

Giovani Clark  
Leonardo Alves Corrêa  
Samuel Pontes do Nascimento

# CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BLOQUEADA

Impasses e alternativas



# **CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BLOQUEADA**

IMPASSES E ALTERNATIVAS

Giovani Clark  
Leonardo Alves Corrêa  
Samuel Pontes do Nascimento

**CONSTITUIÇÃO  
ECONÔMICA  
BLOQUEADA**

**IMPASSES E ALTERNATIVAS**



Teresina –PI

2020



**UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO PIAUÍ**

**Reitor**

José Arimatéia Dantas Lopes

**Vice-Reitora**

Nadir do Nascimento Nogueira

**Superintendente de Comunicação**

Jacqueline Lima Dourado

**Editor**

Ricardo Alaggio Ribeiro

**EDUFPI – Conselho Editorial**

Ricardo Alaggio Ribeiro (presidente)

Acácio Salvador Veras e Silva

Antonio Fonseca dos Santos Neto

Cláudia Simone de Oliveira Andrade

Solimar Oliveira Lima

Teresinha de Jesus Mesquita Queiroz

Viriato Campelo



**Editora da Universidade Federal do Piauí – EDUFPI**

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

CEP: 64049-550 – Bairro Ininga – Teresina – PI – Brasil

*Todos os direitos reservados*



**Diagramação**

Richard Veiga Editoração

**FICHA CATALOGRÁFICA**

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

Serviço de Processamento Técnico

C592c Clark, Giovanni.  
Constituição econômica bloqueada : impasses e alternativas / Giovanni Clark, Leonardo Alves Corrêa, Samuel Pontes do Nascimento. – Teresina : EDUFPI, 2020.  
96 p.

ISBN 978-65-86171-32-7

1. Constituição Econômica. 2. Democracia.  
3. Desenvolvimento. 4. Direito Econômico. 5. Pluralismo Produtivo. I. Corrêa, Leonardo Alves. II. Nascimento, Samuel Pontes do. III. Título.

CDD 341.378

## Apresentação

---

O presente livro é fruto das pesquisas realizadas por intermédio do Grupo de Estudos da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE) e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Econômico – Washington Peluso Albino de Souza, tendo como objeto investigar os bloqueios e impasses da Constituição Econômica brasileira de 1988, bem como as potencialidades de leituras críticas e emancipatórias do projeto constitucional. As pesquisas foram realizadas entre os anos de 2011 e 2020 e contaram com os esforços e a redação conjunta de três docentes de Programas de Pós-graduação em Direito distintos: Prof. Giovani Clark, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Prof. Leonardo Alves Corrêa, da Universidade Federal de Juiz de Fora e Prof. Samuel Pontes do Nascimento, da Universidade Federal do Piauí.

A obra foi dividida em quatro capítulos e os textos selecionados demonstram a coerência e a continuidade de nossa agenda de pesquisa. Todos os capítulos foram revisados e um deles é totalmente inédito. O primeiro capítulo tem como título: “Constituição Econômica e Democracia Econômica: entre as variedades de capitalismo e o pluralismo produtivo”; o segundo capítulo versa sobre “Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo”; já o terceiro capítulo apresenta “A Constituição Econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais”. Por fim, o quarto capítulo trabalha “O Direito Econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir”.

Assim sendo, a nossa produção intelectual, além de possuir como referencial teórico os ensinamentos do saudoso Prof. Washington Peluso Albino de Souza, introdutor do Direito Econômico no Brasil, no início dos anos 70 do século passado, “inova” em alguns temas da disciplina. Em quase uma década de investigações tivemos a oportunidade de contribuir com a disciplina nos seguintes pontos: 1) Diferentemente da Escola da Análise Econômica do Direito, as nossas pesquisas indicam que o pluralismo econômico – e não a uniformização jurídico-institucional

– é um marco da nossa Constituição; 2) O pluralismo pode ocorrer tanto do ponto de vista da diversidade do modo de organização jurídica e institucional do capitalismo (variedade de capitalismo), como da multiplicidade das formas de produção, distribuição, repartição e consumo em nossas sociedades; 3) A nossa Lei Maior de 1988 adotou o modelo produtivo plural (ou a democracia econômica), em face da ideologia constitucionalmente adotada, assim sendo, ela possibilita uma das variedades de capitalismo e outros modos alternativos de produção (cooperados, por exemplo), enquanto sistemas coexistentes; 4) Apesar da diversidade e do pluralismo, a Constituição Econômica sofreu um permanente processo de bloqueio originado nas forças do Poder Econômico nacional e internacional; 5) O Direito Econômico – apesar da sua fragmentação e debilidade nos últimos 30 anos – permanece como uma disciplina indispensável na compreensão das possibilidades e alternativas de superação da Constituição Econômica bloqueada. O atual Neoliberalismo de Austeridade constitui a principal adversidade histórica da disciplina, um desafio entre padecer e resistir.

Ademais, a obra inaugura uma nova fase de nossos trabalhos e produções intelectuais, juntamente com outros docentes da disciplina e simpatizantes, logicamente com velhos e novos desafios, pois continuaremos a lutar pela consolidação do Direito Econômico, sempre ameaçado pelas dificuldades históricas, constantemente entre jamais “morrer” pelo fogo das paixões políticas e preservar-se enquanto ciência jurídica. Agora, porém, estamos reunidos no recém-lançado Centro de Investigações em Direito Econômico Washington Peluso Albino de Souza, que objetiva abrir portas e horizontes para os esforços de todos aqueles que reconhecem a extraordinária contribuição do homenageado para a cultura jurídica nacional e da América Latina e a necessidade da preservação de seu legado de forma renovada, logicamente absorvendo e articulando as atividades dos Grupos de Estudos e Pesquisa inicialmente referidos.

O nosso abraço fraterno a todos.

Belo Horizonte, 03 de janeiro de 2020.

***Prof. Dr. Giovanni Clark***

***Prof. Dr. Leonardo Alves Corrêa***

***Prof. Dr. Samuel Pontes do Nascimento***

## Dos autores

---

**Giovani Clark:** Doutor, Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), nos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado, e da Faculdade de Direito da UFMG, no curso de Graduação.

**Leonardo Alves Corrêa:** Professor do Curso de Graduação e Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Doutor em Direito Público pela PUC Minas.

**Samuel Pontes do Nascimento:** Professor do Curso de Direito da UFPI e Coordenador do Núcleo de Pesquisa da Justiça da Universidade Federal do Piauí. Doutor e Mestre em Direito Público pela PUC Minas.

**Edição comemorativa ao centenário  
de nascimento de Celso Furtado**

**Edição comemorativa aos 40 anos do lançamento  
da clássica obra “Direito Econômico” de  
Washington Peluso Albino de Souza**

# Sumário

---

## Capítulo 1

### **CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E DEMOCRACIA ECONÔMICA: entre as variedades de capitalismo e o pluralismo produtivo, 11**

1. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo, 13
2. As variedades ou modelos de capitalismo, 17
3. A Constituição Econômica como moldura institucional: as variedades de capitalismo constitucionalmente admitidas, 23

## Capítulo 2

### **IDEOLOGIA CONSTITUCIONAL E PLURALISMO PRODUTIVO, 35**

1. A ideologia constitucionalmente adotada, 39
  - 1.1. A evolução histórica do conceito, 39
  - 1.2. O debate sobre a atualidade da “ideologia constitucionalmente adotada” no atual quadro hermenêutico-constitucional, 42
  - 1.3. Limites da proposta original da “ideologia constitucionalmente adotada”, 44
2. Estado de Direito e modelos de produção: entre a economia de mercado e a pluralidade produtiva não capitalista, 46
  - 2.1. Sistemas de produção alternativos, 50

3. Constituição Econômica brasileira e pluralismo produtivo: por uma nova leitura da ideologia constitucionalmente adotada, 53

### Capítulo 3

## **A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA ENTRE A EFETIVAÇÃO E OS BLOQUEIOS INSTITUCIONAIS, 60**

1. A construção da Constituição Econômica: um breve enquadramento histórico, 61
2. Para além do texto, a efetividade: a luta pela afirmação da normatividade da Constituição Econômica e o papel da Doutrina Progressista, 64
3. Da normatividade dirigente ao ataque neoliberal: ineficácia constitucional e bloqueios institucionais, 67
  - 3.1. Bloqueio via supressão do texto constitucional, 68
  - 3.2. Bloqueio institucional via omissão regulatória, 70
  - 3.3. Bloqueio institucional via a implementação da Economia Política da Austeridade, 72

### Capítulo 4

## **O DIREITO ECONÔMICO, O PIONEIRISMO DE WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA E O DESAFIO EQUILIBRISTA: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir, 78**

1. A hegemonia do paradigma da ideologia nacional-desenvolvimentista e a consolidação do Direito Econômico a partir da obra de Washington Peluso Albino de Souza, 79
2. As mutilações no Direito Econômico a partir do neoliberalismo de regulação, 85
3. Neodesenvolvimentismo, reformismo fraco e o Direito Econômico no início do século XXI, 88
4. Ruptura institucional e o neoliberalismo de austeridade: para onde caminhará o Direito Econômico?, 90

# Capítulo 1

## CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E DEMOCRACIA ECONÔMICA: entre as variedades de capitalismo e o pluralismo produtivo

### Introdução

---

A Constituição Econômica de 1988 representou a consolidação de um pacto político de construção de um projeto nacional de desenvolvimento centrado na afirmação dos direitos sociais, da democracia e da dignidade humana. Porém, apesar dos avanços da Constituição Cidadã, o ambiente político e econômico pós-redemocratização se mostrou absolutamente hostil ao processo de concretização dos comandos constitucionais.

O fim do socialismo real e a ascensão de governos conservadores nas principais nações centrais – em especial, Estados Unidos e Reino Unido – contribuíram

decisivamente para o aprofundamento da narrativa do fatalismo do livre mercado como o espaço mais eficiente de alocação de recursos. Nesse contexto, o Estado é visto como um obstáculo ao livre desenvolvimento do mercado. Ao longo da década de 90, nações semiperiféricas adotaram um receituário universal de reformas ditas modernizantes de suas economias: flexibilização das relações de trabalho, privatização das estatais, delegação de serviços públicos essenciais ao setor privado.

O argumento central dos organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio – resumia-se ao fato da imprescindibilidade das reformas constitucionais como condição de criação de um ambiente de negócios favoráveis. As nações semiperiféricas deveriam elaborar reformas em seus ordenamentos jurídicos de modo a convergir com os marcos regulatórios das economias centrais. Dito de outra forma, os capitalismo periféricos deveriam eliminar suas “imperfeições institucionais” e caminhar rumo ao único caminho possível e desejável: uma economia de livre mercado com baixa densidade regulatória. Na maioria dos casos, tais “imperfeições institucionais” representam direitos sociais (trabalhista, previdenciário, sanitário, educacional) ou empresas estatais estratégicas.

Nesse contexto político e econômico absolutamente adverso, uma nova teoria social emergiu como contraponto ao fatalismo do livre mercado. Trata-se da Teoria da Variedades de Capitalismos – ou simplesmente VoC –, uma agenda de pesquisa da História do Pensamento Econômico e da Economia Política Comparada que rejeitava a concepção segundo a qual existe um capitalismo puro a ser copiado e reproduzido em todas as partes do planeta. Ao contrário, segundo as pesquisas da VoC, a realidade evidencia que, em cada região, os capitalismo seguem rotas distintas, em razão de sua cultura, história e instituições sociais.

O presente trabalho tem como problema três indagações fundamentais: qual a relação entre a Democracia Econômica (CORRÊA, 2019), o capitalismo definido normativamente na Constituição Econômica e as diversidades de capitalismo historicamente possíveis? Qual o papel do Direito na busca pela superação do “modelo liberal-dependente”? Seria constitucionalmente legítima a transformação do “modelo liberal-dependente” em um “modelo liberal-democrático”, característico dos países anglo-saxões?

O referencial teórico deste trabalho é o diálogo entre a tradição teórica da Variedades de Capitalismos e a categoria de *ideologia constitucionalmente adotada*, de Washington Peluso Albino de Souza. Ademais, foi utilizado o método de pesquisa analítico substancial, defendido pelo mesmo autor. A hipótese aqui é a de que os estudos sobre a Democracia Econômica e a Constituição Econômica ganham um novo tipo de embasamento científico com a História do Pensamento Econômico e a Economia Política Comparada. Em síntese, o conceito de Democracia Econômica pode ser definido a partir de duas dimensões, de duas lentes teóricas diferentes, mas complementares: variedades **de** capitalismo e variedades **dentro** do capitalismo.

No primeiro caso, trata-se de compreender que não existe um único padrão universal de capitalismo, mas, ao contrário, diversas possibilidades de manifestação desse sistema produtivo, de acordo com as tradições, a cultura, as histórias e as normas jurídicas de uma nação. A Constituição Econômica – por meio da ideologia constitucionalmente adotada – apresenta uma moldura institucional a partir da qual os capitalisms podem, historicamente, concretizar-se de forma legítima. No segundo caso – variedades **dentro** do capitalismo – tem-se a necessidade de reconhecer as múltiplas formas de organização social e econômica a partir de outras lógicas, racionalidades e dinâmicas de reprodução. Isto é, as relações de troca mercantil são apenas uma das manifestações econômicas possíveis em uma sociedade democrática.

A ideologia constitucionalmente adotada em nossa Constituição Econômica reconhece a coexistência dessas múltiplas formas de organização do processo econômico<sup>1</sup>. Bercovici, ao analisar os debates jurídicos a República de Weimar, explica que o termo Democracia Econômica (*Wirtschaftsdemokratie*) era uma consequência do capitalismo organizado com o objetivo de promover o socialismo. Em nossa hipótese, a relação entre Democracia Econômica e a Constituição Econômica aponta para o reconhecimento das possibilidades da diversidade das estruturas institucionais, isto é, a variedade **dentro** e a variedade **de** capitalismo (BERCOVICI, 2003, p. 44).

Este artigo foi dividido em cinco partes. Além desta introdução e da conclusão, no primeiro tópico, versamos sobre a centralidade da noção de ideologia constitucionalmente adotada; a seguir, tratamos das variedades ou modelos de capitalismo na atualidade; e, no último tópico, analisamos como o aporte teórico das Variedades de Capitalismos pode contribuir para uma interpretação crítica da Constituição Econômica.

## 1. IDEOLOGIA CONSTITUCIONAL E PLURALISMO PRODUTIVO

---

Desde 1956, a partir de um longo ensaio escrito na Revista de Faculdade de Direito da UFMG, “O Princípio da Ambiguidade na configuração legal da Ordem Econômica”, Washington Peluso Albino de Souza, introdutor do Direito Econômico no Brasil, comprovou, cientificamente, tratando comparativamente o fato econômico

---

1. Ademais, o Prof. Barcellos de Souza (2014) apresenta a diferença entre variedades de capitalismo e variedades dentro do capitalismo no seu texto “Variedades de, dentro e no capitalismo”. O termo variedades dentro do capitalismo, segundo o autor, tem como referência o artigo de Bruff denominado “What about the elephant in the room? Varieties of capitalism, varieties in capitalism”. No presente trabalho, utilizamos a expressão “variedades dentro do capitalismo” para designar a coexistência de diferentes formas e padrões de organização de produção que operam em uma lógica distinta da mercantil.

nos textos constitucionais estrangeiros e nacionais vigentes na época, a existência da ambiguidade na sua constitucionalização (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2013, p. 274). Assim, ele buscou evidenciar que a ordem jurídica constitucional era constituída de comandos normativos originados de ideologias políticas distintas, de modo a fundar uma “ideologia constitucionalmente adotada”. A grande contribuição do Prof. Washington Peluso Albino de Souza foi esclarecer, de forma pioneira, que a ambiguidade constitucional não representava uma desordem ou um conjunto de normas contraditórias e inaplicáveis, mas sim uma ordem econômica apta a reconhecer a diversidade das concepções do mundo e a heterogeneidade da organização social e produtiva de seu tempo.

*Não se trata do sentido filosófico ou político amplo, de ideologia, nem mesmo de cada ideologia política geralmente referida, tal como a capitalista, a socialista, a comunista etc. Independentemente dessa configuração, referimo-nos aos princípios que sejam fundamentais na ordem jurídica considerada, mesmo que isoladamente se identifiquem com alguma daquelas ideologias políticas acima referidas.*

*A ideologia a que nos referimos é aquela definida, em Direito Positivo, no Estado de Direito, pela Constituição vigente, em cada época e em cada país. Por isso, a definimos como “ideologia constitucionalmente adotada”. Fica estabelecida, pois, a diferença entre esta e a que se possa entender por ideologia dos modelos teóricos tradicionais, ou seja, conjuntos de ideias, de princípios ou de teorias destinados a explicar, abstratamente, a organização social, a estrutura política e assim por diante (SOUZA, 2017, p. 28-29).*

Ao longo do século XX, portanto, as Constituições apresentaram expressamente um conjunto de comandos articulados, sobretudo em um título ou capítulo denominado de Constituição Econômica. É verdade que as Constituições Econômicas não se limitavam a tais ditames reunidos em títulos ou capítulos expressos, na medida em que a juridicização constitucional do fenômeno econômico encontrava-se dispersa por todo o texto. As Constituições Econômicas apresentavam metas e objetivos que vinculavam materialmente as ações governamentais, as deliberações do Legislativo e as decisões judiciais. Entretanto, conforme dito acima, as Constituições Econômicas não positivaram uma única opção ideológica e política, mas, ao contrário, a diversidade de visões e valores acerca da organização de uma vida boa em comunidade. Em resumo, a Constituição Econômica não é fruto de uma purificação ideológica, mas sim o produto da construção dialética das múltiplas forças participantes e influentes na constituinte originária.

Partindo deste sólido edifício teórico de Washington Peluso Albino de Souza, é possível adotar uma nova perspectiva para essa categoria analítica fundamental, a “ideologia constitucionalmente adotada”, incluindo um conceito de diversidade

de modelos de organizações e instituições econômicas denominado de *pluralismo produtivo* (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2013). Dito de outra maneira, a Constituição Econômica reconheceu um modelo produtivo plural, possibilitando a coexistência de vários arranjos e sistemas de produção (cooperativo, associativo, estatal, comunitário) e não apenas o mercantil-capitalista. Nessa perspectiva, uma visão aberta e plural do modelo produtivo significa o reconhecimento de uma das dimensões da democratização da ordem econômica, ou seja, a ideia segundo a qual a Democracia Econômica relaciona-se diretamente com o acolhimento constitucional da diversidade de modos de organização produtiva.

*Os comandos jurídicos plurais do texto constitucional brasileiro, incluindo a sua Constituição Econômica, possuidor de normas vinculantes de diversas matrizes ideológicas políticas que participaram da sua elaboração, constroem uma ideologia constitucionalmente adotada a ser implementada necessariamente na realidade socioeconômica e ambiental nacional, seja pela sociedade (incluindo os agentes privados da economia), seja pelo aparelho estatal. A nossa Constituição Econômica, portanto, não adotou, logicamente, somente o capitalismo como forma de produção, mas apenas o admite como uma delas, e dentro de limites constitucionais – inclusive com o dever/poder estatal de atuar na vida social, econômica e ambiental. Aliás, bem ao contrário do que pregam os defensores da escola da análise econômica do direito, que desvirtuam a aplicação e interpretação do direito.*

*Temos assim, nos conteúdos jurídicos da nossa ordem econômica constitucional, comandos (expressos e implícitos) que admitem/apoiam outras formas de produção (as acima citadas, por exemplo), convivendo entre si, não se limitando ao reducionismo da forma produtiva baseada nos meios privados e à exploração paga do trabalho. Em síntese, adotamos o pluralismo produtivo em decorrência lógica de termos garantido constitucionalmente uma sociedade plural (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2013, p. 292).*

Seguindo a tradição dos textos constitucionais republicanos brasileiros, o atual também possui uma Constituição Econômica formal, e os arts. 170 a 192 são o seu núcleo. Contudo, outros comandos devem ser inseridos nela, como: o preâmbulo no qual se estabelece que devemos assegurar uma sociedade pluralista (inclusive no modelo produtivo) e desenvolvida; o art. 3 que institui entre os objetivos da República brasileira garantir o desenvolvimento nacional, e não o crescimento modernizante (BERCOVICI, 2005, p. 53); bem como os arts. 24, I e V, e 30, I e II, que estabelecem a competência da União, Estados e Municípios para legislar sobre Direito Econômico (CLARK, 2001, p. 89-102).

A Constituição Econômica brasileira de 1988, ao adotar comandos jurídicos de ideologias distintas (nacionalista, liberal, social democrata, intervencionista

etc.), adota um modelo produtivo plural (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2013, p. 292) e, consequentemente, a coexistência de sistemas de produção diferentes e conviventes entre si, sem qualquer tipo de eliminação predatória. Trata-se do reconhecimento de que a lógica mercantil não é a única existente em nossa sociedade (POLANYI, 1980). Em uma Democracia Econômica, há outras lógicas, racionalidades e formas de organização produtiva, isto é, uma variedade **dentro** do capitalismo.

O sistema de produção baseado na propriedade privada e na obtenção de lucro foi admitido com uma série de limitações e imposições (conforme a modelagem constitucional), inclusive com a necessária intervenção estatal direta e indireta no domínio socioeconômico, seja nas atividades econômicas em sentido estrito e serviços públicos (GRAU, 2010, p. 92), bem como em outros sistemas alternativos e paralelos.

No Brasil contemporâneo, entretanto, a consolidação de um agressivo programa de austeridade econômica patrocinada pelo Governo Federal se propõe a proporcionar as bases para uma nova ordem econômica liberalizante, por meio da adoção de um conjunto de reformas que visam congelar os investimentos sociais, flexibilizar as normas trabalhistas e privatizar os setores estratégicos da economia nacional. O pluralismo produtivo reconhecido pela “ideologia constitucionalmente adotada” (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2013) é substituído pela pretensa pureza do livre mercado, na qual o único modelo econômico possível politicamente e admitido juridicamente é a troca mercantil capitalista.

Ao lado do estudo da variedade **dentro** do capitalismo, ou seja, o pluralismo produtivo (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2013), uma compreensão crítica da relação entre Democracia Econômica e Constituição Econômica demanda uma reflexão sobre as variedades **de** capitalismo. A partir das contribuições da História do Pensamento Econômico e da Economia Política Comparada, uma nova agenda de pesquisa se consolidou na década de 90 do século XX, segundo a qual o capitalismo é estudado à luz de um recorte geográfico, em sua diversidade institucional e heterogeneidade cultural e histórica. De fato, dentro de uma concepção de Democracia Econômica, o capitalismo não é um modelo puro, único e global, no qual existe um receituário universal acerca da “mínima” intervenção estatal no domínio socioeconômico, ambiental e tecnológico, como pregam e atuam os defensores atuais do neoliberalismo de austeridade<sup>2</sup> (AVELÁS NUNES, 2012, p. 126-138) na América Latina, na África e nas nações europeias de desenvolvimento intermediário (SANTOS, 2012, p. 31-36).

---

2. Com o fim do socialismo real, da guerra fria, com a revolução tecnológica, e da primeira fase do neoliberalismo, de regulamentação (SOUZA, 2017, p. 315), caiu por terra a anterior conjugação de forças sociais e a relação capital e trabalho. Na regulamentação, dos anos 30 até os 90 do século passado, o Estado intervia no domínio social e econômico, seja diretamente na figura destacada de empresário (realização de serviços públicos e atividades econômicas estratégicas); seja indiretamente, por intermédio das normas jurídicas de planejamento, indução, preço mínimo, dentre outras, buscando construir o Estado Social ou caricaturas (CLARK, 2008a, p. 208-209). Já nesse período podemos identificar

No próximo item, analisaremos o desenvolvimento dessa agenda de pesquisa e em que medida o estudo das Variedades de Capitalismos (VoC) apresenta-se como uma importante contribuição teórica para o estudo da Constituição Econômica.

## 2. AS VARIEDADES OU MODELOS DE CAPITALISMOS

---

A tese de Francis Fukuyama sobre o “Fim da História” simboliza o ambiente político, social e acadêmico no início dos anos 90 do século passado. Em linhas gerais, Fukuyama (1992) afirma que a associação entre capitalismo e democracia liberal constitui um modelo societário que representa o ápice do desenvolvimento social e econômico. Para o autor, a história da humanidade comprova que entre todas as alternativas e regimes que surgiram (monarquia, aristocracia, teocracias religiosas, ditaduras fascistas e comunistas), a democracia liberal foi a única que permaneceu intacta até o fim do século XX (FUKUYAMA, 1992, p. 80). A vitória do capitalismo representaria, assim, o fim do debate sobre a viabilidade de novas alternativas de organização social, política e econômica.

---

as variedades do capitalismo, tanto das nações desenvolvidas ou em desenvolvimento, e as intervenções estatais socioeconômicas são necessárias, a fim de manter os pilares e dar continuidade às economias “de mercado” e amainar as pressões sociais dos trabalhadores. Já na segunda fase do neoliberalismo, de regulação (SOUZA, 2017, P 315), o Estado muda a técnica de intervenção, a partir dos anos 90, passando diversos serviços públicos e atividades econômicas estratégicas ao setor privado lucrativo, reduzindo consideravelmente o Estado empresário, contudo criando as Agências Reguladoras, principalmente para os serviços estatais. Há ainda a modificação/ampliação das normas jurídicas em prol do dito mercado (CLARK, 2008a, p. 208-209). As variedades do capitalismo são mais destacadas, mesmo porque as nações desenvolvidas não seguem à risca o receituário do “Consenso de Washington”. Um exemplo é a permanência do Estado empresário em áreas estratégicas e serviços públicos. Já na atual fase do neoliberalismo de austeridade, iniciada no Brasil em 2015, a técnica de intervenção no domínio socioeconômico se modifica novamente, traduzindo-se nas seguintes ações: ampliam-se as privatizações (rumo à quase liquidação do Estado empresário); dilata-se a instituição de parcerias públicas e privadas, a fim de eliminar o risco privado e garantir o lucro do capital; e mudam-se as normas jurídicas (marcos regulatórios) aumentando a força de imposição das empresas (grandes) nas relações com trabalhadores, consumidores e Estado. Tudo seguindo a trilha anarcocapitalista (MIGUEL, 2006, p. 95), objetivando quase o “fim completo” do Estado, todavia ainda precisando dele e não o eliminando, pois a sua força policial e o Direito Penal positivo são necessários, a fim de combater rebeldes, inconformados e “inimigos” (SERANO, 2016, p. 49-50). Os modelos de capitalismo ainda ficam acentuados, como nas nações escandinavas e suas políticas públicas em prol do Estado Social, exemplificando a Noruega (CAMARGO, 2016, p. 651-652). Ressaltamos que as duas recentes fases do neoliberalismo, seja de regulação, seja de austeridade, explicitam, via senso comum e midiático, no Brasil, por exemplo, a existência de um único capitalismo e global. Assim sendo, como referimos anteriormente, “todas as nações”, principalmente aquelas em desenvolvimento, devem tomar as mesmas medidas de política econômica e social, conforme os ditames do Consenso de Washington dos anos 90, de menos Estado e mais “mercados”, digamos, de mais oligopólios privados.

É exatamente nesse contexto de fatalismo histórico e econômico que emerge uma nova corrente do pensamento social no seio da História do Pensamento Econômico e da Economia Política Comparada, denominada de Variedades de Capitalismos. Diferentemente da visão segundo a qual estamos condenados à inexorabilidade de um único modelo universal e puro de organização social, os autores dessa tradição se propõem a ressaltar que o próprio capitalismo se manifesta – geográfica e culturalmente – a partir de diferentes arranjos e instituições. Assim, a ideia do capitalismo como um sistema único e universal é substituída pela compreensão da coexistência de diferentes modelos de capitalismos<sup>3</sup>.

Os estudos de Peter Hall e David Soskice (2001), na obra *Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, representam uma das referências seminais dessa tradição teórica. Hall e Soskice (2001) identificam dois tipos básicos de capitalismos nas economias avançadas: a economia liberal de mercado (LMEs), representada pelos EUA, e a economia de mercado coordenada (CMEs), simbolizada pela Alemanha.

Hall e Soskice, a partir de três problemas fundamentais (salário, emprego e produtividade), propõem-se a pesquisar e catalogar os diferentes tipos de organização capitalista. Nessa perspectiva, os autores elegem cinco estruturas institucionais como critérios de investigação: (I) relações industriais, (II) sistema de qualificação e treinamento, (III) sistema de governança corporativa relacionada aos instrumentos de financiamento empresarial, (IV) relações internas de trabalho e, por fim, (V) o relacionamento interfirmas. Uma nação será classificada como “economia liberal de mercado” ou “economia de mercado coordenada” de acordo com sua resposta aos critérios acima identificados. De forma geral, nos países classificados como “economia liberal de mercado”, as empresas possuem estratégia de curto prazo e orientação a partir de uma lógica de grande concorrência. Por outro lado, na “economia de mercado coordenada”, a concorrência existe evidentemente, mas é mediada por outros atores, interesses e estratégias, como bancos nacionais, sindicatos e o próprio Estado.

Assim, por exemplo, no critério “relações industriais”, Hall e Soskice (2001, p. 19) identificam grandes diferenças entre o modo de regular os conflitos pelo aumento de salário, pelos benefícios ou pela melhoria das condições laborais. Nas nações de “economia liberal de mercado”, o conflito entre capital e trabalho se desenvolve de forma descentralizada em cada unidade de produção, de modo que a flexibilização das negociações resultaria em um menor peso dos sindicatos e uma prevalência da valorização da “autonomia” das partes. Por outro lado, nas nações de “economia de mercado coordenada”, o debate sobre as condições de salários e

---

3. É verdade, porém, que o tema das variedades de capitalismo já era abordado, ainda que em outra perspectiva, por autores como Florestan Fernandes, ao debater sobre as especificidades do tipo de capitalismo na América Latina, que floresceu em razão da “modernização do arcaico” (FERNANDES, 1975, p. 42)

benefícios é altamente regulado e, conseqüentemente, os sindicatos patronais e dos trabalhadores assumem um papel central na dinâmica de negociação salarial.

Seria um equívoco entender que no modelo de “economia liberal de mercado”, o Estado não se faz presente como agente regulador da economia. A verdade é que em ambos os casos existe a intervenção estatal planejada direta e indiretamente, seja no campo industrial, seja no campo da inovação e da tecnologia. A “economia liberal de mercado” e a “economia de mercado coordenada” não se diferem a partir do critério “presença ou ausência” do Estado, pois a ação estatal estará presente em qualquer modelo de capitalismo. O que diferencia os modelos de capitalismo são os instrumentos e as estratégias utilizados para a organização da atividade econômica, conforme demonstram Delgado et al (2010):

*Assim, nas formas liberais, o predomínio do mercado nos processos de coordenação tornaria as empresas mais sensíveis a incentivos propriamente financeiros, ao passo que, nas formas coordenadas, a presença de associações vigorosas, capazes de assegurar a lealdade de seus membros para ações concertadas, favorece o desenvolvimento de disposições cooperativas por parte das empresas sem que o impacto sobre os custos seja tomado como a variável mais importante. No limite, diversos instrumentos de política industrial e tecnológica são usados indiferentemente por todos os países, porém, nas formas liberais, os incentivos fiscais e subsídios tendem a dispor de maior relevância, além de políticas como as compras governamentais, que permitem a redução da incerteza nos investimentos privados, por intermédio de mecanismos de mercado. Nas formas coordenadas, é mais provável que prosperem programas de cooperação entre as empresas, e destas com o Estado, para o alcance de determinadas metas, não obstante a ocorrência de incentivos financeiros imediatos (DELGADO et al., 2010, p. 963).*

Independentemente das duas variedades básicas apresentadas acima, em ambas existe uma ação planejadora do Estado, normalmente via legislação e instituições públicas, por intermédio de prêmios, concessão de créditos, renúncias fiscais, compras públicas, agências reguladoras, manutenção/ampliação de infraestrutura, empresas estatais, laboratórios públicos, parcerias do Estado com grandes ou/e pequenas/médias empresas etc. Em síntese, as políticas públicas de fortalecimento da indústria, do trabalho, da inovação e do financiamento fazem parte das estratégias de “evolução” dos capitalisms das nações centrais e periféricas.

Os estudos da VoC de Hall e Soskice (2001) representam uma abordagem teórica na qual as variedades de capitalisms são compreendidas a partir da heterogeneidade do comportamento dos agentes, ou seja, os autores adotam a empresa – e suas diferentes estratégias de coordenação do processo produtivo – como unidade de análise metodológica para analisar a diversidade das formas de organização dos capitalisms.

No artigo *Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America*, Ben Ross Schneider (2009) propõe reproduzir a metodologia de Hall e Soskice nos estudos de países em desenvolvimento da América Latina. Para Schneider (2009) – centrado ainda na empresa como unidade metodológica – existiria um novo tipo de capitalismo na América Latina denominado “economias de mercado hierárquico”, as HMEs.

Schneider (2009), então, reconhece como características centrais das economias de mercado hierárquico: a) diversificação de grupos empresariais; b) presença dominante de empresas multinacionais; c) baixa qualificação da força de trabalho; d) relações de trabalho atomizadas, ou seja, a maioria dos trabalhadores possuem vínculos precários e provisórios com as empresas.

Apesar das grandes contribuições de Hall e Soskice (2001) e Schneider (2009) para o desenvolvimento da Variedades de Capitalismos, o certo é que suas análises – ao focarem no comportamento da empresa como referencial metodológico para se compreender as diversidades de capitalisms – desconsideram a relevância da variável do Estado como um ponto central na reflexão sobre a heterogeneidade dos modos de organização capitalista.

A crítica sobre a ausência da variável estatal na análise VoC promoveu uma nova onda de pesquisas e classificações sobre a diversidade de capitalisms. Nessa nova linha de estudos, o Estado é introduzido como variável central na determinação dos diferentes tipos de arranjos e estruturas institucionais dos capitalisms<sup>4</sup>.

Luiz Carlos Bresser Pereira (2011) apresenta uma nova classificação de modelos de capitalismo partindo de uma análise da intervenção estatal nos domínios econômico e social, não se restringindo às políticas públicas industrial, de inovação e tecnológica. Ao ampliar o escopo e critério de análise, o estudo de Bresser Pereira apresenta uma possibilidade de diálogo mais profícuo com a teoria da Constituição Econômica.

Para Bresser Pereira (2011), o processo produtivo capitalista não é único, global e autorregulado, segundo o qual o modelo americano seria o ideal a ser perseguido pelas nações em desenvolvimento, como advogam os defensores do neoliberalismo de regulação (CLARK, 2008a, p. 208-209) ou da austeridade na América Latina, mas são os fatores políticos e jurídicos que determinarão as suas variedades institucionais. Para o autor, a diversidade do atual sistema de produção pode ser representada

---

4. Vários são os autores que empreenderam esforços em uma análise contextualizada na qual o Estado é uma peça analítica fundamental. Destaca-se o trabalho de Delgado (2009). A partir de um recorte dos países periféricos e semiperiféricos, Delgado (2009) destaca que as políticas desenvolvimentistas representam uma característica central e convergente entre diversos países. Ao propor uma análise comparativa entre o caso sul coreano e o brasileiro, Delgado sugere uma nova classificação, na qual o capitalismo na Coreia do Sul seria do tipo de economia de mercado de coordenação estatal e, no Brasil, uma economia de mercado de coordenação liberal-corporativa.

por cinco modelos de capitalismo, sendo ainda possíveis outras configurações e arranjos institucionais.

Diferentemente da tradição de Hall e Soskice (2001) e Schneider (2009), Bresser Pereira se vale de uma variável política para a análise da diversidade de capitalismo: “a decisão histórica sobre o caráter e o grau da intervenção do Estado” (PEREIRA, 2011, p. 07). Nessa perspectiva, Bresser Pereira (2011, p. 05-06) visualiza três modelos básicos de capitalismo nas nações desenvolvidas: “modelo liberal-democrático”, “modelo social ou europeu” e o “modelo japonês de integração social endógeno”. Assim ele apresenta as suas diferenças:

*No modelo liberal-democrático, a intervenção do Estado é a menor possível. E sempre minimizada em termos de discurso – o discurso neoliberal. O Estado tem papel limitado na área dos serviços sociais de educação e saúde e na de proteção ou previdência social. A proteção “trabalhista”, ou seja, as leis de proteção do trabalho cujo custo recai sobre as empresas e não sobre o Estado, é mínima. O número de empresas estatais é mínimo. A regulação das empresas, limitada. Individualismo, inovação tecnológica e competição prevalecem sobre a cooperação e a solidariedade social. No modelo socialdemocrata, o poder da classe profissional, em especial da burocracia pública, é maior do que no modelo anglo-saxão.*

*A intervenção do Estado ocorre tanto ao nível da produção ou da política industrial quanto na área da proteção do trabalho e no fornecimento gratuito ou quase de serviços sociais consumidos coletivamente. Embora entre os países europeus que se situam neste grupo alguns sejam “mais” sociais do que outros porque garantem mais extensiva e efetivamente os direitos sociais, prefiro, no nível agregado em que estou pensando, não distinguir o capitalismo renano do escandinavo: são todos socialdemocratas; buscam a integração e construção de solidariedade através da regulação pelo Estado. Este modelo convergiu para o modelo anglo-saxão nos anos neoliberais, mas continua ainda muito diferente. Depois da crise financeira global de 2008, se houver mais convergência, será na outra direção, na medida em que essa crise foi essencialmente uma crise do neoliberalismo.*

*Já no modelo japonês de capitalismo, o Estado deixa a proteção social por conta das famílias e das empresas, portanto, por conta das tradições ou do espírito de solidariedade partilhado em seu seio. Este modelo de capitalismo caracteriza-se por uma igualdade econômica maior do que a existente na Europa, mas, em compensação, não conta com as instituições do Estado Social. A segurança individual fica por conta da família e da empresa. Esse modelo também convergiu em vários aspectos para o modelo liberal. Por exemplo, a garantia do emprego para a vida nas empresas, que talvez seja a característica mais específica desse modelo, está desaparecendo. Mas o capitalismo existente*

*no Japão continua muito diferente tanto do modelo liberal quanto do modelo social ou europeu. Não discutirei aqui esse modelo porque é muito distante do existente no Ocidente. O papel da burocracia pública e das grandes burocracias privadas no seio das grandes empresas é central. Este modelo entrou em crise no Japão em 1990, e desde então não logra retomar o crescimento (BRESSER PEREIRA, p. 2011, p. 08-09).*

Já em relação às nações em desenvolvimento, Bresser Pereira (2011) apresenta os dois modelos restantes, ou seja, o “desenvolvimentista asiático” da China e da Índia, e o “liberal-dependente” do Brasil e da África do Sul.

*Entre os países em desenvolvimento, o modelo desenvolvimentista asiático se caracteriza pela existência informal de uma estratégia nacional de desenvolvimento – um sistema de leis, políticas públicas, acordos e entendimentos visando criar oportunidades de investimento lucrativo para os empresários –, por uma forte intervenção do Estado na economia, de forma a tornar essa estratégia operativa, e por um baixo nível de proteção do trabalho. Esse modelo é naturalmente inspirado no modelo japonês.*

*O “modelo liberal-dependente”, finalmente, caracteriza-se pelo caráter dependente em diversos graus de suas elites e pela falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Do ponto de vista da estrutura social, este modelo se caracteriza pela aliança política entre uma burguesia industrial nascente e uma burocracia pública e privada também nascente. Em uma primeira fase, o Estado além de indutor do desenvolvimento econômico, é produtor, porque se encarrega da poupança forçada e dos investimentos que exigem grandes capitais e proporcionam retorno lento. Nessa fase, o caráter profissional ou tecnoburocrático do capitalismo é muito claro. Em uma segunda, depois de se formar um sistema empresarial poderoso, o Estado reduz seus investimentos, mas continua a ter um papel indutor importante. E, em alguns casos, como o do Brasil, caracterizado por elevado grau de desigualdade, desenvolve compensatoriamente um sistema de proteção social amplo [...] (BRESSER PEREIRA, 2011, p. 09-10).*

Os modelos apresentados acima podem ser questionados, sobretudo quanto à real dimensão do poderio do Estado na intervenção no domínio socioeconômico no plano interno e externo, bem como da correlação de forças (capital e trabalho) na construção dos ditos modelos. Contudo, independentemente dos tipos apresentados, existe intervenção estatal, planejada e contínua, das nações desenvolvidas em seus modelos de capitalismo, por intermédio de políticas públicas centradas ou não nas empresas (públicas ou privadas), conforme suas realidades, organização administrativa, arranjo institucional e sistema jurídico.

Já nas nações em desenvolvimento, a realidade é outra. Enquanto as de “modelo desenvolvimentista” incrementam políticas públicas endógenas voltadas ao modelo de desenvolvimento autônomo e à conquista real da soberania econômica, as de “modelo liberal dependente” ampliam e perpetuam suas ações de subordinação, inclusive por intermédio das políticas estatais, dentro do padrão neocolonial (FERNANDES, 1975, p. 15), mesmo contrariando seus ditames constitucionais, sobretudo nesses tempos de neoliberalismo regulador (até 2014 no Brasil) e, atualmente, de austeridade.

A grande contribuição dessa tradição teórica é desconstruir a visão segundo a qual o capitalismo se manifesta universalmente em um único padrão de organização produtiva. Ao contrário, a ideia de que existe um capitalismo puro e universal nada mais é que o resultado de uma narrativa hegemônica que as elites econômicas e políticas pretendem impor como o único caminho possível. Diferentemente do discurso dominante, os múltiplos capitalismos representam, na verdade, a diversidade das relações materiais de produção e dos padrões culturais de cada nação. Em outras palavras, inexistente o capitalismo como padrão absoluto, mas há diversos capitalismos que se concretizam de acordo com cada realidade histórica e cultural.

É evidente a importância desse aporte teórico construído pelos pensadores da História do Pensamento Econômico e da Economia Política Comparada. Todavia, ainda são raros os estudos que buscam refletir sobre o impacto da questão das variedades de capitalismo na pesquisa jurídica. No próximo item, analisaremos em que medida compreender a ordem econômica à luz do debate sobre os diversos modelos de capitalismo pode contribuir para uma interpretação crítica da Constituição Econômica à luz da noção de Democracia Econômica.

### **3. A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA COMO MOLDURA INSTITUCIONAL: AS VARIEDADES DE CAPITALISMOS CONSTITUCIONALMENTE ADMITIDAS**

---

Qual a relação entre o capitalismo definido normativamente na Constituição Econômica e as diversidades de capitalismo possíveis historicamente? Qual o papel do Direito na busca pela superação do “modelo liberal-dependente”? Seria constitucionalmente legítima a transformação do “modelo liberal-dependente” em um “modelo liberal-democrático”, característico dos países anglo-saxões?

O diálogo entre a Teoria da Constituição Econômica e a Economia Política Comparada representa um campo fértil de reflexões, conforme demonstram as indagações acima. O objetivo, nesta seção, é apresentar as hipóteses sobre as questões-problemas do presente trabalho.

A primeira grande contribuição das VoC para a pesquisa jurídica – em especial para a reflexão sobre a Constituição Econômica – é apresentar uma crítica à concepção segundo a qual o capitalismo é um modelo único e universal. Assim, ao afirmar que o capitalismo é um processo que se concretiza de forma plural em cada sociedade, essa linha do pensamento desconstrói a naturalização das relações econômicas, tão comum no contexto do pensamento jurídico.

De fato, o pensamento jurídico tradicional tem grande dificuldade em perceber os capitalisms como uma economia impura (REIS, 2009, p. 35). A economia como um “processo da vida”, nas palavras de Veblen (1994), caracteriza-se pela incerteza, imperfeição e heterogeneidade de trajetórias históricas. A organização produtiva e social dos países não é convergente em uma única rota histórica, seja em razão de questões endógenas ao próprio sistema (a complexidade da estrutura produtiva, o tamanho e a dinâmica do mercado interno, a existência ou não de uma estratégia nacional de desenvolvimento, o estágio de consolidação da rede de proteção social, a cultura empresarial, a tradição e os costumes dos agentes econômicos) ou exógenas (o grau de dependência do mercado externo, a capacidade de resiliência no contextos das crises cíclicas do mercado mundial e o nível de submissão aos organismos internacionais).

O Direito, por sua vez, possui um papel central na definição da trajetória de um tipo de capitalismo específico. As normas jurídicas desempenham uma função essencial na organização e expansão de qualquer modelo capitalista, pois cabe ao Direito criar um conjunto de instituições fundamentais para a reprodução do próprio sistema de produção (propriedade privada, livre iniciativa e concorrência, liberdade na contratação de mão de obra) e, ao mesmo tempo, regras de proteção aos vulneráveis cuja função principal é minimizar os impactos decorrentes do custo social inerente ao capitalismo.

Ao estabelecer critérios e limites jurídicos ao modo de acumulação de capital, bem como diretrizes e objetivos ao Estado nas funções de regular, planejar, fiscalizar, induzir ou atuar diretamente na economia via empresas estatais, a Constituição Econômica determina uma *moldura institucional* a partir da qual as diversidades de capitalisms podem legitimamente se consolidar em cada país.

Parece-nos que a imagem de uma moldura simboliza corretamente a relação entre a Constituição Econômica e as variedades de capitalismo, pois a moldura nada mais é do que uma armação que enquadra e delimita as várias possibilidades de um artista. Da mesma forma, a Constituição Econômica estabelece uma demarcação – não física, mas institucional – na qual as políticas econômicas podem se concretizar. Devemos ressaltar que a Constituição Econômica não define em detalhes um tipo específico e fechado de capitalismo, mas uma moldura institucional na qual um governo – democraticamente eleito – poderá implementar suas políticas econômicas para a consolidação de um tipo ou modelo de capitalismo.

A Constituição Econômica como *moldura institucional* possui duas funções explícitas: de um lado estabelece limites ao processo de acumulação do capital, ou seja, as reformas constitucionais e as políticas econômicas não podem subverter essa moldura institucional em nome da eficiência econômica, como desejam certos segmentos fundamentalistas da Análise Econômica do Direito. Por outro lado, a *moldura institucional* também estabelece programas e metas que vinculam materialmente a implementação de políticas públicas. Nessa perspectiva, a *moldura institucional* da Constituição Econômica é uma categoria analítica que completa o conceito já consagrado de ideologia constitucionalmente adotada, de Washington Albino de Souza.

É indispensável reconhecer, portanto, que múltiplos capitalismo podem emergir da Constituição Econômica, desde que dentro das possibilidades daquilo que denominamos de *moldura institucional*. Dentro dessa *moldura institucional* haverá sempre espaço para a discricionariedade política na formulação e implementação de políticas públicas que, inevitavelmente, influenciarão a consolidação de um dos modelos de capitalismo possíveis.

Mas a indagação inicial ainda persiste: seria legítimo que um governo democraticamente eleito adotasse políticas econômicas visando à transformação do sistema constitucional em um modelo ultraliberal? A ideia de *moldura institucional* não representa uma camisa de forças que impossibilita a adoção de um capitalismo desregulamentado?

Nesse ponto, torna-se fundamental resgatar a ideia de Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, segundo a qual a legitimidade e a efetividade da Constituição são produtos dos processos de conflitos políticos na esfera pública. Isto é, de acordo com Oliveira (2017, p. 118), ao falarmos em legitimidade constitucional, o que está em jogo é reconhecermos que o próprio sentido da Constituição está em disputa por diferentes projetos de sociedade. A questão central, portanto, é reconhecer, analisar e interpretar a legitimidade da Constituição a partir dos conflitos sociais e hermenêuticos concretos.

Em termos de Constituição Econômica, a consolidação legítima de um dos modelos de capitalismo depende, invariavelmente, do modo como os atores sociais respondem aos conflitos concretos (hermenêuticos e sociais) acerca da distribuição do excedente econômico. Ora, torna-se fundamental, então, mapear os tipos de conflitos inerentes à Constituição Econômica, pois, repita-se, o modelo de capitalismo a ser implementado na nação depende do modo como diversos atores sociais – os movimentos sociais, a elite empresarial, os sindicatos, a burocracia estatal – respondem a cada um dos conflitos concretos.

O primeiro conflito hermenêutico e social diz respeito ao processo de disputa sobre o significado do papel do Estado. De fato, o modelo de capitalismo de uma nação é determinado, em larga medida, pelo modo como se desenvolve o conflito

concreto acerca da disputa do sentido sobre a função e missão do Estado em uma comunidade política. Em nosso caso, visando compatibilizar a implementação do sistema de produção baseado nos meios privados e a concretude dos direitos e dos fins previstos por nossa Lei Maior, a Constituição Econômica impõe a intervenção estatal direta (art. 173, *caput* da CR) e indireta (art. 174 da CR) nos domínios social, econômico, ambiental e tecnológico, de forma planejada. Essa intervenção ocorrerá seja realizando serviços públicos (art. 175 da CR) ou reprimindo o abuso do poder econômico (art. 173, parágrafos 4º e 5º da CR) seja protegendo, impulsionando ou nacionalizando setores estratégicos e fundamentais ao desenvolvimento nacional, como a ciência, a inovação e a tecnologia (art. 218 da CR). Poderá ocorrer, ainda, através do incentivo ao mercado interno, enquanto patrimônio nacional, no intuito promover nossa identidade cultural e o bem-estar socioeconômico de todos (art. 219 da CR), ou pela regulamentação do processo econômico em geral, ou melhor, na atividade econômica em sentido estrito (GRAU, 2010, p. 108) em prol da promoção do meio ambiente equilibrado (art. 225, *caput* da CR) e da erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades regionais e sociais (art. 3º c/c art. 170 da CR).

Dentro da *moldura institucional* determinada pela Constituição Econômica, o modelo de capitalismo brasileiro deve reconhecer a centralidade da intervenção estatal planejada no domínio socioeconômico, inclusive a fim de disciplinar, induzir, proteger e fazer evoluir a própria economia de mercado e o pluralismo produtivo, bem como materializar os direitos fundamentais, a distribuição de renda (BATISTA JUNIOR, 2015, p. 255-257) e o desenvolvimento nacional. A Constituição brasileira é pródiga em estabelecer uma legislação planejadora (arts. 21, IX; 165; 174, *caput* e seu parágrafo primeiro; 215, parágrafo terceiro da CR etc.), bem como a possibilidade de produção de outras normas jurídicas sobre planejamento.

Não resta dúvida de que os comandos constitucionais de 1988 impõem um papel importante para o Estado na coordenação do domínio socioeconômico, intervindo direta e indiretamente (SOUZA, 2017, p. 330), a fim de dar concretude ao reformismo social capaz de romper com a nossa tradição autoritária, desigual e promotora da reprodução de inúmeras violências simbólicas (SOUZA, 2015, p. 9-13). Em síntese, a Constituição Econômica estabelece que o Estado tem uma função central em sua missão constitucional de promover uma ruptura com a nossa estrutura econômica neocolonial (FERNANDES, 1975, p. 15), de dependência cultural, tecnológica e econômica (FURTADO, 2001, p. 35-45).

O segundo conflito hermenêutico e social concreto presente na Constituição Econômica refere-se ao modo como compreendemos a função do mercado em um Estado Democrático de Direito. Diferentes modelos de capitalismo oferecem distintas respostas sobre qual o papel do mercado em cada sociedade. Todavia, independentemente do modo como compreendermos o papel do mercado, devemos ressaltar que ele não é uma ordem natural e espontânea representada pelo agregado de agentes racionais. A tradição da sociologia econômica (SWEDBERG, GRANOVETTER, 2001;

POLANYI, 1957; FLIGSTEIN, DAUTER, 2007) tem farta literatura no sentido de evidenciar que é falsa a cisão absoluta entre mercado e sociedade. O mercado, na verdade, é uma realidade social, uma instituição submersa em uma rede de convenções sociais, normas costumeiras, tradições e regras jurídicas.

A Constituição Econômica de 1988 admitiu o sistema capitalista de produção a partir do reconhecimento jurídico de seus fundamentos (*caput* do art. 170 da CR), ou seja, da livre iniciativa, apesar de não se limitar ao capital, mas também incluir o Estado (GRAU, 2010, p. 204-210). A livre iniciativa é objetivamente acolhida em dois princípios: o direito de propriedade privada dos meios de produção e de livre concorrência (art. 170, II e IV da CR).

Paralelamente, o mercado é institucionalmente limitado, na medida em que se fixa a função social dos meios de produção privados (art. 170, III da CR) – leia-se restrição a ganhos abusivos do capital – e ainda se estabelece, com princípios constitucionais de igual valor, a defesa do consumidor e do meio ambiente (art. 170, V e VI da CR), a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte (art. 170, VII, VIII e IX da CR). Assim sendo, os agentes privados da economia (empresas, por exemplo) no capitalismo brasileiro têm a missão de contribuir decisivamente na concretude dos ditames da Constituição e, logicamente, a intervenção estatal no domínio socioeconômico, tecnológico e ambiental faz-se necessária de forma constante, e não mínima ou subsidiária, com a mesma missão (BERCOVICI, 2011, p. 208-210).

Além disso, já no preâmbulo constitucional, é estabelecido que o nosso pacto político reconheceu que o Estado Democrático de Direito deve ser centrado na afirmação dos direitos sociais, do bem-estar e do desenvolvimento, em uma sociedade fraterna e pluralista (inclusive no processo produtivo). Logo no primeiro artigo da Constituição se estabelecem entre os fundamentos do Estado: a soberania, a dignidade humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1, I, III, IV da CR). Posteriormente, entre os objetivos fundamentais da República brasileira (art. 3, I, II, III da CR) estão: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Dentro dessa moldura institucional, no contexto do modelo de capitalismo brasileiro, a livre iniciativa é delimitada pela lei e pelos ditames constitucionais, sendo que a suposta ordem natural das forças de mercado e a autorregulação não merecem acolhida constitucional.

Parece claro que logo nos primeiros artigos constitucionais admite-se o capitalismo, com limitações e imposições, entre os sistemas possíveis, em face do seu pluralismo produtivo, desde que voltado ao desenvolvimento endógeno em busca de uma sociedade solidária e justa, livre de ditaduras pós-modernas (CLARK, 2008b, p. 27) e de genocídios econômicos (CLARK, 2008c, p. 35), por consequência, bem distante das desigualdades, do desemprego, da pobreza e da marginalização.

O texto constitucional brasileiro estabelece ainda os direitos fundamentais (arts. 5º e 6º da CR), tais como: o direito à vida; à propriedade privada dos bens de consumo, mas cumprindo uma função social; o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer e à previdência. Ocorre que tais direitos fundamentais só podem ser efetivados com bens e serviços produzidos pelos sistemas produtivos de uma economia de mercado, na qual a forma preponderante e universal é a troca mercantil. A “efetivação dos direitos” está condicionada à estrutura econômica baseada em meios privados de produção e na obtenção de lucros. É nesse contexto que devemos compreender a Constituição Econômica como um mecanismo de mediação entre uma sociedade centrada na forma mercantil e a luta histórica de afirmação de direitos.

Por fim, o terceiro conflito concreto no âmbito da Constituição Econômica que, em larga medida, definirá o modelo de capitalismo do país refere-se à estratégia nacional de desenvolvimento. De fato, o modelo de capitalismo de cada país está diretamente relacionado com a capacidade das forças políticas nacionais implementarem uma estratégia nacional de desenvolvimento.

O investimento de capital estrangeiro é admitido, contudo, com base no interesse nacional (art. 172 da CR), de modo que a soberania econômica deve ser priorizada (art. 170, I da CR) não somente em face do capital internacional, mas também do nacional. O Estado, portanto, deve agir de forma planejada e democrática, seja por meio da intervenção direta ou da indireta. Nesse sentido, a Constituição Econômica reconhece a possibilidade de o capital estrangeiro participar do sistema financeiro nacional (art. 192 da CR), porém, o condiciona ao desenvolvimento nacional e ao interesse coletivo.

Uma interpretação constitucionalmente orientada do sistema financeiro nacional deve, portanto, rejeitar as práticas habituais e consolidadas no mercado nacional de consumidores e empresas de pequeno e médio porte superendividadas, além da captura de parte significativa da riqueza nacional em razão de um modelo de dívida pública fundamentada na transferência de riqueza em um modo insustentável de política monetária.

Em síntese, a Constituição Econômica e a ideologia constitucionalmente adotada apresentam uma *moldura institucional* a partir da qual um modelo de capitalismo pode se concretizar em termos fáticos. Os governos eleitos democraticamente – independente de seus programas ou preferências ideológicas – possuem liberdade para a construção de um modelo de capitalismo, desde que dentro dos limites daquilo que denominados de *moldura institucional*.

Conforme visto em Oliveira (2017), a legitimidade constitucional é fruto dos conflitos concretos que se desenvolvem no âmbito da esfera pública. No presente trabalho, identificamos três conflitos concretos inerentes ao processo de interpretação da Constituição Econômica que acabarão por definir um modelo de capitalismo,

a saber: (I) o papel do Estado; (II) os limites de expansão do mercado; (III) a estratégia nacional de desenvolvimento. Evidentemente, novos conflitos concretos podem ser apontados. Todavia, o modelo de capitalismo de uma Nação está relacionado diretamente ao modo como os atores sociais buscam se apropriar e disputar essas categorias da Constituição Econômica.

Parece-nos que, no caso da Constituição Econômica de 1988, uma interpretação comprometida com a emancipação social e a democratização econômica deve construir um modelo de capitalismo de cunho desenvolvimentista endógeno nacional, e não liberal dependente, como fizeram as políticas econômicas neoliberais de regulamentação, de regulação e de austeridade (SOUZA, 2017; AVELÁS NUNES, 2012; CLARK, 2008a; BATISTA JUNIOR, 2005). A implementação desse tipo de capitalismo depende da desconstrução dos bloqueios institucionais (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2017, p. 687-688) que buscam perpetuar um modelo liberal-dependente.

Por outro lado, a consolidação de um efetivo modelo de Estado Social latino-americano plural – e não apenas um mimetismo do modelo europeu ou americano – depende de se reconhecer que existe não apenas “variedades **de** capitalismos”, mas também “variedades **dentro** do capitalismo”, ou seja, uma diversidade de modelos produtivos distintos da lógica mercantil. O texto constitucional de 1988, sobretudo a sua Constituição Econômica, adota o modelo produtivo plural (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2013, p. 293), ou seja, múltiplos sistemas de produção coniventes/ diferentes entre si, não devendo ser eliminados quaisquer deles, pois são parte integrante da ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, 2017, p. 28-29).

Dessa forma, entende-se que a ideologia constitucionalmente adotada ganha um novo aporte teórico. A compreensão da ordem econômica constitucional depende do desenvolvimento de uma agenda de pesquisa que tenha como objetivo científico a reflexão sobre as “variedades **de** capitalismos” (existência de diferentes possibilidades de capitalismos) e as “variedades **dentro** do capitalismo” (coexistência de múltiplas formas de organização de produção social a partir de diferentes lógicas, tais como a associativa, a cooperativa, a doméstica e a etnodesenvolvimentista).

## Considerações finais

---

A Constituição Econômica é um espaço privilegiado de intersecção entre a política, a economia e o Direito. Todavia, não é possível pensar a Constituição Econômica sem uma reflexão profunda sobre a Democracia Econômica. Nesse sentido, a linha teórica denominada “Variedades de Capitalismos” (VoC) pode apresentar interessantes pontes reflexivas e inovações argumentativas para o pesquisador da Ciência Jurídica.

A categoria de Democracia Econômica pode ser explicada a partir da ideia das “variedades **dentro** do capitalismo”, isto é, o modo democrático como coexistem diferentes tipos de organização produtiva em nossa sociedade, de modo a formar um pluralismo produtivo. Vale dizer: em uma democracia econômica, a lógica da transação mercantil, apesar de ser dominante, não é a única existente em nossa sociedade. Democratizar a ordem econômica é reconhecer que, ao lado da dimensão do mercado, existem outros modelos de reprodução social.

Como ficou claro, o presente trabalho não teve o objetivo de estudar as “variedades **dentro** do capitalismo”, mas as “variedades **de** capitalisms” e sua relação com a Constituição Econômica. Aos olhos da ciência jurídica, a agenda de pesquisa das Variedades de Capitalisms apresenta uma enorme contribuição: desmistificar a ideia segundo a qual as “reformas modernizantes” da Constituição são legítimas e eficientes, na medida em que visam eliminar as disfuncionalidades do nosso sistema jurídico-econômico com o objetivo de alcançarmos um capitalismo puro nos moldes das experiências institucionais dos EUA e da Inglaterra. Decerto, a história econômica comparada evidencia que os capitalisms seguem trajetórias distintas e não um único padrão universal, tema que deve ser objeto de pesquisas futuras.

De acordo com a hipótese do presente trabalho, a Constituição Econômica – por meio da ideologia constitucionalmente adotada – apresenta uma moldura institucional dentro da qual as diferentes possibilidades de manifestação do capitalismo podem se concretizar de forma constitucionalmente legítima. Tal como um quadro, a moldura institucional estabelece uma limitação jurídica para a ação política do Estado na economia.

No caso brasileiro, portanto, a moldura institucional estabelece limites claros ao poder político: a Constituição admite um capitalismo de modelo desenvolvimentista endógeno nacional, e não liberal dependente, como fizeram as políticas econômicas neoliberais em todas as suas facetas. Nessa dimensão, a Democracia Econômica significa a possibilidade de o exercício da soberania popular definir as suas próprias instituições e arranjos, de forma livre e autônoma.

Aliás, essa moldura institucional já determina um tipo de economia de “mercado” comprometida como os ditames constitucionais, ou seja, não só se restringe à livre iniciativa, ao direito de propriedade privada dos meios de produção e à livre concorrência, mas vai muito além, pois se impõe ainda um tipo de capitalismo comprometido com a pluralidade produtiva, o desenvolvimento endógeno e a erradicação da pobreza.

As políticas econômicas atuais do “neoliberalismo de austeridade” representam a sobreposição das recomendações dos relatórios dos organismos internacionais e agências de classificação sobre os comandos da Constituição Econômica, ou seja, a pretensão da soberania do mercado sobre a soberania popular. Para uma parte considerável da elite política, econômica, midiática e judiciária, as reformas do

neoliberalismo da austeridade devem “ajustar” a Constituição aos ditames de um modelo econômico centrado exclusivamente na radicalização dos princípios da livre iniciativa, da propriedade privada e da livre concorrência. Nessa visão, os comandos da Constituição Econômica que reconhecem a soberania econômica, a valorização do trabalho e o desenvolvimento endógeno significam obstáculos institucionais que devem ser removidos para permitir a livre acumulação do capital.

Contra essa concepção do fatalismo do livre mercado, deve-se construir um novo tipo de interpretação jurídica, segundo a qual o capitalismo libertário não é o único caminho possível para uma nação. A Constituição Econômica brasileira rejeita o capitalismo libertário como princípio orientador da organização econômica e política de nossa sociedade. Ao contrário, a Constituição adota expressamente um modelo produtivo plural, com o objetivo de garantir a dignidade humana e o desenvolvimento nacional endógeno.

## Referências

---

- AVELÃS NUNES, Antônio José. *A Crise Atual do Capitalismo: Capital Financeiro, Neoliberalismo, Globalização*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.
- BARCELLOS DE SOUZA, Marcos. Variedades de, dentro e no capitalismo. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 35, nº 1, p. 7-32, jun. 2014.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O Outro Leviatã e a Corrida ao Fundo do Poço*. Lisboa: Almedina, 2015.
- BATISTA JR, Paulo Nogueira. *A economia como ela é...* 3 ed. São Paulo: Boitempo, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latín, 2011.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. *Cinco Modelos de Capitalismo*. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP. Maio de 2011. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/11.32.Modelos\\_de\\_capitalismo-TD-280.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/11.32.Modelos_de_capitalismo-TD-280.pdf)>. Acesso em: 30 jan 2018.

- BOITO JR, Armando. BERRINGER, Tatiana. Classes Sociais, Neodesenvolvimento e Política Externa nos Governos Lula e Dilma. In: *Revista de Sociologia e Política*. v. 21, nº 47, set. 2013, p. 31-38.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Reino da Noruega: a economia e os direitos fundamentais na constituição escrita europeia mais antiga. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. nº 69, 2016, p. 635-656.
- CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- CLARK, Giovani. Política Econômica e Estado. In: *Revista de Estudos Avançados*, v. 22, nº 62, São Paulo: 2008a, p. 207-217.
- CLARK, Giovani. A Ditadura Pós-moderna. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK Giovani. *Questões Polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 2008b, p. 27-34.
- CLARK, Giovani. O Genocídio Econômico. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de;
- CLARK Giovani. *Questões Polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 2008c, p. 35-45.
- CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; SOARES, Douglas de Paiva. Variedades do Capitalismo e Direito Econômico: um estudo comparativo entre os critérios institucionais de análise dos atos de concentração do *Federal Trade Commission* e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. In: *Revista Direito Empresarial* (Curitiba), v. 03, 2015, p. 55-79.
- CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. Especial, 2013, p. 265-300.
- CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, n, 71, jul/dez 2017, p. 677-700.
- CORRÊA, Leonardo Alves. *Direito Econômico e Desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Publit, 2011.
- CORRÊA, Leonardo. *Direito e Democracia Econômica*. Teresina: EDUFPI, 2019
- DELGADO, Ignácio Godinho. *Variedades de Capitalismo e Política Industrial: O Caso Brasileiro em Perspectiva Comparada*. 21<sup>st</sup> World Congress of Political Science International Political Science Association (IPSA). Santiago – Chile, 12 a 16 de julho de 2009.

- DELGADO, Ignacio Godinho. CONDÉ, Eduardo Salomão. ÉSTHER, Angelo Brigato. SALLES, Helena da Motta. Cenários da Diversidade: Variedades de Capitalismo e Política Industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). *Dados Revista de Ciências Sociais*. v. 53, nº 04, 2010, p. 956-1008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n4/a06v53n4.pdf>>. Acesso: 30 jan 2018.
- FERNANDES, Florestan. *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FLIGSTEIN, N., DAUTER, L. *The Sociology of Markets*. In: *Annual Review of Sociology*. v. 33. 2007.
- FUKUYAMA, F. *O fim da História e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992
- FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. 5ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- HALL, Peter. SOSKICE, David. *Varieties of Capitalism*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- MIGUEL, Luís Felipe. Utopia do Pós-socialismo: esboços e projetos de reorganização radical da sociedade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, nº 61, junho 2006, p. 91-114.
- OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Contribuições para uma teoria crítica da Constituição*. Belo Horizonte. Arraes Editores. 2017.
- PAULA, João Antônio de. *Crítica e Emancipação Humana: ensaios marxistas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.
- POLANYI, K. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus.1980.
- POLANYI, K. The Economy as Instituted Process. In: POLANYI, K., ARENSBERG, C., PEARSON, H. (Org.). *Trade and Market in the Early Empires*. New York: Free Press, 1957.
- REIS, José. *Ensaio de Economia Impura*. Coimbra: Almedina 2009
- SANTOS. Boaventura de Sousa. *Portugal: ensaio contra a autoflagelação*. 2ª edição. Coimbra: Almedina, 2012.
- SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e Golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção*. São Paulo: Almeida, 2016.

- SCHNEIDER, B.R. *Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America*. In: *Journal of Latin American Studies*, v. 41, nº 3, p. 553-575, 2009.
- SOUZA, Jessé. *A Tolice da Inteligência Brasileira*. São Paulo: Leya, 2015.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. O princípio da “ambiguidade” na configuração legal da ordem econômica. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, v. 08, outubro de 1956, p. 57-95.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª edição. São Paulo: Editora LTr, 2ª tiragem, 2017.
- SWEDBERG, R., GRANOVETTER, M. *Introduction to the Second Edition*. In: GRANOVETTER, M., SWEDBERG, R. (Org.). *The Sociology of Economic Life*. 2<sup>nd</sup> ed. Boulder: Westview. (2001).
- VEBLÉN, Thorstein. *The Collected Works of Thorstein Veblen*. Londres: Routledge/Thomms Press. 1994.

# Capítulo 2

## IDEOLOGIA CONSTITUCIONAL E PLURALISMO PRODUTIVO

### Introdução

---

Este trabalho é fruto de reflexões desenvolvidas na companhia do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, entre os anos de 1998 e 2009, nas reuniões científicas da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE), na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Na ocasião de elaborar o presente artigo, os autores retornaram aos registros e atas de nossos encontros acadêmicos com o objetivo de resgatar os diálogos com o Mestre e suas inquietações sobre os temas relevantes para a evolução científica do Direito Econômico.

Ao lado de alunos de graduação e professores de pós-graduação, o Professor Washington Albino apresentava seus questionamentos sobre o desenvolvimento nacional brasileiro, entre eles: o papel estratégico da política energética, a relação entre intervenção estatal e redução das desigualdades sociais, os limites e possibilidades do Direito Econômico face ao Poder Econômico Privado etc. Em alguns

momentos, valendo-se de sua sabedoria de décadas em sala de aula, o pensador ubaense temperava o debate com lições sobre o barroco mineiro, histórias da campanha do “Petróleo é nosso”, suas pesquisas e publicações no Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG, casos e histórias pitorescas presenciadas em décadas de relação com professores e alunos da “Vetusta Casa de Afonso Pena”.

As inesquecíveis reuniões na pequena e modesta sala de nossa Fundação Brasileira de Direito Econômico foram também marcadas por períodos de dificuldades e incertezas. De fato, entre 1990 e 2008, o movimento neoliberal de regulação havia promovido radicais reformas no ordenamento jurídico-econômico com o objetivo de aniquilar as políticas de bem-estar social e, conseqüentemente, implantar um modelo de ação estatal predominantemente normativo (regulador) centrado na desestatização e na criação de agências, no fim das proteções constitucionais aos empreendimentos de capital nacional, no afrouxamento da domesticação jurídica do sistema financeiro e na redução dos direitos sociais.

A onda regulatória estava fundamentada em uma base ideológica de matriz liberal-extremista. No âmbito teórico, o novo formato jurídico se sustentava a partir de um conjunto de pressupostos ultraliberais construídos a partir da segunda metade do século XX. De Friedrich Hayek, em *O Caminho da Servidão* (1944), retira-se o manifesto contra o planejamento estatal e a exaltação do mercado como lócus de expansão das liberdades individuais; de Milton Friedman, *Capitalismo e Liberdade* (1962), a tese da indissociabilidade entre liberdade econômica e liberdade política; em *Anarquia, Estado e Utopia* (1974), Robert Nozick propõe uma teoria da justiça “libertária” e o fundamento moral do mercado como instrumento justo da distribuição de riquezas. A despeito das diferenças teóricas, a identidade comum unificadora dos “libertários” é a hipótese segundo a qual o Estado Mínimo seria o único apto a respeitar as liberdades individuais e, conseqüentemente, viabilizar a produção e distribuição das riquezas por meio da livre ação dos agentes de mercado, realizando assim, através dele, supostamente, a justiça social.

No Brasil, a onda liberal-reguladora emerge no final dos anos 80 do século XX e se consolida em um contexto histórico *sui generis*: por um lado, a afirmação de um projeto democrático e emancipatório de afirmação de direitos sociais e econômicos cristalizados na Constituição Econômica e no extenso rol de direitos fundamentais; por outro lado, a ascensão de um modelo de liberalização regulada da economia. Como consequência, a subordinação do projeto nacional aos desmandos de uma elite política e financeira internacional (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Estados do norte interessados em garantir a execução de *seu projeto de exploração* por meio da desregulamentação de quaisquer barreiras ao livre fluxo do seu capital privado).

Do ponto de vista da ciência jurídica, a afirmação do modelo liberal e regulatório provoca a “mutilação” parcial da disciplina Direito Econômico, na medida em que um de seus objetos centrais de estudo – a política econômica estatal – passa

a ser interpretada como ultrapassada (isto é, ligada ao passado nacional-desenvolvimentista da primeira metade do século XX) ou antidemocrática (na medida em que alguns institutos do Direito Econômico – planejamento estatal, empresa estatal, estatização, tabelamento e/ ou congelamento – estariam ligados ao modelo político-econômico castrense).

Em termos objetivos, pode-se identificar a “mutilação” do Direito Econômico nos aspectos “institucional” e “hermenêutico”. No primeiro, essa “mutilação” ocorreu no âmbito da política acadêmica/universitária, uma vez que a disciplina experimentou uma considerável diminuição de importância do espaço científico com medidas administrativas (diminuição de créditos, extinção de linhas de pesquisa em programas de pós-graduação) e acadêmicas (redução do conteúdo programático da disciplina apenas ao estudo do Direito Concorrencial). No segundo aspecto, o hermenêutico, diz respeito ao modelo interpretativo-constitucional que busca amoldar a Constituição a um modelo econômico radicalmente liberalizante. Trata-se do fenômeno, nas palavras de BERCOVICI (2011, p. 262), da interpretação fundamentalista do livre mercado.

Voltando ao início de nosso texto, em que discorriamos sobre o resgate das atas e registros dos debates da Fundação Brasileira de Direito Econômico, ao longo das reuniões de pesquisas, ficou evidente o esforço do Prof. Washington Peluso Albino de Souza para analisar o processo de expansão do modelo liberal-regulador à luz dos fundamentos científicos do Direito Econômico.

Nesse contexto, uma das mais originais contribuições do Mestre Washington Albino girava em torno da proposta de uma categoria hermenêutica capaz de fundamentar o processo de interpretação das normas de Direito Econômico, independentemente de valores e visões de mundo de cunho particular. Trata-se da “ideologia constitucionalmente adotada”, isto é, um parâmetro hermenêutico segundo o qual o intérprete, ao analisar a juridicização da política econômica, deve condicionar-se aos fundamentos normativo-axiológicos positivados na Constituição Econômica. Inegavelmente deve-se admitir que a defesa de um parâmetro hermenêutico plural constitui um elemento estratégico contra as argumentações anarcoliberais que insistiam em promover uma interpretação “mercadologicamente adequada” da Constituição Econômica. Ademais, outra significativa contribuição do homenageado é a explicitação das duas fases do neoliberalismo: de regulamentação e de regulação.

Ao fim da primeira década do século XXI, entretanto, os ventos políticos e econômicos têm alterado as rotas de navegação da história dos países semiperiféricos da América do Sul. No âmbito social, o dogma liberalizante do Estado Mínimo perde sua suposta força e credibilidade junto aos cidadãos das referidas nações. De fato, as “certezas científicas” que afirmavam que a desregulamentação da econômica geraria crescimento e prosperidade socioeconômica não se concretizaram para a grande maioria da população. Por sinal, pelo contrário, o que gerou foi uma pandemia reguladora.

No campo político, o crescimento de partidos de esquerda e centro-esquerda que conquistam o controle dos principais países da América do Sul representa um afastamento da tese do “Estado Mínimo” como modelo idealizado de ação estatal. Ainda que se reconheça a complexidade e diversidade desse novo fenômeno político – inclusive posturas contraditórias e ambíguas em relação à efetivação dos direitos fundamentais – o repúdio ao discurso de demonização da ação do Estado no domínio econômico representa uma significativa alteração face ao cenário anterior.

No que se refere ao objeto de estudo de nossa disciplina – a política econômica –, as mudanças ocorreram, ainda que gradualmente, em vários setores da economia. No Brasil, as medidas de intervenção ocorreram no âmbito da distribuição direta da renda por meio de programas sociais (instituto da repartição), do aumento de investimento estatal em obras de infraestrutura (instituto da circulação) e da criação de novas empresas estatais (Empresa Brasil de Comunicação, Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, Empresa de Pesquisa Energética, Infraero Serviços, Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A., Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A e Empresa Brasileira de Planejamento e Logística). Houve também uma postura ativa de bancos públicos de investimento (BNDES) na condução da política econômica, além das famosas políticas indutoras via redução de tributos.

A grave crise internacional de 2008 abalou fortemente os alicerces teóricos do modelo econômico liberal-regulatório. Após a crise do *subprime*, simbolizada pela insolvência do tradicional banco de investimento estadunidense *Lehman Brothers*, acadêmicos, tecnocratas, empresários, e, em especial, o cidadão comum, presenciaram – alguns estarecidos, outros com uma leve sensação de *déjà vu* – uma rearquitetura institucional da relação entre Estado e mercado.

Nas reuniões da Fundação Brasileira de Direito Econômico, as discussões permaneciam acaloradas. Nesse período, os debates giravam em torno das reflexões sobre as múltiplas e variadas medidas intervencionistas dos Estados nacionais em busca da estabilização e proteção dos fundamentos do modo de produção capitalista.

Além disso, novos alunos de graduação e pós-graduação recém-integrados aos quadros da citada Fundação questionavam a relação entre neodesenvolvimentismo e novas demandas de grupos sociais excluídos. Perguntavam: em que medida um novo modelo de desenvolvimento seria capaz de incentivar/conviver com outros modelos de produção e consumo em uma sociedade caracterizada pela diversidade cultural? Como modelos alternativos de produção seriam contemplados no discurso normativo da Constituição Econômica e, conseqüentemente, do Direito Econômico? E, por fim: como a noção de “ideologia constitucionalmente adotada” poderia ainda representar um adequado instrumento hermenêutico apto a compreender a diversidade cultural-produtiva?

O falecimento do Mestre Washington Albino, infelizmente ocorrido em meados de 2011, interrompeu uma possível resposta do precursor de nossa disciplina no Brasil. O presente artigo visa representar a continuação de um diálogo aberto com o homenageado no que se refere aos limites e possibilidades da utilização da categoria “ideologia constitucionalmente adotada” para a compreensão da relação entre o Direito Econômico e a pluralidade de modelos de produção não capitalistas.

## 1. A IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA

---

Nessa secção, pretendemos apresentar algumas reflexões sobre a noção de “ideologia constitucionalmente adotada”, a partir de três ângulos de análise: (I) a evolução histórica do conceito; (II) atualidade e relevância da interpretação da ideologia constitucionalmente adotada à luz da Constituição Econômica; (III) limites da proposta original da “ideologia constitucionalmente adotada”.

### 1.1. A evolução histórica do conceito

Em outubro de 1956, a Revista da Faculdade de Direito da UFMG publicou um extenso artigo de Washington Peluso Albino de Souza intitulado “O princípio da ‘ambiguidade’ na configuração legal da ordem econômica”, no qual o autor desenvolve os fundamentos da noção de “ideologia constitucionalmente adotada”.

Nesse artigo seminal, o homenageado cita um estudo anterior, de sua autoria, que tinha como objetivo propor um diagnóstico jurídico-comparativo do tratamento do fato econômico nas Constituições de cinquenta e cinco países. Parece-nos que o objeto do referido estudo – a reflexão sobre a juridicização do fato econômico nas Constituições estrangeiras e brasileira – deve ser visto como um ato de extrema audácia e originalidade intelectual.

Preliminarmente, deve-se recordar que, nos idos de 1956, aos 39 anos de idade, o então jovem pesquisador se propôs a estudar e sistematizar os fundamentos jurídicos sobre uma nova realidade no campo do Direito: a Constituição Econômica. De fato, a investigação sobre “Constituição Econômica” ou “ordem econômica” representava não apenas uma tentativa de interpretar um novo texto constitucional, mas a busca por compreender as bases teóricas, e seus respectivos efeitos jurídicos e institucionais, da ruptura e da conversão do antigo modelo jurídico-liberal para o novo sistema jurídico-social-intervencionista.

Em segundo lugar, ao sugerir a análise do fenômeno econômico a partir dos textos constitucionais, o homenageado não apenas define um novo objeto de pesquisa, mas principalmente um método de trabalho do Direito Econômico. Inaugura, assim, um novo campo de estudo e investigação: a interpretação da dogmática

jurídico-econômica à luz da ordem jurídico-econômica constitucional. Nesse sentido, o Direito Econômico idealizado e produzido pelo Prof. Washington Albino antecipa, em pelos menos 30 anos, o discurso da constitucionalização do Direito e da Hermenêutica Constitucional no Brasil.

No texto “O princípio da ‘ambiguidade’ na configuração legal da ordem econômica”, o jurista mineiro afirma que a adequada compreensão das constituições de cinquenta e cinco países dependerá, essencialmente, do exame da noção de “ordem econômica”. Mas, afinal, indaga o jovem autor, qual o alcance do significado da expressão “ordem”?

À luz das lentes sociológicas de Weber, pensador determinante na formação da obra do Mestre mineiro, “ordem” e “ação social” são conceitos interdependentes. Como sabemos, em Weber, “ação social” é aquele ato ou omissão dotado de sentido, e o compartilhamento coletivo do significado dessa ação é designado de “relação social”. Uma “ordem” apresentará ao sujeito a prescrição de modelos de conduta, sendo considerada uma “ordem legítima” na medida em que um maior número das ações dos indivíduos se oriente por ela.

Do ponto de vista filosófico, o homenageado apresenta um valioso inventário de autores e escolas que enfrentam a análise da “ordem” como fundamento filosófico para a compreensão do sujeito. Com esse intuito, o autor passa pela relação entre “ordem natural” e Direito Natural na Idade Média e pela identificação do “bem comum” em Maquiavel como expressão da noção de “ordem”. Também destaca o sentido de ordem na constituição do protestantismo, a associação entre “ordem” e unidade totalitária no Leviathan de Hobbes, o binômio ordem/desordem na filosofia de Bergson, dentre outros autores e escolas de pensamento.

Nesse contexto, o jus-economista ubaense questiona se as variadas concepções do sentido de “ordem” – e eventuais contradições entre as visões – devem ser tomadas como um objeto de estudo. Ele mesmo sugere uma resposta ao questionamento, nos seguintes termos:

*O elemento assim surgido para a pesquisa com tanta eloquência e força de presença, assumiu foros de motivo central de explicações e interpretações e se nos apresenta não propriamente sob a forma de contradição, pois que em verdade assim não deve ser definido, porém como ambiguidade. (SOUZA, 1956, pp. 68 E 69).*

No que se refere à “ordem jurídica” e à “ordem econômica”, Washington Albino entende que a compreensão do lícito/ilícito (econômico e jurídico) depende do reconhecimento da interinfluência ou justaposição das referidas ordens, como condição para se falar em uma “ordem normativa econômica”.

Para fins de nosso propósito, o fato é que o jovem pesquisador já perceberá que a “ambiguidade” não se dá apenas nas múltiplas visões sobre o conceito de “ordem”, mas principalmente que a referida “ambiguidade” estará presente no processo de constitucionalização do “fato econômico”, a partir do século XX. Entender essa ambivalência e pluralidade constitucional como um elemento constitutivo da “ordem normativa econômica” representa um grandioso avanço em nossa disciplina.

*Ora, se remontamos à nossa primeira tentativa de classificação das Constituições pelas suas respectivas datas e pelo modo de tratamento do fato econômico, logo deparamos com a possibilidade de ali encontrar a predominância de diferentes ideologias: o liberalismo estrito, até a primeira guerra, um certo Intervencionismo, a partir desse conflito, e uma tendência intervencionista mais acentuada, depois da crise de 1926-1929, que se consolidará, ainda mais, nas Constituições posteriores de 1945. (SOUZA, 1956, p. 85)*

Ainda nas trilhas dos trabalhos de natureza jurídico-comparativa, o Mestre Washington Albino, em 1958, publicou na Revista Brasileira de Estudos Políticos o artigo “A Economia nas Constituições Vigentes – pesquisa em torno da técnica de legislar sobre ‘A Ordem econômica’”. No trabalho, o autor buscava compreender a técnica de constitucionalização dos temas econômicos após a Segunda Guerra Mundial. A sistematização apresentada pelo Mestre Washington Albino pretendia registrar as semelhanças e especificidades da Constituição Econômica de cada Estado nacional, no que se refere aos institutos da livre iniciativa, liberdade de contratar, propriedade, nacionalização.

Em 1961, o autor publica “Do Econômico nas Constituições Vigentes”, obra na qual finaliza o grandioso trabalho de sistematização dos seus estudos comparativos sobre as Constituições Econômicas. A partir dessa obra, a “ideologia constitucionalmente adotada” receberá o status de categoria analítica fundante no discurso científico da vasta obra do pesquisador.

Não é tarefa fácil identificar a obra na qual a noção de “ideologia constitucionalmente adotada” teria sido apresentada pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza, pois essa categoria representa, em verdade, um “eixo argumentativo” construído lentamente no decorrer dos anos. No terreno da hipótese, talvez seja possível imaginar a relação entre a origem do conceito de “ideologia constitucionalmente adotada” e método jurídico-comparativo utilizado pelo pensador em seus primeiros trabalhos.

Ao situarmos o autor homenageado em seu tempo – a década de 50 do século XX – e o caldeirão político efervescente de um mundo polarizado entre a ideologia capitalista e socialista, incluindo suas variações, a categoria “ideologia constitucionalmente adotada” se torna um filtro hermenêutico apto a depurar as impurezas das

“ideologias puras” e levar o jurista a um objeto de estudo: a ideologia econômica constitucionalizada em um dado texto constitucional. A partir de meados do século XX, portanto, torna-se regra desatar o vínculo entre os discursos “ideológicos puros” e as Leis Fundamentais dos países ocidentais, de modo que os juristas passam a interpretar e aplicar, concretamente, as Constituições Econômicas a partir de seus comandos mistos.

## **1.2. O debate sobre a atualidade da “ideologia constitucionalmente adotada” no atual quadro hermenêutico-constitucional**

Como ficou evidenciado no item anterior, a noção de “ideologia constitucionalmente adotada” permeou a vasta obra do Prof. Washington Peluso Albino de Souza ao longo das décadas de suas pesquisas no Direito Econômico. Uma questão importante, entretanto, consiste em debater sobre a atualidade da teoria proposta pelo jurista mineiro.

Em termos gerais, “ideologia constitucionalmente adotada” refere-se ao processo jurídico-político de conversão de “ideologias econômicas puras” (capitalismo, nacionalismo, socialismo) em uma ordem juridicamente positivada, mesclando-as em um único texto a ser aplicado. Trata-se de um mecanismo de juridificação do discurso ideológico construído, no plano econômico-político, pelo Poder Constituinte. Em última análise, a constitucionalização de fatos econômicos significa uma alteração do tipo de “ordem”, isto é, a transmutação de institutos do sistema econômico – e, por isso, aberto a quaisquer ideologias – para uma ordem jurídico-econômica.

O interessante é perceber que a constitucionalização de um fenômeno econômico – que significa, portanto, a refutação do discurso ideológico puro – representa a ressignificação axiológica do instituto econômico, de acordo com os demais princípios orientadores da Constituição Econômica.

O discurso sobre o fundamento de legitimidade da “propriedade dos meios de produção”, por exemplo, recebe a influência de diversas matrizes ideológicas. É o caso de justificá-la como um direito natural ou, em outro extremo, repudiá-la como uma usurpação. O jus-naturalismo lockeano ou o socialismo libertário proudhoniano representam, em sua essência, ideologias puras. Ao constitucionalizar a “propriedade dos meios de produção”, o discurso jurídico apto a fundamentá-la é ressignificado com base no entrelaçamento dos valores fundantes do modelo de produção constitucionalmente adotado. Em resumo, um instituto puramente econômico, uma vez constitucionalizado, transforma-se em um instituto jurídico-econômico-constitucional, logo, refundado pela Constituição Econômica.

*A presença de temas econômicos, quer esparsos em artigos isolados por todo o texto das Constituições, quer localizados em um de seus “títulos” ou “capítulos”, vem sendo denominada “Constituição Econômica”.*

*Significa, portanto, que o assunto econômico assume sentido jurídico, ou se “juridiciza”, em grau constitucional. (SOUZA, 2005, p. 209)*

Uma vez compreendida, em termos gerais, a noção de “ideologia constitucionalmente adotada”, poder-se-ia indagar a real pertinência de utilizarmos tal categoria analítica décadas após a publicação desse conceito. Assim, em que medida a proposta do Mestre Washington Albino representa um conceito aplicável no atual estágio de desenvolvimento científico do Direito?

Como modo de testar a validade ou não da hipótese sobre a atualidade da “ideologia constitucionalmente adotada”, poderíamos, então, sugerir a seguinte questão: a “ideologia constitucionalmente adotada” representa um argumento jurídico-constitucional apto a fundamentar a legitimidade das políticas econômicas?

### **1.2.1. A Constituição como fundamento de legitimidade e a “ideologia constitucionalmente adotada”**

Parece-nos que o debate sobre o “fundamento de legitimidade” do Direito Econômico pode ser identificado como um critério científico apropriado para testarmos a hipótese sobre a atualidade e validade da categoria “Ideologia constitucionalmente adotada” nos dias de hoje.

Em um primeiro plano, a proposta de reflexão sobre o fundamento de legitimidade das políticas econômicas impõe a questão do deficit dos argumentos de natureza puramente formal, segundo o qual há uma identificação simplificadora entre a legalidade e a legitimidade das políticas econômicas.

Nas últimas três décadas, duas visões acadêmicas divergem sobre a questão do fundamento de legitimidade das políticas econômicas. A primeira corrente, representada em larga medida pelos adeptos da corrente da Análise Econômica do Direito, pode ser identificada a partir dos postulados teóricos da “justiça como eficiência”. São como defensores da regulação (ora mais ora menos fundamentalistas) sendo, para fins desse trabalho, classificados como autores do pragmatismo-eficientista. A segunda visão, por sua vez, aqui denominada de normativista-dirigente, advoga a tese segundo a qual a Teoria da Constituição Econômica representa o único modelo capaz de apresentar fundamentos justificadores das políticas econômicas e do processo de intervenção do Estado no domínio econômico.

Diante do fenômeno da ação estatal intervencionista, autores vinculados ao pragmatismo-eficientista formulam suas avaliações sobre a legitimidade da juridicização das políticas econômicas (controle de capitais, incentivos fiscais, criação de empresas estatais) a partir de uma análise das consequências da ação estatal no ambiente econômico. Nesse sentido, a interpretação da legitimidade de uma política econômica estará condicionada ao impacto no comportamento dos agentes econômicos privados e, por conseguinte, aos efeitos na alocação e distribuição de recursos.

Em sentido contrário, a visão teórica normativista-dirigente rejeita a proposta de compreender o Direito Econômico e, conseqüentemente, os fundamentos de legitimidade das políticas econômicas a partir dos postulados do pragmatismo-e-ficientista. Considera-se, assim, que a Constituição Econômica representa o único vetor normativo-axiológico adequado ao processo de fundamentação das políticas econômicas. A corrente normativista-dirigente é representada, por exemplo, pelos trabalhos de Clark (2008), Dantas (2009), Grau (2010), Bercovici (2011) e Camargo (2011).

O normativismo-dirigente apoia-se em duas matrizes teóricas fundamentais: a tese do constitucionalismo dirigente e a ideia de ideologia constitucionalmente adotada. Para os juristas do normativismo-dirigente, a Constituição despe-se do véu de neutralidade e assume um discurso de natureza instrumental-transformadora na medida em que a norma constitucional visa estabelecer um programa de alteração das estruturas sociais e econômicas para o Estado e para a sociedade. Nesse sentido, o discurso de fundamento de legitimidade passa de um aspecto puramente jurídico-formal – como é o caso da legitimidade do ordenamento jurídico em Kelsen ou Hart – para uma justificação de cunho material, uma vez que a Constituição Dirigente determina a vinculação da ação política (incluindo a vida econômica e social) ao projeto jurídico-social positivado na Constituição. Os autores vinculados ao normativismo-dirigente entendem que os princípios constitucionais da ordem econômica, isto é, a ideologia constitucionalmente adotada, representam um “argumento forte” no processo de racionalização do discurso econômico.

Além do “constitucionalismo dirigente”, os autores da corrente do normativismo-dirigente apoiam-se na ideia de “ideologia constitucionalmente adotada”. Para eles, as políticas econômicas devem estar fundamentadas no conjunto de preceitos positivados na Constituição Econômica, isto é, a “ideologia constitucionalmente adotada” deve funcionar como um filtro hermenêutico no processo de justificação das “políticas econômicas”. Em verdade, as duas matrizes de pensamento do normativismo-dirigente – “constitucionalismo dirigente” e “ideologia constitucionalmente adotada” – possuem uma racionalidade complementar e convergente em termos teóricos.

Nesse sentido, a “ideologia constitucionalmente adotada” possui importância central no atual debate do Direito Público no Brasil. Ao lado da teoria do “constitucionalismo dirigente”, a categoria analítica proposta pelo Prof. Washington Albino de Souza representa o principal alicerce teórico para os autores vinculados à corrente do normativismo-dirigente.

### **1.3. Limites da proposta original da “ideologia constitucionalmente adotada”**

Apesar da atualidade e relevância da categoria “ideologia constitucionalmente adotada”, poder-se-ia apontar dois aspectos merecedores de crítica: primeiro, a vinculação entre ideologia constitucionalmente adotada e o texto constitucional

positivado; segundo, a visão da aplicabilidade da ideologia constitucionalmente adotada apenas aos aspectos da economia de mercado. Expliquemos melhor.

Ao longo de sua obra, o jurista Washington Peluso Albino de Souza afirma que, ao interpretar uma política econômica, não é recomendável vincular-se aos preceitos de uma “ideologia pura”, mas aos mandamentos da ideologia positivada no texto constitucional, isto é, o conjunto de princípios e regras (de cunho liberal e socializante) que integram o texto da Constituição Econômica.

A Constituição, entretanto, não se resume ao texto, uma vez que o significado e o alcance das normas constitucionais são reinventados permanentemente pelos intérpretes e pelas instituições. O conteúdo da “ideologia constitucionalmente adotada”, portanto, não nasce exclusivamente do ato formal de promulgação de uma nova Constituição, mas também das práticas institucionais e interpretativas.

A “ideologia constitucionalmente adotada” está relacionada ao texto constitucional, mas não se resume a ele. Ao interpretar os preceitos da “ordem econômica” e seus princípios, o jurista reinterpreta os seus significados linguísticos, de modo a propor um novo horizonte semântico ao texto constitucional. Assim, em uma sociedade aberta e plural, a relação hermenêutica não se manifesta estritamente na relação sujeito-texto, mas no ciclo dialógico entre sujeito-texto-sociedade. Em resumo, o texto constitucional é apenas o ponto de partida para a interpretação da ordem econômica. O processo de concretude do texto representa também um cíclico processo de abertura aos novos significados do próprio texto.

Ora, caso concordemos com essa tese, a questão central consiste em compreender que a “ideologia constitucionalmente adotada” é uma categoria aberta a novas significações e sentidos, pois seu conteúdo não se restringe à leitura e interpretação literal dos princípios de ordem econômica.

Além disso, a “ideologia constitucionalmente adotada” não constituiu apenas um conjunto de princípios e normas de cunho liberal e social que visam prescrever um modelo normativo-axiológico ao sistema econômico capitalista. Ao contrário do conceito original, a “ideologia constitucionalmente adotada” deve estar aberta ao conceito de “economia” em seu sentido lato, no qual constam relações mercantis (típicas de uma economia de mercado) e relações não-mercantis (relações nas quais outros princípios organizadores da vida econômica estão presentes, tais como a solidariedade, a dádiva etc.). Dessa forma, não se concebe a possibilidade da existência de antinomia da norma jurídica entre os comandos originais da Constituição Econômica.

*A presença das antinomias aparentes impõe que não se considere o método puramente gramatical suficiente. Embora não se vá ao ponto de dizer que o intérprete estaria autorizado a negar o texto, sob pena de, ao invés de atuar como garante da eficácia do produto da vontade*

*geral, autoinvestir-se-ia autoritariamente em monocrático modificador de tal produto, o fato é que cada um dos valores por ele consagrado tem igual peso, e merece ser realizado, sem que possa falar em qualquer nulificação de um por outro* (CAMARGO, 2011, p. 162-163).

Em resumo, a aplicabilidade da “ideologia constitucionalmente adotada” dependerá, por parte dos seguidores do Mestre Washington Albino, de um constante trabalho de renovação dos fundamentos dessa importante categoria analítica. Para fins desse trabalho, entendemos que a “ideologia constitucionalmente adotada” não deve ser identificada como os preceitos positivados no texto da Constituição Econômica, uma vez que a constituição é um organismo vivo e em constante mutabilidade hermenêutica. Além disso, a “ideologia constitucionalmente adotada” não está vinculada apenas à lógica mercantil, pois a noção de economia deve compreender uma rede de complexas relações e significações de natureza mercantil e não mercantil.

No próximo item, pretendemos explicar a relação entre o Estado de Direito, o mercado e outras formas de organização econômica.

## **2. ESTADO DE DIREITO E MODELOS DE PRODUÇÃO: ENTRE A ECONOMIA DE MERCADO E A PLURALIDADE PRODUTIVA NÃO CAPITALISTA**

---

O sistema econômico capitalista tem sido dominante em todas as sociedades que se organizaram politicamente sob a forma de Estado de Direito (incluindo-se o Estado social e o Estado Democrático de Direito). Ainda no século XIX, Karl Marx observou que as primeiras manifestações daquele tipo de Estado davam guarida normativa a determinadas políticas econômicas que favoreciam um pequeno grupo, os proprietários dos meios de produção. Essa observação deu início, na teoria econômica, a uma posição crítica que busca revelar, por detrás de uma autodeclarada neutralidade do discurso jurídico, a conformação do regime político a apenas um tipo de organização dos fatores de produção ao garantir aos proprietários do capital uma posição privilegiada na proteção de seus direitos.

Na perspectiva de Weber, o capitalismo representa um meio de atendimento de necessidades baseado nas empresas capitalistas. Quer dizer, no capitalismo moderno, a cobertura das necessidades cotidianas se dá por meio do uso da contabilidade racional, e ainda (a) permite a apropriação, por empresas industriais e comerciais, privadas e autônomas, de todos os meios materiais de produção; (b) não impõe restrições à circulação de mercadorias; (c) adota técnica calculável e mecanizada dos custos de produção e movimentação de bens; (d) garante um judiciário e uma administração calculável, ou seja, um direito previsível e racional; (e) obriga (com

o chicote da fome) as pessoas a venderem livremente sua força de trabalho; e (f) promove o uso de títulos de valor para direitos patrimoniais e de participação em empresas (WEBER, 2006, p. 15-17).

Na relação entre Estado de Direito e economia, é comum se defender que uma das virtudes do capitalismo seria sua identidade com regimes políticos democráticos. Porém, nem mesmo a contingência histórica da relação entre capitalismo e democracia nos Estados Unidos da América do Norte – considerado o melhor exemplo de uma sociedade capitalista e democrática – não é razão para que se atribua alguma identidade ou cooriginalidade entre esses dois aspectos do Estado de Direito. O ponto de partida do capitalismo anglo-saxão foi o imperialismo, ou seja, a liderança econômica liberal de acumulação capitalista sustentada pela ampliação contínua de territórios e posições de poder internacional. Segundo Fiori, a primeira economia nacional capitalista (Inglaterra) se formou da necessidade de financiamento das guerras, e foi a associação entre o poder do Estado e os bancos que proporcionou o surgimento dos “estados-economias nacionais” (FIORI, 2004, p. 34).

Capitalismo é a denominação de uma forma de organização social e econômica que oferece garantias de proteção ao capital e a seus detentores, sob uma perspectiva individualista e concorrencial. São considerados direitos de sustentação do capitalismo: as liberdades individuais, a propriedade privada, o livre mercado, a liberdade de contratar e a concorrência.

A primeira fase do Estado de Direito (conhecido como Estado liberal e possuidor de políticas econômicas de mesmo nome) criou o ambiente adequado para a consolidação da economia industrial e propiciou uma grande transformação nas relações sociais. Ao fim do século XIX, a instabilidade social, a exploração do proletariado e os consequentes conflitos nos países ocidentais eram tão alarmantes que a Igreja católica resolveu intervir para manifestar sua preocupação com o que chamou de a “condição dos operários”. A Igreja se viu obrigada a reconhecer que “[...] os trabalhadores, isolados e sem defesa, têm-se visto, com o decorrer do tempo, entregues à mercê de senhores desumanos e à cobiça duma concorrência desenfreada” (IGREJA CATÓLICA, 1965).

O capitalismo industrial conseguiu sustentar a essência dessa ordem jurídica excludente até o momento em que precisou enfrentar uma grande crise sistêmica e combater movimentos políticos reformistas e revolucionários de inspiração socialista. O reposicionamento do Estado de Direito teve início após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando as Constituições passaram a reconhecer como dignos de proteção estatal os direitos dos trabalhadores, mas, principalmente, quando estabeleceram parâmetros normativos para as políticas econômicas públicas e privadas, de modo que o Estado se tornou responsável por agir em defesa do equilíbrio das relações econômicas e da distribuição equitativa das riquezas. Vital Moreira lembra, sobre a histórica Constituição de Weimar de 1919, que a “ela se deve a constitucionalização

dos direitos sociais e da economia” (MOREIRA, 1999). Surgem então as Constituições Econômicas, de forma expressa, e os Estados Sociais.

O Professor Washington Peluso Albino de Souza descreve esse movimento como o de constitucionalização do neoliberalismo de regulamentação. Durante todo o século XX, viu-se a expansão desse novo modelo jurídico-constitucional. Foi o período em que a posição neoliberal do Estado conseguiu amainar os conflitos através da ampliação das proteções de direitos humanos (com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e da extensão ao setor público das competências da ação direta na economia – como empresário e prestador de serviços públicos essenciais. Também foram normatizadas as relações múltiplas entre capital e trabalho.

No pós-Segunda Guerra Mundial, novas constituições foram promulgadas em seguimento do padrão neoliberal de regulamentação. A presença do Estado (agora Social e seus arremedos) na economia visava claramente a atacar os abusos do poder econômico privado, promover a melhoria das condições de vida e “afastar” o perigo da implantação do socialismo real com a reorganização/manutenção do capitalismo, abalado pelas políticas econômicas liberais anteriores e por duas grandes guerras.

Todavia, a partir dos anos 80 do século anterior, o neoliberalismo entra em uma outra fase, digo, de regulação, tendo como arquitetos na Ciência do Direito os doutrinadores da Escola da Análise Econômica do Direito. Aliás, uma das grandes contribuições científicas recentes do Mestre Washington Albino foi a demonstração das duas fases do neoliberalismo. Na primeira fase, de regulamentação, a partir dos anos 40 do século XX, o Estado empresário era um elemento estruturante no processo produtivo capitalista. Na segunda, de regulação, a intervenção estatal é dirigida para a indução econômica e a regulação do mercado (via agências), e o Estado empresário é levado para o gueto, sobretudo na nações de economia periférica, durante os anos 90 do citado século.

Essa mudança do papel interventivo do Estado (Democrático de Direito) na vida socioeconômica não foi motivada por ineficiência estatal ou pelos gastos públicos, como pregam fervorosamente os reguladores e sua grande mídia, nem por serem o mercado e os agentes privados mais capazes/eficientes na satisfação das necessidades individuais e coletivas, em face aos meios escassos. A maior motivação foi a luta capital *versus* trabalho, na qual o primeiro viabilizou a redução dos custos do sistema produtivo capitalista, desmantelando o Estado social e os seus direitos, a fim de aumentar as taxas de lucros. O fim da Guerra Fria, a queda do socialismo real, a evolução tecnológica e a fragilização/cooptação dos movimentos sociais também são causas para a implantação da segunda fase do neoliberalismo.

*No fim do século XX e no início do século XXI, as políticas neoliberais de regulamentação passaram a restringir à expansão e à mobilidade do capital. O novo ambiente mundial de fim da Guerra Fria, queda do*

*socialismo real e de alta evolução tecnológica resulta em pressões por outras políticas econômicas ao gosto dos donos do capital. Os Estados nacionais passam a executar o neoliberalismo de regulação, transferindo serviços e atividades econômicas estatais à iniciativa privada (via privatização e desestatização), agora atraentes ao capital, em face da “redução” dos ganhos com a indústria bélica da Guerra Fria e dos avanços científicos. A tecnologia tornou lucrativos setores que anteriormente tinham baixa lucratividade, ou não tinham, e estavam nas mãos do Estado.*

*[...] o Estado passou a adotar uma nova técnica de ação na vida econômica, ou seja, o neoliberalismo de regulação. O poder estatal continuou a intervir indiretamente no domínio econômico, através das normas legais (leis, decretos, portarias); assim como de forma intermediária, via agências de regulação. Todavia, diferentemente das empresas estatais, as agências não produzem bens ou insumos nem prestam serviços à população, mas somente fiscalizam e regulam o mercado, ditando “comandos técnicos” de expansão, qualidade, índices de reajuste de preços/tarifas etc. (CLARK, 2008, p. 70)*

A regulação, sempre criticada pelo homenageado em sua obra (SOUZA, 2005), imposta geralmente no dito Estado Democrático de Direito ocidental, não tem preocupação com a implementação das Constituições, mas somente com promover a concentração de empresas em escala mundial, dilatando os abusos contra médias/pequenas empresas nacionais e consumidores. Assim como, também, dilapidando os bens da natureza e implantando o desespero no tecido social por intermédio do desemprego estrutural, das guerras econômicas e da fome endêmica. Recentemente, a regulação entrou em pandemia e o capitalismo só não entrou totalmente em colapso graças às “ações salvadoras” dos Estados nacionais (agora alguns também foram arrastados para a crise).

O movimento regulador atingiu o Brasil a partir dos anos 1990, e como colônia pós-moderna copiamos/implantamos as agências de regulação, acabamos com as proteções constitucionais aos empreendimentos de capital nacional, implementamos um vigoroso plano de desestatização, retiramos certos controles sobre o sistema financeiro e transferimos para o setor privado lucrativo os principais serviços públicos (CLARK, NASCIMENTO, 2011). Além disso, retrocedemos no que se refere aos direitos trabalhistas, previdenciários, dentre outras medidas. A onda regulatória tinha uma base ideológica na matriz liberal extremista e seu receituário ficou oficialmente conhecido através dos programas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, que impunham aos Estados nacionais (Brasil, por exemplo) o seu afastamento do exercício direto das atividades econômicas, tanto em relação às atividades econômicas em sentido estrito, quanto aos serviços públicos (GRAU, 2010), quando solicitavam empréstimos.

*Pretende o capital reservar para sua exploração, como atividade econômica em sentido estrito, todas as matérias que possam ser, imediata ou potencialmente, objeto de profícua especulação lucrativa. Já o trabalho aspira que se atribua ao Estado, para que este as desenvolva não de modo especulativo, o maior número possível atividades econômicas (em sentido amplo). É a partir deste confronto – do Estado em que tal confronto se encontrar, em determinado momento histórico – que se ampliarão ou reduzirão, correspectivamente, os âmbitos das atividades econômicas em sentido estrito e dos serviços públicos. Evidentemente, a ampliação ou retração de um ou outro desses campos será função do poder de reivindicação, instrumentado por poder político, de um e outro, capital e trabalho. A definição, pois, desta ou daquela parcela da atividade econômica em sentido amplo como serviço público é – permanecemos a raciocinar em termos de modelo ideal – decorrência da captação, no universo da realidade social, de elementos que informem adequadamente o Estado, em um certo momento histórico, do confronto entre interesses do capital e do trabalho.*

*Não obstante as dificuldades que se antepõem ao discernimento da linha que traça os limites entre os dois campos, ele se impõe: intervenção é atuação na área da atividade econômica em sentido estrito; exploração de atividade econômica em sentido estrito e prestação de serviço público estão sujeitas a distintos regimes jurídicos (arts. 173 e 175 da Constituição de 1988) (GRAU, 2010, p. 108-109).*

Por fim, é importante reforçar que a ascensão do Estado/mercado protegido e regulado pelo Direito positivo e pela burocracia estatal nesses tempos de neoliberalismo regulador significa um outro estágio da disputa entre capital e trabalho, assim como uma “opção” impositiva da forma de vida consumista capitalista. Todavia, advertimos que antes da implantação da base produtiva de bens e serviços centrada nas mãos de alguns indivíduos (agentes privados da economia), dentro de um suposto mercado em concorrência, com a exploração do trabalho humano e tutela estatal, existiam outras formas de produção. Afinal, o capitalismo nasceu sufocando a forma produtiva anterior (feudal) e utiliza-se de todas as armas econômicas, midiáticas e jurídicas para liquidar/desestimular outros estilos de vida em sociedade, bem como de produção, distribuição, repartição e consumo, que sempre estiveram presentes na realidade social e convivem teimosamente com ele. Vale ressaltar que tais modos produtivos alternativos são garantidos por algumas constituições, como a brasileira.

## **2.1. Sistemas de produção alternativos**

É preciso observar que desde o início do século XIX, há um forte movimento de crítica da sociedade capitalista que começou a reivindicar alternativas, especialmente

através das obras de Henri de Saint-Simon, Owen, Fourier, Proudhon, Marx e Bakunine. Mas o ataque mais importante contra a economia política clássica – desenvolvida no século XVIII com Adam Smith e David Ricardo – foi feito na segunda metade dos oitocentos, quando Marx publicou seu *O Capital – Crítica da Economia Política* (1867), criando, dentro dos Estados modernos, a aspiração por uma existência social sem exploração, cujas necessidades individuais e coletivas fossem atendidas por um “modo de produção” distinto do capitalista (QUIJANO, 2002, p. 477).

As linhas de pensamento crítico costumam sublinhar três características negativas das economias capitalistas: (1) a produção de desigualdades de recursos e de poder (em Marx, a preocupação aponta para a desigualdade entre as classes sociais) sustentada pela separação entre capital e trabalho e pela apropriação privada dos bens públicos; (2) o empobrecimento das formas de sociabilidade provocado pelas relações de concorrência/competição/disputa exigidas pelo mercado, que se baseiam no benefício individual em lugar da solidariedade; (3) a exploração exaustiva dos recursos naturais em nível global sustentada por um crescimento modernizante ilimitado e irrefletido (SANTOS, 2002, p. 27-28).

Nesse movimento crítico, surgiram, ao longo do tempo, ideias e experiências de organização da produção que buscam superar esses problemas, as quais não conseguiram (nem pretendem propriamente) substituir o capitalismo de um só golpe, mas acabaram tornando incômoda a sua reprodução e hegemonia, uma vez que criam espaços onde predominam os princípios da igualdade, da solidariedade e do respeito à natureza.

Segundo a visão de alguns cientistas sociais, entre as formas de produção não capitalistas, é possível destacar três correntes: a do associativismo, a do desenvolvimento alternativo e a das alternativas ao desenvolvimento. Todas essas formas alternativas de produção convivem e concorrem com o sistema produtivo capitalista, pois nenhuma delas tem a pretensão de eliminar a propriedade privada dos meios de produção, um dos pilares do capitalismo. Essa eliminação era defendida pela tradição marxista-leninista, que propunha transformar propriedades privadas em estatais, em uma primeira fase socialista, e depois torná-las coletivas, na fase comunista, quando o Estado já definhou.

Com origem no século XIX, a teoria social do associativismo é baseada em dois postulados: a defesa de uma economia de mercado caracterizada pela cooperação ou mutualidade e a crítica ao Estado centralizado. Ou seja, o pensamento associativista e a prática cooperativa desenvolveram-se como alternativas tanto ao individualismo liberal quanto ao socialismo centralizado. Santos (2002, p. 33) cita o professor escocês Johnston Brichall para afirmar que o cooperativismo se inspira nos valores de autonomia, democracia participativa, igualdade, equidade e solidariedade, e que são sete os princípios que têm guiado o seu funcionamento:

*[...] o vínculo aberto e voluntário – as cooperativas estão sempre abertas a novos membros; o controle democrático por parte dos membros – as decisões fundamentais são tomadas pelos cooperados de acordo com o princípio “um membro, um voto”, ou seja, independentemente das contribuições de capital feitas por cada membro ou pela sua função na cooperativa; a participação econômica dos membros – tanto como proprietários solidários da cooperativa quanto como participantes eventuais nas decisões sobre a distribuição de proveitos; a autonomia e a independência em relação ao Estado e a outras organizações; o compromisso com a educação dos membros da cooperativa – para lhes facultar uma participação efetiva; a cooperação entre cooperativas através de organizações locais, nacionais e mundiais; e a contribuição para o desenvolvimento da comunidade em que está localizada a cooperativa. (SANTOS, 2002, p. 34, grifos nossos)*

Por sua vez, a ideia de um desenvolvimento alternativo surgiu como reação ao *modus operandi* habitual dos programas de desenvolvimento econômico, deflagrados após a Segunda Guerra para acelerar o crescimento dos países subdesenvolvidos e aproximá-los das condições alcançadas pelos países centrais. As políticas econômicas de desenvolvimento que predominaram em mais de meio século buscavam o crescimento econômico fundado predominantemente no setor industrial. Contra essa visão, surge na década de 1970 um intenso debate sobre a necessidade de teorizar a respeito de formas alternativas de desenvolvimento. Afinal, a ênfase no crescimento com suporte na indústria marginalizou outros objetivos sociais, econômicos e políticos, como a participação democrática na tomada de decisões, a distribuição equitativa dos frutos do desenvolvimento e a preservação do meio ambiente (SANTOS, 2002, p. 45). Em resumo, transformou-se em um crescimento modernizante (BERCOVICI, 2005).

*Contra a ideia de que a economia é uma esfera independente da vida social, cujo funcionamento requer o sacrifício de bens e valores não econômicos – sociais (v.g., igualdade), políticos (v.g., participação), culturais (v.g., diversidade étnica), naturais (v.g., o meio ambiente) –, o desenvolvimento alternativo sublinha a necessidade de tratar a economia como parte integrante e dependente da sociedade e de subordinar os fins econômicos à proteção destes valores. (SANTOS, 2002, p. 46)*

Por último, e ao contrário da visão de desenvolvimento alternativo, existem as propostas de alternativas ao desenvolvimento, que radicalizam a crítica à noção de crescimento, e passam a explorar alternativas pós-desenvolvimentistas. Defende-se aqui, por exemplo, que o crescimento econômico é impossível de se sustentar sem a destruição das condições de vida sobre a Terra. A produção econômica, portanto, deve partir de uma nova concepção de desenvolvimento, esclarece Santos (2002,

p. 54), ou seja, um “desenvolvimento sem crescimento – melhoria qualitativa da base física e econômica que se mantém num estado estável [...] dentro das capacidades de regeneração e assimilação do ecossistema”. As atividades econômicas precisam, então, desenvolver-se sem crescer.

Esse panorama demonstra que as alternativas de produção (associativismo, desenvolvimento alternativo ou alternativas ao desenvolvimento) não são apenas econômicas, mas uma proposta de integração entre transformação econômica e processos culturais, sociais e políticos.

### 3. CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA E PLURALISMO PRODUTIVO: POR UMA NOVA LEITURA DA IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA

---

Os comandos jurídicos plurais do texto constitucional brasileiro, incluindo a sua Constituição Econômica, possuidor de normas vinculantes de diversas matrizes ideológicas políticas que participaram da sua elaboração, constroem uma ideologia constitucionalmente adotada a ser implementada necessariamente na realidade socioeconômica e ambiental nacional, seja pela sociedade (incluindo os agentes privados da economia), seja pelo aparelho estatal. A nossa Constituição Econômica, portanto, não adotou, logicamente, somente o capitalismo como forma de produção, mas apenas o admite como uma delas, dentro de limites constitucionais – inclusive com o dever/poder estatal de atuar na vida social, econômica e ambiental. Aliás, bem ao contrário do que pregam os defensores da escola da análise econômica do Direito, que desvirtuam sua aplicação e interpretação.

Temos, assim, nos conteúdos jurídicos da nossa ordem econômica constitucional, comandos (expressos e implícitos) que admitem/apoiam outras formas de produção (as acima citadas, por exemplo), convivendo entre si, não se limitando ao reducionismo da forma produtiva baseada nos meios privados e na exploração paga do trabalho. Em síntese, adotamos o pluralismo produtivo em decorrência lógica de termos garantido constitucionalmente uma sociedade plural.

*A constituição não deve ser tão somente uma matriz geradora de processos políticos, mas uma resultante de correlações de forças e de lutas sociais em um dado momento histórico do desenvolvimento da sociedade. Enquanto pacto político que expressa a pluralidade, ela materializa uma forma de poder que se legitima pela convivência e coexistência de concepções divergentes, diversas e participativas. Assim, toda sociedade política tem sua própria constituição, corporalizando suas tradições, costumes e práticas que ordenam a tramitação do poder.*  
(WOLKMER & FAGUNDES, 2011, p. 373)

Em uma sociedade plural, o desenvolvimento constitucionalmente adequado possui uma natureza pluridimensional, isto é, uma relação interdependente entre as esferas normativas da dimensão socioeconômica (art. 170 da CR), ambiental (art. 225 da CR) e cultural (art. 215 e 216 da CR) da Constituição, conforme propõe Leonardo Corrêa (2011). Nesse sentido, a implementação de um novo desenvolvimento nacional – democrático e participativo – inclui a promoção de novas práticas produtivas, inclusive as atividades de natureza não mercantil.

No Brasil, portanto, o pluralismo produtivo deve ser implantado de forma planejada, incentivado e protegido pela União, pelos Estados e Municípios, ou seja, as diversas formas de produção, circulação, repartição e consumo possíveis dentro dos parâmetros constitucionais não podem ser desprezadas ou excluídas, mas devem conviver entre si (inclusive aquelas baseadas nos meios de produção privada). O que a nossa Constituição Econômica veda é a eliminação total dos meios de produção privados, assim como a omissão interventiva estatal no âmbito social e econômico e o desplanejamento público (CLARK, COSTA, 2012).

*A Constituição de 1988 não define nenhum modelo econômico que possa ser considerado excludente. Pelo contrário, sua ordem econômica é aberta, suscetível de ser moldada a diversos sistemas econômicos. Esta abertura da constituição econômica não significa, obviamente, que ela seja vazia ou carente de força jurídica. A Constituição de 1988 não admite qualquer forma de organização econômica nem permite toda e qualquer conduta dos agentes econômicos, pelo contrário, seu texto estabelece os fundamentos e regras essenciais da atividade econômica, seja a atividade econômica em sentido estrito, sejam os serviços públicos.*  
(BERCOVICI, 2011, p. 260)

Mesmo sem esgotar o tema, pelo contrário, apenas para iniciar, o referido pluralismo produtivo já é percebido no *caput* do art. 170 da CR e nos princípios elencados por ele. Vejamos.

Os fundamentos da ordem econômica constitucional, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, objetivam assegurar a todos os seres (humanos) ocupantes do território brasileiro a existência digna, conforme ditames da justiça social, e abrir espaços para que os indivíduos e o Estado, mediante a criatividade humana e as experiências passadas e presentes, possam produzir e viver digna e justamente fora do sistema capitalista. Assim, “valorizar o trabalho” não se dá somente pelo emprego (trabalho mercador pago pelos padrões), mas tem um sentido muito mais amplo – envolve todo o gênero trabalho. Outrossim, “promover a liberdade de iniciativa” não se restringe aos negócios privados das empresas. Aliás, o nosso Código Civil (incluindo o anterior) já até prevê entidades sem fins lucrativos que podem atuar na realidade socioeconômica.

Os princípios da Constituição Econômica, como a soberania nacional e a propriedade privada, também merecem uma interpretação na mesma linha. Para possuímos uma sociedade justa e digna, que atenda aos mencionados princípios, dentre outros, não podemos, nem devemos, nos isolar em um sistema produtivo que liquida a soberania política e econômica das nações latinas e africanas, mantendo-as constantemente dependentes do grande capital e das nações ricas, em moldes coloniais com contornos pós-modernos. Limitar, ainda, o direito de propriedade privada (manutenção/aquisição) a uma minoria, principalmente quando se fala de produção, e não raramente quanto ao consumo, em detrimento do acesso de uma maioria, também contraria tais princípios.

Por outro lado, outros princípios, como a função social das propriedades, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, produzem uma tensão ao serem aplicados em um sistema produtivo enclausurado na busca infinita de lucros e baseado nos meios de produção privados, já que eles restringem o referido sistema produtivo. Para que esses princípios tenham efetividade no tecido social, temos que incentivar e implantar outros modelos produtivos e de vida mais harmônicos com eles, criando, paralelamente, concorrência ao próprio capitalismo.

Também não podemos deixar de considerar o art. 174, parágrafo segundo da CR, no qual, textualmente, a legislação estatal impõe o apoio e o incentivo ao cooperativismo e ao associativismo, que devem operar políticas econômicas privadas fora dos padrões de lucro e de exploração do trabalho humano. Portanto, esse é um dos caminhos institucionais para implantar o pluralismo econômico.

Logicamente, o Estado brasileiro, dentro dos comandos da Constituição Econômica, pode/deve intervir planejadamente no domínio econômico em prol das formas alternativas de produção, por intermédio de empresas estatais, normas jurídicas protetivas, créditos a fundo perdido, concessão de terras públicas, obras, serviços etc. Aliás, é o que já se faz há séculos para manter, expandir e modernizar o capitalismo, inclusive em tempos de crises agudas, como a atual, quando políticas socioeconômicas estatais são executadas, tais como: estatizações, controle de preços, aumento ou diminuição de tributos, expansão dos serviços públicos. Todas essas ações baseiam-se em uma ótica interventiva keynesiana, combinada com a neoliberal reguladora, a fim de “salvar” a pandemia recente do capitalismo, sem maiores contestações da grande mídia conservadora e dos teóricos do mercados que, por sinal, não encontram ou levantam qualquer inconstitucionalidade em ditas medidas.

## Considerações finais

---

Desde meados de 2011, não temos mais as respostas do Mestre Washington Albino às nossas inquietações. Todavia, temos sua extraordinária e volumosa obra jurídica e suas lições orais, bem como o gosto pela pesquisa transmitido por ele, para fazermos evoluir cientificamente o Direito Econômico, dando respostas as suas demandas e necessidades recentes. Dessa forma, a disciplina renova a sua importância, sobretudo para regenerar a parte mutilada (planejamento, Estado empresário, controle de preço, estatização, pluralismo produtivo) pelos implementadores do neoliberalismo de regulação. O Direito Econômico na pós-modernidade continua indispensável, como escreveu sabiamente o jurista Fábio Konder Comparato no século passado.

Os ensinamentos sobre ideologia constitucionalmente adotada, introduzidos e desenvolvidos pelo homenageado, continuam essenciais e estruturantes para a interpretação e efetivação da Constituição Econômica brasileira atual e do próprio texto constitucional de 1988. Assim sendo, fica afastada a miragem conservadora e ultraliberal que adota apenas comandos políticos ideológicos puros no texto normativo da ordem econômica constitucional, fechando-se a outras formas de organização da produção.

Ressaltamos que a forma produtiva capitalista não foi a única admitida pela nossa Constituição Econômica de 1988, mas é apenas uma delas. Ademais, de acordo com a nossa interpretação, outros modos de produção (pluralismo) podem e devem ser implementados, incentivados e mantidos, convivendo harmonicamente, a fim de implementar na realidade nacional – injusta e perversa – os desejos e os valores da nossa Constituição, dentre eles: bem-estar social e desenvolvimento.

O amplo e democrático processo da Assembleia Constituinte de 1987 a 1988 representou um marco na história da nação, no que se refere ao reconhecimento e à afirmação dos direitos humanos de grupos marginalizados e excluídos da vida jurídico-política da sociedade brasileira. Do ponto de vista jurídico-econômico, a Constituição Econômica admite modelos de produção centrados na dignidade humana, nos quais as liberdades econômicas públicas e privadas são amplamente reconhecidas, desde que subordinadas aos interesses da sociedade brasileira. Logicamente, em face da multiplicidade de interesses e de classes representados na dita Assembleia, impregnamos conteúdos normativos plurais no texto da Lei Maior brasileira, devendo ser eles garantidos e estimulados pela legislação e, conseqüentemente, pelas políticas econômicas públicas. O que é vedado por nossa ordem constitucional econômica é a omissão interventiva estatal no domínio socioeconômico, a eliminação completa dos meios de produção privados e o desplanejamento estatal.

Por fim, encerramos esse ensaio em homenagem ao pai, introdutor e construtor científico do Direito Econômico no Brasil, o Mestre Washington Peluso Albino de

Souza, com a certeza de termos cumprido parcialmente a nossa tarefa de debater e pesquisar os conteúdos da referida disciplina, já que ela continuará impondo novos e inúmeros desafios nesses tempos pós-modernos.

## Referências

---

- AVELÃS NUNES, Antônio José. *As duas últimas máscaras do Estado Capitalismo*. Pensar, Fortaleza, v. 16, nº 2, p. 409-476, jul./dez. 2011.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. Quartier Latin*: São Paulo, 2011.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Custos dos Direitos e Reforma do Estado*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *O Direito Exaurido: A hermenêutica da Constituição Econômica no coração das trevas*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2011.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núria Editor, 2014.
- CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- CLARK, Giovani. Política Econômica e Estado. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. *Questões Polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 2008
- CLARK, Giovani. *O neoliberalismo de regulação como intervenção do Estado – A regulação e a Constituição de 1988*. Lisboa: Lusíada: Economia & Empresa, nº 9, 2009, p. 9-30.
- CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Política Econômica Privatizante: o caso da Educação Superior Brasileira. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de & CLARK, Giovani (Coord.). *Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade*. São Paulo: LTr, 2011.

- CLARK, Giovani; COSTA, Gustavo Vidigal. Desplanejamento Estatal: o exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. In: *XXI Encontro Nacional do CONPEDI*. 2012. Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 3785-3808.
- CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do (organizadores). *Direito Econômico em Debate*. São Paulo: LTr, 2015.
- COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. In: *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 353, ano 54, p. 14-26, mar. 1965.
- CORRÊA, Leonardo Alves. *Direito Econômico e Desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Publit, 2011.
- DANTAS, Miguel Calmon. *Constitucionalismo Dirigente e pós-modernidade*. São Paulo: Saraiva. 2009.
- FIORI, José Luís (Org.). *O poder americano*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2005.
- FUNDAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO ECONÔMICO. *Novo Dicionário de Direito Econômico*. Fabris e FBDE: Porto Alegre, 2010.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- IGREJA CATÓLICA (1878-1903: Leão XIII); Leão. *Rerum Novarum*: carta encíclica de sua santidade o papa Leão XIII sobre a condição dos operários. 8. ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1965
- LIMA, Vinícius Moreira de. *Relação de Trabalho Versus Relação de Emprego: A Luta pela nova Justiça do Trabalho*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2012.
- MÉSZÁROS, István. *A Crise Estrutural do Capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MOREIRA, Vital. 50 Anos da Lei Fundamental Alemã. In: *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, vol. 1, nº 2, junho 1999.
- QUIJANO, Aníbal. Sistemas Alternativos de Produção? In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Produzir para Viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Produzir para Viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. O princípio da “ambiguidade” na configuração legal da ordem econômica. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, nº 21 outubro de 1956.

- SOUZA, Washington Peluso Albino de. A técnica de legislar sobre a ordem econômica. In: *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey. 2002.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6 ed. São Paulo: LTr, 2005.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani. *Questões Polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 2008.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani (Coord.). *Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade*. São Paulo: LTr, 2011.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado et al. *Desenvolvimento econômico e intervenção do estado na ordem constitucional*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.
- WEBER, Max. *A gênese do capitalismo moderno*. São Paulo: Ática, c2006
- WOLKMER, Antônio Carlos & FAGUNDES, Lucas Machado. *Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico*. Pensar. Fortaleza, v. 16, p. 371-408, jul/dez 2011.

# Capítulo 3

## A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA ENTRE A EFETIVAÇÃO E OS BLOQUEIOS INSTITUCIONAIS<sup>5</sup>

### Introdução

---

O presente artigo foi produzido com o intuito de homenagear o introdutor do Direito Econômico no Brasil, Prof. Washington Peluso Albino de Souza, no ano de seu centenário de nascimento, 2017. Tal iniciativa, a partir da Faculdade de Direito da UFMG, deveu-se à capacidade intelectual, competência e determinação

---

5. Este trabalho foi redigido para as comemorações dos 100 anos de nascimento do jurista Washington Peluso Albino de Souza e apresentado inicialmente no “Seminário de Direito Econômico: centenário de nascimento do Prof. Washington Peluso Albino de Souza”, realizado entre os dias 22 e 24 de maio de 2017, na Sala da Congregação da Faculdade de Direito da UFMG, e promovido pela própria Faculdade de Direito da UFMG, pelo seu Programa de Pós-graduação e pelo Grupo de Estudo da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE).

do homenageado em demonstrar a importância da disciplina ao mundo jurídico nacional, bem como em deixar cristalino o objeto do Direito Econômico, ou seja, o tratamento jurídico das políticas econômicas públicas e privadas.

Assim sendo, em face da essencialidade da obra e das pesquisas do Mestre Washington Peluso Albino de Souza para a Ciência do Direito no Brasil e na América Latina, sobretudo no Direito Econômico, inúmeras homenagens foram realizadas em seu centenário de nascimento, entre elas eventos na Faculdade de Direito da UFMG, na Faculdade Mineira da PUC Minas, seja no Campus de Contagem, seja no Programa de Pós-graduação em Direito em Belo Horizonte, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e na Universidade FUMEC. Além disso, foi publicada uma reimpressão da sua obra clássica *Primeira Linhas de Direito Econômico* pela editora LTr.

Ainda com o intuito de homenagear o Professor Washington, o presente texto trata de uma reflexão sobre os bloqueios institucionais contra a efetividade da Constituição Econômica de 1988, especificamente o núcleo central, ou seja, os arts. 170 a 192 da CR, iniciando pela análise da construção histórica de nossa ordem constitucional atual e identificando mutilações e violações da *ideologia constitucionalmente adotada* causadas pelos movimentos neoliberais de regulação e de austeridade, durante os quase 30 anos da existência da Constituição Brasileira de 1988. Ao final, também propomos uma agenda de pesquisa para o Direito Econômico a partir das reflexões produzidas.

Por fim, acrescentamos que a investigação realizada foi eminentemente bibliográfica e documental, baseada na doutrina e na legislação, e tendo, logicamente, como referencial teórico os estudos do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, adotando seu método analítico substancial.

## 1. A CONSTRUÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: UM BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

---

A Constituição da República de 1988 foi construída diante de uma realidade histórica peculiar, quando saímos de um processo autoritário – vale dizer, da ditadura civil/militar<sup>6</sup> de 1964 – para a construção democrática de um projeto constitucional centrado na dignidade humana e na afirmação dos direitos socioeconômicos. A normatividade da Constituição de 1988 é fruto de um complexo e rico processo de acontecimentos políticos, sociais e econômicos.

---

6. A ditadura de 1964 foi um dos regimes mais autoritários e violentos da América Latina, talvez por essa razão, historicamente, vários setores impedem e resistem que sejam abertos os arquivos da época e apurados todos os fatos. Por isso, sobretudo, temos um processo de reconstrução democrática limitado pelas forças conservadoras e apoiadoras da ditadura (grupos econômicos e políticos).

Há pelo menos cinco acontecimentos históricos que, em alguma medida, determinaram a composição das forças políticas responsáveis pela elaboração da Constituição brasileira de 1988: a) a Lei de Anistia de 1979; b) as eleições gerais de 1982; c) o movimento “Diretas Já” em 1984; d) o colégio eleitoral presidencial em 1985; e) a eleição e instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1986 e 1987.

Começamos pela Lei de Anistia de 1979, projeto assinado pelo então chefe do executivo, General João Batista Oliveira de Figueiredo, e consubstanciado na Lei nº 6.683/79, editada em virtude de pressões de uma série de segmentos sociais nacionais e entidades internacionais, objetivando anistiar os presos e perseguidos políticos e iniciar a democratização da Nação.

*O projeto de anistia do governo fundamentava-se no artigo 57, item VI, combinado com o parágrafo 2º do artigo 51 da Constituição Federal. Previa a concessão de anistia a todos quantos, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 31 de dezembro de 1978, cometeram crimes políticos ou conexos, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos, e aos servidores da administração pública, de fundações vinculadas ao poder público, aos poderes Legislativo, Judiciário e aos militares, punidos com fundamento em Atos Institucionais e complementares. (MEZAROBBA, 2006, p. 39)*

É preciso ainda registrar que o regime civil-militar de 1964, de forma ardilosa, produziu também uma autoanistia, via a lei supracitada, com o objetivo de encobrir uma série de crimes realizados pelo Estado, passando paralelamente a “articular” a sua saída de forma lenta, gradual e planejada.

O segundo fato determinante para a composição das forças constituintes foram as eleições gerais (governadores, senadores, deputados federais e estaduais, vereadores e prefeitos – exceto das capitais) realizadas em 1982, quando os resultados das urnas deram vitória contundente às oposições e pressionaram a ditadura a alargar o processo de democratização no Brasil. É bom destacar que a crise econômica da época, resultando em inflação, recessão e desemprego, desgastou ainda mais o regime e fragilizou suas redes de apoio.

Em seguida, o “Diretas Já”, em 1983/1984, foi um dos movimentos políticos mais marcantes da história brasileira. Como narrado por Leonelli e Oliveira (2004, p. 25): “Cansados da ditadura e da crise, tomados por irresistível desejo de mudança, os brasileiros vão à rua pela liberdade e pela democracia”. Naquele momento, uma série de forças sociais e políticas foram às ruas exigindo “Diretas Já”, a fim de ampliar o processo de redemocratização no Brasil. Contudo, a vontade popular foi derrotada e, lamentavelmente, a reivindicação por eleição direta para presidente ficou frustrada.

*Em 25 de abril de 1984, frustração nacional. Em sessão de quase 17 horas, contra a vontade popular, a Câmara dos Deputados abate a emenda Dante de Oliveira. Barra a mudança constitucional que daria as diretas. Precisava de 320 votos para ir em frente, obteve 298. (LEONELLI & OLIVEIRA, 2004, p. 26)*

Ademais, a oposição moderada ao regime autoritário não caía de amores pelo movimento das “Diretas Já” e, por isso, ela o “apoiou” somente parcialmente, já que entendia que o então governo civil/militar e o seu aparato partidário, midiático e econômico acabaria vencendo a eleição presidencial direta. Contudo, na realidade, o receio era outro: a vitória do chamado “maior opositor” do regime autoritário, Leonel Brizola, governador eleito do Rio de Janeiro em 1982 e um dos principais expoentes oposicionista da época.

Na sequência, o colégio eleitoral presidencial (eleição indireta), em 1985, possibilitou uma transição conservadora com a “saída” de um regime autoritário e a entrada de dois políticos tradicionais no Executivo da União (vencedores do dito colégio – o Congresso Nacional brasileiro da época). Um deles, ligado à oposição, e o outro, oriundo do regime civil/militar, mais especificamente, Tancredo Neves e José Sarney, presidente e vice-presidente respectivamente.

Antes da posse, a primeira surpresa, Tancredo Neves morreu, e por meio de uma interpretação constitucional dos quartéis deu-se posse ao vice-presidente, José Sarney. Dentro dos compromissos do governo de transição democrática, eleito indiretamente no dito colégio eleitoral, estava a convocação da Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana, enquanto pleito de toda a sociedade. Iniciamos, assim, a construção de nosso Estado Democrático de Direito e a difícil desconstrução do arsenal jurídico autoritário, existente até hoje<sup>7</sup>.

Os anos 1980 foram tempos de embates e conquistas no Brasil. A breve contextualização histórica acima demonstra a efervescência política e social da época, seja antes da convocação da Assembleia Constituinte, seja no momento da elaboração e produção do texto constitucional de 1988. Vivíamos tempos de Guerra Fria, com disputas ideológicas acirradas entre partidos políticos, sindicatos de trabalhadores, grupos empresários e movimentos sociais, nos quais os exemplos concretos de políticas socioeconômicas do socialismo real (antiga União soviética), da social

---

7. É interessante registrar ainda que em 1989, durante a eleição presidencial, primeira pós-golpe de 1964, tivemos um resultado eleitoral totalmente peculiar: os dois candidatos que tinham estruturas partidárias restritas, Fernando Collor de Mello (PRN) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foram para o segundo turno, diferente dos candidatos tradicionais e/ou com “melhor” máquina partidária, como, por exemplo, Leonel Brizola (PDT) e Ulysses Guimarães (PMDB), dois dos grandes líderes de oposição ao regime ditatorial; Aureliano Chaves (PFL) candidato do partido “dissidente” do regime; e, ainda, Mário Covas (PSDB), outro líder de oposição.

democracia (Europa ocidental) e do capitalismo de “livre mercado” (Estados Unidos) possuíam centralidade nos debates.

Depois de acirrados debates políticos e participações sociais múltiplas, elaboramos a Constituição da República atual, produzida por representantes eleitos de ideologias políticas distintas, tais como: nacionalistas, social-democratas, trabalhistas liberais clássicos, liberais sociais, socialistas, feministas e ambientalistas, construindo assim comandos plurais para toda a ordem constitucional e, conseqüentemente, na própria Constituição Econômica. Estes últimos ditames constitucionais para o “dever ser” da vida econômica, mais precisamente para as políticas econômicas públicas e privadas, representam os pilares estruturantes da legislação de Direito Econômico (SOUZA, 2017).

Assim sendo, o nosso texto constitucional e a sua Constituição Econômica são frutos da dialética dos conflitos de interesses de uma sociedade com múltiplas demandas, que emerge de um quadro político autoritário. Eles constroem, portanto, comandos pluralistas, advindos das disputas e diferenças existentes nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte Originária e também fora dela, pois, além das posições ideológicas dos constituintes, a sociedade civil organizada (ou não) se fazia presente, reivindicando direitos historicamente negados ao longo de nossa tradição autoritária e excludente.

## **2. PARA ALÉM DO TEXTO, A EFETIVIDADE: A LUTA PELA AFIRMAÇÃO DA NORMATIVIDADE DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E O PAPEL DA DOUTRINA PROGRESSISTA**

---

O projeto democrático da Constituição de 1988 não terminou com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Ao contrário, após a promulgação da Constituição, iniciou-se uma tensão acadêmica entre estudiosos e pesquisadores quanto a sua interpretação e aplicação, sendo que, de um lado, temos autores de perfil conservador, tais como Manoel Gonçalves Ferreira Filho (USP-SP), Celso Ribeiro de Bastos (PUC-SP) e Ives Gandra Martins (Universidade Mackenzie-SP); e, doutro lado, autores progressistas, como Eros Roberto Grau (USP/SP e Universidade Mackenzie/SP), Fábio Konder Comparato (USP/SP), Dalmo de Abreu Dallari (USP/SP), José Afonso da Silva (USP/SP), Paulo Bonavides (UFC) e Washington Albino de Souza (UFMG).

O certo é que, após 1988, o debate constitucional desloca-se para além da arena política e transforma-se em um objeto de acalorados embates acadêmicos entre juristas publicistas quanto à sua interpretação e aplicação. De modo geral, pode-se dizer que a academia estava dividida entre aqueles que advogavam a tese da limitação da aplicabilidade direta das normas constitucionais – em especial, os direitos sociais e econômicos (ala conservadora) – e, de outra parte, autores que

defendiam uma renovação na teoria da Constituição, de modo a conferir um maior grau de efetividade ao recente texto constitucional (ala “progressista”).

Em relação ao Direito Econômico, a luta pela afirmação da efetividade da Constituição Econômica mereceu especial atenção por parte da doutrina “progressista”, pois, no plano jurídico-normativo, a promulgação de texto constitucional representava a concretização de um projeto de afirmação de um Estado Democrático de Direito. É bem verdade que, conforme veremos no item 3, a doutrina progressista buscava consolidar suas teses em um campo político-econômico absolutamente adverso, quando o Brasil ingressava em um período de profundas reformas neoliberais reguladoras, simbolizadas pela edição de emendas constitucionais a partir de 1995.

No âmbito teórico, a doutrina de Direito Econômico pós-1988 exerceu um papel de busca pela afirmação da Constituição Econômica como espaço de reconhecimento de que o nosso capitalismo periférico deveria ser axiologicamente transformado por valores sociais – pleno emprego, soberania econômica, desenvolvimento nacional, proteção ao meio ambiente, defesa do consumidor –, apesar de adotar também valores liberais, como livre iniciativa, livre concorrência e propriedade privada dos meios de produção. Todavia, apesar do texto constitucional de 1988 admitir o sistema (espécie) capitalista, em sua constituição econômica, o modelo produtivo (gênero) é plural (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2013, p. 292-293).

Eros Roberto Grau, por exemplo, publica em 1990 uma das principais obras de Direito Econômico no período pós-redemocratização: *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. Na referida obra, reeditada e atualizada várias vezes, Eros Grau, já claramente influenciado pelos ventos da renovação da teoria da constituição, buscou compreender a natureza principiológica do novo texto constitucional, bem como a centralidade da concepção do dirigismo constitucional como teoria adequada hermeneuticamente para a concretização da Constituição Econômica.

O Prof. Washington Peluso Albino de Souza, ora homenageado, entretanto, foi o principal pesquisador a vislumbrar, ainda na década de 60, a necessidade de uma teoria apta a harmonizar princípios constitucionais aparentemente opostos. Nesse sentido, o professor da UFMG foi responsável pela criação de uma das principais categorias teóricas do Direito Econômico nacional, a “ideologia constitucionalmente adotada” (SOUZA, 2017, p. 28-29). Entende-se por ideologia constitucional um conjunto de comandos que se propõem a reger e fixar parâmetros transformadores da realidade socioeconômica nacional. Tal conjunto normativo plural compõe a Constituição Econômica brasileira de 1988 (arts. 170 a 192 – núcleo central). Ensina o professor Washington Albino de Souza sobre “ideologia constitucionalmente adotada”:

*Não se trata do sentido filosófico ou político amplo, de ideologia, nem mesmo de cada ideologia política geralmente referida, tal como a capitalista, a socialista, a comunista etc. Independentemente dessa configuração, referimo-nos aos princípios que sejam fundamentais na*

*ordem jurídica considerada, mesmo que isoladamente se identifiquem com alguma daquelas ideologias políticas acima referidas.*

*A ideologia a que nos referimos é aquela definida, em Direito Positivo, no Estado de Direito, pela Constituição vigente, em cada época e em cada país. Por isso, a definimos como “ideologia constitucionalmente adotada”. Fica estabelecida, pois, a diferença entre esta e a que se possa entender por ideologia dos modelos teóricos tradicionais, ou seja, conjuntos de ideias, de princípios ou de teorias destinados a explicar, abstratamente, a organização social, a estrutura política e assim por diante.*

*De modo geral, em se tratando da presença dos temas econômicos nas Constituições modernas, boa parte dos elementos considerados como correspondentes a esse conceito de ideologia estão reunidos no capítulo da “Ordem Econômica e Social”, que por essa razão é denominado “Constituição Econômica”, apesar de muitos deles também se encontrarem dispersos por outras partes do texto constitucional (SOUZA, 2017, p. 28-29).*

Em tempos atuais, marcados pelas retóricas radicais da eficiência dos livres mercados via minimização da intervenção socioeconômica estatal, o conceito de “ideologia constitucionalmente adotada” torna-se ainda mais relevante, na medida em que bloqueia o ímpeto de discursos totalitários, tão típicos das chamadas “doutrinas puras”. Em outra oportunidade, escrevemos sobre o tema:

*Em termos gerais, “ideologia constitucionalmente adotada” refere-se ao processo jurídico-político de conversão de “ideologias econômicas puras” (capitalismo, nacionalismo, socialismo) em uma ordem juridicamente positivada, mesclando-as em um único texto a ser aplicado. Trata-se de um mecanismo de juridificação do discurso ideológico construído, no plano econômico-político, pelo Poder Constituinte (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013, p. 276).*

Assim sendo, observamos que a ideologia constitucionalmente adotada da nossa Constituição Econômica possui comandos capitalistas fixados nos incisos II e IV do Art. 170 da Lei Máxima brasileira (direito de propriedade privada dos meios de produção e livre concorrência), mas também possui comandos social-democratas como, por exemplo, a função social da propriedade dos meios de produção, além de comandos nacionalistas, como o de garantia da soberania econômica nacional, todos inscritos no Título VII da Constituição Federal de 1988, “Da Ordem Econômica e Financeira”<sup>8</sup>.

---

8. As interpretações que restringem o texto constitucional brasileiro ao sistema capitalista de produção são mutiladoras, e estão ligadas a determinadas correntes jurídicas conservadoras e aos interesses do capital financeiro. Por isso, os neoliberais reguladores (SOUZA, 2017; CLARK, 2008a), quando descrevem

A questão de fundo, então, consiste em compreender o grande paradoxo que o campo progressista, em especial os “pais fundadores” de nossa disciplina (Washington Peluso Albino de Souza, Eros Roberto Grau, dentre outros), enfrentou a partir de 1988. Por um lado, a Constituição estabelecia um programa de afirmação dos direitos econômicos e sociais por meio da concepção de um Estado capaz de promover reformas estruturais no âmbito econômico, visando a um desenvolvimento nacional democrático e inclusivo. Por outro lado, a consolidação de um discurso não democrático de afirmação da supremacia do mercado como único lócus institucional apto a promover a alocação eficiente de recursos e, conseqüentemente, a mercantilização dos direitos econômicos e sociais, ou seja, a transformação de bens comuns e serviços públicos (educação, saúde, moradia) em mercados emergentes a serem explorados de forma desregulamentada ou minimamente regulamentada.

Nesse sentido, torna-se fundamental investigar a historicidade desse grande paradoxo e indagar: quais são e como operam os bloqueios institucionais que impossibilitam a efetivação plena dos ditames e direitos estabelecidos em nossa Constituição Econômica?

### **3. DA NORMATIVIDADE DIRIGENTE AO ATAQUE NEOLIBERAL: INEFICÁCIA CONSTITUCIONAL E BLOQUEIOS INSTITUCIONAIS**

---

A concretização dos mandamentos da Constituição Econômica representaria, em larga medida, a alteração do status civilizatório de uma nação marcado pela desigualdade social e pela marginalização econômica de grande parte de sua população. Evidentemente, a concretização de nosso projeto de Estado Social e Democrático dependeria do alinhamento de forças políticas progressistas e da construção de um grande pacto entre o poder econômico privado, os trabalhadores organizados e a burocracia tecnicamente especializada. Logicamente, tal pacto se realizaria a partir de disputas, conflitos e consensos, objetivando a materialização da nossa Lei maior sem rupturas golpistas voltadas ao retrocesso ou a ações revolucionárias.

Ocorre que, na décadas após a promulgação da Constituição de 1988, o processo de construção de uma teoria da Constituição Econômica – liderado pelos juristas

---

os princípios “Da ordem Econômica e Financeira”, em número de nove, lembram-se apenas de dois: propriedade privada dos meios de produção e livre concorrência. Ocorre que outros existem, tais como: soberania econômica nacional; função social da propriedade dos meios de produção; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; tratamento favorecido às empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país. Ademais, “esquecem” de um dos seus fundamentos (valorização do trabalho humano), mas exaltam o outro (livre iniciativa).

progressistas do Direito Econômico – sofreu um forte revés. Segundo a hipótese do presente trabalho, os teóricos do Direito Econômico deveriam buscar analisar a relação entre a baixa efetividade da Constituição Econômica e o crescimento de bloqueios institucionais durante as últimas quase três décadas. Em outras palavras, uma nova agenda de pesquisa sobre a ordem econômica deveria refletir sobre os bloqueios institucionais que inviabilizaram o projeto emancipatório da Constituição Econômica.

Por bloqueios institucionais, entende-se o processo político-econômico de construção de barreiras – no âmbito do Executivo, Legislativo ou Judiciário – que, de forma direta ou indireta, promovam a obstrução dos instrumentos jurídicos e políticos capazes de transformar a realidade econômica. Esses bloqueios institucionais são obstruções políticas e econômicas que imobilizam as estratégias normativas de materialização da Constituição brasileira de 1988 e a real consolidação de um Estado Democrático de Direito.

Propomos aqui, então, que a efetiva compreensão das causas da baixa efetividade da Constituição deve passar, necessariamente, pela reflexão de como operam e se reproduzem os seguintes bloqueios institucionais relacionados à Constituição Econômica:

- a) bloqueios institucionais que buscam inibir os processos de mudança da realidade econômica via supressão do texto constitucional;
- b) bloqueios institucionais que imobilizam os instrumentos de transformação social em razão da omissão de regulamentação constitucional;
- c) bloqueio institucional que, a despeito de não alterar o texto constitucional, inviabiliza a sua efetivação em razão da implementação de uma Economia Política da Austeridade.

### **3.1. Bloqueio via supressão do texto constitucional**

As Constituições Econômicas, como projeto político reformador de uma ordem neoliberal anterior (regulamentação), possuem duas características fundamentais. Elas estabelecem um conjunto de direitos sociais e normas diretivas sobre como o Estado deve intervir na ordem econômica capitalista, além de, do ponto de vista da racionalidade econômica, representarem uma limitação política ao processo de acumulação do capital. Dessa forma, elas positivam regras que impõem um conjunto de direitos sociais, culturais e econômicos restritivos à lógica de expansão do capital, inclusive adotando um pluralismo produtivo.

A Constituição Econômica constitui o lócus jurídico por excelência da tensão entre capital, trabalhadores e outros setores da sociedade civil. Em situações de normalidade democrática, o conflito se desenvolve dentro de uma lógica interna das

instituições e seus mecanismos de decisões, como os conselhos estatais, os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo e os plebiscitos, referendos, assembleias horizontais, conferências deliberativas. Em uma democracia econômica, a despeito dos direitos sociais e econômicos serem percebidos aos olhos do capital como um custo que gera perda de competitividade, as disputas ocorrem em respeito aos parâmetros de normalidade democrática. Noutra sentença, em contextos político-econômicos de um Estado de Exceção, seja ele Econômico (SERRANO, 2016), seja Permanente (BERCOVICI, 2004), ou uma Ditadura pós-moderna (CLARK, 2008b) – tal como ocorre na atualidade no neoliberalismo de regulação (agora na faceta de austeridade) – a retirada das garantias sociais constitucionais constitui uma estratégia que possibilita o retorno ao estado de plena capacidade de acumulação do capital, principalmente em prol do setor financeiro.

Um dos principais tipos de bloqueios institucionais da Constituição Econômica refere-se ao processo de supressão, total ou parcial, do texto relacionado ao projeto reformador da ordem econômica estabelecido pela Assembleia Nacional Constituinte. Nessa situação, o Legislativo (via poder constituinte derivado reformador) não é visto como uma arena democrática de debate, mas como um instrumento de reforma constitucional que visa, exclusivamente, retirar os direitos cristalizados nas ordens econômica e social.

Entre nós, as marcas das políticas econômicas neoliberais reguladoras podem ser identificadas com a edição das Emendas Constitucionais nºs 06/1995, 07/1995, 09/2005 e 40/2003, todas elas mutiladoras de uma série de conquistas sociais, econômicas e nacionalistas, tais como: o fim do monopólio do petróleo pela Petrobrás; a eliminação dos juros remuneratórios de 12% ao ano; a extinção da diferença entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional; a possibilidade da exploração dos recursos naturais e energéticos nacionais pelo capital internacional, bastando somente que as empresas sejam constituídas conforme as leis brasileiras. Com essas emendas, abriu-se a economia brasileira de forma indiscriminada (PAULA, 2005), devido às pressões de uma elite econômica (nacional e estrangeira), violando-se os comandos constitucionais originários e sua ideologia constitucionalmente adotada.

Podemos incluir ainda, no rol exemplificativo acima, a recente Emenda Constitucional nº 95/2016, de cunho neoliberal regulador de austeridade, destinada ao aumento do superávit primário da união e à redução dos investimentos estatais (serviços públicos, funcionalismo, setores estratégicos e de infraestrutura), impondo assim o teto de gasto público e objetivando o pagamento da dívida pública nacional sem qualquer auditoria (questionando juros e amortizações, por exemplo) ou a fixação de limites quantitativos orçamentários de pagamento.

O fim da Guerra Fria e a evolução tecnológica possibilitam aos grandes grupos econômicos oligopolizados (sobretudo os financeiros), donos de enorme força

econômica e de capacidade realizadora, atuar em todas as nações a fim de obterem mão de obra barata, isenções tributárias, recursos naturais abundantes e lucros contínuos (CLARK, 2008a, p. 105-106). Assim, as grandes corporações internacionais – que em alguns casos possuem pouca relação com as forças produtivas da economia real – podem impor às nações periféricas (como o Brasil) um conjunto de ações, práticas e estratégias específicas de acumulação do capital. Agora, sem o “inimigo socialista”, parte do setor produtivo se aproveita da tecnologia conquistada na Guerra Fria e amplia suas ações na indústria de bens de consumo (CLARK, 2008a, p. 105-106). Paralelamente, o Estado também privatiza os serviços públicos de água, luz e telefone para os oligopólios, bem como concede liberdade de ação ao setor financeiro, subjugando-se aos seus ditames e aos seus ganhos.

Uma agenda de pesquisa que se filia à tradição do campo progressista do Direito Econômico deve apresentar um conjunto de reflexões sobre a reprodução da lógica do bloqueio da Constituição Econômica via supressão do texto constitucional. Em especial, deveríamos indagar: quais são as forças políticas e sociais que apoiam a supressão de parte da Constituição Econômica? Quais argumentos justificam a eliminação de parte da Constituição Econômica? Qual a diferença teórica entre supressão do texto constitucional e desconstitucionalização de determinada matéria? A supressão do texto da Constituição Econômica ocorre de forma similar entre as nações centrais, semiperiféricas e periféricas? Quais tipos de supressões são similares e quais são diferentes?

Uma agenda de pesquisa centrada no bloqueio via supressão do texto constitucional pode representar um grande avanço no processo de desvelamento de quais são os interesses na revogação de parte da Constituição Econômica. A identificação dos atores e suas estratégias constitui uma importante ferramenta para o posicionamento crítico da doutrina progressista de Direito Econômico.

### 3.2. Bloqueio institucional via omissão regulatória

O bloqueio institucional também pode se manifestar em razão da omissão regulatória, ou seja, da negligência política do Poder Legislativo ou do Executivo em criar normas que tornem exequíveis mandamentos constitucionais. Em regra, a omissão regulatória é um reflexo da articulação e do alinhamento de forças políticas que possuem, em comum, o poder de vetar a propositura, o debate ou a votação de determinadas matérias constitucionais.

Tsebelis (1995) propõe uma sistematização sobre o poder de veto dos atores políticos em sistemas presidencialistas e parlamentaristas. De acordo com o autor, os atores com poder de veto podem se dividir em *veto players institucionais* (os atores previstos na Constituição, como a Presidência, o Senado ou a Câmara) e os *veto players partidários* (frente de congressistas, partidos). É verdade, porém, que

o que existe no Brasil é um expediente exercido por uma ampla gama de atores, tais como partidos políticos, entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores, organizações de classe.

A mudança ou a manutenção do *status quo* político-econômico – como as regulamentações de matérias no âmbito Constitucional – dependerá, assim, da composição de *veto players* em determinado sistema político, bem como de procedimentos do processo decisório. Assim, a equação entre numerosos atores com poder de veto somados aos procedimentos de um sistema bicameral (Câmara de Deputados e Senado Federal) resulta, invariavelmente, em um modelo político que refuta grandes mudanças institucionais.

Em um país periférico – caracterizado pela concentração de renda e pela dependência econômica e tecnológica em face do poderio das nações centrais – a Constituição Econômica apresenta-se como um compromisso político de construção de um modelo de desenvolvimento centrado na mudança das estruturas produtivas econômicas, na indução do mercado interno e na formulação de um planejamento (CAMARGO, 2014, p. 167) para a inserção da nação na ordem econômica internacional com justiça social.

A ausência de regulamentação de dispositivos da Constituição Econômica, entretanto, constitui um dos principais exemplos daquilo que denominamos neste artigo de bloqueio institucional via omissão regulatória. De fato, em razão de sua natureza analítica, parte da Constituição brasileira emerge ao mundo jurídico-político com a marca de um documento diretivo (BERCOVICI, 2005, p. 37), no qual a regulamentação legislativa constitui condição de sua aplicabilidade. Do total dos 250 artigos da Constituição, com exceção dos Atos de Disposições Transitórias, 53% (133 artigos) foram aprovados na Assembleia Constituinte com a necessidade de regulamentação superveniente. Por outro lado, em face de uma interpretação coerente e sistemática do Direito positivo brasileiro, não pode existir qualquer legislação em geral, e logicamente políticas econômicas públicas e privadas, que contrarie os ditames constitucionais diretivos aproveitando-se de omissões legislativas.

Uma agenda de pesquisa jurídica que se filia à tradição do campo progressista deve buscar compreender a relação entre bloqueio institucional via omissão regulatória e a ação de determinados atores políticos. São os casos, por exemplo, em que se estabelece a necessidade da regulamentação para a instituição do imposto sobre as grandes fortunas (art. 153, VIII da CR); a delimitação da função social dos meios de produção (art. 170, III da CR) e a fixação das diretrizes e bases do planejamento nacional equilibrado (art. 174, parágrafo primeiro da CR). Nesse sentido, torna-se fundamental analisar a relação entre o veto de atores políticos e a regulamentação da Constituição Econômica.

### 3.3. Bloqueio institucional via a implementação da Economia Política da Austeridade

Por fim, há um terceiro tipo de bloqueio institucional referente aos mandamentos da Constituição Econômica. Nesse caso, o bloqueio não se refere às mudanças no texto constitucional ou à omissão regulatória, mas à implementação de um projeto político estruturado e fundamentado nas premissas de uma Economia Política da Austeridade.

Dentre os comandos do neoliberalismo de austeridade podemos citar intervenções indiretas no domínio socioeconômico violadoras de comandos da nossa Constituição Econômica (não limitada aos arts. 170 a 192 da CR e incluindo outros ditames) e de sua ideologia constitucional (SOUZA, 2017, p. 28-29), tais como:

- I. a Lei Complementar nº 159/2017 (fixa o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal) que, em face da dívida pública dos Estados-membros com a União, impõe um drástico ajuste fiscal aos primeiros, dentro dos comandos mundiais do neoliberalismo de austeridade, inviabilizando, na prática, o exercício das suas competências, seja nos serviços públicos (saúde, segurança pública, ensino médio), seja no desenvolvimento das atividades produtivas fundados ou não nos meios de produção privados, bem como na melhora das regiões metropolitanas de tais entes federados (art. 24, I e V e 25 da CR) visando à concretude da Constituição brasileira de 1988;
- II. a Lei nº 13.334/2016 (cria o Programa de Parcerias de Investimentos), que possibilita a privatização de serviços públicos e setores econômicos estratégicos ao desenvolvimento nacional (inviabiliza a concretude dos arts 3, II; 4, I; 170, I; 175; 219 da CR), dilatando, assim, as privatizações dos anos 90 do século passado, ainda dentro dos moldes do neoliberalismo de regulação (criando agências). Fragiliza, assim, o Estado brasileiro, na medida em que restringe sua capacidade de realização e influência no processo produtivo e no tecido social, seja por ficar inviabilizado de contrapor objetivamente ao Poder Econômico privado oligopolizado, seja por não mais produzir bens, serviços e matérias primas fundamentais à dignidade humana e ao processo produtivo; ou, ainda, por perder suas receitas originárias (dividendos) e ficar quase totalmente dependente das derivadas (tributos);
- III. a contrarreforma trabalhista, corporificada pela Lei nº 13.467/2017, que reduz claramente o custo trabalho no Brasil, aumentando as margens de lucros (imediatamente das grandes empresas capazes de implementarem as alterações) e a concentração de renda na nação. Também diminui a capacidade de consumo dos trabalhadores (atingindo o mercado interno de compra de bens e serviços), ativa a rodízio de mão de obra e fragiliza a saúde dos trabalhadores (expande os custos sociais suportados pelo Estado prioritariamente em saúde e previdência social). Logicamente, a contrarreforma laboral viola, dentre outros comandos

(art.6 da CR), a redução da desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII da CR) e a busca do pleno emprego (art. 170, VIII da CR);

- IV. por fim, apesar de existirem inúmeros exemplos, não podemos deixar de citar a proposta de emenda constitucional (PEC) nº 287/2016 (contrarreforma previdenciária), que deverá dificultar/inviabilizar as aposentadorias e as pensões de milhões de brasileiros trabalhadores, rebaixar o poder aquisitivo de tais beneficiários (presentes e futuros), reduzir a oportunidade de empregabilidade dos mais jovens e sem experiências laborais, dentre outros efeitos perversos. Contrária, assim, inúmeros comandos constitucionais, como a busca da dignidade humana (art. 1, III da CR); a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3, I da CR); a prevalência dos direitos humanos (art. 4, III da CR); o direito a uma previdência de qualidade e digna enquanto um dos direitos sociais (art. 6 da CR); a redução da desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII da CR).

## Considerações finais

---

A Constituição Econômica, entendida como um conjunto de comandos constitucionais voltados para a transformação da perversa desigualdade socioeconômica nacional, representa um projeto de emancipação política de forma democrática e com economia social plural e justa.

Um dos propósitos do presente trabalho foi apresentar uma releitura histórica de como, no contexto da redemocratização pós-88, a doutrina se dividiu entre autores que advogam uma limitação da aplicabilidade das normas constitucionais e, doutro lado, teóricos que pretendem apresentar teorias aptas a legitimar uma aplicação imediata do projeto social-econômico da Constituição Econômica.

Em relação ao primeiro grupo, as correntes jurídicas de pensamento se posicionaram a favor de uma limitação do Estado na vida econômica em virtude de sua suposta incompetência, portanto, ele deve estar apenas a serviço do adequado progresso das forças privadas do mercado<sup>9</sup>.

---

9. Noutro sentido, em uma interpretação sistemática de nossa Lei Fundamental, não existem impedimentos constitucionais para novas intervenções diretas estatais em nome da soberania nacional; ou aumento do Estado empresário, por exemplo, via desapropriação, a fim de defender o consumidor brasileiro. Isto é perfeitamente constitucional e não liquida o sistema capitalista, pelo contrário, pode “amainá-lo” ou preservá-lo. Existe ainda uma grande preocupação (infundada) quando o Estado realiza controle de preços, entretanto, há inúmeras situações em que a própria sociedade ou a iniciativa privada clama pela intervenção estatal indireta, como no caso de alguns estacionamentos privados em Belo Horizonte que elevam abusivamente os preços aos consumidores; ou então, em face das reivindicações de inúmeras pequenas livrarias brasileiras contra os preços predatórios

A doutrina “progressista”, por outro lado, buscou se afirmar como defensora da aplicabilidade imediata e plena das normas constitucionais, em especial, das normas diretivas. Outra estratégia desse grupo de juristas foi refutar a crítica contra uma ineficiência inerente à lógica estatal e ainda denunciar as privatizações das empresas estatais, o avanço na flexibilização da legislação trabalhista, a construção de uma suposta nova organização burocrática por meio das agências reguladoras e, atualmente, via parcerias públicas e privadas. Tudo isso inviabiliza a materialização dos comandos da nossa Lei Maior de 1988 na injusta e desigual realidade socioeconômica nacional.

O Prof. Washington Peluso Albino de Souza, após a promulgação da Constituição de 1988, reafirmou o seu programa acadêmico de defesa da Constituição Econômica como espaço de afirmação do projeto de nação justa, solidária, plural e com inclusão produtiva. É verdade, porém, que todo esse esforço do mestre mineiro se viu, em termos, enfraquecido, em razão da afirmação de um projeto político autoritário, o neoliberalismo de regulação e de austeridade nos últimos anos.

Além disso, no plano acadêmico, três fatores foram essenciais para a debilitação e esmorecimento da crítica da linha de estudo encabeçada pelo Professor Washington Peluso Albino de Souza:

*a) no plano pedagógico, a extinção da área de concentração ou linha de Direito Econômico em diversos programas de pós-graduação, em várias Faculdades de Direito. Em particular, a supressão da referida linha na própria UFMG, um dos polos referenciais na produção científica em Direito Econômico no Brasil;*

*b) no plano epistemológico, o avanço da Análise Econômica do Direito como um pseudoinstrumento de modernização e sofisticação da disciplina. A verdade é que o projeto hegemônico da law and economics reduziu o Direito Econômico a simples análise das regras concorrenciais à luz dos fundamentos da economia neoclássica, na qual a unidade metodológica básica é o homo economicus. A Análise Econômica se consolidou com grande apoio da comunidade acadêmica e jurídica e representou uma autêntica mutilação de conteúdos do Direito Econômico;*

*c) no plano político-acadêmico, a gramática da constitucionalização do Direito representou a constitucionalização da pesquisa científica. Primeiro porque a Filosofia do Direito e a Teoria da Constituição deixaram como legado um rico arcabouço de pesquisas sobre a teoria dos*

---

praticados pelas grandes editoras e suas livrarias, que vendem os seus livros aos consumidores em valores inferiores aos repassados às pequenas livrarias, liquidando assim a concorrência, as pequenas empresas e os empregos. A Constituição brasileira impõe não somente a intervenção indireta (arts 170 e 174, *caput* da CR), via controle de preços, por exemplo, mas também a direta (arts. 170 e 173, *caput* da CR) no domínio econômico, além da realização de serviços públicos (art. 175 CR), a fim de que os poderes públicos possam contribuir na efetivação de nossa Lei Maior (CLARK; CASTRO, 2013).

*princípios, a teoria da decisão judicial, a hermenêutica jurídica e a importância da Constituição Dirigente. Além disso, o constitucionalismo nacional nunca se preocupou em resgatar a importância da Economia Política como um instrumento teórico capaz de auxiliar a compreensão de como, em uma nação semiperiférica, as causas de baixa efetividade dos direitos sociais e econômicos não são apenas uma questão de “interpretação normativa”, mas de compreender também as contradições entre o processo de acumulação do capital – cada vez mais internacional e financeiro – e a capacidade do Estado de promover políticas públicas de provisão de bens e de garantir uma rede de segurança social. Esse deficit hermenêutico de parte dos constitucionalistas e jus economistas tem como pecado original a ingenuidade de supor que a efetivação dos direitos individuais e sociais pode ser possível sem um debate profundo sobre o problema do desenvolvimento nacional justo, soberano e plural. Tema, inclusive, que perpassa toda nossa teoria social e prática política desde o processo de modernização/industrial da era Vargas.*

O presente trabalho, portanto, inscreve-se na tradição aberta pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza que, ao longo de seus mais de 50 anos de produção acadêmica, sempre buscou chamar a atenção para a necessidade de diálogo entre Direito e Economia Política. A questão da efetividade da Constituição Econômica – a partir de uma compreensão do complexo processo de desenvolvimento nacional – sempre foi um ponto essencial de pesquisa para o mestre mineiro.

Além disso, o trabalho resgata uma linha crítica de diálogo com a Economia Política, tão ressaltada pelo saudoso Professor Washington, que ora homenageamos em seu centenário de nascimento no ano de 2017. Com isso, o estudo dos bloqueios da Constituição Econômica pretende apresentar uma nova agenda de reflexão sobre a falta de efetividade da Constituição Econômica brasileira para além de uma questão puramente hermenêutica.

## Referências

---

- AVELÃS NUNES, Antônio José. *A Crise Atual do Capitalismo: Capital Financeiro, Neoliberalismo, Globalização*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de Exceção Permanente: atualidade de Weimar*. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Custos dos Direitos e Reforma do Estado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.
- CARMO, Renato Miguel e BARATA, André (org.) *Estado Social de Todos para Todos*. Lisboa: Tinta da China. 2014.
- CLARK, Giovanni. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- CLARK, Giovanni. Política Econômica e Estado. São Paulo: *Revista de Estudos Avançados*, v. 22, nº 62, 2008a, p. 207-217.
- CLARK, Giovanni. A Ditadura Pós-moderna. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de;
- CLARK Giovanni. *Questões Polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 2008b, p. 27-34.
- CLARK, Giovanni. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. Belo Horizonte: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. Especial, p. 265-300, 2013.
- CLARK, Giovanni. CASTRO, Rodrigo Lucas. *A Intervenção Municipal no Domínio Econômico: o caso dos preços abusivos praticados pelos estacionamento privados em Belo Horizonte*. XXII Encontro Nacional do Conpedi/ Curitiba, 2013. GT: Direito e Economia. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7dd3ed2e12d7967b>>.
- CORRÊA, Leonardo Alves. *Direito Econômico e Desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Publit, 2011.
- CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *A Resposta Correta – Incursões jurídicas e filosóficas sobre as teorias da Justiça*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- LEONELLI, Domingos. OLIVEIRA Dante de. *Diretas Já: 15 meses que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas consequências, um estudo do caso brasileiro*. São Paulo: Humanitas, 2006.

- PAULA, João Antônio de. A Longa Servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: PAULA, João Antônio de (org.). *Adeus ao desenvolvimento: A opção do Governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, p. 17-35.
- SANTOS. Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS. Boaventura de Sousa (Org.). *Globalização: fatalidade ou utopia*. 2ª edição. Porto: Afrontamento, 2002.
- SANTOS. Boaventura de Sousa. *Portugal: ensaio contra a autoflagelação*. 2ª edição. Coimbra: Almedina, 2012.
- SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e Golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção*. São Paulo: Almeida, 2016.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª edição. São Paulo: Editora LTr, 2ª tiragem, 2017.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK Giovanni. *Questões Polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 2008.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK Giovanni (Coord.). *Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade*. São Paulo: LTr, 2011
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto *players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, nº 34, p. 89-117, jun 1995

# Capítulo 4

## O DIREITO ECONÔMICO, O PIONEIRISMO DE WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA E O DESAFIO EQUILIBRISTA: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir

### Introdução

---

Este artigo faz parte de uma série de esforços de investigação científica a fim de homenagear e demonstrar a importância da vasta obra jurídica do introdutor do Direito Econômico no Brasil, Prof. Washington Peluso Albino de Souza, após a comemoração do seu centenário de nascimento, em 2017. Além disso, o ensaio procura demonstrar a articulação e a sintonia das propostas nacional-desenvolvimentistas com a introdução e consolidação do Direito Econômico no Brasil.

Após as reformas neoliberais na última década do século XX, as discussões sobre as políticas públicas desenvolvimentistas são deixadas de lado, priorizando-se os interesses dos mercados internacionais e o crescimento modernizante. Este movimento coincide com as mutilações sofridas pelo Direito Econômico na academia. Na sequência, abre-se algum espaço para a disciplina durante o movimento neoliberal-regulador neodesenvolvimentista, entre 2003 e 2015. Hoje, volta-se a atacar a disciplina com as políticas do neoliberalismo de austeridade, o que se revela na proposta das novas diretrizes curriculares para os cursos de bacharelado em Direito.

O trabalho é desenvolvido em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, revela-se o contexto em que Washington Peluso Albino de Souza e seus seguidores encontraram um espaço de ação institucional para introduzir o Direito Econômico no Brasil, em 1972, quando ainda dominavam as políticas neoliberais de regulamentação. Trata do Estado brasileiro em sua versão empresário e condizente com a visão “desenvolvimentista” da época. O próximo tópico traz uma leitura do período neoliberal-regulador pós-Consenso de Washington e de como empreendeu-se ali uma mutilação do conteúdo da disciplina para privilegiar os interesses de mercado. No terceiro tópico do desenvolvimento, o trabalho apresenta a mudança de cenário no início do século XXI, com as políticas neodesenvolvimentistas que ainda mantêm o compromisso com o neoliberalismo de regulação. O Direito Econômico continua a ser tratado por muitos como uma disciplina que deve se ocupar apenas da defesa da concorrência e, com isso, deixou-se dominar pelos influxos da análise econômica do Direito. Sobre o momento atual, o último tópico do desenvolvimento traz uma análise da influência das políticas do neoliberalismo de austeridade sobre os rumos da disciplina.

Quanto ao referencial teórico do artigo, foi pautado principalmente na obra do homenageado, Washington Peluso Albino de Souza, bem como em seu método analítico substancial de pesquisa. A investigação é prioritariamente doutrinária e documental e procura seguir as principais referências no debate da economia política quanto ao período histórico analisado.

## **1. A HEGEMONIA DO PARADIGMA DA IDEOLOGIA NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA E A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO ECONÔMICO A PARTIR DA OBRA DE WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA**

---

Apesar das grandes mudanças políticas e sociais do final do século XIX no Brasil – o fim do regime escravocrata em 1888 e a proclamação da República em 1889 –, a estrutura produtiva nacional pouco se alterou até a década de 30 do

século XX. Em termos políticos, entre 1894 e 1930, os barões paulistas do café e a elite pecuarista mineira consolidaram uma hegemonia oligárquica – a política Café com Leite – e fortaleceram um modelo produtivo agroexportador, no qual o café representava a principal pauta do comércio exterior.

O Convênio de Taubaté foi um dos exemplos marcantes de uma intervenção estatal no domínio econômico em uma ordem teoricamente liberal. Assinado em 1906, onze anos antes do nascimento de nosso homenageado, fazia do Estado brasileiro o responsável pela aquisição do excedente da produção do café, como forma de estabilizar o preço no mercado internacional.

A crise de 1929 representou um forte abalo na economia exportadora brasileira, em razão de sua absoluta dependência do mercado externo. Por outro lado, a crise significou uma janela de oportunidade de construção de um novo pacto político-econômico que visava à formação de uma estrutura produtiva industrial complexa e diversificada.

Até a década de 1930, o Brasil era caracterizado como uma nação agrária, monoexportadora, desigual e periférica. A Era Vargas (1930 a 1945 e ainda de 1951 a 1954) ficou conhecida pelo conjunto de medidas institucionais que fundou o Estado moderno brasileiro, impulsionando uma verdadeira Revolução Industrial tardia a partir da realização de um conjunto de políticas econômicas e de uma profunda reforma da burocracia estatal. De fato, Vargas representa a personificação do marco inicial do projeto nacional desenvolvimentista, um paradigma político, econômico e institucional que será determinante na trajetória brasileira e nas disputas políticas nacionais. Ele, inclusive, influenciou posteriormente a introdução e a consolidação do Direito Econômico por meio da obra, em um primeiro momento, de Washington Peluso Albino de Souza.

Em 03 de maio de 1933, foram realizadas eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, pela primeira vez com a participação das mulheres em uma eleição nacional e a instituição do voto secreto. No mesmo ano, o jovem Washington Peluso Albino de Souza ingressou na Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. A Constituição de 1934, inspirada nas Constituição Mexicana de 1917, na Constituição de Weimar de 1919 e na Constituição Republicana Espanhola de 1931, representou uma grande ruptura com o modelo liberal da Constituição de 1891.

Nessa perspectiva, ela foi o produto jurídico-político do processo de ruptura com a “ordem liberal” da República Velha e, ao mesmo tempo, o fundamento político para o aprofundamento das reformas desenvolvimentistas que seriam realizadas nos próximos anos. A Carta de 1937, apesar de sua origem autoritária, reflete a afirmação jurídico-política de construção de uma ordem econômica constitucional centrada na soberania econômica, na valorização do trabalho e no fomento ao desenvolvimento da economia popular. No ano seguinte à aprovação da nova Constituição, em 1938, Washington Peluso Albino de Souza se tornou professor de Economia Política da

Faculdade de Direito da UFMG, que foi sua casa por toda a vida acadêmica e onde viria a obter os títulos de livre docente, doutor, professor titular e professor emérito.

Nos anos seguintes, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) aprofundou o papel do Estado na condução das políticas de industrialização com o objetivo de promoção do desenvolvimento nacional e redução da dependência da ordem econômica internacional. O processo de formatação e implementação do projeto nacional de desenvolvimento passa a depender da intervenção do Estado no domínio econômico não apenas como agente regulamentador, ou seja, dentro do Direito Regulamentar Econômico<sup>10</sup>, mas, principalmente, como Estado-empresário, mais precisamente pelo Direito Institucional Econômico (SOUZA, 2017, p. 111-112). Esta expansão do Estado ocorreu uma vez que o setor privado não possuía qualificação técnica, capacidade de investimento nem interesse econômico para determinadas atividades, as quais, à sua revelia, passaram a ter importância estratégica para o desenvolvimento nacional.

A criação de empresas estatais, em setores fundamentais de nossa economia (atividades estratégicas e serviços públicos), representou um importante passo na construção do paradigma do nacional-desenvolvimentismo, tais como a Companhia Siderúrgica Nacional, instituída pelo Decreto-Lei nº 3.002, de 30 de janeiro de 1941; a Companhia Vale do Rio Doce, 1º de junho de 1942, pelo Decreto-Lei nº 4.352; e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, criada pelo Decreto-Lei nº 8.031, de 03 de outubro de 1945. É importante destacar que o tema das estatais viria a ocupar um espaço central no Direito Econômico, tal como se percebe na clássica obra de Alberto Venâncio Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, bem como seria destaque nas obras acadêmicas e nos programas da disciplina criados pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza.

No pós-guerra, o projeto nacional-desenvolvimentista se consolida como o paradigma hegemônico. Notáveis economistas, sociólogos, cientistas políticos e filósofos reuniram-se através da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) para defender a adoção de políticas desenvolvimentistas. No Brasil, os movimentos políticos revolucionários, inclusive setores do Partido Comunista Brasileiro, também chegaram a aderir a um projeto de desenvolvimento nacional que deveria ser liderado pela burguesia industrial.

Em 1949, Washington Peluso Albino de Souza apresentou uma das suas principais pesquisas, denominada “Ensaio de Conceituação Jurídica do Preço”, publicada pela Imprensa Oficial de Belo Horizonte. No ensaio, o jovem professor já estabelecia as diferenças entre a racionalidade econômica e a racionalidade jurídica, ao afirmar que, a despeito da possibilidade de a Ciência Econômica identificar o “preço certo” em razão da variação da oferta e da procura, o Direito e a Moral devem buscar estabelecer parâmetros sobre a definição do “preço justo”. O tema permanecerá

---

10. SOUZA, 2017, p. 110-111.

recorrente ao longo da obra do Mestre Washington Peluso Albino de Souza, uma vez que a questão da ação estatal face ao “fato econômico” preço será objeto de diversas políticas econômicas através dos tempos, tais como: a possibilidade de tabelamento de preços públicos e privados pela Lei Delegada nº 4 de 26/09/1962; a compra de produto agrícola pelo programa de “Preço Mínimo de Garantia do Governo Federal”, regulamentada pelo Decreto-lei nº 79, de 1966; e os programas antiinflacionários da década de 80 do século passado, tais como os ditos “planos” ou antepiano<sup>11</sup>: Cruzado (Decreto-lei nº 2283, de 28 de fevereiro de 1986) e Bresser (Decreto-lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987).

A década de 50 é marcada pela oposição mundial entre Estados Unidos e União Soviética. De um lado, a primazia dos valores do modo de produção capitalista; do outro, a alternativa de construção de uma sociedade a partir da planificação e estatização dos meios de produção. Dessa polarização acabam emergindo outras ideologias derivadas. A multiplicidade de ideologias concorrentes constitui um fenômeno desse período histórico que marcará profundamente a obra do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, a ponto de definir a criação de uma de suas principais categorias analíticas, a ideologia constitucionalmente adotada.

Na visão do professor mineiro, as disputas e conflitos ideológicos existentes em nossa sociedade são elementos fundamentais, na medida em que influenciam decisivamente a construção legislativa e interpretativa do fenômeno jurídico. Todavia, uma vez positivados em um texto legal os valores derivados de tais ideologias, pode-se afirmar que se estabelece uma divisão, ainda que tênue e precária, entre o discurso jurídico e o discurso político-econômico. A ideologia constitucionalmente adotada<sup>12</sup> – que em muitos casos representa um híbrido das ideologias puras – atua ao mesmo tempo como fundamento da ordem econômica e como limite contra voluntarismos hermenêuticos de um intérprete que deseja impor a sua ideologia ou do grupo que representa.

O tema da ideologia constitucionalmente adotada torna-se central nos estudos do Mestre Washington Albino na conturbada década de 50 do século XX. Ao longo desses anos, o pesquisador coordenou uma profunda pesquisa comparativa com o objetivo de evidenciar o modo como o Direito normatizava o fato econômico no nível constitucional, a despeito das diferenças e conflitos ideológicos. Os resultados dessa investigação foram apresentados em uma obra publicada em 1961, *Do Econômico nas Constituições Vigentes*.

O período foi também marcado pelo acirrado debate em relação ao modelo de normatização da exploração do petróleo. O posicionamento e a postura de Washington Peluso Albino de Souza, na condição de diretor do Departamento de

---

11. SOUZA, 2017, p. 375.

12. SOUZA, 2017, p. 28-29.

Estudos Econômicos da Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais, foram marcados pela apresentação e defesa da “Tese Mineira do Petróleo”, em 1952, na qual ele levanta a proposta da “criação de uma empresa estatal financiada através da criação de tributos justificados<sup>13</sup>, ou seja, da estetização de toda a produção do petróleo nacional”.

O golpe civil-militar de 1964 representou um duro trauma na tradição progressista do nacional-desenvolvimentismo, uma vez que seus principais idealizadores – e toda a classe política que os apoiava – foram obrigados a deixar sua nação. Tal como Celso Furtado, ex-ministro do Planejamento do governo João Goulart, Washington Peluso Albino de Souza deixou o Brasil após sofrer ameaças. Por conta de seus ideais, muitos foram para o exílio e alguns até morreram nos anos de chumbo (1964 a 1985).

Nos anos 1970, apesar do fechamento e endurecimento da ditadura, também houve um importante período de expansão e consolidação do Direito Econômico. Apesar da transformação do nacional-desenvolvimentismo em “modernização” econômica<sup>14</sup>, a verdade é que existiam contradições e ambiguidades no regime autoritário da época, e os pesquisadores e estudiosos da disciplina, sob o comando do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, souberam construir uma agenda de pesquisa própria, de modo a introduzir e consolidar o Direito Econômico em vários estados do país.

Ao isolar e renegar os intelectuais progressistas do nacional-desenvolvimentismo, o regime castrense possuía um “projeto de nação” dentro de um modelo dependente, importador e exportador, no qual o desenvolvimento era visto como uma modernização<sup>15</sup> e, para tanto, a intervenção direta e indireta estatal (Direito Institucional Econômico) no domínio econômico era crucial. Contudo, é importante apontar que, durante o regime militar, projetos estratégicos foram promovidos: criação das maiores refinarias de petróleo da nação, investimento e aumento da capacidade da siderurgia, do setor aéreo e agrícola (Embraer e Embrapa), política energética (nuclear e hidrelétrica), além do projeto de produção do etanol. Afinal, qual ramo do Direito poderia ser capaz de empreender investigações sobre os regimes jurídicos dessa complexa rede produtiva implementada pelo Estado, bem como da relação Direito e Economia?

É exatamente nesse contexto que Washington Peluso Albino de Souza e seus seguidores encontram um espaço de ação institucional para viabilizar a disciplina. Assim, o Direito Econômico no Brasil foi introduzido, em 1972, durante a primeira

---

13. COELHO, 2011, p. 91.

14. BERCOVICI, 2005, p. 53.

15. FERNANDES, 1973, p. 142.

fase do neoliberalismo, ou seja, de regulamentação<sup>16</sup>, quando o Estado atuava diretamente no domínio econômico, enquanto Estado-empresário, no intuito de realizar atividade econômica em sentido estrito<sup>17</sup> em setores como de petróleo, bancário, siderurgia e mineração, bem como para prestar serviços públicos, como de água, energia e telefonia. Obviamente, o Estado brasileiro, em sua versão empresário, inserido no Direito Institucional Econômico, atuava em setores econômicos estratégicos e em serviços públicos em face da visão “desenvolvimentista” da época, mas sempre influenciado pela polarização da Guerra Fria e pelas respectivas lutas de interesses e classes.

Nos 20 anos seguintes (décadas de 70 e 80), o Direito Econômico se consolidou como disciplina autônoma no Brasil. Trata-se de um período de grande vitalidade acadêmica e movimentação dos pesquisadores da disciplina, através da criação da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE), com o objetivo de estimular a pesquisa, o ensino e produção intelectual da disciplina; da inserção do Direito na graduação e no Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito da UFMG, contribuindo para a formação de professores e pesquisadores especializados na temática; da publicação da Carta do Caraça em 1977, assinada por juristas renomados (Washington Peluso Albino de Souza, Ana Maria Ferraz Augusto, Eros Roberto Grau, Modesto Carvalhosa, Geraldo Vidigal, Fábio Nusdeo, Venâncio Filho, dentre outros), reivindicando o ensino da disciplina nos cursos jurídicos pelo Brasil; e da previsão constitucional do Direito Econômico (art. 24, I da CR) ao longo da Assembleia Constituinte. Essas e outras ações de introdução e estruturação da disciplina, invariavelmente, sempre tiveram como coordenação o saudoso Prof. Washington Peluso Albino de Souza, contribuindo na pesquisa, na produção intelectual, na formação de professores, no ensino e no estímulo à adoção da disciplina pelas escolas de Direito da nação, bem como influenciando a incorporação das teses de Direito Econômico pelo tribunais do Brasil.

Um dos principais objetos de investigação nesse período é o instituto do planejamento. Nas décadas de 50, 60 e 70, o planejamento estatal foi utilizado como instrumento de racionalização de recursos públicos, visando atender objetivos estratégicos do país. É o caso, por exemplo, do Plano de Obras e Equipamentos (1943), na era Vargas, e do Plano Trienal (1962), elaborado por Celso Furtado e sua equipe, no destituído governo de João Goulart, em 1964. Na década de 70, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I, II e III PNDs) representaram um esforço de promoção do crescimento econômico ou modernização por parte do governo militar. Em razão de sua relevância no âmbito político, a questão do planejamento se tornou um tema central na doutrina do Direito Econômico. O tema foi objeto de estudo de Washington Albino de Souza desde suas primeiras obras, sendo que

---

16. SOUZA, 2017, p. 315.

17. GRAU, 2010, p. 108.

suas reflexões foram reunidas na obra *Direito Econômico do Planejamento*, em 1980. Na mesma linha, Eros Grau lançou, em 1978, a obra *Direito Econômico e Regra Jurídica*. Perpetuava-se, ainda, nesse período, uma falsa ideia de que os planos eram instrumentos de economias socialistas ou regimes autoritários. O grande esforço de Washington Albino e seus seguidores foi exatamente enfrentar tais imprecisões e afirmar que o planejamento é uma técnica da qual lançam mão os agentes econômicos (públicos ou privados) visando alcançar seus objetivos.

A redemocratização, no final dos anos 1980, representou um momento singular para o Direito Econômico. De um lado, a luta dos movimentos sociais (ambiental, sanitária, habitacional) pela democracia resultaria em um processo aberto e plural no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte. Nesse contexto, Prof. Washington Albino consegue emplacar mais uma grande vitória ao influenciar o processo de inserção do Direito Econômico no artigo 24, I do futuro texto constitucional. Por outro lado, a queda do muro de Berlim e a consolidação de uma nova hegemonia liberal ultraconservadora no centro do sistema – nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, e na Inglaterra, com Margaret Thatcher – aproximavam-se, como nuvens de um grande temporal, prenunciando um verdadeiro dilúvio do fundamentalismo do livre mercado que, por sua vez, seria letal para a disciplina, tal como se observará no próximo item.

## 2. AS MUTILAÇÕES NO DIREITO ECONÔMICO A PARTIR DO NEOLIBERALISMO DE REGULAÇÃO

---

O Direito Econômico, após sua introdução no Brasil, em 1972, pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza, na Faculdade de Direito da UFMG (seja na graduação, seja na pós-graduação *stricto sensu*<sup>18</sup>), viveu uma fase de expansão e consolidação até os anos 90 do século passado.

Os anos 1990 representaram uma interrupção do paradigma do nacional-desenvolvimentismo, que se afirmou como ideologia dominante desde os anos 30, inclusive em sua versão do crescimento modernizante dependente do regime civil-militar, com algumas ambiguidades nacionalistas. Talvez, a melhor forma de expressar a busca pela ruptura, econômica e política, com o projeto nacional-desenvolvimentista é o discurso de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994, em sua despedida do Senado:

*Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na História do Brasil. Resta, contudo, um pedaço no nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade.*

---

18. CLARK, 2012, p. 145.

Nas palavras do ex-presidente, o nacional-desenvolvimentismo é um passado que atravança o avanço da sociedade. Seguindo os preceitos do fundamentalismo de mercado da década de 90, Fernando Henrique Cardoso relaciona todo o passado desenvolvimentista ao autoritarismo. Nesse contexto, a afirmação da democracia se confunde com a diminuição do Estado e a abertura ao mercado, dentre das diretrizes globalizantes do consenso de Washington (1990). Trata-se do neoliberalismo de regulação<sup>20</sup> que, diferentemente do anterior, o neoliberalismo de regulamentação, busca estabelecer uma nova dinâmica da relação entre a esfera pública e a privada. O Estado, antes necessário como forma de regular, induzir e planejar o domínio econômico, bem como atuar como empresário via empresas estatais, torna-se um ente supostamente incapaz de prover os bens e serviços públicos essenciais, bem como de realizar o desenvolvimento<sup>21</sup> ou o crescimento modernizante<sup>22</sup>, cabendo ao livre mercado promover a alocação dos recursos de forma eficiente.

Todavia, o início do desmonte do nacional-desenvolvimentismo começou com a eleição de Fernando Collor e o seu Programa Nacional de Desestatização (PND) instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Após a renúncia de Collor, Itamar Franco assumiu a presidência e, apesar de uma contração no ímpeto do discurso do desmonte do Estado, reafirmou diversas das diretrizes liberais, como a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1993.

No Governo Fernando Henrique Cardoso, o fundamentalismo do livre mercado se radicalizou a partir de profundas mudanças na estrutura estatal. Do ponto de vista político, o ex-presidente – um líder teórico da corrente conservadora da teoria da dependência – entendia que o desenvolvimento em nações periféricas não dependia da internalização dos centros de decisão, como pretendia Celso Furtado (2001), mas da integração das economias nacionais ao mercado internacional.

Do ponto de vista do ordenamento jurídico, a década de 90 do século XX representou um período de importantes mudanças da ordem econômica por meio das diversas Emendas Constitucionais (nº 06, 07, 09 etc.), que se justificavam a partir da afirmação simplista de que o mercado representava o único espaço eficiente de alocação dos recursos econômicos da sociedade. Na regulação, realizou-se um processo de desnacionalização de atividades econômicas estratégicas e de serviços públicos, após as referidas Emendas Constitucionais, via privatizações, reduzindo

---

19. CARDOSO, 1994, p. 11.

20. SOUZA, 2017, p. 331-332.

21. CLARK, 2001, p. 118-120.

22. BERCOVICI, 2015, p. 53.

significativamente o Estado empresário e criando inúmeras agências reguladoras, principalmente dos serviços público, com fundamento nas premissas da nova agenda internacional.

As agências reguladoras assumem uma função de regulação da qualidade, expansão, comportamento, preço, mas, evidentemente, não produzem bens e serviços como as empresas estatais. Tais missões ficaram a cargo do setor privado, “novo titular” do serviço público ou da atividade econômica estratégica, o que retirou parte do poder estatal de influenciar diretamente no custo da produção, na concretização de direitos e na realização do desenvolvimento.

Portanto, no neoliberalismo de regulação, ocorre uma repaginação na técnica de intervenção estatal: no âmbito do Direito Institucional Econômico, a redução do Estado Empresário e a ampliação das agências reguladoras; por outro lado, no Direito Regulamentar Econômico, um conjunto de novas normas jurídicas visam agora garantir um novo ambiente de negócios com abertura e previsibilidade para os investidores internacionais, flexibilização das normas protetivas do trabalho e garantia legal da nova matriz macroeconômica (superávit primário, câmbio flutuante e metas de inflação).

Evidentemente, a ruptura com o nacional-desenvolvimentismo e a adoção do fundamentalismo de mercado globalizado representou um choque, uma verdadeira mutilação para o Direito Econômico. Não só o objeto de estudo do Direito Econômico se alterou rapidamente em poucos anos, como surgiu uma nova ideologia de demonização do Estado e dos projetos nacionais de desenvolvimento. A disciplina sofreu um grande golpe, e nem mesmo a figura icônica do Prof. Washington Albino de Souza – já com 77 anos no início da ofensiva do neoliberalismo de regulação no governo FHC – seria capaz de reverter os danos ao seu legado.

Do ponto de vista da organização do Direito Econômico como disciplina, o objeto da matéria – antes o tratamento jurídico da política econômica – viu-se reduzido ao simples estudo do fenômeno da concorrência, a partir da investigação sobre a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômico (CADE), atualmente regido pela Lei nº 12.529/2011 e da quase totalmente revogada Lei nº 8.884/1994. A implementação da regulação e dos ventos globalizantes mutilou o ensino e a investigação de diversos conteúdos de Direito Econômico, inclusive do “desenvolvimento”. Todavia, é importante lembrar que investigadores e professores, ainda que em menor número, continuaram preocupados com a teoria geral da disciplina, a Constituição Econômica, as privatizações, o planejamento global e o desenvolvimento.

A Análise Econômica do Direito constitui outra importante mudança que influenciará decisivamente a trajetória do Direito Econômico nos próximos anos. A partir da adoção dos pressupostos da Economia Neoclássica (racionalidade, equilíbrio dos mercados), a *Law and Economics* se apresenta aos estudiosos do Direito

como a garantia da cientificidade e da objetividade, por meio da neutralidade de uma nova metodologia interdisciplinar.

Em termos de produção acadêmica, observou-se uma queda no número de obras especializadas no Direito Econômico, apesar da publicação de pelo menos dois clássicos nesse período: a *Ordem Econômica na Constituição* (1988), de Eros Grau, e novas edições de *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, de Washington Peluso Albino de Souza.

Os ventos do neoliberalismo de regulação somente seriam amenizados a partir de 2003, com a eleição do Partido dos Trabalhadores. Apesar de manter diversas políticas econômicas do período anterior (câmbio flutuante, metas fiscais e metas de inflação), o novo governo promoveu importantes mudanças em determinadas políticas sociais e reintroduziu a temática do desenvolvimento na agenda política nacional.

### 3. NEODESENVOLVIMENTISMO, REFORMISMO FRACO E O DIREITO ECONÔMICO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

---

No Brasil, o período entre 2003 e 2015 foi chamado por Armando Boito Jr. e Tatiana Berringer (2013) de “neodesenvolvimentismo”. Outros autores, como Luiz Carlos Bresser-Pereira (2013), o chamaram de “novo desenvolvimentismo” ou ainda de “reformismo fraco” a partir de um pacto conservador entre parcela do capital nacional/internacional e entidades de trabalhadores e/ou setores alternativos da economia, voltados ao desenvolvimento<sup>23</sup>. Dentro de nossa ótica de investigação, ou seja, do Direito Econômico, poderíamos identificar esse período como uma faceta da regulação neodesenvolvimentista, próxima ao “crescimento modernizante”.

A regulação neodesenvolvimentista conviveu, paradoxalmente, com políticas setoriais conservadoras e políticas setoriais progressistas. Por um lado, a intervenção estatal no domínio econômico fomentou a iniciativa privada, inclusive nacional, por meio de políticas de créditos, compras e obras públicas; por outro lado, a intervenção na economia visava também à execução de políticas sociais destinadas ao aumento da renda dos trabalhadores; ao estímulo ao consumo de estratos de baixa renda da sociedade; à promoção do pleno emprego e dos incentivos às formas alternativas de produção; e à instituição de políticas voltadas a segmentos vulneráveis da sociedade.

No que se refere ao instituto do planejamento, o governo adotou uma valorização de planejamentos setoriais em diversas áreas prioritárias (a constitucionalização

---

23. SINGER, 2012.

do Plano Nacional de Educação, via Emenda Constitucional 59/09; o Plano Nacional de Cultura, instituído pela Lei nº 12343/10; o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, formalizado pela Lei nº 12.305/10; o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, criado pela Lei nº 12.187/09; o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituído pela Lei nº 11.346/06; e o Plano Nacional de Banda Larga, criado pelo Decreto nº 7175/10). Por outro lado, planos globais estratégicos, tais como Planos Nacionais de Desenvolvimento, perderam espaço na gestão governamental, na medida em que os programas e ações de longo prazo do governo passaram a ser definidos apenas via planos plurianuais.

Assim sendo, na regulação neodesenvolvimentista, o Direito Regulamentar Econômico é usado agudamente, porém, o Direito Institucional Econômico não é deixado de lado. Aliás, os seus representantes, agências reguladoras e conselhos estatais ligados às políticas socioeconômicas, continuam a cumprir o seu papel dentro da centralidade da economia de mercado globalizada (incentivo às empresas, metas de inflação, câmbio flutuante, comércio internacional ativo) e buscam ações distributivas aos trabalhadores, aposentados, pequenos negócios, setores alternativos de produção e segmentos vulneráveis da população, em busca do Estado Social.

Dentro do Direito Institucional Econômico, não existiu um desmonte das agências de regulação, nem a ampliação das privatizações, sobretudo pela União. Apesar da continuidade da realização das parcerias públicas e privadas, sobretudo pelos Estados-membros, como em presídios e estradas, temos o fortalecimento de algumas empresas estatais, como a Petrobrás, inclusive devido à descoberta do pré-sal, em face do seu papel essencial no desenvolvimento e na efetivação da soberania nacional fixada pela Constituição Econômica.

Ademais, houve ainda o fortalecimento dos papéis do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, como executores de políticas públicas, bem como a criação de novas empresas estatais ligadas, por exemplo, a gestão e tecnologia – Empresa Brasileira de Planejamento e Logística (EPL) e Empresa de Pesquisa Energética (EPE) –, e não necessariamente de à produção de bens, serviços e insumos, como no neoliberalismo de regulamentação.

No que se refere ao instituto da repartição, o período foi marcado pelo aumento considerável de investimentos em políticas sociais, tais como os investimentos públicos em políticas agrárias na agricultura familiar; a instituição do Bolsa Família; a criação do sistema de bolsas para o ensino superior na rede privada; o incremento dos ganhos reais do salário mínimo e das pensões/aposentadorias de mesmo valor etc.

Apesar da mudança de cenário na regulação neodesenvolvimentista, o Direito Econômico não foi capaz de retornar à centralidade do debate jurídico, seja para resgatar os contornos teóricos do desenvolvimento, seja para se regenerar das mutilações anteriores. O Direito Econômico, de forma geral, continuaria a ser

identificado como um ramo limitado ao estudo e pesquisa sobre a concorrência (uso e abuso do poder econômico) à luz dos preceitos da escola da análise econômica do Direito. Quando muito, na maioria das vezes, era limitado a versar sobre agências reguladoras, defesa do consumidor e políticas setoriais. Os outros conteúdos de Direito Econômico (Constituição Econômica, Planejamento, Intervenção Estatal no Domínio Econômico, Institutos e Teoria Geral do Direito Econômico) continuaram, em regra e apesar das resistências, mutilados nas investigações, no ensino e nas produções intelectuais.

Todavia, nesse mesmo período, o Direito Econômico obteve alguns avanços importantes, tais como: um dos cultores do Direito Econômico de primeira hora, Prof. Eros Roberto Grau (USP), foi indicado Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2004, e prolatou importantes decisões, como a ADI 1950/2005, que deixou expressa a competência das três esferas da federação para legislar sobre o Direito Econômico e a necessária continuidade da intervenção estatal no domínio econômico para efetivação da Constituição brasileira de 1988.

Devido ao fortalecimento/ampliação das instituições públicas de ensino, foram aumentadas as vagas e criados novos Cursos de Direito. Houve também a necessidade de novos docentes de Direito Econômico, concursados (UFMG, UFRGS, UFJF, UFPI) ou contratados, apesar das ditas mutilações de seu conteúdo. Foi revigorada a Fundação Brasileira de Direito Econômico, agora como grupo de estudo de mesmo nome, e um criado o grupo de Pesquisa Prof. Washington Peluso Albino de Souza, para divulgar, debater e pesquisar a disciplina via eventos, palestras e produções intelectuais de resistência. Outros polos de investigações e estudos da disciplina, seja em programas de pós-graduação (PUC Minas, UNIFOR, UFPB, UFMG, UFRGS, UFJF), seja via grupos de estudos (UFPI e USP) realizaram debates e eventos e, por fim, surgiu um permanente local de debate e publicações científicas, como congressos e seminários, anais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), principalmente por intermédio de seu grupo de trabalho de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável – que apesar de possuir um ementa típica de Direito Econômico não possui tal nomenclatura, mesmo com as reiteradas reivindicações de membros da comunidade científica.

#### **4. RUPTURA INSTITUCIONAL E O NEOLIBERALISMO DE AUSTERIDADE: PARA ONDE CAMINHARÁ O DIREITO ECONÔMICO?**

---

O Brasil, em 2016, vivenciou uma grave ruptura institucional com o golpe parlamentar e a deposição ilegal da presidenta Dilma Rousseff. O golpe parlamentar representa um marco em uma nova fase do processo político e econômico brasileiro: inicia-se uma outra faceta da acumulação do capital: o neoliberalismo

de austeridade<sup>24</sup>, implantado anteriormente em algumas nações europeias, como Grécia, Portugal e Espanha, após a crise *subprime* global do capitalismo em face da especulação do sistema financeiro de 2008, devido à bolha imobiliária nos EUA.

A principal característica do neoliberalismo de austeridade é a substituição da soberania popular pela soberania dos mercados, ou seja, uma completa reconfiguração dos fins e objetivos estatais, cujas ações e programas passam a se subordinar explicitamente aos interesses de uma plutocracia financeira internacional. Nessa perspectiva, não há espaço para o antigo paradigma nacional-desenvolvimentista ou o neodesenvolvimentismo, pois ao Estado é atribuída a única função de garantir o processo de acumulação do capital financeiro.

Obviamente, o espaço para o debate teórico sobre o desenvolvimento dentro do Direito Econômico limita-se mais ainda, bem como encontramos alterações das normas do Direito Regulamentar Econômico, tais como: a Emenda Constitucional nº 95/2016, que fixa os limites de investimentos públicos (saúde, educação, segurança e outros) aos valores orçamentários de 2017, posteriormente corrigidos pelos índices inflacionários, apurados oficialmente a cada ano, pelo preço de 20 anos.

Tal emenda, em nossa ótica, inconstitucional<sup>25</sup>, só não limita o pagamento da dívida pública, mas bloqueia institucionalmente<sup>26</sup> a concretude da Constituição de 1988 e dos direitos inscritos nela, pois inviabiliza financeiramente as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento, à qualificação/expansão dos serviços públicos, ao apoio aos segmentos sociais vulneráveis, ao incremento das formas alternativas de produção, ao emprego etc.

Ainda dentro do Direito Regulamentar Econômico, podemos citar a contra-reforma trabalhista, através da Lei nº 13.467/2017. Tal reforma deixou bem clara a íntima relação do Direito do Trabalho com o Direito Econômico, pois a política econômica estatal implantada foi de barateamento do custo da mão obra empregada e de redução/ aniquilação de seu maior canal de luta e de reivindicações (sindicatos de empregados). Ou seja, um tema de Direito Econômico do Trabalho<sup>27</sup> que visa, em tese, implementar uma política pública destinada supostamente ao combate ao desemprego. Por ora, os resultados são iguais aos das nações que tomaram as mesmas medidas: continuidade da recessão econômica, aumento do desemprego, crise social, ampliação da economia informal, concentração de renda, rodízio das mãos de obra pelos grandes grupos privados, fragilização do mercado interno, redução da arrecadação pública etc.

---

24. AVELÃS, 2012, p. 126; CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2017, p. 693.

25. CLARK, NOCE, 2017, p. 1241.

26. CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2017, p. 688-689.

27. SOUZA, 1985, p. 1-45.

Já dentro do Direito Institucional Econômico, apesar da manutenção das agências de regulação e dos conselhos estatais, nota-se a fixação de novos marcos reguladores pró-mercado. Percebe-se, por exemplo, a radicalização no processo de privatização de estatais, tanto as de atividades econômicas estratégicas (Eletrobrás, Petrobrás) quanto as de serviços públicos. Houve intenso avanço das parcerias público-privadas (PPP), por intermédio da Lei nº 11.079/2004 e da recente Lei nº 13.334/2016, em estádios de futebol, rodovias, presídios, hospitais, educação infantil, sempre com redução dos riscos privados e garantia dos seus lucros, ou seja, capitalismo sem riscos.

Em síntese, o neoliberalismo de austeridade – apesar da rejeição e resistência de algumas nações, como a Noruega<sup>28</sup> – consolida-se, nesta segunda década do século XXI, como o paradigma dominante. De fato, na maioria dos países centrais ou periféricos observa-se o fortalecimento do capitalismo financeirizado de oligopólios. Nessa fase do capitalismo, não prevalece a autorregulação, mas sim a intervenção estatal favorável aos “santificados” mercados, com o enfraquecimento do controle social das políticas públicas. É a sociedade e o Estado trilhando rumo ao anarcocapitalismo<sup>29</sup>, que promove o esfacelamento do Estado de Direito e permite o reinado das grandes corporações.

O papel do Direito Econômico, nesses tempos de austeridade, consiste em permanecer na sua luta histórica pela afirmação da Constituição Econômica, por uma redistribuição justa do excedente econômico e pela redução das desigualdades regionais e sociais. A tarefa dos estudiosos e pesquisadores do Direito Econômico, em tempos de radicalização dos fundamentalistas do livre mercado, é de resistir e não padecer, em um permanente desafio equilibrista.

Atualmente, um dos riscos do Direito Econômico é a fragmentação no nível da graduação, simbolizada pela proposta do Conselho Nacional de Educação (CNE), em 2018, para novas diretrizes curriculares nos cursos de Direito. A referida proposta não inclui o Direito Econômico na lista de disciplinas técnicas jurídicas obrigatórias. Em nome da adequação das necessidades e peculiaridades regionais, em uma nação de dimensões continentais, aponta para uma flexibilização do curso, em prol do recente oligopólio de grandes empresas, dominadoras de vagas nos cursos jurídicos, a fim de reduzir custos, inadimplência e evasão; preservar/ampliar lucros e dilatar a mercantilização do serviço público de ensino superior, tentando transformá-lo inconstitucionalmente em simples mercadoria, ou seja, em atividade econômica em sentido estrito<sup>30</sup>. Certamente, poderá haver novos abalos e mutilações ao Direito Econômico, como a redução da carga horária da disciplina e/ou a limitação do seu

---

28. CAMARGO, 2016, p. 652.

29. MIGUEL, 2006, p. 95-97; CLARK, NOCE, 2017, p. 1236-1239.

30. GRAU, 2010, p. 108.

conteúdo a mera legislação da concorrência, ou até a sua eliminação das grades curriculares de algumas escolas de Direito, com o aprofundamento da segmentação da produção intelectual a temas de uso e abuso do poder econômico etc.

## Considerações finais

---

Este artigo, por meio de suas fontes de investigação, demonstra objetivamente a existência de debates sobre as políticas econômicas nacionais e a introdução e consolidação do Direito Econômico no Brasil, a partir de 1972, sobretudo pelo trabalho crucial e hercúleo do Prof. Prof. Washington Peluso Albino de Souza. Nesse sentido, o principal objetivo do trabalho foi o de apresentar uma cartografia da relação entre o modelo político-econômico vigente em nosso país e o desenvolvimento acadêmico do Direito Econômico. A hipótese desta investigação pode ser assim resumida: a expansão e consolidação do Direito Econômico se relaciona diretamente com o modo como as ideias e narrativas sobre o desenvolvimento se perpetuam em determinada época histórica.

O trabalho, então, identificou quatro grandes períodos, entre a década de 30 do século XX e o ano de 2018, que condicionaram o desenvolvimento do Direito Econômico: (1) entre os anos 30 e 80 do século passado, período de hegemonia do nacional-desenvolvimentismo, o Direito Econômico conheceu o seu ápice como disciplina em razão da centralidade da temática do desenvolvimento nacional; (2) a partir da década de 90 do século XX, com o avanço da ideologia do fundamentalismo do livre mercado e do chamado neoliberalismo de regulação, quando o Direito Econômico foi mutilado e reduzido ao estudo da concorrência (uso e abuso do poder econômico); (3) entre 2003 e 2016, com o reformismo fraco do governo petista, apesar de uma renovação do discurso e de alguns avanços na disciplina, o Direito Econômico não conseguiu alcançar a sua centralidade do período anterior; (4) após a ruptura democrática, por meio do golpe parlamentar e da implementação do neoliberalismo de austeridade, o Direito Econômico apresenta-se como uma disciplina apta a denunciar os ataques aos fundamentos da Constituição Econômica em razão de um programa que nega a soberania econômica e o desenvolvimento nacional.

Como demonstramos ao longo do trabalho, a produção do conhecimento deve ser analisada à luz do contexto político no qual cada disciplina está historicamente inserida. Em regra, a produção do conhecimento jurídico, portanto, não está desvinculada dessas condições materiais e políticas. A consolidação e expansão do Direito Econômico no Brasil pode ser explicada por uma combinação entre uma estrutura favorável (a hegemonia do pensamento nacional-desenvolvimentista, que impulsiona os debates, o planejamento, as empresas estatais etc.) e a liderança intelectual incontestável do Prof. Washington Peluso Albino de Souza.

No atual momento de degradação do Estado de Direito e avanço do fundamentalismo de mercado, por meio do neoliberalismo de austeridade, é sintomática a proposta de novas diretrizes curriculares para os cursos de Direito pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), ao não incluir o Direito Econômico na lista de disciplinas técnicas jurídicas obrigatórias. A despeito das condições políticas adversas, o Grupo de Pesquisa da Fundação Brasileira de Direito Econômico permanecerá na luta pela permanência da disciplina nas grades da graduação e pós-graduação, bem como pela preservação e difusão do legado inestimável do Professor Washington Peluso Albino de Souza.

## Referências

---

- AVELÃS NUNES, Antônio José. *A Crise Atual do Capitalismo: Capital Financeiro, Neoliberalismo, Globalização*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BOITO JR, Armando; BERRINGER, Tatiana. Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma. In: *Revista de Sociologia e Política*. v. 21, nº 47, set. 2013, p. 31-38.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Empresários, o Governo do PT e o Desenvolvimentismo. In: *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 47, set. 2013, p. 21-29.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Reino da Noruega: a economia e os direitos fundamentais na constituição escrita europeia mais antiga. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. nº 69, 2016, p. 635-656.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso da Despedida do Senado Federal – Filosofia e Diretrizes de Governo*. 1995, p. 11. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/discurso-de-despedida-do-senado-federal-1994>. Acesso em 21 jul 2018.
- CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. Especial, 2013, p. 265-300.

- CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, nº 71, jul/dez 2017, p. 677-700.
- CLARK, Giovani; NOCE, Umberto Abreu. A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a Violação da Ideologia Constitucionalmente Adotada. In: *Revista Estudos Institucionais*, v. 03, 2017, p. 1216-1244.
- CLARK, Giovani. *O Município em face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- CLARK, Giovani. O pioneirismo da Faculdade de Direito da UFMG: a introdução do Econômico. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 40, 2012, p. 143 a 156.
- COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. A Política Econômica do Petróleo. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. *Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade*. São Paulo: LTr e FBDE, 2011, p. 81-101.
- FERNANDES, Florestan. *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. 5ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MIGUEL, Luís Felipe. Utopia do Pós-socialismo: esboços e projetos de reorganização radical da sociedade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, nº 61, junho 2006, p. 91-114.
- SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Cia. das Letras, 2012
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico do Trabalho*. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1985.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6ª edição. São Paulo: Editora LTr, 2ª tiragem, 2017.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

O presente livro é fruto das pesquisas realizadas por intermédio do Grupo de Estudos da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE) e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Econômico – Washington Peluso Albino de Souza, tendo como objeto investigar os bloqueios e impasses da Constituição Econômica brasileira de 1988, bem como as potencialidades de leituras críticas e emancipatórias do projeto constitucional. As pesquisas foram realizadas entre os anos de 2011 e 2020 e contaram com os esforços e a redação conjunta de três docentes de Programas de Pós-graduação em Direito distintos: Prof. Giovani Clark, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Prof. Leonardo Alves Corrêa, da Universidade Federal de Juiz de Fora e Prof. Samuel Pontes do Nascimento, da Universidade Federal do Piauí.

A obra foi dividida em quatro capítulos e os textos selecionados demonstram a coerência e a continuidade de nossa agenda de pesquisa. Todos os capítulos foram revisados e um deles é totalmente inédito. O primeiro capítulo tem como título: “Constituição Econômica e Democracia Econômica: entre as variedades de capitalismo e o pluralismo produtivo”; o segundo capítulo versa sobre “Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo”; já o terceiro capítulo apresenta “A Constituição Econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais”. Por fim, o quarto capítulo trabalha “O Direito Econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista: a luta histórica de uma disciplina entre padecer e resistir”.

*Prof. Dr. Giovani Clark*

*Prof. Dr. Leonardo Alves Corrêa*

*Prof. Dr. Samuel Pontes do Nascimento*



ISBN 978-65-86171-32-7



