica. Em nível ideológico, tenta desacreditar suas proposições, taxando-as de inexecutáveis, de onerosas e induzindo a crer que contribuiriam para aumentar a ineficiência das forças produtivas. E, em nível pragmático, como ela apenas pode ter uma concretização mínima, se houver a realização de prestações materiais efetivas, ele boicota todas as ações governamentais que tentem retirar as promessas de construção de um *welfare state* da seara retórica.⁹⁹

Devido à captura do poder político pelo poder econômico, as políticas públicas implementadas não têm a intenção de realizar a constituição econômica na parte dos comandos sociais, mas, sim, de beneficiar e proteger aqueles setores produtivos que mantêm uma relação mais íntima com as esferas de decisões políticas. Não há o interesse de planejamento para a obtenção de um maior crescimento, distribuindo renda para a sociedade. Sua finalidade, de forma preponderante, consiste em financiar os grupos de poder para a obtenção de vantagens econômicas.

Claro que, para a formatação de qualquer política econômica, devem contribuir todos os setores da sociedade, também devendo ela ofertar as melhores

⁹⁶ O sonho de S. Mill de um Estado com a intervenção mínima requerida apenas para a manutenção das regras do jogo desvaneceu-se, pois, pós-Keynes, estava oficialmente admitida a necessidade de o Estado entrar na substância do econômico para realizar o controle de algo que o mecanismo por si só não garantiria (LESSA, 1998, p. 289).

⁹⁷ FELITTE, 2017.

⁹⁸ É preciso, entretanto, tomar cuidado com o princípio da racionalidade, porque ele pode ser um disfarce para decisões burocráticas e autoritárias, na medida em que aqueles que tomam as decisões pretendem ser ideologicamente neutros, observando exclusivamente os ditames da razão técnica, da racionalidade econômica. Podemos com certa cautela falar na existência desses princípios quando discutimos os meios, os custos, mas quando o problema é o da escolha dos resultados a serem alcançados e de quem deve ser beneficiado, não se pode mais falar em racionalidade econômica com tanta facilidade. Nesse momento os critérios de justiça, para não falar nos puros e simples interesses de grupos e de classes, terão que necessariamente ser considerados (BRESSER-PEREIRA, 1988, p. 8).

⁹⁹ A palavra retórica foi utilizada no sentido designado por Schopenhauer de manipulação semântica: Manipulação semântica Quando o discurso é sobre um conceito geral que não tem um nome próprio e que deve ser designado figurativamente por uma metáfora é preciso escolher a metáfora que mais favoreça a nossa tese. Assim, por exemplo, na Espanha os nomes com que são designados os dois partidos políticos, *serviles e liberales*, foram, certamente, escolhidos por estes últimos (SCHOPENHAUER, 1997, p. 143).

condições para o desenvolvimento das forças produtivas. A problemática configura-se quando a política econômica privilegia o poder econômico em detrimento dos hipossuficientes, cerceando as condições para a construção de um projeto de nação, a fim de beneficiar interesses externos que estimulam, apenas, o setor financeiro e a agroindústria.¹⁰⁰

A luta para que a constituição econômica alcance patamares satisfatórios de eficácia não se reduz, apenas, a uma questão de supremacia da *Lex Mater*, ou a um compromisso com os excluídos sociais. Configura-se como uma questão muito mais ampla, que consiste em permitir um padrão mínimo de convivência social, delineando os contornos para que a sociedade possa olhar um horizonte diferente das crises institucional, política, econômica em que se encontra.¹⁰¹

5 Conclusão

Em meio ao caos da desigualdade social, momento histórico este no qual conflitos identitários, antagonismos ideológicos e desilusões com as metanarrativas se fazem presentes, a construção de uma identidade comum na sociedade se mostra como uma tarefa indispensável, pois, o contemporâneo período da pós-modernidade se mostra extremamente perturbado. Este profundo antagonismo termina por ocasionar uma enorme disfuncionalidade nas estruturas estatais, pois que, para qualquer organização política seria impraticável coexistir dentro deste cenário.

A Constituição pode se constituir nesse mínimo comum da sociedade, catalisando os seus anseios e desenvolvendo o sentimento de pertinência a uma entidade coletiva. Dentre esses mandamentos contidos na *Lex Mater*, dentro do fator teleológico de garantir uma pertinência social, destacam-se as normas da constituição econômica, que proporcionam uma determinada estruturação dos fatores produtivos, no que permite que direitos fundamentais, preponderantemente de natureza econômica, possam ser assegurados. Ofertando direitos sociais considerados imprescindíveis, esse antagonismo social se arrefeceria, no que fornece um estímulo maior para o desenvolvimento. Todavia, os comandos normativos deontológico, de per se, não ostentam essa potencialidade, como se voluntarismos normativos pudessem plasmar a realidade fática. Necessita-se de políticas econômicas que possam direcionar os fatores produtivos nesse desiderato, fazendo com que haja uma desconcentração de renda e a efetivação de políticas públicas para a inclusão de hipossuficientes.

¹⁰⁰ MONTAÑO, 2002, p. 41.

¹⁰¹ CLARCK; CÔRREA; NASCIMENTO, 2017, p. 683.

Por fim, chega-se a uma conclusão quase maniqueísta, na qual não há alternativa senão a de garantir a concretização da constituição econômica, através de políticas públicas, das quais resultarão na construção de uma sociedade mais igualitária. Aliás, quanto mais desigualdade houver dentro do corpo social mais espaço se abrirá à barbárie, embora não careça de esperar pelos bárbaros, uma vez que já estão presentes de maneira abundante no cotidiano da coletividade.

Economic Policy as an Instrument for the Realization of the Economic Constitution

Abstract: The present article has its central objective to analyze as the economic policy constitutes an essential element for the achievement of the economic constitution. In an era called postmodernity, the implementation of public policies for social inclusion configures itself as the common denominator to build a society without strong inequalities and more harmonious.

Keywords: Economic Constitution. Economic Policy. The Economic Policy as an Effective Instrument of Economic Constitution.

Referências

ADEODATO, João Maurício Leitão. *O problema da legitimidade: no rastro do pensamento de Hannah Arendt*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

AGRA, Walber de Moura. *Fraudes à Constituição: um atentado ao poder reformador*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000.

AMATO, Giuliano. Il Mercato nella Costituzione. In: ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI. *La Costituzione Economica*. Padova: CEDAM, 1997.

ARIÑO, Gaspar. *Economía y Estado*. Madrid: Marcial Pons, 1993.

BAKHTIN, Mikhail (Volochinov). *Marxismo e Filosofia da Linguagem*. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. Existe efetivamente uma constituição econômica? *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 10, n. 39, abr./jun., 2002.

BERCOVICI, Gilberto. *Entre o Estado Total e o Estado Social: atualidade do debate sobre direitos, estado e economia na República de Weimar*. 170 f. 2003. Tese (Livre-Docência). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Política Econômica e Direito Econômico. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 105, jan./dez., 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67907/70515>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. Política Econômica e Direito Econômico. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*. Belo Horizonte, a. 1, n. 1, mar./ago. 2012.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra: Universidade de Coimbra, v. 49, 2006. Disponível em: <[https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2 .pdf?ln=pt-pt](https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt)>. Acesso em: 27 abr. 2018.

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

- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os limites da política econômica. *Revista de Economia Política*. v. 8, n. 3, jul./set., 1988. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_os_limites_da_politica_economica.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2018.
- CALEIRO, Antônio B.R. *Notas de Política Econômica*. Departamento de Economia da Universidade de Évora. 2013/14. Disponível em: <https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/11417/1/texto_1to5.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2018.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- CARLI, Paolo de. Costituzione e Politiche di Promozione dei Soggetti Economici. In: ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI. *La Costituzione Economica*. Padova: CEDAM, 1997.
- CARVALHOSA, Modesto. *Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. (Coleção Obras Completas)
- CLARCK, Giovani; CÔRREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 71, jul./dez. 2017.
- CLARCK, Giovani. Política econômica e Estado. *Revista da Faculdade de Direito de Minas Gerais - Estudos Avançados*. Belo Horizonte, a. 14, n. 53, v. 22 (62), 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a14v2262.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- COMA, Martin Bassols. *Constitucion Y Sistema Economico*. Madrid: Tecnos, 1988.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- COMPARATO, Fábio Konder. Regime constitucional do controle de preços no mercado. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 97, jan./mar. 1991.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- CYRINO, André. Análise econômica da constituição econômica e interpretação institucional. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, v. 8, n. 15, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista16/revista15.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2018.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2004.
- DALLA VIA, Alberto. *Derecho Constitucional Económico*. 1. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.
- DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. *Revista da Universidade Federal do Paraná*. Curitiba: SER/UFPR, v. 41, n. 0, jul., 2004. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/38314/23372>>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- ESTEVES, João Luiz Martins. *A vinculação hermenêutica ao sentido ideológico do comando político-jurídico da constituição brasileira*. 268f. 2015. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- FELITTE, Almir. O mantra liberal do estado mínimo não conhece o brasil. *Justificando-Carta Capital*, 26 out., 2017. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/10/26/o-mantra-liberal-do-estado-minimo-nao-conhece-o-brasil/>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1977.
- FERREIRA, Pinto. *Democracia, globalização e nacionalismo*. Recife: Edição da Sociedade Pernambucana de Cultura e Ensino, 1999.
- FLEURY, Sonia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.7476/9788575412428>>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437/33212>>. Acesso em: 06 fev. 2018.
- GETELL, Raymond Garfield. *Political Science*. Boston: Ginn and Company, 1949.
- GIL DOMÍNGUEZ, Andrés. *Constitución Socioeconómica y Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2009.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- HORTA, Raul Machado. Constituição e ordem econômica e financeira. *Revista de Informação Legislativa*. v. 28, n. 111, jul./set. 1991. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175896>>. Acesso em: 07 maio 2018.
- IRTI, Natalino. *L'Ordine Giuridico del Mercato*. Roma-Bari: Laterza, 2001.
- KRESALJA, Baldo; OCHOA, César. *Derecho Constitucional Económico*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2009.
- LASSALE, Ferdinand. *Qué es Una Constitución*. Buenos Aires: Siglo Veinte Uno, 1969.
- LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936.
- LAUBADÈRE, André de. *Direito Público Econômico*. Tradução de Evaristo Mendes. Coimbra: Almedina, 1985.
- LESSA, Carlos. *O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia?* Campinas: UNICAMP, 1998.
- LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney (Supervisores); CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord.). *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008, v. 7. Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2018.
- LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, California: Goodyear, 1980.

- MAZZONI, Cosimo Marco. I Controlli Sulle Attività Economiche. In: GALGANO, Francesco; GENGHINI, Riccardo (direzione). *Trattato di Diritto Commerciale e di Diritto Pubblico Dell'Economia*. volume primo. Padova: CEDAM, 1977.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editores, 2000, v. 4.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; PRADO, Ney. Uma análise sistêmica do conceito de ordem econômica e social. *Revista de Informação Legislativa*. v. 24, n. 96, out./dez., 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181813>>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- MOREIRA, Egon Bockmann. Desenvolvimento econômico, políticas públicas e pessoas privadas: passado, presente e futuro de uma perene transformação. *Revista de Direito do Estado*, v. 3, n. 10, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/14130/9510>>. Acesso: 07 ago. 2017.
- MOREIRA, Vital. *A Ordem Jurídica do Capitalismo*. Coimbra: Centelha, 1973.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao Direito Econômico*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- PETERS, B. G. *The Politics of Bureaucracy*. White Plains: Longman Publishers, 1995.
- PRADO E SILVA, Adalberto (Org.). *Novo Dicionário Brasileiro*. São Paulo: Melhoramentos, 1965. v. 3
- REICH, Norbert. *Mercado y Derecho*. Tradução de Antoni Font. Barcelona: Ariel, 1985.
- RIOS, Sandra Polônia; VEIGA, Pedro da Mota. A América Latina frente aos desafios da globalização: ainda há lugar para a integração regional? In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (Edit.). *América Latina: desafios da democracia e do desenvolvimento - governabilidade, globalização e políticas econômicas para além da crise*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos sociais. In: DIMOULIS, Dimitri (Coord.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- SCHOPENHAUER, Arthur. *Como vencer um debate sem precisar ter razão*. Tradução de Daniela Caldas. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. Conceito e objeto do Direito Econômico. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 16, 1976.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. O Discurso Intervencionista nas Constituições Brasileiras. *Revista de informação legislativa*, v. 21, n. 81, jan./mar. 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181512>>. Acesso em: 06 fev. 2018.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 26 jan. 2018.
- TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Método, 2006.
- TAVARES, André Ramos. *Direito Econômico Diretivo: percursos das propostas transformativas*. 440f. 2015. Tese (Apresentada ao Concurso para Cargo de Professor Titular para o Departamento

de Direito Econômico, Financeiro e Tributário – Área de Direito Econômico e Economia Política) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

TAVARES, André Ramos. Planejamento e os planos setoriais dos diversos ‘mercados urbanos’. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, v. 19, 2017.

WEBER, Max. *Economia e Societ : Sociologia del Diritto*. Tradução de Pietro Chiodi e Giorgio Giordano. Milano: Edizione di Comunita, 1995. v. 3

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

AGRA, Walber Moura. A política econômica como instrumento para a realização da constituição econômica. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFF*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 161-184, set. 2018/fev. 2019.
