

CECILIA FRANCO SISTERNAS FIORENZO DO NASCIMENTO

**O MERCADO INTERNO COMO PATRIMÔNIO NACIONAL**

Dissertação apresentada à  
Universidade Presbiteriana  
Mackenzie, como requisito parcial  
para a obtenção do título de Mestre  
em Direito Político e Econômico.

Orientador: Professor Dr. José  
Francisco Siqueira Neto

São Paulo  
2007

N244m Nascimento, Cecilia Franco Sisternas Fiorenzo do

O mercado interno como patrimônio nacional. / Cecilia Franco Sisternas Fiorenzo do Nascimento. São Paulo, 2007.

170 p. ; 30 cm

Referências: p. 151-170

Dissertação de mestrado em Direito Político e Econômico – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2007.

1. Direito. 2. Economia 3.Estado 4.Mercado interno I. Título

CDD 341.378

**CECILIA FRANCO SISTERNAS FIORENZO DO NASCIMENTO**

**O MERCADO INTERNO COMO PATRIMÔNIO NACIONAL**

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovado em

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Gilberto Bercovici  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. José Francisco Siqueira Neto  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Ricardo Hasson Sayeg  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

À Ana Lúcia, que sempre esteve presente com o suporte necessário à elaboração deste trabalho e aos meus pais, Ângela e Nascimento, pelo incentivo desde as primeiras letras.

## RESUMO

Resultado do especial interesse por Direito Constitucional e da curiosidade pela profunda relação existente entre Direito, Economia e Sociedade, o trabalho foi idealizado e desenvolvido como instrumento de reflexão sobre o mercado interno, uma instituição que guarda elementos das três áreas e possibilita a convivência harmônica entre as regras e os interesses de todas elas, capaz de realizar em seu bojo os objetivos comuns e os específicos de cada uma. O objetivo da pesquisa foi, a partir da noção de mercado interno, interpretar o artigo 219 da Constituição Federal, por meio da análise das razões, significados e conseqüências da sua consagração pelo reconhecimento constitucional e da sua integração ao patrimônio nacional, de modo a reconhecer a pretensão do Constituinte e aferir a efetividade, nos planos fático e jurídico, dessa norma que congrega duas disposições de elevada importância para o Estado.

Palavras-chave: Direito. Economia. Estado. Mercado interno.

## **ABSTRACT**

Result of the special interest for Constitutional law and the curiosity for the deep existing relation between Law, Economy and Society, the work was idealized and developed as instrument of reflection on the domestic market, an institution that keeps elements of the three areas and makes possible the harmonic coexistence between the rules and the interests of all them, capable to carry through in its core the common objectives and the specific ones of each one. The objective of the research was, from the notion of domestic market, to interpret article 219 of the Federal Constitution, by means of the analysis of the reasons, meanings and consequences of its upholding for the constitutional recognition and its integration on the national patrimony, in order to recognize the pretension of the Constituent and gauge the effectiveness, in the fact and legal plans, of this rule that congregates two disposals of high importance for the State.

Keywords: Law. Economy. State. Domestic market.

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	7
2	<b>O ESTADO NA ECONOMIA.....</b>	14
3	<b>O MERCADO INTERNO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....</b>	27
3.1	<b>Sistema <i>centro-periferia</i> e desenvolvimento <i>hacia adentro</i>.....</b>	27
3.2	<b>Vida econômica nacional e <i>locus</i> de desenvolvimento.....</b>	35
3.3	<b>O mercado interno na Constituição Federal – artigo 219.....</b>	37
3.4	<b>Proposta para superação do subdesenvolvimento.....</b>	45
3.4.1	Subdesenvolvimento.....	45
3.4.2	Incentivo do mercado interno.....	55
3.5	<b> Mercado interno e globalização.....</b>	88
4	<b>INTEGRAÇÃO DO MERCADO INTERNO AO PATRIMÔNIO NACIONAL</b>	96
4.1	<b> Patrimônio nacional.....</b>	97
4.2	<b> O mercado interno como patrimônio nacional.....</b>	104
5	<b>EFETIVIDADE DO ARTIGO 219 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....</b>	121
5.1	<b> Enquadramento normativo.....</b>	124
5.2	<b> Efetividade da norma – implicações na realidade fático-jurídica..</b>	138
6	<b>CONCLUSÃO.....</b>	145
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	151

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos desenvolvidos por boa parte da doutrina<sup>1</sup> acerca da Ordem Econômica e da Ordem Social restringem-se aos dispositivos que encerram os respectivos princípios que norteiam a atividade estatal e às normas que expressam as novas responsabilidades impingidas ao Estado Social, que desde a Constituição de 1934 vem se firmando, aumentando a distância do já ultrapassado modelo liberal, eqüidistante da economia e da sociedade.

A Constituição, entretanto, não é um texto sintético, com regras estanques, cujo conteúdo esteja definido na sua restrita redação, o que permitiria que a compreensão fosse alcançada apenas por uma leitura contínua, seriada e compartimentada. Ao contrário, trata-se de um complexo sistema, que exige do intérprete a capacidade de articulação e combinação, de modo sistemático mesmo, de todas as suas regras, sejam princípios, normas dispositivas ou programáticas.

Não se pode descartar, para uma análise sincera, o contexto em que foi elaborada: um momento em que se pretendia colocar um ponto final em uma História de dependência e vulnerabilidade; de desrespeito aos Direitos Humanos e

---

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil anotada*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 463-530; BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 721-779; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 30-31; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990-1995, v. 6 p. 125-573; GRAU, Eros Roberto *A ordem econômica da constituição de 1988* (interpretação crítica). São Paulo: Malheiros, 2000, p. 156-278; MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2001, 629-657; SILVA, José Afonso *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 761-835; SOUZA, Washington Albino Peluso de *Teoria da constituição econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 453-475; MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 7 e v. 8; TOLEDO, Gastão Alves. *O direito constitucional econômico e sua eficácia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 159-197.

aos interesses nacionais; de descontrole e de descaso com as questões exclusiva ou eminentemente internas.

Não se tratava apenas de romper com os padrões ditatoriais que conduziam a política nacional, mas de transgredir os paradigmas que mantinham o país na mesma situação de total e descabida dependência – especialmente econômica.

Vista a Constituição Federal como o complexo sistema normativo já referido e sob essa perspectiva de quebrantar os grilhões que mantinham o país em um perene e arraigado subdesenvolvimento, chamou a atenção o artigo 219, cuja relevância não se vislumbra em uma análise açodada. O dispositivo apresenta uma instituição de importância ímpar nos cenários econômico, político e social do Brasil – o mercado interno.

Com sua discreta redação, o dispositivo, a um só tempo, alcança a ordem econômica, a ordem social, os objetivos e os fundamentos da República Federativa do Brasil, permanecendo, contudo, letra fria nas calorosas discussões que envolvem o papel do Estado, intervindo ou atuando no domínio econômico, nos cenários nacional e internacional, com vistas ao desenvolvimento econômico e social do país.

De maneira limpa e precisa, o artigo central deste estudo, estabelece que *o mercado interno integra o patrimônio nacional* e será incentivado para viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico e o bem-estar da população

e para promover a autonomia tecnológica do país. Mais que conferir uma atribuição ao Estado no fomento à ciência e à tecnologia, sua influência pode ser verificada em três vertentes distintas: funciona como corolário das ordens econômica e social; é determinante na realização de objetivos econômicos e sociais do Estado e fortalece a concretização dos fundamentos e objetivos estatais e dos princípios que regem suas relações nacionais e internacionais para o desenvolvimento do país.

O mercado, dentro dos limites que interessam para este estudo, deve ser visto como uma instituição social e econômica, artificial, pautada em regras de regularidade e previsibilidade, construída pela lei, que a elabora, governa, orienta e controla, em decorrência de uma decisão política e de uma escolha legislativa; um ambiente onde ocorrem as trocas econômicas, de forma ordenada e regulada, de modo a tornar mais eficiente a circulação dos produtos e serviços na economia e melhorar a distribuição dos bens disponíveis entre os agentes que ali atuam, além de permitir uma melhor alocação (repartição) da riqueza<sup>2</sup>.

O mercado constitui o centro da vida econômica de uma nação e, nos Estados que adotaram uma postura intervencionista, passou a ser mais um de seus domínios de atuação.

No caso brasileiro, o reconhecimento da importância do mercado, que culminou com a sua consagração, é decorrência da evolução econômica brasileira e da ideologia que a acompanhou visando à independência e ao desenvolvimento nacional.

---

<sup>2</sup> IRTI, Natalino. *L'ordine giuridico del mercato*. Roma: Editora Laterza, 2003, p. 4-5, 10-12, 47-51, 91-92, 97-106, 111-115 e STAJN, Rachel. *Teoria jurídica da empresa: Atividade empresária e mercados*. São Paulo: Atlas, 2004, p 33.

Desde a colonização até a década de 1930, toda a estrutura econômica e social foi montada e conduzida com vistas, exclusivamente, ao atendimento do mercado externo (europeu e, posteriormente, estadunidense), fornecendo-lhe matérias-primas e produtos agrícolas tropicais.

Os duros golpes sofridos pela economia brasileira em virtude da Primeira Grande Guerra e, principalmente, do *crack* da Bolsa de Nova Iorque, apontaram ao Estado a necessidade de voltar sua atenção para a demanda interna, o mercado nacional e os consumidores locais, como meio, de se desenvolver efetivamente e obter sua real autonomia<sup>3</sup>. Em um clima internacional crescentemente belicoso e de insegurança nas relações entre os Estados, teve início um pensamento que apontava para a necessidade de dar início a um processo de industrialização nacional que tornasse o país menos fragilizado diante da desordem mundial<sup>4</sup>.

Iniciava-se, nessa época, um movimento regional em favor da autodeterminação no campo da economia, que culminou com a fundação da CEPAL – Comisión Económica para América Latina y Caribe, cuja linha de pensamento estava pautada inteiramente no pró-intervencionismo estatal, argumentando-se que

---

<sup>3</sup> Se a autonomia política havia sido conquistada em 1822, o mesmo não ocorrera com a econômica e a financeira, onde o país mostrava-se dependente dos interesses estrangeiros. A vinda da Família Real, em 1808, com a *abertura dos portos* não provocou qualquer alteração na relação de dependência, que se manteve entre Brasil-Inglaterra. A estrutura política e social (latifúndios, monocultura, produção em larga escala, mercadorias tropicais destinadas aos países temperados; aquisição de manufaturas importadas) foi mantida com a Independência. A única grande transformação verificada nos fundamentos econômicos e sociais brasileiros ocorreu com o fim do tráfico, em 1850 e, da própria escravidão, em 1888.

<sup>4</sup> As economias, principalmente aquelas dependentes das exportações precisavam se reorganizar e seguir rumo à auto-sustentação, o que diminuiria sua vulnerabilidade e lhes daria maior liberdade de atuação no grande mercado capitalista que alcançava proporção mundial. No Brasil, especificamente, a idéia era a autonomia nacional a ser alcançada em setores considerados estratégicos (aço, minas e energia e petróleo).

a América Latina adotara princípios liberais e, no entanto, não conseguira avançar muito além da estagnação e da pobreza, além de que, sua política de exportação de produtos primários tinha, a longo prazo, provocado a deteriorização dos termos de troca<sup>5</sup>, fazendo com que suas exportações, proporcionalmente, importassem cada vez menos manufaturados do estrangeiro. A comissão sustentava ser preciso socorrer-se do Estado para estimular um surto industrial bem como proteger seus manufaturados da competição externa, sendo imperioso que todo o aparelho estatal estivesse preparado para atuar no domínio econômico, sem ferir os direitos individuais e sociais já alcançados e que também fosse o agente responsável, em detrimento das forças do próprio mercado, por determinar onde seriam feitos os principais investimentos e quais setores deveriam receber alguma espécie de privilégio ou de desestímulo e, ainda, por incentivar o mercado nacional.

Paralelamente, defendiam o que se chamou de *substituição da exportação*, uma política que visasse ao traslado de empresas estrangeiras com modernas tecnologias produtivas para serem implantadas nos países latino-americanos, onde elas, doravante, também produziriam o que antes era preciso importar.

A influência desse pensamento teve seu ponto mais forte no governo de Juscelino Kubitschek<sup>6</sup>, mas não acabou aí, se estendendo pelos anos seguintes, pelos militares, que deram continuidade à política de industrialização, além de

---

<sup>5</sup> A depreciação dos termos de troca consiste na redução, ao longo do tempo, do poder aquisitivo de produtos industrializados importados, mantida a proporção do volume de produtos exportados.

<sup>6</sup> Recorreu largamente a presença estatal com a construção de Brasília e das BRs e acelerou a política da *substituição das exportações*, atraindo as montadoras de automóvel, promovendo simultaneamente a presença do capital estrangeiro e o crescimento da indústria nacional em seu apoio.

pesados investimentos em infra-estrutura<sup>7</sup>. O crescimento pelo qual passara o Brasil, entretanto, apresentou um alto custo – o *milagre econômico* gerou uma enorme demanda por importações de bens de capital e de petróleo, sem contar que as taxas praticadas nas captações internacionais eram flutuantes e bastante voláteis no momento de grande instabilidade em que se vivia; daí, os choques no preço do petróleo, aumentando o custo das importações sem a correspondente equalização das exportações, aliados ao modelo de ajuste estrutural eleito que, apesar de mudar o estágio do desenvolvimento industrial brasileiro, criou uma pesada e custosa estrutura estatal que se responsabilizara pelos maciços investimentos e financiamentos da infra-estrutura, devolveram o país ao já conhecido quadro de elevadas vulnerabilidade e dependência externa.

Assim, no contexto mundial globalizado em que iniciados os trabalhos para a nova Constituição, o Brasil não possuía integral autonomia econômica e, portanto, nem política, na medida em que suas decisões, por questão de sobrevivência do Estado – dada a interdependência sob a qual estruturado o sistema –, estavam fadadas a obedecer aos interesses dos credores e organismos internacionais<sup>8</sup> e, inexoravelmente, mantinham o país nos limites do subdesenvolvimento. Era imperioso resgatar e exercer a soberania nacional para promover o bem-estar da população e marchar rumo ao desenvolvimento.

---

<sup>7</sup> A planificação estatal perdeu força nos anos seguintes, quando houve uma migração da ideologia, antes tendente ao socialismo, ao neoliberalismo, ante a vitória da Guerra Fria pelos Estados Unidos da América e a constatação do fracasso da URSS.

<sup>8</sup> A crise sofrida pela industrialização pesada comprometeu as bases materiais, sociais e políticas do Estado, exigiu a renegociação da dívida externa, o que levou à manutenção do vínculo dos devedores internos com os credores externos, aumentando a influência da comunidade financeira internacional nos centros decisórios nacionais. Desse episódio, extraiu-se a subsistência do vínculo de dependência e situação do Brasil sob a ameaça de um processo de reversão neocolonial, capaz de interromper o processo de desenvolvimento nacional (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda Sampaio. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 30-34).

A proposta de superação então do subdesenvolvimento então apresentada foi acolhida pela Assembléia Constituinte e impulsionou não apenas a constitucionalização do mercado, mas também o seu reconhecimento jurídico como instituição nacional e a internalização dos centros decisórios que orientam e conformam a atividade econômica.

Foi uma decisão de romper com os paradigmas que dominavam a política e a economia nacionais e emperravam o crescimento com desenvolvimento brasileiro.

Não se pode dizer que a ruptura promovida tenha sido abrupta, a ponto de abalar as estruturas e causar comoção social, mas é inegável que houve substancial alteração no viés ideológico, procurando-se privilegiar a Nação e os nacionais, o seu bem-estar e a sua autonomia, fortalecendo-os perante a comunidade internacional.

A mudança perpetrada, não tanto pelas letras da norma, mas principalmente pela ideologia, era imprescindível para as novas aspirações democráticas. O processo brasileiro de constitucionalização do econômico e do social teve início ainda com a Constituição de 1934<sup>9</sup> e, apesar do avanço que representou ao garantir os direitos sociais e econômicos individuais e coletivos, as mudanças provocadas nas bases de atuação estatal refletiam-se no campo das

---

<sup>9</sup>As Cartas brasileiras imperial e republicana não se caracterizavam como *econômicas*, na atual acepção do termo; contudo, não se pode dizer, a despeito do seu silêncio, que não tratavam da economia nacional. Ambas foram editadas na fase do mais acentuado liberalismo dos fisiocratas da Europa e dos Estados Unidos, paradigmas sob todos os aspectos, deixando clara, assim, a escolha de uma economia de livre mercado, sem qualquer interferência ou intervenção estatal – ao Estado não caberia atuar, diretamente, no domínio econômico, apenas fornecer-lhe os meios e cuidar das circunstâncias necessárias ao seu desenvolvimento.

prestações positivas necessárias para sua efetividade. O que se buscava em 1988 era provocar mudanças no campo das decisões econômicas.

Essa era a principal alteração a ser promovida no Brasil: permitir que o Estado, consoante os interesses e reclamos *nacionais*, decidisse e elegeesse as políticas adequadas, voltadas ao benefício próprio, em especial o desenvolvimento interno equalizado, o que significa de todas as suas regiões, o bem-estar de sua população e a autonomia tecnológica, com o fim de aprimorar e tornar mais eficientes os processos de acumulação e distribuição.

A Constituição de 1988 representou um grande impulso para a viabilização das mudanças requeridas para o desenvolvimento nacional<sup>10</sup>; promoveu avanços significativos nas áreas econômica e social e ainda manteve, expressamente tuteladas, conquistas já obtidas pela evolução sócio-político-econômica – especificamente os direitos sociais e econômicos individuais e coletivos.

A nova ideologia conferiu à economia brasileira as bases necessárias para romper a sua dependência em relação aos centros capitalistas desenvolvidos, tendo sido instituídas para isso as premissas para um desenvolvimento autocentrado, nacional e popular, que possa “(...) *marchar para um*

---

<sup>10</sup> O Brasil estava deixando para trás um período de graves violações no plano dos Direitos Humanos, especialmente aqueles atinentes aos direitos fundamentais, como vida, liberdade e segurança; sem contar o descaso histórico com a efetividade dos direitos sociais e econômicos (a despeito da previsão constitucional desde 1934 e da edição da legislação infraconstitucional correspondente, não se pode deixar de registrar que a grande massa não tinha acesso ao gozo de tais direitos). Ademais, o desenvolvimento nacional no plano econômico era defendido, como medida de rigor para que passasse a ocupar um papel de destaque na economia que estava se globalizando com mais intensidade, considerando a sua posição estratégica na América Latina, a sua capacidade produtiva e a importância desse setor para a atuação do Estado na garantia dos direitos de seus cidadãos.

*sistema econômico desenvolvido, em que a burguesia local e seu Estado tenham o domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado, e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais e, enfim, da tecnologia*<sup>11</sup>. Em suma, o Estado brasileiro deverá ser, não apenas política, como também economicamente soberano<sup>12</sup>, exercer sua independência<sup>13</sup> e, principalmente, atuar com autodeterminação<sup>14</sup>.

Porém, as pretensões que fomentaram as alterações promovidas na ideologia constitucional, que culminaram com a redação do artigo 219, da Constituição Federal, encontrarão eco na vigência das normas apenas se for reconhecida a operatividade do dispositivo, sob pena de constituírem apenas um projeto bem elaborado.

Assim, o que se pretende é, partindo da noção de mercado interno, interpretar o artigo 219 da Constituição Federal, por meio da análise das razões, significados e conseqüências da sua consagração pelo reconhecimento constitucional e da sua integração ao patrimônio nacional, de modo a reconhecer a pretensão do Constituinte e aferir a efetividade, nos planos fático e jurídico, dessa norma que congrega duas disposições de elevada importância para o Estado.

---

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 711.

<sup>12</sup> Art. 1º, I, CF.

<sup>13</sup> Art. 4º, I, CF.

<sup>14</sup> Art. 4º, III, CF.

## 2 O ESTADO NA ECONOMIA

À época da instituição da CEPAL, estava no auge o debate acerca da participação do Estado na vida econômica nacional, com a clara superação do modelo neutro e liberal, que pôs fim à distinção entre Estado e Sociedade, promovida em meios do Século XX – todos os problemas sociais e econômicos se transformaram em questões potencialmente políticas<sup>15</sup> e, portanto, de interesse do aparelho estatal. Ao mesmo tempo aquele Estado mais atuante buscava recuperar sua capacidade política<sup>16</sup> no combate à “*policracia*”<sup>17</sup>, expressão empregada por *Johannes Popitz* e que para *Carl Schmitt*, consistia no “(...) conjunto de titulares, juridicamente autônomos, da economia pública, em cuja independência a vontade política encontrava uma limitação”<sup>18</sup>; havia ocorrido uma certa *refeudalização* da função pública e o Estado perdera o controle da coordenação.

A par desses fatos, a ordem jurídica do próprio capitalismo, enquanto sistema econômico vigente, assumia novas realidades<sup>19</sup> e contradições econômicas<sup>20</sup> que colocavam em cheque<sup>21</sup> a coerência e a unidade pacífica da

<sup>15</sup> “O Estado Total vai substituir o Estado Neutro do século XIX, trazendo uma série de novos desafios com a transformação de todos os problemas econômicos e sociais em questões potencialmente políticas”. (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção permanente – atualidade de Weimar*. Rio de Janeiro: 2004, p. 93).

<sup>16</sup> BERCOVICI, Gilberto. ob. cit. p. 96.

<sup>17</sup> Refere-se o estudioso, ao caso concreto alemão, que se verifica, porém, também no Brasil e em outros países, notadamente os subdesenvolvidos, onde a estrutura burguesa reservava para si a condução da política e da economia, consoante seus interesses, a despeito da existência do Estado que, por turno, cedia à imposições daquela classe.

<sup>18</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Idem*. *Ibidem*.

<sup>19</sup> Sindicatos, salários, monopólios e concorrência, planificação e propriedade estadual dos meios de produção.

<sup>20</sup> O reconhecimento jurídico do sindicato e da greve significou o reconhecimento jurídico da luta de classes; a proclamação de um direito ao trabalho, e todas as medidas a ele ligadas, como o seguro de desemprego, significam o reconhecimento da relação capitalista fundamental; a defesa jurídica da concorrência pressupõe o reconhecimento do monopólio e a perda da eficácia do princípio da concorrência, significando igualmente uma contradição com a liberdade econômica; a planificação econômica implica o reconhecimento da anarquia da economia em seu conjunto ao mesmo tempo em

ordem liberal<sup>22</sup>, sendo fundamental que houvesse um ente forte o suficiente para neutralizar as incoerências e viabilizar sua convivência, consoante regras de proporcionalidade e respeito.

Na periferia do sistema econômico mundial, a atuação do Estado ainda encontrava uma situação agravada pelo caráter estrutural e arraigado do subdesenvolvimento<sup>23</sup>, a partir do que se constatou que todas as ações a serem implementadas, assim o seriam em uma ambiente com a mesma característica, exigindo esforço e dedicação redobrados em uma tentativa de estancar as hostilidades circunstanciais às medidas que deveriam ser tomadas.

As fraquezas então verificadas na sociedade e na política não teriam condições de impulsionar a expansão e o fortalecimento de uma economia também

---

que entra em conflito com a liberdade de empresa; a nacionalização das empresas industriais e ou outros meios de produção traduz um reconhecimento da possibilidade de nocividade social da apropriação privada dos meios de produção e, simultaneamente, entra em conflito com o direito de propriedade e de liberdade de empresa; a admissão dos trabalhadores e dos sindicatos como partes da gestão econômica, quer no nível da empresa quer a nível supra-empresarial, significa o reconhecimento dos trabalhadores como 'parte legitimamente interessada' na condução da economia e entra em tensão com o princípio da direção exclusiva da economia por parte dos donos dos meios de produção.

<sup>21</sup> A ordem jurídica clássica foi posta em cheque por três fatores interligados e interdependentes: econômicos – “o progresso técnico e daí o emergente nascimento do capitalismo monopolista” –, sociais – “o nascimento do movimento operário e o agravamento dos conflitos de classe” – e ideológicas – “o aparecimento de ideologias negadoras do capitalismo, ou pelo menos do capitalismo liberal” (MOREIRA, Vital. *A ordem jurídica do capitalismo*. Lisboa: Editorial Caminho S.A., 1987, p. 94).

<sup>22</sup> MOREIRA, Vital. *Idem*. p. 182-183.

<sup>23</sup> Os estudos desenvolvidos pela CEPAL têm uma clara inclinação pelas tendências históricas; esse enfoque foi instrumentalizado pela teoria *estruturalista* do subdesenvolvimento periférico de Prebisch, que tratava de examinar como se dava a transição do foco exterior para o interior, transição que se supunha radicada na condição de que o processo produtivo se movia no marco de uma estrutura econômica e institucional subdesenvolvida, herdada do período exportador. Para a Comissão, o estruturalismo é um enfoque orientado para a busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que se presta mais ao método *indutivo*; daí provém os fundamentos essenciais para a construção teórica da análise histórica comparativa: “(...) as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam – mais que determinam – comportamentos específicos, de trajetórias desconhecidas ‘a priori’. Por tal motivo, merecem e exigem estudos e análises nos que a teoria econômica com a característica da universalidade só pode empregar-se com reservas, para poder incorporar essas especificidades históricas e regionais”. (BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: una reseña*. p. 14/15. In *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. Chile: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 9 a 61).

recortada e enfraquecida pela desorganização e pela dependência – no caso latino-americano – senão pela presença de um ente centralizador dos interesses e forças da nação, que assumisse o papel central no desenvolvimento e implementação de políticas, garantindo-lhes, ainda, efetividade; na ordenação e coordenação da livre iniciativa, inclusive para manutenção de uma concorrência livre e salutar; e, até mesmo, na prestação de serviços públicos e atividades não desenvolvidas pelos particulares; e principalmente na criação de condições favoráveis ao desenvolvimento cultural e sócio-econômico e ao bem-estar da população, além do incentivo à busca de uma tecnologia própria, eminentemente nacional.

É verdade que a economia se encontrava de certa forma planificada antes mesmo da atuação de um ente central, o que se dava por meio dos grandes grupos monopolísticos que, por serem poucos, conseguiam impor seus próprios interesses; porém, não se pode pretender afastar o Estado daquela posição de controle da direção e ordenação da economia, a fim de que as decisões sigam uma tendência e uma orientação uniformes e coerentes<sup>24</sup>.

Somando-se a esses fatos, é de se considerar, ainda, que o desenvolvimento das forças produtivas e o progresso tecnológico, o crescimento das empresas, que substituíram os pequenos empreendimentos e o incremento nos investimentos passaram a depender de estudos prévios, cujos efeitos se protraíam

---

<sup>24</sup> “(...) a intervenção do Estado no domínio econômico não é produto de acidentes históricos, do arbítrio de governantes ou de representações ideológicas sem raiz na formação social. É, antes, produto do reconhecimento de uma dura necessidade. Os esboços históricos até aqui desenvolvidos permitem ver nessa relação duas linhas de força (aliás intimamente connexionadas): por um lado, o desenvolvimento econômico que, tendo lugar dentro de uma determinada ordem econômica e sendo por ela propiciada, provoca situações – nomeadamente a concentração das forças produtivas – que, ao demonstrarem a incapacidade da ordem econômica anterior, exigem uma nova; por outro lado, esse mesmo desenvolvimento criou uma tal alteração das relações sociais de produção, criando conflitos e tensões, reflectindo-se nos planos político e ideológico, que a ordem econômica anterior se mostrou incapaz de conter”. (MOREIRA, Vital. ob. cit. p. 94)

no tempo; e aí entraria o Estado, para disponibilizar aos detentores dos meios de produção as informações necessárias aos seus estudos e conclusões acerca dos investimentos e direcionamento de suas atividades, bem como para garantir e providenciar que as situações que embasaram aquelas decisões provadas fossem mantidas – é a garantia de regularidade e unidade inerentes ao mercado e de segurança jurídica, condizentes com a vida social e econômica.

Apenas um ente central, que tomasse as decisões de forma isolada e de acordo com um interesse único e coerente teria condições de atender a essas necessidades todas que se apresentavam como pré-requisitos de uma efetiva evolução econômica.

Se as decisões sobre a produção, o investimento e o consumo – pilares de um sistema econômico<sup>25</sup> – estiverem entregues aos sujeitos econômicos, surgirão do confronto dos seus planos individuais no mercado, enquanto, se pertencerem a uma entidade central e única, a tendência serão decisões de cunho mais amplo e coletivo, ante a diversidade no seu substrato de sustentação e legitimidade – a opção por um ou outro sistema econômico é produto de uma decisão política<sup>26</sup>, tomada consoante as características da distribuição e do consumo que se almeje para uma realidade específica. Ambas não prescindem de uma

---

<sup>25</sup> “Qualquer sistema econômico complexo se caracteriza pela forma como são coordenadas as decisões dos agentes econômicos. Essa coordenação pode ocorrer de forma predominantemente descentralizada ou centralizada, tendendo a primeira ao liberalismo e a segunda à estatização”. (FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1986).

<sup>26</sup> MOREIRA, Vital. ob. cit. p. 28.

produção coordenada que equalize as forças produtivas<sup>27</sup> e as relações sociais de produção<sup>28</sup>.

Ainda por conta desses fatos, descentralizada a coordenação econômica, haverá uma nítida tendência, já constatada anteriormente, à conferência de privilégios e satisfação de interesses particulares, o que colocará em risco o principal fator do desenvolvimento: a evolução das forças produtivas e das relações sociais de produção.

Não se pode mesmo negar que compete ao Estado a direção e coordenação da economia, o que não implica, necessariamente, deve-se ressaltar, na adoção de um regime centralizado e planejado nos patamares dos regimes socialistas.

É *Celso Furtado*<sup>29</sup> quem fornece os parâmetros para pensar o papel do Estado no desenvolvimento econômico. Ao primeiro cabe a democratização de acesso aos ativos da sociedade, adequação dos mecanismos de apropriação e utilização do excedente a políticas de redistribuição de renda e de riqueza; deve suprir as lacunas da iniciativa privada, quando esta não for capaz de assegurar o adequado funcionamento de setores estratégicos do sistema econômico; cabe-lhe mediar as relações econômicas e financeiras com a comunidade internacional, subordinando-as aos interesses e objetivos estratégicos nacionais, fundado sempre no princípio da cooperação internacional. A iniciativa privada, por seu turno, deve participar como agente dinâmico do desenvolvimento, sendo a concorrência o meio

---

<sup>27</sup> Divisão do trabalho, progresso técnico, formação da massa trabalhadora.

<sup>28</sup> Relações que se estabelecem entre os produtores e os meios de produção.

<sup>29</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda ob. cit. p 169-200.

por excelência para elevar a flexibilidade do sistema econômico e maximizar sua capacidade de ampliar a eficiência econômica.

Toda a política de ordenamento, qualquer que seja o objetivo, deverá ser concebida tendo “(...) *por objeto a formulação das premissas e das regras que deverão valer para diminuir o conflito entre os membros da sociedade em torno dos escassos fatores de produção*”<sup>30</sup>. Essas normas, que não necessariamente serão gerais, considerando a grande proximidade entre o *ser* e o *dever ser* e necessidade de atuações pontuais, também não poderão ter caráter pessoal, nem se prestar a atender interesses de particulares – apenas os interesses coletivos e sociais devem ser visados em atos que tais.

Não basta, também, que haja um interesse geral em regras gerais que componham o ordenamento jurídico, se os agentes econômicos não as instituírem e seguirem – deve-se reconhecer que há uma forte tendência natural em se buscar os meios para satisfação dos interesses particulares, seja por meio de regras particulares ou exceções, seja por infração às regras gerais<sup>31</sup>.

Em um mercado pequeno, formado por não muitos agentes econômicos, a auto-regulação é possível em virtude do maior controle sobre os interesses particulares. Mas, qualquer que seja sua estrutura, um mercado que

---

<sup>30</sup> KIRSH, Guy. *A Política do ordenamento como objeto do debate político*, p. 63. In *Desenvolvimento econômico com justiça social: a economia social de mercado*. WITTELSBÜGER, Helmut (org.). Tradução e revisão: Sperber S.C Ltda. e José Mário B. Carneiro. São Paulo: Fundação Konrad – Adenauer – Stiftung – Centro de Estudos, 1993. p. 62-80.

<sup>31</sup> Nessa linha, Guy KIRSCH levanta a indagação se “(...) o interesse por um ordenamento orientado pelo desempenho” teria mais peso que “(...) a vontade de se contar com disposições de exceção e a tendência para infringir as regras”, ou ao contrário. (Idem. p. 67).

conta com interesses organizados tem grandes chances de ter seu ordenamento suplantado pelos interesses que se organizam e submetem os demais<sup>32</sup>.

A carência de capacidade de imposição política é permissiva quanto à concretização de organizações que, pela falta de limite, extrapolam as regras gerais e impõem exceções e normas particulares a seu favor; por outro lado, aqueles que não se organizam, por diversos motivos, dentre eles, o poder, não conseguem revogar as regras particulares que privilegiam seus antagonistas, reduzindo-se, assim, a área de validade do ordenamento.

Esses que não conseguem se organizar não têm condições de assegurar vantagens competitivas nem a si mesmos, não alcançando uma concorrência efetiva. Em contrapartida, os que se organizam, que teriam condições de assegurar tal concorrência, furtam-se dela e se esquivam de todo o ordenamento, impõem-na a todos, menos a si e àqueles que se organizaram junto; há uma tendência natural e egoísta à defesa dos interesses, e mais, a obter vantajosidade nos atos praticados e nos pactos firmados, sendo várias as condutas adotadas e posturas assumidas tendentes a alcançar aquele resultado.

A presença de um ente forte e soberano que coordene e fiscalize as ações particulares é o remédio para equilibrar os naturais desvios e atalhos buscados pelos agentes econômicos e que tanto prejudicam o mercado. Diante

---

<sup>32</sup> O aparecimento de unidades econômicas de destacada posição no mercado, e por isso mesmo capazes de *regulamentá-lo* a seu favor constituiu um risco à livre concorrência e à liberdade contratual, corolário dos demais princípios do sistema capitalista, também feridos, por conseqüência, por aquela ordem econômica vigente na realidade. Esse cenário mostra a necessidade de defender o capitalismo dos próprios capitalistas, a fim de que sobrevivesse.

dessa necessidade o Estado foi chamado a intervir, pois nem mesmo os direitos individuais estavam sendo respeitados.

Um Estado forte e neutro é, de fato, necessário para garantir efetividade à intervenção praticada no domínio econômico e um dos elementos que o sustentam é o Direito, instrumento de que também deverá se valer para moldar e programar sua atuação<sup>33</sup>.

É preciso, porém, que o estado se mantenha isento em suas ações e decisões, deixando clara a defesa de interesses coletivos, exclusivamente. Atuando dessa forma, evitando os conflitos distributivos, adequando-os ao desempenho de cada um, não faz sentido exercer pressão sobre ele; por outro lado, quando deixa de ser apenas guardião e de atuar conforme o ordenamento, passando a influenciar a política sem se abster do intervencionismo, desperta interesse na criação de *grupos de interesse*. E, ainda mais longe, se “(...) o Estado tiver começado alguma vez a conceder regras particulares para determinados grupos, a tolerar exceções, a conceder vantagens distributivas independente do desempenho, então se torna vantajoso para os diferentes grupos se organizarem de acordo com suas possibilidades<sup>34</sup>. Neste caso, o Poder Público será pressionado cada vez mais,

---

<sup>33</sup> A utilização de tais instrumentos no sistema atual dá-se pelas seguintes modalidades: direção, absorção, participação e indução. A primeira corresponde às normas de caráter legal ou regulamentar que se destinam a impor, direta ou indiretamente, certa conduta aos agentes. Na segunda e terceira há efetivo exercício de alguma atividade pelo Poder Público, de forma direta ou por alguma empresa criada para esse fim. E, na quarta modalidade, o Estado induz certos comportamentos com sanções premiais, ou punições. São alguns dos instrumentos utilizados para atuação: instrumentos de finanças públicas, monetários, creditícios, cambiais, de controle direto, adaptação institucional, principalmente pela via legislativa.

<sup>34</sup> SCHLECHT, Otto. *A gênese do conceito da economia social de mercado*, p. 73. In *Desenvolvimento econômico com justiça social: a economia social de mercado*. WITTELSBÜGER, Helmut (org.). Tradução e revisão: Sperber S.C Ltda. e José Mário B. Carneiro. São Paulo: Fundação Konrad – Adenauer – Stiftung – Centro de Estudos, 1993. p. 41-61.

para que produza regras de exceção favoráveis aos respectivos *grupos de interesse*<sup>35</sup>.

*Jean Meynaud* assinala que “(...) a constelação dos grupos de pressão reflete rigorosamente as estruturas econômico-sociais e querelas ideológicas do país considerado”<sup>36</sup>. Esses veículos de manifestação são, senão determinantes, preponderantes na influência do comportamento político e da ação dos órgãos detentores do poder e, ainda, dos formuladores do processo de interpretação e elaboração normativa<sup>37</sup>.

A presença efetiva de um Estado forte e neutro minimiza não apenas os efeitos danosos das ações particulares tendentes à auto-satisfação, como constitui obstáculo à ação também tendenciosa dos grupos de interesse.

A par desses elementos do mercado, existem requisitos – peculiares a cada uma das espécies – exigidos para o seu pleno desenvolvimento, cuja ausência, de um ou mais, ocasiona o que se convencionou chamar de “falhas”<sup>38</sup>, correspondendo, conforme o requisito faltante, um tipo diferente de mercado e cada

---

<sup>35</sup> Exige-se um permanente exercício de neutralidade do Estado, pois a existência desses interesses organizados é constante; são de ordem econômica (sindical, patronal e empresarial e de trabalhadores), ideológica, religiosa, associativa de classe, associativa comunitária, organização não governamental, dentre diversas outras. Alguns têm natureza permanente, outros, temporária, conforme a necessidade de defesa dos respectivos interesses e todos, sem exceção, levam seus reclamos ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, na tentativa de algum ganho de causa.

<sup>36</sup> *Os grupos de pressão*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1966, p. 15 *apud* TOLEDO, Gastão Alves. *O direito constitucional econômico e sua eficácia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 69.

<sup>37</sup> Atuam, principalmente, em duas frentes: (a) junto aos organismos estatais, especialmente casas parlamentares e órgãos da administração pública direta e indireta e (b) intra-sistêmicas, ou seja, em estruturas constituídas no interior do aparelho estatal, visando à redução da burocracia em casos pontuais específicos (não generalizada).

<sup>38</sup> NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 165.

um requer uma ação corretiva do Estado<sup>39</sup>. Essa atuação se traduz, principalmente, em normas legais e regulamentares que interferem na esfera de ação dos particulares e do próprio Estado, ocasionando verdadeiras *distorções*, cuja finalidade é justamente restabelecer as circunstâncias que foram alteradas pela “falha” detectada<sup>40</sup>.

Ademais, são desenvolvidas expectativas de realizações no âmbito do mercado, principalmente no que diz respeito às questões sociais e econômicas, individuais e coletivas, não sem que permeadas pelo bem-estar. É inevitável a atuação do Estado, porque é inerente à sua atual configuração e à concretização de tais expectativas; tornou-se um objetivo seu, a ser perseguido<sup>41</sup>.

Definitivamente, o Estado liberal não teria condições de atender os atuais anseios, decorrentes da nova necessidade de ordenação e efetividade dos direitos e metas. Não se pode dizer, todavia, que em algum momento o Estado tenha sido desinteressado da Economia até porque tem sido sua fonte de receitas fiscais. Mas, foi com o desenvolvimento e o aprimoramento da análise econômica,

---

<sup>39</sup> “Apenas em um segundo momento, marcado pelo fenômeno das crises nos processos de mercado, essa mesma ordem jurídica passa, ademais disso, a ser manipulada pelo Estado como instrumento de implementação de suas políticas, em última instância voltadas à superação das crises e à preservação dos mercados.” (GRAU, Eros Roberto. *O discurso neoliberal e a teoria da regulação*. IN CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (org.). *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 59-75., p. 70)

<sup>40</sup> O Estado, “(...) até então visto como mero interventor passa a ter sua presença reclamada como um agente habitual. Aqueles setores da economia, insuscetíveis de equacionamento pelo mercado, deverão necessariamente ser atendidos pela ação coletiva. Isto não significa deva ela agir contra o mercado, mas pelo contrário, em harmonia com ele, suprimindo-lhe as deficiências, sem lhe tolher as condições de funcionamento. E mais, dar-lhe condições de operacionalidade e viabilidade, legitimando-o.” (NUSDEO, Fábio. ob. cit. p. 165).

<sup>41</sup> “(...) não há Estado no globo terrestre, independentemente da ideologia adotada, que não interfira no campo político ou social. A melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento econômico e social pode ser alcançado por uma série de caminhos, e nunca se viu desenvolvimento de uma nação sem o apoio e estímulo do Estado.” (SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. *Teoria geral do estado*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 77).

que se interessou por objetivos situados majoritariamente no campo da Economia. Teve início, então, o processo de tradução de anseios sociais em conceitos viáveis, antes operacionalmente inviáveis, naquela seara.

Assim, gradualmente, o Estado passou de mero interventor a agente habitual, sendo sua presença reclamada principalmente nos setores em que se mostrava inviável o equacionamento pelo próprio mercado. Isso não significa devam as ações corretivas *“(...) agir contra o mercado, mas pelo contrário, em harmonia com ele, suprimindo-lhe as deficiências, sem lhe tolher as condições de funcionamento. E mais, dar-lhe condições de operacionalidade e viabilidade, legitimando-o”*<sup>42</sup>.

A intervenção do Estado na Economia, mecanismo que hoje se constata imprescindível para que o mercado seja tratado e protegido visando ao alcance dos seus objetivos<sup>43</sup>, acompanhou a longa evolução dessa instituição socioeconômica, ocorrendo ora de modo mais presente, ora à distância, atendendo aos anseios e necessidades dos agentes econômicos ali atuantes, refletidos, em parte, nos objetivos estatais. E não apenas isso, trata-se de uma participação inafastável na medida em que o próprio mercado não sobrevive sem ordenação, regras e controle.

---

<sup>42</sup> NUSDEO, Fábio. ob. cit. p. 165.

<sup>43</sup> *“De modo que ser moderno, hoje, é no mínimo ter consciência de que o mercado é impossível sem uma legislação que o proteja e uma vigorosamente racional intervenção, destinada a assegurar sua existência e preservação; de que os postulados da racionalidade dos comportamentos individuais, do ajuste espontâneo das preferências e da harmonia natural dos interesses particulares e do interesse geral são insuficientes; de que os fenômenos de dominação desnaturam o mercado.”* (GRAU, Eros Roberto. *O discurso neoliberal...* p. 69).

### **3 O MERCADO INTERNO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A compreensão do mercado interno como instituição socioeconômica sujeita à intervenção estatal e como vértice do desenvolvimento nacional, requer uma análise, ainda que breve, das idéias que contribuíram para seu reconhecimento e sua consagração.

#### **3.1 Sistema *centro-periferia* e desenvolvimento *hacia adentro***

A formação econômica da América Latina como um todo apresenta o mesmo padrão de baixa industrialização, produção agrária exportadora fundada na monocultura, abundância de mão-de-obra não qualificada, elevado nível de importações e grande dependência externa.

Essas características, que não são recentes, levaram as Nações Unidas a instituírem, em 1946, CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – cuja atribuição era promover, principalmente, estudos e debates tendentes a viabilizar aos países latino-americanos a ruptura com o círculo de subdesenvolvimento que os cercava, e cerca ainda hoje, bem como estimular a cooperação entre si na equalização na distribuição de renda, no acesso à tecnologia e na fruição do bem-estar.

Pautados no pensamento keynesiano, os membros dessa Comissão, liderados pelo economista argentino *Raúl Prebisch*, defendiam uma atuação prospectiva pública e particular, no âmbito da economia, com vistas ao

efetivo exercício da autodeterminação e a consecução da independência, abandonando, com isso, o subdesenvolvimento – situação que, inevitavelmente, manter-se-ia em circunstâncias de inércia – visando, ao final, atingir um nível de eficácia econômica tal que, ao mesmo tempo, também representasse eficácia social, com a elevação do padrão de vida da sociedade como um todo e o crescimento da nação<sup>44</sup>.

Para explicar o contexto viciado das deficiências estruturais latino-americanas, provocar e identificar respostas a esses problemas, Prebisch desenvolveu uma teoria que ficou conhecida pela relação de oposição *centro-periferia* entre os Estados, caracterizada por um movimento centrípeto e responsável por coordenar o sistema capitalista global, relação essa que tem suas bases na teoria da divisão internacional do trabalho, segundo competências e aptidões<sup>45</sup>.

O economista argentino buscava, com sua teoria, uma síntese entre socialismo e capitalismo liberal, para chegar à equidade distributiva, vigor do desenvolvimento e novas formas institucionais de uma democracia genuinamente participativa.

---

<sup>44</sup> Uma premissa essencial desse pensamento, que o distinguiu dos pensamentos econômicos tradicionais da época, e que, de fato, não se pode deixar de levar em conta, é a inviabilidade de se considerar as questões econômicas de forma universal, aplicáveis em todos os contextos sem modulações que as adaptem às respectivas e peculiares circunstâncias, consoante o tempo e o lugar em pauta. A atenção a esses elementos é essencial para a apresentação de propostas factíveis.

<sup>45</sup> De acordo com essa teoria, cada nação deveria se especializar na atividade que lhe estivesse mais afeta, o que, naturalmente, deveria conduzir ao equilíbrio e à equalização do acesso à tecnologia, da acumulação de capital e do bem-estar social. Ainda de acordo com essa teoria, os países que até então eram grandes produtores agrícolas assim deveriam permanecer, pois essa seria a melhor forma de sua exploração, em que apresentaria a maior produtividade e, assim, o maior ganho em escala em relação a países outros que não possuíam tradição agrário-exportadora.

Sucintamente, no denominado sistema *centro-periferia*, há uma nítida divisão entre os países centrais, industrializados, importadores de matérias-primas e alimentos e exportadores de bens produzidos em larga escala e os países periféricos, que fornecem os alimentos e matérias-primas e absorvem aquela produção<sup>46</sup>. De um modo geral, os primeiros foram os responsáveis pela Revolução Industrial e o desenvolvimento científico e tecnológico nos últimos três séculos e centralizaram as decisões econômicas, impondo as regras que lhes eram – e ainda hoje, as que lhes são – mais convenientes, enquanto os últimos eram, em sua grande maioria, antigas colônias da Europa, extremamente dependentes das decisões e recursos daqueles.

A dominação exercida pelos países centrais concorreu para a formação da força centrípeta do sistema, que induziu a permanência do acesso à tecnologia e da acumulação de capital restritas ao seu âmbito, não viabilizando a equalização prevista pelos teóricos da divisão internacional do trabalho. Ainda segundo *Prebisch*, até mesmo o emprego e a destinação dos fatores de produção de cada um dos países periféricos que compõem o sistema, assim como a exploração de suas aptidões seriam determinados a partir das necessidades dos países centrais<sup>47</sup>.

O distanciamento da periferia do desenvolvimento sempre foi amplamente favorável ao centro do sistema, que não disponibilizava a tecnologia

---

<sup>46</sup> Já essa característica autoriza a compreensão do constante déficit das balanças comerciais dos países subdesenvolvidos, considerando-se, para tanto, apenas a diferença do valor agregado dos bens e serviços produzidos e adquiridos.

<sup>47</sup> É justamente o que se verifica na formação econômica brasileira, cujas exploração comercial e organização social eram voltadas ao atendimento das necessidades metropolitanas e do mercado europeu em geral, para satisfação, exclusivamente de seus interesses, jamais havendo preocupação com o atendimento das necessidades mais básicas da sua própria população.

desenvolvida, senão para alguns setores que interessavam às indústrias internacionais, deixando-a, assim, com suas técnicas rudimentares e de baixa produtividade, sem contar a dependência daqueles países satélites em relação a praticamente todos os produtos industrializados, ante a precariedade da produção interna.

*Gurrieri Adolfo*<sup>48</sup>, em compilação das lições de *Prebisch*, ressalta que o progresso técnico penetrava na periferia de forma *lenta e irregular* e esclarece que lenta, porque em todo o período transcorrido entre a Revolução Industrial e a Primeira Grande Guerra, apenas uma reduzida proporção da população mundial foi alcançada pelas novas e modernas técnicas que se desenvolviam; e irregular, pelo fato de que sua penetração ocorrera tão-somente em alguns poucos setores, onde se fazia necessária sua implementação para produção a baixo custo de alimentos e matérias-primas destinados aos centros industriais. Além desses entraves, a participação dos países periféricos no sistema mundial ocorria de forma segmentária e seus vínculos eram estabelecidos depois de uma rigorosa seleção de aptidões, ou seja, desde que verificado se interessavam ao centro e apenas na medida em que lhe interessavam.

Entretanto, não se pode concluir dessas considerações, que os países ditos periféricos tenham sido simplesmente espoliados, sem esboço de qualquer reação ou que tenham vivido um verdadeiro *ostracismo tecnológico*. Foram experimentados períodos de crescimento, nos quais se vislumbrava uma possibilidade de saltar a barreira da dependência, mas o grande problema, que

---

<sup>48</sup> GURRIERI, Adolfo. *Obra de Prebisch en la cepal, la. México : Fondo de cultura económica*, 1982. p. 17-18.

tornava distante o sucesso no salto, residia em um fator já bastante conhecido: a estruturalidade da dependência, arraigada à própria cultura.

Não foram poucas as políticas desenvolvimentistas implementadas; mas, se por um lado, propiciaram certo crescimento, por outro, verificou-se que, conforme suas características, tendiam à modernização<sup>49</sup> e eram empreendidas pelos respectivos Estados, com vistas, exclusivamente, ao atendimento dos interesses dos países centrais. Em muitos casos, os surtos de crescimento vividos constituíam reflexo de demandas pontuais e sazonais das grandes indústrias ou apenas um paliativo para momentos de crise externa.

Estava evidente que existia em toda a América Latina um grande desvio no foco da exploração dos fatores de produção, voltada, quase que com exclusividade, para os mercados externos que constituíam, é verdade, um grande mercado, cujo consumo fornecia as divisas necessárias às crescentes importações de manufaturados e industrializados<sup>50</sup>, mas por outro lado, possuíam uma posição bastante privilegiada na relação de dependência que se formara, capazes, portanto, de determinar, com força cogente, as decisões e políticas a serem tomadas e implementadas no âmbito da periferia, provocando a manutenção de um sistema capitalista.

---

<sup>49</sup> A modernização consiste na assimilação do progresso técnico por meio da importação e não da própria industrialização ou pela inovação tecnológica nacional; nesse caso, não há qualquer alteração na estrutura social ou econômica. Esse processo não rompe com o subdesenvolvimento e permite o agravamento da concentração de renda, na medida em que há um desequilíbrio na assimilação dessas novas tecnologias, limitada a uma minoria privilegiada, cujos estilo de vida e padrão de consumo, exigem e comportam a imitação das sociedades desenvolvidas. Perpetua-se, assim, o subdesenvolvimento. Sobre o assunto, cf. FURTADO, Celso. *Brasil: A construção interrompida*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1992, p. 41-45 e BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento...* p. 52-55.

<sup>50</sup> Onde estavam englobados tanto os gêneros de primeira necessidade, quanto os supérfluos.

A problemática do desenvolvimento do capitalismo dependente tem seu ponto de partida na estrutura da economia mundial, tão bem retratada por *Prebisch* na teoria do *centro-periferia*; um sistema extremamente heterogêneo composto por economias fortes e com elevado grau de aplicação de tecnologia que impulsionam efetivamente o desenvolvimento, circundado por economias satélites, que absorvem, com retardo, de maneira restrita e sem as adaptações e adequações necessárias, as transformações difundidas pelos centros hegemônicos, o que gera as imensas discrepâncias entre os modelos real e efetivo de capitalismo, retirando parte de sua eficácia enquanto sistema produtivo.

As economias capitalistas dependentes não satisfazem pré-requisitos mínimos para que as transformações capitalistas ocorram como um processo intrínseco ao espaço econômico nacional – perpetuam-se os mecanismos de acumulação primitiva de capital e a difusão desigual de progresso técnico (os produtores não têm meios e não necessitam inovar em tecnologia, a mola propulsora da concorrência) e se reproduz, permanentemente, uma superpopulação excedente que não encontra colocação no mercado de trabalho, inviabilizando a socialização dos ganhos auferidos com o aumento da produtividade do trabalho, criando uma imensa massa de marginalizados – justamente porque há absorção e não adaptação das transformações originadas nos países centrais.

O Brasil constitui um caso típico do modelo periférico desenhado pela CEPAL, apresentando as mazelas sociais e econômicas então constatadas, assim como as deficiências estruturais e decisórias, que conduziram o país a um círculo vicioso de dependência e vulnerabilidade.

Vencer e ultrapassar essa situação constituía um dos objetivos primordiais da Comissão das Nações Unidas, cujos estudos apontavam como medida vital, a ruptura com a simbiose centrípeta teorizada por Raúl Presbisch. Esse corte estancaria o processo de enfraquecimento, quase até a anulação dos países latino-americanos, imposto indiscriminadamente pelos países já desenvolvidos.

A busca então empreendida era pela nacionalização do foco do desenvolvimento, o mercado externo não precisaria, nem deveria deixar de ser atendido em suas necessidades básicas, mas o Estado não poderia mais ceder diante das pressões internacionais, cujo alcance chegava a determinar os rumos políticos e, por conseguinte, econômicos e sociais. O movimento desenvolvimentista deveria ser internalizado<sup>51</sup>, assentado em bases nacionais e preocupado com os elementos próprios do Estado nacional, que passou a ser visto como uma realidade própria dentro do sistema capitalista mundial, ao qual caberia a manutenção e direcionamento<sup>52</sup> da respectiva economia interna.

A acumulação de capital própria dentro do sistema econômico adotado estimulará a formação de um mercado compatível com o aproveitamento máximo das potencialidades da divisão internacional do trabalho apenas no caso de o desenvolvimento possuir um enfoque endógeno, associado, portanto, *“(...) à presença de mecanismos de socialização do excedente social entre salário e lucro, uma vez que é isso que permite o acesso do conjunto da população à modernização*

---

<sup>51</sup> “O desenvolvimento capitalista de um país só pode ser pensado como um processo autodeterminado quando a acumulação de capital é um instrumento de aumento progressivo da riqueza e do bem-estar do conjunto da sociedade e o espaço econômico nacional é uma plataforma sobre a qual se apóia o movimento de acumulação de capital”. (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. ob. cit. p. 77).

<sup>52</sup> “Somente o império do poder político sobre a matriz espacial e temporal da sociedade pode submeter a racionalidade aberta do lucro individual à racionalidade substantiva da coletividade”. (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem. cit. p. 65).

*dos padrões de consumo.*"<sup>53</sup> Da mesma forma, a industrialização nacional só será possível quando for contínua e auto-estimulante, alimentando-se das suas próprias forças e propagando-se por elas, ou seja, técnica induzindo novas técnicas; atividades econômicas abrindo perspectivas para mais e maiores atividades econômicas.

A distribuição do excedente social entre o salário e o lucro, visando à padronização no nível de consumo, é outra medida indispensável para a formação de um mercado propriamente interno e para o fortalecimento da economia nacional como um todo. Não há como pretender a superação da dependência e o desenvolvimento sem um foco estritamente interno, nacionalista, preocupado em adequar e robustecer as estruturas sociais e econômicas locais, preparando-as para promoverem uma evolução auto-sustentável.

Este, aliás, é mais um dos pontos de vulneração das sociedades dependentes; elas têm dificuldades em controlarem o seu tempo histórico por conta das influências produzidas pelo sistema capitalista mundial, e propagadas indiscriminadamente, que as submete a padrões de eficiência econômica e a estilos de vida que estão muito além de suas potencialidades técnicas e mercantis; as revoluções econômicas e culturais são avidamente absorvidas, antes que sejam criados ou haja condições de instituir os mecanismos necessários para submeter as estruturas e os dinamismos capitalistas a controles sociais construtivos capazes de dar-lhes continuidade e extrair-lhes os efeitos benéficos, e assim ocorre ante as elevadas permeabilidade e vulnerabilidade às pressões externas centrais. O fato de

---

<sup>53</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem.p. 84-85.

seguirem as mesmas trilhas de sucesso das economias fortes é justamente o grande problema que impede o seu próprio e efetivo desenvolvimento<sup>54</sup>.

A ruptura com o capitalismo dependente, que brecava a expansão econômica nacional e forçava a manutenção de um status de subdesenvolvimento exigia do Estado novo comportamento, que assumisse definitivamente o controle da nação e implementasse políticas no seu interesse. Nesse contexto, o mercado interno ganhou especial destaque, assumindo posição central como instrumento de realização dos objetivos estatais e desenvolvimento nacional.

### 3.2 Vida econômica nacional e *locus* de desenvolvimento

O mercado caracteriza-se como uma instituição social e econômica, criada a partir de uma decisão política e uma escolha legislativa, inserido na realidade social, portanto, de modo artificial<sup>55</sup>; é o ambiente onde ocorrem as trocas econômicas, atendendo a critérios imprescindíveis de regularidade e unidade<sup>56</sup>, cuja finalidade precípua é conferir maior grau de eficiência à circulação de produtos e

---

<sup>54</sup> “Apesar de repetir os mesmos processos vividos pelos centros dominantes, na situação de dependência as estruturas e os dinamismos capitalistas perdem a sua eficácia como mola propulsora do desenvolvimento econômico e do bem-estar social” (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem. p. 89). Os remédios, instrumentos e mecanismos que foram válidos para os países centrais não teriam a mesma eficácia na solução dos problemas periféricos e do problema brasileiro.

<sup>55</sup> “Questa consapevolezza si pinge dunque a configurare il mercato come locus artificialis, che la legge costruisce e governa, orienta e controlla. Non c’è mercato fuori dalla decisione politica e dalla scelta legislativa: anche l’abandono degli affari al puro gioco degli interessi individuali è una decisione e una scelta. Si scopre così l’intrinseca politicità del mercato, che la legge può modellare e definire secondo principî diversi: ora pregiando la riservatezza, ora l’assoluta e generale visibilità; ora esaltando l’autonomia e la responsabilità dei negozî, ora invece tutelando gli incauti e i desaccorti. Questi e altri principî, che pur potrebbero indicarsi, determinano la fisionomia di mercato, sicché tanti sono i modelli o tipi di mercato quante le concepibili leggi regolatrici”. (IRTI, Natalino. ob. cit. p. 112)

<sup>56</sup> Esses critérios exigem a regulação normativa dos mercados, razão pela qual Natalino IRTI deixa bastante claro, ao longo de toda sua obra, o artificialismo que caracteriza tal instituição, em idéias lançadas como o fato de se tratar de uma ordem construída e não achada na natureza originária do homem. (Idem. cit. p. 11) e a possibilidade de tornar como conceito de mercado “uma estrutura jurídica, um regime normativo de relações econômicas”. (Idem. cit. p. 113).

serviços, melhorando a distribuição dos bens disponíveis entre todos os agentes que atuam naquela ordem, permitindo, com isso, otimizar a utilização da mão-obra disponível e melhor alocar as riquezas geradas<sup>57</sup>.

O mercado interno, dessa forma, está a significar a instituição de natureza socioeconômica, criada e regulada pelo Estado para promover e albergar a vida econômica nacional, na qual inseridas as trocas, os agentes, as decisões, as políticas; o ambiente onde são satisfeitos os interesses, desejos e necessidades individuais e coletivos; geradas as divisas que constituem a riqueza nacional e ideal para o incentivo e realização do desenvolvimento econômico e tecnológico.

A centralidade do seu papel decorre do fato de constituir, por suas características naturais e intrínsecas, o *locus* onde o Estado poderá atuar para promover e estimular a acumulação de capital e a distribuição de renda, realocando as riquezas produzidas.

A constitucionalização do mercado interno, com a sua inserção no artigo 219 da Constituição Federal de 1988 traduziu o seu reconhecimento formal e jurídico, não mais como uma instituição socioeconômica artificial, introduzida na nação, mas também como instrumento estatal para consecução de objetivos eminentemente sociais e econômicos, destinados a promover o desenvolvimento nacional de modo equalizado e homogêneo.

---

<sup>57</sup> IRTI, Natalino. Idem. cit. p. 4-5, 10-12, 47-51, 91-92, 97-106, 111-115 e STAJN, Rachel. ob. cit. p. 33.

Não se trata, deve-se deixar claro, de uma limitação espaço-territorial; o vínculo conformador é a própria nação, em todo o seu conjunto. *Celso Furtado* chama a atenção para o fato de que a expressão *riqueza das nações* indica o reconhecimento da nacionalidade como o mais importante marco definitório de um conjunto de interesses econômicos<sup>58</sup>; não há fronteiras físicas, mas limites virtuais dentro dos quais há interesses específicos e peculiares, que justificam a individualização procedida.

Neste sentido, o *mercado interno* está em franca oposição ao *mercado externo*, composto pelas demais nações, especialmente as compradoras dos bens e serviços produzidos no ambiente nacional. Sob este aspecto fica ainda mais claro o entendimento da pretensão do legislador: privilegiar os produtores e os consumidores locais, em detrimento dos estrangeiros, com o que se busca minimizar a dependência que freia a auto-sustentação e a autopromoção.

### **3.3 O mercado interno na Constituição Federal – artigo 219**

O conhecimento jurídico constitucional do mercado interno e a opção pela internalização dos centros decisórios político-econômicos, revelam, por si sós, uma tendência ao exercício pelo Estado da soberania nas decisões de tal natureza e apontam para a possibilidade de ampliação da sua independência, até hoje, parcialmente exercida, para a consecução da justiça social<sup>59</sup>, como base para uma existência digna dentro dos limites nacionais.

---

<sup>58</sup> FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento...* p. 77

<sup>59</sup> “Não é fácil realizar justiça social num sistema em que predomina a concentração de riqueza. É que ela só se concretizará mediante equitativa distribuição da riqueza nacional pois um regime de justiça social será aquele em que cada um deve poder dispor dos meios materiais de viver confortavelmente

A constitucionalização dessa instituição, com o reconhecimento formal da sua existência na realidade nacional, deixou evidente a adoção de um sistema econômico capitalista<sup>60</sup> e, portanto, assentado, na livre iniciativa, na livre concorrência e na propriedade privada. Em virtude também de uma opção ideológica, o modelo econômico segue uma tendência social, tendo sido chamado de *modelo de bem-estar* por Eros Roberto Grau<sup>61</sup>, e daí decorrem os freios impostos à livre concorrência, pela coibição do abuso do poder econômico e à propriedade privada, por condicionar o exercício de sua titularidade ao cumprimento de uma função social.

A adoção de um sistema pautado na livre iniciativa e na livre concorrência tem nítido caráter desenvolvimentista. A liberdade de iniciativa permite a engenhosidade e a criatividade dos indivíduos, elementos essenciais do desenvolvimento pessoal e nacional. A capacidade de aproveitar as oportunidades e valer-se, de modo positivo, das adversidades, utilizando-as como propulsoras do crescimento, é encontrada em homens livres, que encontram espaço na sociedade em que vivem para utilizar todo seu talento – para isso, é imprescindível que contem com espaço e liberdade de atuação.

---

*segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política. Um regime democrático de justiça social não aceita as profundas desigualdades, a pobreza e a miséria*". (SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2000., p. 141)

<sup>60</sup> O sistema econômico capitalista é uma espécie do gênero que se denomina *sistema da autonomia*, que tem, por premissa, a crença na capacidade coordenadora do próprio mercado, por meio dos agentes que nele atuam, promovendo a desvinculação dos planos decisórios político e econômico das mãos dos Estados e deixando-os aos particulares. O *sistema centralizado ou da autoridade*, por sua vez, acredita na capacidade de previsão e execução da direção da economia por um órgão central, que avoca e concentra as decisões econômicas, pelo menos as de caráter básico, que são então tomadas com base em um plano ou planejamento, previamente estabelecido por aquele poder central, gerando a justaposição dos planos decisórios político e econômico. Pode-se arriscar dizer que o *sistema da autonomia*, especificamente o *capitalista* é o que predomina nas economias nacionais vigentes, não em sua forma pura e teorizada, mas combinado, principalmente, com o sistema centralizado.

<sup>61</sup> "(...) há um modelo econômico definido na ordem econômica da Constituição de 1988, desenhado na afirmação de pontos de proteção contra modificações extremas, que descrevo como modelo de bem-estar". (GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da constituição de 1988...* p. 277).

A liberdade de concorrência, por seu turno, constitui um dos mais saudáveis mecanismos de fomento e é responsável pela busca constante do aprimoramento em todas as áreas e, em especial, tecnológica<sup>62</sup>.

E, por outro lado, aquela escolha também é uma ratificação do entendimento de que é através da atividade socialmente útil a que se dedicam livremente os indivíduos, segundo suas inclinações, que se obterá a equalização social<sup>63</sup>.

A redução das desigualdades regionais e sociais, por sua vez, é uma condição, sem a qual não há que se falar em desenvolvimento nacional, pois inviável pensar-se em sua efetividade quando se tem alguns poucos pólos, caracterizados como verdadeiras ilhas de prosperidade e evolução, e outras regiões em crítica situação de estagnação ou até decadência.

É um objetivo que se irradia por todo o ordenamento jurídico nacional, conformando as decisões estatais das mais diversas espécies, desde programas de transferência de renda até projetos de fomento direto e objetivo de determinada atividade, típica ou predominante da região ou do público alvo carecedor de promoção.

---

<sup>62</sup> “A concorrência é elemento fundamental para o democrático desenvolvimento da estrutura econômica. É ela a pedra de toque das liberdades públicas no setor econômico. Concorrência é disputa em condições de igualdade de cada espaço com objetivos lícitos e compatíveis com as aspirações nacionais. Consiste, no setor econômico, na disputa entre todas as empresas para conseguir maior e melhor espaço no mercado. O objetivo da legislação antitruste é proteger e amparar aqueles que participam desse jogo”. (BARBIERI FILHO, Carlos. *Disciplina jurídica da concorrência – abuso do poder econômico, Resenha Tributária*, 1984, p. 119; *apud* FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1994, 6º volume, p. 245).

<sup>63</sup> A livre iniciativa enseja, naturalmente, a criação de classes mais favorecidas em detrimento de outras, menos favorecidas, o que compromete a qualidade de vida destas; por isso se fala de um regime democrático de tutela dos mais fracos, valorizando o trabalho como condição da dignidade humana e autorizando a fiscalização estatal.

A expectativa do Constituinte era que o Estado passasse a orientar e intervir na economia para uma melhor distribuição da riqueza e da renda nacional<sup>64</sup>, visando à elevação do nível de vida, assegurando ao indivíduo o mínimo que ele carece, o que, ao final, produz reflexos no crescimento e no desenvolvimento de todo o país. Da mesma forma, esperava que atuasse no sentido de promover o bem-estar da população com a valorização do trabalho<sup>65</sup> e o pleno emprego<sup>66</sup>. Queria, com isso, que o trabalho fosse reconhecido como a base do sistema econômico, principal fator de produção, participando do produto da riqueza e da renda em proporção equivalente à sua posição na vida econômica nacional.<sup>67</sup>

Por outro lado, não se pode omitir que possibilita ao homem manter sua dignidade e prover sua subsistência e é instrumento da maior importância na geração e distribuição de renda, pontos fulcrais para o desenvolvimento.

O tratamento favorecido às empresas brasileiras de capital nacional, às microempresas e às empresas de pequeno porte é uma questão crucial para o desenvolvimento da nação, considerando *“(...) que tomaram grande importância na política econômica pelo que representam tanto na participação no Produto Interno*

---

<sup>64</sup> Art. 23, X e Art. 43, CF.

<sup>65</sup> *“(...) valorizar o trabalho humano é promover a mecanização da produção de maneira a causar o menos prejuízo possível no número de empregos disponíveis; é procurar aumentar a oportunidade de empregos; é não haver exploração pelo capital, de modo que seu titular perceba boa remuneração que permita boas condições de vida; é ter assegurados direitos sociais, tais como a liberdade de instituição sindical, o direito de greve, o direito de o trabalhador determinar as condições de seu trabalho, o direito de cooperar na gestão da empresa e o direito de obter emprego, etc.”* (SILVA, Américo Luís Martins da. *A ordem constitucional econômica*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1996, p. 42).

<sup>66</sup> *A busca do pleno emprego caracteriza-se pela oportunidade de trabalho, porém aquele formal e protegido pelo Estado, evitando-se a ocupação em subemprego e na economia informal, medida que se mostra indispensável para promover o crescimento e o desenvolvimento nacionais. É princípio diretivo, que se opõe a políticas econômicas recessivas, e busca mesmo a “(...) utilização, ao máximo grau, de todos os recursos produtivos.”* (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional...* p. 773)

<sup>67</sup> SILVA, José Afonso da. *Idem*. p. 667.

como na garantia de emprego de mão-de-obra com os imediatos efeitos sobre a distribuição de renda<sup>68</sup>. Constitui, ainda, um estímulo ao empreendedorismo, consagrado com a *livre iniciativa*, e ao aprimoramento quantitativo e qualitativo da produção, observado na prática de *livre concorrência*. Não deixa de ser, também, uma oportunidade para a busca do *pleno emprego* e um meio de incentivo à *redução das desigualdades regionais e sociais*, contando com a colaboração do particular.

A defesa do consumidor e do meio ambiente têm uma relação indireta, mas da maior importância com o desenvolvimento nacional, sem contar com o respeito ao bem-estar e à dignidade dos cidadãos. Um mercado que protege os seus consumidores tende a ser mais eficiente, com um maior número de transações, pela credibilidade que deixa transparecer aos agentes que nele atuam. E a proteção do meio ambiente, por seu turno, tem por méritos a redução dos vultosos custos sociais decorrentes da degradação e, sob o aspecto direto e exclusivamente econômico, minimizar o impacto das externalidades, uma das cinco falhas de mercado<sup>69</sup>, que exigem a presença do Estado para evitar seu desfazimento.

As conseqüências da consagração e da internalização do mercado alcançaram diretamente próprio aparelho estatal, com a positivação de normas que prevêem, de modo expresse e inescusável, a sua inserção no domínio econômico, atuando direta ou indiretamente, consoante os interesses estruturais e circunstanciais.

---

<sup>68</sup> Souza, Washington Peluso Albino. *Teoria...* p. 461-462.

<sup>69</sup> Sobre as falhas de Mercado, cf. NUSDEO, Fábio. ob. cit. p. 138-167

Assim é que lhe foi concedido espaço para regular e normatizar a economia, inclusive por meio de planos, de modo que o crescimento ocorra de forma ordenada e auto-sustentável, evitando, ainda, que os fatos e transações econômicas configurem válvulas de escape da riqueza nacional<sup>70</sup>.

Ademais, a direção do desenvolvimento no presente é condicionada pelo *“planejamento do futuro”*, sem o que *“a política de todo dia tende a ser um jogo de oportunismos, sujeito a desnortamentos constantes e perigosos desvios”*<sup>71</sup>.

Ao Estado também foi outorgado o monopólio de determinadas atividades e a exploração direta da atividade econômica, quando considerados essenciais, o que decorre da autodeterminação e da soberania pregadas pelas idéias acolhidas pelo Constituinte no artigo 219, da Constituição Federal. O Estado que pretende se desenvolver atendendo às suas próprias necessidades há de ter, sob seu controle, o que for do interesse nacional e indispensável para consecução de seu objetivo.

Essa nova ideologia vigente acolhe a Ordem Social, que tem por base o primado do trabalho e, como objetivos, o bem-estar e a justiça social. Sem instrumentos que viabilizem e propiciem a dignidade, a sobrevivência humana e o

---

<sup>70</sup> Esse é um problema decorrente de mercados nos quais os agentes econômicos (especialmente produtores e/ou consumidores) não se encontram no mesmo ambiente; então o círculo produtivo não se fecha e a riqueza gerada a partir das trocas escapa para ambientes diversos e distintos.

<sup>71</sup> TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O conselho nacional de planejamento*, p. 167. In Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais n. 1 – jan./jun. 2003. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 161-174.

desenvolvimento pessoal<sup>72</sup> resta, se não inviabilizada, enormemente obstaculizada a consecução dos fins propostos.

Essa opção ideológica reflete, também, na efetividade conferida aos fundamentos estatais republicanos brasileiros<sup>73</sup> – soberania e cidadania –, na adoção de providências concretas para buscar a realização dos objetivos assumidos<sup>74</sup> – construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais – e na assunção de sua posição perante a comunidade internacional<sup>75</sup> – independência nacional, prevalência dos direitos humanos<sup>76</sup>, autodeterminação dos povos, igualdade entre os Estados, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade – e regional<sup>77</sup> – buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina.

A análise do artigo 219 da Constituição Federal propicia a compreensão da ideologia nacional-desenvolvimentista e da preocupação com o social, que acompanhavam os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e refletiram na elaboração das disposições que hoje constituem a Ordem Econômica e a Ordem Social.

---

<sup>72</sup> Seguridade e previdência social, saúde, educação, incentivo da ciência e da cultura.

<sup>73</sup> Art. 1º, CF.

<sup>74</sup> Art. 3º, CF.

<sup>75</sup> Art. 4º, CF.

<sup>76</sup> Neste item, merece especial atenção a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, essenciais para a própria concretude dos direitos civis e políticos, pois formam um catálogo único de direitos, na lição de Norberto BOBBIO (*A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.). Nesse mesmo sentido, com destaque na doutrina nacional, Flávia PIOVESAN (*Direitos sociais, econômicos, culturais e direitos civis e políticos*. Revista do Advogado. Publicação da Associação dos Advogados de São Paulo. Ano XXIII nº 73. Novembro de 2003, p. 59-70 e *Proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais*. In Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais n. 1 – jan./jun. 2003. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 317-340).

<sup>77</sup> Art. 4º, parágrafo único, CF.

Os princípios e regras que as compõem são a positivação das naturais decorrências e desdobramentos da prescrição do artigo em análise.

Entretanto, o receio de não estabelecer de modo claro as formas e os limites de atuação do Estado levou à adoção de um texto analítico, eminentemente normativo, mas recheado de princípios, diretrizes, programas e fins. A instituição e definição de mecanismos e instrumentos, e dos seus respectivos contornos, para a consecução daqueles, tendem a conferir maior efetividade à norma que estipulou a meta por conta de se apresentarem de forma mais palpável e próxima da realidade.

Por isso, em que pesem a completude e a abrangência do artigo 219 da Constituição Federal, preferiu-se tratar de modo expreso o sentido das prescrições que ali estavam implícitas. A feição prospectiva<sup>78</sup> dos dispositivos então elaborados não tem o condão de retirar ou diminuir a eficácia deste verdadeiro corolário da Ordem Econômica e da Ordem Social, dificultando ou impedindo sua imediata aplicação no seio da sociedade. É preciso, apenas, que lhe dê a necessária atenção e a interpretação correta, de modo a autorizar sua ascendência constante sobre as políticas públicas e a elaboração e aplicação do direito positivo<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> A normatização principiológica fornece o espaço necessário, dentro das regras da hermenêutica (antecedendo a sua efetividade e direcionando a sua aplicação), para a condução, com mais ou menos rigor, das questões de base e dos institutos e instituições que coordenam e impulsionam o desenvolvimento.

<sup>79</sup> A Constituição Compromissária constitui o substrato material e suas disposições, o fundamento constitucional, das políticas públicas e das decisões estatais destinadas ao cumprimento de seus objetivos. Onde adotado esse modelo, o Estado e os particulares não são tolhidos das respectivas atividades, nas estas devem ser efetivadas dentro de diretrizes e contornos pré-estabelecidos pelas regras constitucionais – o governo selecionará e especificará sua atuação a partir dos objetivos delineados e dos fundamentos e instrumentos adequados à sua consecução, indicados, todos, naquela Lei Maior. Há, contudo, quem critique esse modelo constitucional por promover, de tal forma, o dirigismo estatal, que estaria até substituindo o processo de decisão política. Reinhart KOSELLECK (*apud* BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento...* p. 68) assevera que uma das principais características do Estado Moderno foi a de arrogar par si o “*monopólio da dominação*”.

### 3.4 Proposta para superação do subdesenvolvimento

A constitucionalização do mercado interno não ocorreu de forma aleatória, se não para vincular o Estado e os demais agentes econômicos, assim como os operadores do Direito, a agir no interesse da nação, direcionando e coordenando suas ações, decisões e análises para superar o subdesenvolvimento.

#### 3.4.1 Subdesenvolvimento

A noção de subdesenvolvimento com a qual se trabalha hoje se caracteriza como uma complexa relação de dominação e dependência existente entre os povos e que tende a perpetuar-se enquanto não houver uma política ou uma decisão apta a romper essa relação<sup>80</sup>, política essa que deve ter em vista a minimização dos efeitos do estrangulamento de pontos internos e externos que comprometam a expansão das forças produtivas de forma homogênea e o ajustamento na distribuição de renda, necessário para que haja máxima difusão dos bens de consumo produzidos<sup>81</sup>.

Os objetivos<sup>82</sup> específicos da política que vise à superação daquele *status* tem suas raízes no fato de o subdesenvolvimento estar assentado,

---

*do futuro*”; quando abriu mão do planejamento do futuro e, conseqüentemente, o fez também de um dos principais elementos caracterizadores da estatalidade.

<sup>80</sup> “(...) o dotar-se de centros nacionais de decisão válidos – o que muitas vezes pressupõe amplos processos de reconstrução social – veio a ocupar o primeiro plano das preocupações dos povos dependentes. Essa tomada de consciência da dimensão política da situação de subdesenvolvimento, constitui em si mesma um novo e importante dado do problema. No estudo das tendências evolutivas das relações de dominação-dependência, a que nos referimos, esse dado deve merecer uma significativa ponderação”. (FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento...* p.187).

<sup>81</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda Sampaio. ob. cit. p. 187

<sup>82</sup> O estabelecimento de objetivos para romper a barreira que impede o desenvolvimento deve-se ao fato de este ter sido apresentado ao mundo contemporâneo como resultado de políticas e

principalmente, no ingresso lento e irregular do progresso tecnológico e a conseqüente expansão capitalista setorializada, que se verifica na periferia, com preponderância do setor exportador, para atendimento dos interesses internacionais, o que acaba por formar uma economia dualista dentro de uma estrutura social híbrida, em que uma parte tende a comportar-se como um sistema capitalista avançado, enquanto a outra, a manter-se dentro da estrutura arcaica pré-existente. Essa situação é conseqüência direta e inquestionável da penetração de forma heterogênea da tecnologia e do seu foco restrito à abertura de algumas linhas de comércio ou no fomento da produção de matérias-primas, cuja procura era então crescente nos centros industriais<sup>83</sup>.

O domínio da relação que aborta o desenvolvimento generalizado é exercido pelas nações que hoje detém o conhecimento científico teórico e empírico e as técnicas de sua aplicação a favor da produção, obtidos e implementados principalmente durante a Revolução Industrial do Século XVIII.

A estreita relação que desde sempre se verificou entre o poder econômico e o poder político logo viabilizou a dominação do sistema econômico

---

planejamentos desenvolvidos para se evitar os resultados danosos de crises cíclicas, que afetavam todas as economias invariavelmente; a partir da fixação de metas e mecanismos próprios para seu atingimento, o crescimento estaria apto a ocorrer de forma continuada e homogênea, de modo que fosse possível esquivar-se dos pontos de estrangulamento que se verificavam nas crises.

<sup>83</sup> “As inovações tecnológicas que se afiguram mais vantajosas são aquelas que permitem aproximar-se da estrutura de custos e preços dos países exportadores de manufaturas, e não as que permitam uma transformação mais rápida da estrutura econômica, pela absorção do setor de subsistência” (FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 192). Não basta, dessa forma, o acesso à tecnologia, é preciso que capacitem o setor produtivo com auto-sustentabilidade, pois aplicada a segunda hipótese, verifica-se que a estrutura ocupacional se transforma com maior lentidão, a despeito de a indústria crescer.

mundial por nações industrializadas e a força centrípeta<sup>84</sup> ali detectada delegou a esses países os poderes decisórios da economia mundial e da economia periférica.

O advento de um núcleo industrial, na Europa do Século XVIII, provocou uma ruptura na economia mundial da época e passou a condicionar o desenvolvimento econômico subsequente em quase todas as regiões da terra. A ação desse poderoso núcleo dinâmico passou a exercer-se em três direções distintas. A primeira marca a linha de desenvolvimento, dentro da própria Europa ocidental, do quadro das divisões políticas que se haviam cristalizado na etapa mercantilista anterior – (...) caracterizou-se pela desorganização da economia artesanal pré-capitalista e pela progressiva absorção dos fatores liberados, a um nível mais alto de produtividade.

A segunda linha de desenvolvimento da economia industrial europeia consistiu num deslocamento para além de suas fronteiras, onde quer que houvesse terras ainda desocupadas e de características similares a da própria Europa<sup>85</sup>

A terceira linha de expansão da economia industrial europeia foi em direção às regiões já ocupadas, algumas delas densamente povoadas, com seus sistemas econômicos seculares, de variados tipos, mas todos de natureza pré-capitalista. O contacto das vigorosas economias capitalistas com essas regiões de antiga colonização não se fez de maneira uniforme. Em alguns casos, o interesse limitou-se a abertura de linhas de comércio. Em outras houve, desde o início, o desejo de fomentar a produção de matérias-primas, cuja procura crescia nos centros industriais. O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo.<sup>86</sup>

Assim, por outro lado, os países hoje conhecidos como subdesenvolvidos são aqueles onde ocorreu um mero processo de *modernização* –

---

<sup>84</sup> Pode-se dizer que seja natural a força centrípeta do sistema econômico mundial, pois a hegemonia econômica dos países ditos centrais fazia com que todo o sistema gravitasse no seu entorno, atendendo às suas necessidades e respondendo aos seus interesses, pois era o detentor do capital, o grande importador e o exportador por excelência, na medida em que possuía as técnicas da industrialização moderna.

<sup>85</sup> Foi o caso dos Estados Unidos, Canadá e Austrália, para onde foram levadas as técnicas já desenvolvidas e divulgadas no continente europeu; aí os *colonos* alcançaram elevado padrão de vida, comparável ao da Europa. Suas economias eram um prolongamento da economia industrial europeia. Com as técnicas e hábitos europeus, combinados com a abundância de matérias primas, não foi difícil promover um desenvolvimento efetivo.

<sup>86</sup> FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e...* p. 180.

foram adotados novos padrões de consumo, com a introdução de novos produtos, em decorrência da elevação da renda gerada pela exploração de recursos naturais não renováveis e pela realocação de recursos visando a uma especialização num sistema de divisão internacional do trabalho<sup>87</sup>, sem que fossem, concomitantemente, desenvolvidas a tecnologia e a industrialização, a capacidade de produção. Nem mesmo as estruturas sociais, econômicas e políticas haviam sido preparadas para essa absorção.

A noção de subdesenvolvimento também guarda relação com a teoria proposta por *Raúl Prebisch*, pois o capitalismo periférico integra o sistema capitalista mundial conforme a mesma ordem adotada pela teoria da divisão internacional do trabalho e pelas vantagens comparativas, caracterizando-se, assim, como subsidiário e subordinado aos interesses hegemônicos dos países avançados, submetendo-se, silenciosamente, ao “*império das leis do mercado*”.<sup>88</sup>

Entretanto, a existência do sistema centro-periferia por si só não é suficiente para a perpetuação do subdesenvolvimento; a sua manutenção se dá pela dissociação entre a incorporação do progresso técnico e os investimentos e gastos, de um lado, e os interesses estratégicos do conjunto da nação, de outro. É o que deixa bem *Plínio de Arruda Sampaio Filho*, ao apontar que “(...) a posição periférica só gera subdesenvolvimento nas sociedades em que as decisões intertemporais de gastos se divorciam das necessidades do conjunto da população e da dotação de

---

<sup>87</sup> No Brasil, por um longo período, os aumentos de renda (produtividade econômica) foram, basicamente, uma simples realocação de recursos visando à maximização das vantagens comparativas estáticas do comércio exterior.

<sup>88</sup> PREBISCH, Raúl. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 26.

*recursos econômicos do país*<sup>89</sup>; isso porque o controle da apropriação e utilização do excedente é feito por elites aculturadas que pretendem apenas *reproduzir* os padrões dos países centrais.

E de fato é assim que ocorre. O subdesenvolvimento periférico não se mantém apenas pelo fato de suas economias serem satélites do sistema mundial, mas principalmente porque as influências exercidas pelas nações hegemônicas centrais são absorvidas, nos moldes e medidas em que apresentadas, pela classe dominante nacional, que aceita os padrões de eficiência econômica e os estilos de vida que estão muito além de suas potencialidades técnicas e mercantis.

Enquanto o crescimento de uma economia já desenvolvida constitui um problema de acumulação de novos conhecimentos científicos e progressos na aplicação tecnológica de tais conhecimentos, nas economias subdesenvolvidas, o crescimento consiste em um processo de assimilação da técnica prevalente na época<sup>90</sup>. E assim sendo, acredita-se, equivocadamente, que a absorção de todos os padrões centrais e a transplantação da sua realidade para a periferia são o caminho para romper com os paradigmas que circunscrevem estas nações no atual *status*<sup>91</sup>.

Todavia, se nas economias desenvolvidas, as novas formas de consumo e os novos processos produtivos – fatores primários de desenvolvimento – atuam conjuntamente em função do sistema como um todo, constituindo um fator

---

<sup>89</sup> ob. cit. p. 176.

<sup>90</sup> FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e...* p. 90

<sup>91</sup> Nesse mesmo sentido, "(...) a introdução de novos padrões de consumo entre os grupos ricos constitui o verdadeiro fator primário (ao lado da ação do Estado) do crescimento das economias subdesenvolvidas na fase pós-substituição de importações". (FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento...* p. 185).

conjugado de dinamização, as economias subdesenvolvidas são dinamizadas pela importação de formas de consumo, cujo acesso é restrito a uma minoria<sup>92</sup>. A evolução em ambas ocorre de forma distinta o suficiente para que o sucesso de uma não implique, necessariamente, no sucesso da outra.

Mas, ao contrário do que se pensava, os tipos de transformação das economias periféricas (vantagens comparativas, substituição das importações e condicionamento das formas de comportamento dos grupos de alta renda) constituem, na verdade, “*evolução do próprio processo de dependência*”<sup>93</sup> O que se constata ao longo da análise da transformação sofrida pela economia e pela sociedade é, de fato, que a dependência não diminui nem se extingue, perpetua-se, com leve alteração quanto à sua modalidade.

Constata-se a irracionalidade do processo de modernização dos padrões de consumo como meio de impulsionar o desenvolvimento nacional, pois o seu resultado mais notório é a concentração de renda, fruto da não absorção do excedente de mão-de-obra marginalizado pelo mercado de trabalho, o que acaba por impedir a constituição de um mercado interno que gere demanda necessária e consiga se auto-impulsionar, promover e desenvolver<sup>94</sup>.

A situação de subdesenvolvimento verificada nos países periféricos é, assim, estrutural, intrínseca e arraigada à formação social e econômica, indistintamente, das nações latino-americanas e possui nítido caráter inercial, com o que se quer dizer que, em não havendo comportamento prospectivo e pró-ativo para

---

<sup>92</sup> FURTADO, Celso. Idem. p. 184.

<sup>93</sup> FURTADO, Celso. Idem. p. 185.

<sup>94</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. ob. cit. p 169-200.

a ruptura dos padrões que moldam a estrutura, a tendência é a perpetuação da dependência, com um distanciamento cada vez maior do desenvolvimento.

Este subsistema periférico tem, ainda, uma propensão ao agravamento da sua já profunda heterogeneidade estrutural em razão de ter seu processo de desenvolvimento dependente catalizado pela intensidade do progresso técnico dos centros dominantes<sup>95</sup>; isso porque “(...) o controle do progresso tecnológico e a possibilidade de impor padrões de consumo, da parte de certas economias, passa a condicionar a estruturação do aparelho produtivo de outras, as quais se tornam ‘dependentes’”.<sup>96</sup>

Daí a conclusão inicialmente lançada no sentido de que o subdesenvolvimento é uma manifestação de relações de dominação e dependência, ao que se acrescente que não pode deixar de ser analisada sua relação com os sistemas de poder e a necessidade de reconstrução social para sua remoção – esta é a dimensão política daquele *status*, do qual tomaram consciência os povos dependentes, que passaram a se preocupar com a dotação de validade dos centros nacionais de decisão<sup>97</sup>.

Enfim, vê-se que o subdesenvolvimento não constitui uma etapa do processo de desenvolvimento; é, antes, uma conseqüência da introdução da industrialização capitalista moderna em estruturas arcaicas (pré-capitalistas) de

---

<sup>95</sup> “Quanto mais intensos o progresso técnico e a diversificação das formas de consumo dos centros dominantes, maiores são as possibilidades, à igualdade de outros fatores, de acelerar o desenvolvimento dependente, e também maior a probabilidade de que a heterogeneidade estrutural se agrave nos subsistemas periféricos”. (FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento...* p. 183).

<sup>96</sup> FURTADO, Celso. Idem. Ibidem.

<sup>97</sup> FURTADO, Celso. Idem. p. 187.

forma irregular<sup>98</sup>. Daí porque se trata como *irracional* a incorporação do progresso técnico na economia nacional, na medida em que

(...) prioriza (a) o presente em detrimento do futuro; (b) a demanda e as aspirações das elites privilegiadas, em detrimento das necessidades mais elementares da população; (c) o consumo imitativo em detrimento da criatividade cultural; (d) a incorporação de tecnologias que sobreutilizam recursos escassos, em detrimento de outras que permitiriam um aproveitamento racional de recursos abundantes na região; e, finalmente, (e) a capacidade de adaptação da economia aos requisitos do processo de modernização, em detrimento do fortalecimento da capacidade de inovação tecnológica.<sup>99</sup>

Tampouco é o decurso do tempo e o refazimento do percurso trilhado pelas nações já desenvolvidas que conduzirão os países periféricos à mesma situação; são necessárias políticas específicas, estabelecidas consoante as necessidades próprias de cada uma das nações, tendo em conta sua integração em um sistema mundial já formado por dois pólos distintos (centro e periferia) e o histórico de dependência que deve ser apagado e substituído gradualmente.

As mudanças estruturais sociais e econômicas são essenciais, na medida em que o subdesenvolvimento é medido pelo

(...) grau de acumulação de capital aplicado aos processos produtivos e o grau de acesso à panóplia de bens finais que caracterizam o que se convencionou chamar de estilo de vida moderno. Mesmo para o observador superficial parecer evidente que o subdesenvolvimento está ligado a uma maior heterogeneidade

---

<sup>98</sup> “O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa peculiaridade.” (FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e...* p. 180-181).

<sup>99</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda Sampaio. ob. cit. p. 198.

tecnológica, a qual reflete a natureza das relações externas desse tipo de economia.<sup>100</sup>

Justifica-se aí a busca pela homogeneidade essencial nos fatores de produção e no acesso aos bens produzidos. São necessárias, contudo, medidas abrangentes que tenham o condão de anular uma das características mais significativas do modelo subdesenvolvido, qual seja, a tendência, de excluir a grande massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico, o que sustenta a capacidade dos grupos dirigentes em suprimir todas as formas de oposição, viabilizando a durabilidade de um sistema de caráter nitidamente anti-social<sup>101</sup>.

Para tanto, deve-se coibir a falta de estímulo dos capitalistas no desenvolvimento de novas tecnologias que busquem a eficiência econômica, em decorrência da abundância de mão-de-obra excedente nas economias periféricas; circunstância essa que também inviabiliza qualquer tentativa de luta de classes pela distribuição do excedente social aos salários e pela melhoria de suas condições gerais.

Por fim, não se pode deixar de ressaltar a importância da localização dos centros decisórios como mais um fator de permanência do subdesenvolvimento nos países que não detém o controle de suas decisões.

---

<sup>100</sup> FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 22.

<sup>101</sup> FURTADO, Celso. *Idem*. p. 109.

Basta lembrar que à exceção da Inglaterra<sup>102</sup>, as demais nações européias conseguiram alcançar um alto nível de desenvolvimento, pela *centralização das decisões* econômicas, convergentes em um deliberado plano de desenvolvimento nacionalista, ou seja, longe de qualquer preocupação com as demais nações integrantes do sistema econômico mundial<sup>103</sup>, justificando-se, assim, a centralidade dessa questão nos estudos da CEPAL para superação do subdesenvolvimento latino-americano e sua inserção no centro do sistema econômico mundial<sup>104</sup>.

Em suma, o subdesenvolvimento surge quando as elites se apropriam do excedente e impõem, como prioridade do processo de acumulação, a cópia do estilo e dos padrões de vida verificados nos países centrais, ignorando as diferenças existentes ambos, vedando que uma parcela considerável da população tenha acesso ao padrão de vida material e cultural que o capitalismo propicia<sup>105</sup>. E pode ser visto, também, como “(...) *produto de um sistema econômico mundial que integra, em um mesmo padrão de transformação, formações sociais que têm capacidades assimétricas de introduzir e difundir progresso técnico*”.<sup>106</sup>

Identificado o condicionante do atual *status* das nações periféricas e do Brasil, especificamente, impõe-se sua solução, não pela formulação de planos

---

<sup>102</sup> Por constituir o *berço* da Revolução Industrial, o que lhe bastou para o desenvolvimento,

<sup>103</sup> A preocupação existente limitava-se às providências e cautelas necessárias para os problemas de tais países não interferissem negativamente no próprio desenvolvimento.

<sup>104</sup> “*Em síntese: o crescente controle ‘internacional’ das atividades econômicas dos países periféricos acarreta uma precoce autonomia do aparelho burocrático estatal. Frequentemente esse aparelho é controlado de fora do país, mas por toda parte ele está sujeito a ser empolgado por grupos surgidos do processo político interno, o qual varia de lugar para lugar e, com as circunstâncias, dentro de um país, mas em toda parte está marcado pelo sentimento de impotência que resulta da dependência em que se encontram as atividades econômicas fundamentais de centros de decisão externos ao país*”. (FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento...* p. 62).

<sup>105</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda Sampaio. ob. cit. p. 171

<sup>106</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda Sampaio. Idem Ibidem.

tradicionais de desenvolvimento, pautados em uma política quantitativa, mas pela adoção de estratégias capazes de modificar as estruturas lassas da economia e da sociedade nacionais<sup>107</sup> e impulsioná-las realisticamente rumo ao desenvolvimento.

### 3.4.2 Incentivo do mercado interno

Usando uma figura de linguagem, poderíamos dizer que nas economias desenvolvidas o impacto da acumulação de capital sobre o processo de mercantilização tem efeito semelhante ao das vibrações de um abalo sísmico, as quais se propagam em todas as direções até esgotarem sua força transformadora. Já nas economias subdesenvolvidas, o processo de mercantilização tende a exaurir-se no seu ponto inicial, como um pião que gira intensamente sobre o seu eixo, sem projetar-se para novos espaços.<sup>108</sup>

A superação do subdesenvolvimento tem sido o grande objetivo da CEPAL desde a sua instituição, em função do que desenvolve teorias, busca alternativas, traça orientações e passa lições às nações latino-americanas justamente para que estas alcancem as condições necessárias ao auto-desenvolvimento. Nesse contexto, várias foram as medidas aplicadas pelos países periféricos, a fim de que o seu processo de mercantilização rompesse as barreiras que os mantinham limitados e dependentes.

Desde a sua origem, em 1946, as orientações traçadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, na perseguição do desenvolvimento, apresentaram cinco etapas bastante distintas, mas não estanques<sup>109</sup>. Na primeira fase, que perdurou até a década de 1950, era defendida a

---

<sup>107</sup> FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento...* p. 202.

<sup>108</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. ob. cit. p. 178.

<sup>109</sup> Coincidentemente, cada uma delas durou, aproximadamente, uma década e todas, sem exceção, conforme se verá, eram desenvolvidas a partir de questões eminentemente nacionalistas.

necessidade de industrialização dos países periféricos. Observava-se um processo até que natural nesse sentido, como decorrência do pós-guerra<sup>110</sup>.

A produção interna era incentivada, promovendo-se um verdadeiro processo de substituição das importações, cujas razões propulsoras consubstanciavam-se na constante e paulatina depreciação dos termos de troca e nas políticas protecionistas estatais. Entretanto, as divisas que ingressavam no país não se destinavam à acumulação ou ao reinvestimento nacional; ao contrário, eram aplicadas na aquisição de bens de capital e de matérias-primas destinadas à instalação de novas unidades de produção e à continuidade do próprio processo de substituição.

Os países que adotaram essas lições, dentre os quais o Brasil<sup>111</sup>, vivenciaram um novo modelo de desenvolvimento que, embora longe de ser ideal, ao menos apontava na direção do interesse de satisfação das próprias necessidades. Essa nova perspectiva de crescimento não reduziu a importância do setor externo, como de fato não poderia tê-lo feito, mas promoveu uma modificação na sua função: ao invés de constituir o fator determinante e único da majoração dos ingressos (decorrência, na maioria das vezes, do aumento das exportações), passou

---

<sup>110</sup> Durante o período em que ocorreram as duas guerras mundiais e a crise da década de 1930, apesar de as economias subdesenvolvidas da América Latina terem sofrido forte impacto, não foi tanto quanto os países desenvolvidos, por conta das políticas protecionistas adotadas pelos respectivos governos. *“Tais medidas, que consistiam, sobretudo, em restrições e controle das importações, elevação da taxa de câmbio e compra ou financiamento dos excedentes, eram encaminhadas mais para servir à defesa contra o desequilíbrio externo que estimular a atividade interna. No entanto, o processo de industrialização que se iniciou então encontrou, indubitavelmente, seu apoio na manutenção do ingresso interno que resultou daquela política”*. (TAVARES, Maria da Conceição. *Auge y declinación del proceso de sustición de importaciones en el Brasil*, p. 213 in *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. Chile: Fondo de Cultura Económica, 1998; pp. 207 a 227).

<sup>111</sup> Principalmente a partir do Governo Juscelino Kubitschek.

a ser decisivo na diversificação da estrutura produtiva, fornecendo equipamentos e matérias-primas intermediárias.

O foco mesmo ainda estava voltado para os setores exportadores<sup>112</sup>, atuando na contramão do que seria preciso para que houvesse um efetivo salto em direção do futuro – o desenvolvimento latino-americano ainda era promovido *hacia afuera*<sup>113</sup>.

Essa dicotomia entre os setores de produção interna e de destinação externa constitui uma das principais diferenças entre as economias centrais e periféricas; nestas há uma nítida separação entre a capacidade produtiva destinada a atender à demanda nacional e à internacional, com nítida preferência à segunda<sup>114</sup>.

A mera defesa da industrialização sem outros instrumentos e mecanismos que despertassem a atenção e o interesse estatais e particulares para o mercado consumidor local não se mostrara suficiente e eficaz no combate ao subdesenvolvimento. Isso porque, os ganhos auferidos pelos detentores dos meios

---

<sup>112</sup> “Em suma, o ‘processo de substituição das importações’ pode ser entendido como um processo de desenvolvimento ‘parcial’ e ‘fechado’ que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições historicamente distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos” (TAVARES, Maria da Conceição. ob. cit. p. 213).

<sup>113</sup> Verifica-se, na obra de Raúl Prebisch, especialmente em “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” (*In Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. Chile: Fondo de Cultura Económica, 1998. p 63 a 129), que é bastante comum sua referência ao “desarrollo hacia afuera” em oposição ao “desarrollo hacia adentro”, como salienta Ricardo Bielschowsky. (ob. cit. p 9-61).

<sup>114</sup> “ (...) en la mayoría de los países de la América Latina hay unma clara división del trabajo social entre los sectores externo e interno de la economía. El setor de exportación era (y sigue siendo) un sector bien definido, generalmente de alta productividad y especializado en unos pocos productos, de los cuales apenas una parte reducida se consume internamente. En cambio, el sector interno, con su baja productividad, era básicamente de subsistencia y sólo satisfacía una parte de las necesidades de alimentos, vestuarios y vivienda del sector de la población incorporado monetariamente a los mercados consumidores”. (TAVARES, Maria da Conceição. ob. cit. p. 211-212).

de produção, com o mercado externo superavam qualquer tentativa de estabelecimento de relações internas.

Ademais, a incipiência do conhecimento científico e da tecnologia advinda da sua aplicação ainda dificultavam sobremaneira a expansão quantitativa e qualitativa da indústria, inviabilizando o estabelecimento de concorrência com os produtos estrangeiros.

Além de outros fatores, mas com destaque a estes, eram exigidos outros meios que encaminhassem a nação periférica ao caminho do centro.

Assim foi que as lições cepalinas da década de 1960 foram marcadas pelos esforços envidados na desobstrução do processo de industrialização, ao qual ainda faltavam suporte e estímulo, imprescindíveis para que fossem alcançadas plenas condições de se auto-sustentar e promover em níveis condizentes com a desigualdade de renda e o baixo poder aquisitivo predominante do mercado nacional.

Superada aquela fase, na seguinte, que coincidiu com o decênio de 1970, foram propostas medidas específicas para a reorientação do estilo de desenvolvimento, de modo que buscasse a homogeneização social e a diversificação da exportação<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Não se pode esquecer que as economias latino-americanas agroexportadoras desde sempre estiveram assentadas na monocultura, mesmo que estas tenham sido cíclicas, do que o Brasil é um exemplo primoroso.

Quando já firmada a industrialização, apresentando sinais de crescimento espontâneo, passou-se, já na década de 1980, à solução de outro problema, a superação do endividamento externo mediante o ajuste com crescimento. Se por um lado a dependência na aquisição de produtos importados diminuía, com a expansão dos parques industriais e o incremento tecnológico, por outro, a dependência financeira, originada em empréstimos, financiamentos e déficits na balança comercial, além da transnacionalização do capital industrial investidor era crescente e não apresentava sinais de retração. A vulnerabilidade nacional a crises externas era estrondosa e a submissão às ordens e decisões dos organismos internacionais e dos países centrais era dantesca.

Por fim, no último decênio do Século XX, o objetivo primordial passou a ser a transformação produtiva com equidade.

Em suma, em todas as fases da doutrina cepalina havia um forte aspecto comum, que apontava para o incentivo do mercado interno como solução à superação do subdesenvolvimento. As políticas a serem implementadas deveriam ser definidas de modo a estabelecer uma nova estrutura nas relações econômicas internacionais, reorganizando as funções dos membros do sistema econômico mundial, visando a uma distribuição mais justa e equitativa dos ganhos<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> *“El desarrollo de la periferia debe orientarse hacia la superación del sistema centro-periferia em todos sus aspectos y el establecimiento de una nueva estructura de relaciones económicas internacionales em l cual el reordenamiento de las funciones de sus componentes, y las correspondientes modificaciones de las estructuras productivas internas, permitirán alcanzar una distribución más equitativa del poder y de los ingresos dentro del conjunto. Aunque esa nueva estructura de relaciones económicas internacionales implica el paso de um sistema organizado de acuerdo com los intereses de los centros hacia outro en el que se consideren de manera más equitativa todos los intereses del caso, Prebisch no considera la posibilidad que ese proceso produzca o requiera um periodo de deligamiento entre centros y periferia.”* (GURRIERI, Adolfo. ob. cit. p. 27-28).

O cerne da doutrina cepalista era mesmo a industrialização substitutiva das importações, que viabilizaria ao país desenvolver seu próprio parque industrial, possibilitando a redução das importações ao mesmo em que propiciaria o incremento do mercado nacional, elevando o nível de vida da população e possibilitando o desenvolvimento de uma tecnologia genuína.

Entretanto, especificamente no caso brasileiro – é importante, nesta oportunidade, o enfoque individualizado – a industrialização como alternativa para substituição das importações não se mostrou uma opção certa e viável, pois não alcançou um nível tal que se tornasse auto-sustentável e capaz de se auto-promover; marchou com impulsos descontínuos e desordenados sem conseguir nem mesmo seu principal objetivo – a economia de divisas – pois a importação de matérias-primas para produção dos bens substitutos sofreu aumento. Observava-se *“(...) até mesmo o agravamento das circunstâncias estruturais e desfavoráveis a um sólido e bem fundamentado crescimento econômico, e uma relativa retração das perspectivas.”*<sup>117</sup>

Outro fator que contribuiu para o insucesso da industrialização consistiu na transnacionalização<sup>118</sup> do capital, ou seja, na associação do capital nacional com o estrangeiro – com clara predominância deste – para o investimento

---

<sup>117</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. ob. cit. p. 118.

<sup>118</sup> *“De um lado, a armadilha do endividamento externo compromete a autonomia dos centros internos de decisão. Ao franquear o caminho para uma inserção hierarquizada na divisão internacional do trabalho, a tutela da comunidade financeira internacional sobre os rumos da política econômica abala a posição do mercado interno como centro dinâmico da economia, levando a um tipo de alocação de recursos que compromete a coerência sistêmica da economia nacional”.* (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem. p. 197). Comentando o caso brasileiro, Celso Furtado alertou para a gravidade das novas tendência do processo de internacionalização do capital: *‘em um país ainda em formação, como é o caso do Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase que necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria apontando para a inviabilização do país como projeto nacional.’* (FURTADO, Celso. *A Construção...* p. 35).

na industrialização<sup>119</sup>. Essa situação recebeu severas críticas, no sentido de que os empreendimentos imperialistas deformavam e amesquinhavam o que deveria ser o processo de industrialização brasileiro, representando, ainda, um reforço do sistema colonial, que evidenciava e ampliava a vulnerabilidade nacional<sup>120</sup>.

A volatilidade dos vínculos do capital internacional no espaço econômico nacional ainda favorecia a instabilidade das economias dependentes e as expunha ao risco de crises de reversão estrutural.

O ritmo da industrialização no Brasil também foi negativamente afetado pelas condições sociais de existência então imperantes na sociedade brasileira.

A formação social do Brasil influenciou fortemente o processo de industrialização e o ritmo em que ele se deu<sup>121</sup>. O empreendedor, do seu lado,

---

<sup>119</sup> “A fé no papel construtivo do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional baseia-se na idéia de que, uma vez concluída a revolução industrial, o mercado interno teria se tornado um espaço estratégico para a concorrência intercapitalista em escala mundial e, por isso, uma vez implantado na sociedade periférica, o capital estrangeiro tenderia a enraizar-se no espaço econômico nacional.” (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. ob. cit. p. 47)

<sup>120</sup> “Na visão de Caio Prado, a participação dos grandes monopólios internacionais no processo de substituição de importações agravou a instabilidade das economias dependentes porque, ao acorrerem à periferia atraídos pelas oportunidades de negócios abertas pela expansão do mercado interno, elas inviabilizaram a consolidação de um ‘capital industrial’ de origem nativa capaz de liderar o processo de acumulação. Por mais paradoxal que isso possa parecer, apesar do expressivo desenvolvimento das forças produtivas, a subordinação do processo de industrialização à lógica do capital financeiro internacional agravou a vulnerabilidade externa da economia, uma vez que não há nada que assegure de antemão que os lucros acumulados internamente poderão ser sancionados no mercado internacional”. (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem. p. 118).

<sup>121</sup> Sob o ponto de vista sociológico, existem duas diferenças básicas e cruciais entre a industrialização na Europa e na América Latina. A primeira delas diz respeito ao *antigo regime* existente em cada uma das regiões; enquanto lá vigorava a economia feudal pré-capitalista, aqui vigia a escravidão, que constituiu um imenso retrocesso na integração do sistema social e o desenvolvimento urbano era restrito, superficial e descontínuo, sendo insuficiente para assegurar as bases de uma economia de mercado, com um mínimo de vitalidade e integração econômica. A segunda parece sem importância, mas é essencial para compreensão do processo de industrialização brasileiro, que adquiriu, “(...) desde o início, o caráter de um processo sócio-econômico culturalmente vinculado à assimilação de técnicas, instituições e valores sociais

buscava elevar o seu padrão de vida com gastos suntuosos e supérfluos e não invertia novos capitais na empresa; buscava maximizar seus lucros em detrimento da remuneração e do reconhecimento do seu empregado, que se sentia diminuído e não vislumbrava a importância do trabalho que exercia dentro do sistema como um todo; apresentava tendências a não se aperfeiçoar ou aumentar sua produtividade, sabotava a produção, destruía maquinários e instalações e buscava, mesmo sem a necessária qualificação, maximizar seus ganhos.

Formara-se, de outro lado, uma *“ideologia do progresso econômico”*<sup>122</sup>, cujo cerne, apesar de não compartilhado igualmente por todos os segmentos da população, estava na valorização da mecanização. A introdução de máquinas do país estava sendo encarada como um fim em si mesmo; era incentivada *“(...) não tanto como um meio para aumentar a riqueza ou a produção, mas como símbolo de progresso social”*<sup>123</sup>.

A situação era de desorganização, inexistiam metas e estratégias consistentes, cada grupo social agia em seu respectivo interesse e o governo acabava sendo compelido a atuar como instrumento político de alguns deles. A educação e o ensino técnico e científico, que seriam os responsáveis pela evolução e desenvolvimento tecnológico não receberam a devida atenção; não se compreendia a importância do ensino básico e da ciência para a urbanização, a renovação das técnicas agrícolas e a industrialização. A empresa nacional dependeu mais da grande massa de trabalho que do trabalho especializado e

---

*importados da Europa ou, em menor escala, dos Estados Unidos”*. (FERNANDES, Florestan. *Mudanças sociais no Brasil: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira*. São Paulo: Divisão Européia do Livro, 1960, p 58).

<sup>122</sup> FERNANDES, Florestan. Idem. p. 75.

<sup>123</sup> FERNANDES, Florestan. Idem. Ibidem.

qualificado. E o desenvolvimento, por seu turno, ficou muito obsoleto, com um distanciamento muito grande entre o cientista e o técnico e sem investimentos privados, conduzindo, inexoravelmente, a industrialização ao insucesso. Era um processo que caminhava por si, sob suas incipientes e inexperientes bases.

A frustração com os resultados da industrialização para substituição das importações foi responsável por uma grande modificação no pensamento e nas orientações da CEPAL, determinando uma drástica mudança de enfoque e de foco.

A teoria do desenvolvimento entrou em crise após ter sido constatado que as orientações traçadas para que os países periféricos alcançassem o centro e se integrassem, definitivamente, no sistema econômico mundial, em condições de igualdade com os demais que ali já estavam, não foram capazes de conduzi-los a tal empreitada. A partir daí, diversos pensamentos foram substituídos, partindo-se da necessidade de ruptura para a necessidade de adaptação. Não se tratava mais de alterar estruturas, mas de aproveitar oportunidades.

Até mesmo a integração da superpopulação excedente no mercado de trabalho, até então tratada como pré-requisito para uma economia nacional, foi excluída da agenda de questões que compunham a problemática da industrialização capitalista retardatária. Também foram afastados os debates sobre os aspectos *qualitativos* do processo de incorporação de progresso técnico, relacionado com a capacidade da sociedade de conciliar aumentos progressivos na eficiência econômica com elevações sistemática no bem-estar do conjunto da população; passaram a ser privilegiados aspectos quantitativos da acumulação.

Em suma, da necessidade de colocar a acumulação de capital a serviço do desenvolvimento nacional, surgiu uma nova orientação, que defendia “(...) *a necessidade de subordinar o arranjo econômico e social às exigências de uma reinserção dinâmica no comércio internacional*”<sup>124</sup>.

A essa altura, o capital estrangeiro se mostrava um investidor imprescindível da indústria nacional, notadamente a pesada; a sua entrada na economia já se fazia sentir de forma um pouco diferente, pois que agora procurava também se adaptar a algumas necessidades internas, mas desde que consoantes aos seus interesses, que ainda prevaleciam sobre aquelas e dominavam as decisões.

O problema central dessas economias está no fato de que o processo de modernização fica à mercê de burguesias impotentes para superar a situação de subordinação externa e onipotentes para impor, de forma unilateral, a sua vontade ao conjunto da população, são incapazes de conciliar “(...) *desenvolvimento econômico, soberania nacional e democracia*”<sup>125</sup>. É uma casta que mantém relações internas e externas, subordinando-se a estas e subordinando aquelas; incapaz de levar às últimas conseqüências as utopias de que é portadora: a revolução nacional e a revolução democrática.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. ob. cit. p. 43.

<sup>125</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem. p. 131.

<sup>126</sup> “A principal debilidade da revolução burguesa atrasada reside no fraco espírito revolucionário das burguesias que a lideram.” (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem. p. 159); há certa tendência ao comodismo, por conta do interesse na manutenção dos privilégios alcançados no período colonial, valendo-se de mecanismos e políticas que perpetuam a dependência e o subdesenvolvimento, sufocando as classes subalternas e aliando-se às classes dominantes internacionais: “A revolução burguesa atrasada não é capaz de incorporar as transformações efetivamente revolucionárias de suas antecessoras porque as burguesias dependentes não têm necessidade nem disposição de levar adiante mudanças sociais construtivas e porque estas burguesias fecham totalmente o espaço

No caso brasileiro, *Florestan Fernandes* identifica que o capitalismo é aceito como forma de acumulação de riqueza, mas rejeitado como forma de convivência da comunidade nacional com os valores democráticos da civilização burguesa; os comportamentos econômicos e políticos dos que detém algum poder é egoístico e pragmático, pelo sentido que percebem – e imprimem – ao destino do capitalismo. São assimiladas apenas as transformações compatíveis com a manutenção dos privilégios econômicos, sociais, culturais e políticos; o processo de integração nacional não se coaduna com a incorporação de um país dependente no sistema econômico mundial<sup>127</sup>.

É justamente a limitação da capacidade de impulsionar uma revolução democrática que inviabiliza a constituição das estruturas capitalistas necessárias para romper o círculo vicioso em que consubstancia o subdesenvolvimento.

Quando evidenciado que o contexto histórico-social põe em risco a viabilidade de conciliação entre desenvolvimento capitalista e democracia social, os dilemas e entraves gerados pela atrasada revolução burguesa nacional deixam claro que apenas um amplo movimento político, em cujo centro estivessem reunidas também a classe operária e os setores marginalizados da sociedade, teria a

---

*público aos 'atores sociais' que poderiam forçá-las a fazer tais transformações". (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem, p. 166).*

*As "(...) revoluções burguesas 'atrasadas' caracterizam-se pelo fato de que sua direção política foi monopolizada por burguesias conservadoras e dependentes que, ao fechar o circuito político à participação dos setores populares e selar uma associação estratégica com o imperialismo, acabaram por perpetuar a dependência e o subdesenvolvimento. A dificuldade enfrentada pelas revoluções burguesas que eclodem dentro dos marcos da dependência é que as condições históricas externas e internas restringem dramaticamente a possibilidade de conciliar capitalismo e integração nacional" (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem, p. 71).*

<sup>127</sup> *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.* Rio de Janeiro: Zahar, 1976, p. 259 *apud* Sampaio Júnior, Plínio de Arruda. ob. cit. p. 151.

capacidade de congregar a força social exigida para impulsionar a ruptura com a dependência e o subdesenvolvimento<sup>128</sup>.

Mas a burguesia dependente só sobrevive se houver mecanismos de transferência de renda que compensem a sua debilidade econômica; teme, assim, perder o único *capital* realmente eficaz para evitar os sobressaltos do desenvolvimento induzido de fora: a possibilidade quase ilimitada de manipular as condições socioeconômicas internas a fim de perpetuar a superexploração do trabalho e a dilapidação dos recursos naturais do país. A propriedade privada passa a ser *sacralizada* a burguesia toda se une, em um verdadeiro processo de homogeneização diante do inimigo comum: o risco de as classes subalternas buscarem sua colocação no cenário político, do que decorreria a reivindicação de direito.

---

<sup>128</sup> “É neste nível que se evidencia o ‘calcanhar de Aquiles’ da sociedade da classes latino-americana. Ela é estável por causa de efeitos estáticos do seu padrão de organização, de crescimento e de desenvolvimento. Contudo, como ela deprime, solapa ou neutraliza, por vários modos e vias, a classificação, a diferenciação, a participação e a integração das camadas assalariadas, pobres ou despossuídas, ela carece de poder de mobilização efetivo, capaz de servir como fulcro de redefinição das relações de classe e de recomposição das posições relativas das classes entre si. A ordem social competitiva funda-se de tal maneira em desigualdades extremas e nas barreiras que permitem mantê-las, ao mesmo tempo, em crescimento paralelo com a expansão gradual do regime de classes, que ela se anula como ponto de partida de transformações radicais do status quo. Ela (a sociedade dependente) não confere ao despossuído, ao pobre, ao operário potencialidades para contrabalançar as influências exorbitantes das classes ‘altas’ e ‘médias’ ou para desencadear movimentos sociais suscetíveis de conduzir ao controle da dependência e do subdesenvolvimento dentro do capitalismo. Os dinamismos da sociedade não adquirem, pois, vigor suficiente para alterar as estruturas e os dinamismos da economia e da cultura. Ao condenar ao ostracismo e à participação segmentária ou marginal suas classes ‘baixas’, as sociedades nacionais da América Latina não só destroem as identificações larvárias dessas classes com a ordem social competitiva e dissipam suas ‘compulsões burguesas’. Elas também se condenam às eternizações da dependência e do subdesenvolvimento, mediante a institucionalização do capitalismo selvagem. O campo de forças socialmente ativas só fica aberto aos ‘campeões do desenvolvimento’, todos adeptos dos ‘milagres econômicos’ proporcionados pela industrialização da dependência, do subdesenvolvimento e da exploração implacável do povo”. (FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 84 *apud* SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. ob. cit. p. 150).

A marginalização consciente das classes subalternas, silenciando-as e colocando-as fora da luta política, elimina do cenário o único ator com potencial reformista e assim, não há como corrigir as mazelas do subdesenvolvimento<sup>129</sup>.

Fica evidente que a dificuldade de superação da dependência e do subdesenvolvimento em virtude da formação histórico-social nacional, que desencadeou uma estrutura estratificada quase estática, que emperra a mobilidade social e mantém as classes mais baixas (proletários, assalariados e *despossuídos* em geral) afastadas do cenário político – encontram-se no cenário econômico, é verdade, mas em condições subalternas e sufocadas, que visam à sua permanência em condições latentes<sup>130</sup>.

Não adiantam soluções reformistas que foquem o econômico para um salto que tire a nação de sua posição periférica, pois a sua estrutura está danificada e os interesses da burguesia dominante (inclusive a nível estatal político) são conflitantes com os interesses da nação – coadunam-se com os desejos imperialistas dos países hegemônicas do centro. É preciso que haja uma integração solidária das classes sociais e que todas possam, em conjunto, tomar as decisões e

---

<sup>129</sup> "(...) a luta de classes fica fechada em um círculo de ferro e não há como corrigir as mazelas do subdesenvolvimento. Por um lado, a aglutinação mecânica da unidade de classes da burguesia compromete o seu espírito 'revolucionário'. Por outro lado, a marginalização das classes subalternas da luta política elimina do cenário político o único ator social com potencial reformista e revolucionário". (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem. p. 149).

<sup>130</sup> "Para Florestan Fernandes, a distorção no padrão de luta de classes revela, em última instância, o vazio que caracteriza o regime de classes das sociedades dependentes. O problema é que, ao inviabilizar uma estratificação social de fundamentos univocamente econômicos, a heterogeneidade do sistema produtivo perpetua mecanismos de estratificação que reproduzem a exclusão social. Em outras palavras, o desenvolvimento dependente reflete a forma que as transformações capitalistas assumem em sociedades marcadas por um regime de apartheid social, no qual a população é segmentada em duas categorias: 'Os possuidores de bens', que monopolizam todos os benefícios do sistema, e os 'não-possuidores de bens'. A assimetria no regime de classes tem profunda influência sobre a formação dos atores sociais." (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem. p. 144-145).

implementar as políticas que tenham por fim precípua o efetivo desenvolvimento nacional.

Aí entra o Estado, como planejador e interventor da economia nacional e do mercado interno; identificado o que seja o subdesenvolvimento, de modo a caracterizar o *status* a ser superado, é preciso delinear as medidas que visam à ruptura das amarras que impedem o crescimento da nação, negando-lhe acesso ao centro do sistema econômico mundial<sup>131</sup>, pois já constatado que apenas a industrialização e algumas poucas e parcas medidas de cunho econômico não tiveram êxito para superar a dependência e o *status* de subdesenvolvimento dela decorrente.

Como o subdesenvolvimento deve ser analisado sem perder de vista os aspectos históricos e estruturais que lhe são intrínsecos<sup>132</sup>, as ações para sua superação devem ser definidos de modo a focar e atingir a estrutura do sistema econômico e da sociedade nacionais, para reconstruí-los, já adaptados à nova realidade e ao novo tempo histórico, com todas as mudanças aí implicadas.

Nesse sentido é que o plano traçado pela CEPAL pauta-se em quatro pilares básicos da vida econômica nacional, do mercado interno: a indústria, o comércio exterior, a tecnologia e a acumulação de capital, sem descuidar da promoção do bem-estar da população em seu conjunto, de modo que a eficácia

---

<sup>131</sup> “(...) o Estado deve zelar pela integridade da nação e pelo aproveitamento racional das virtualidades oferecidas pelo contexto civilizatório. Daí a importância crucial do planejamento econômico como meio de estimular a melhor utilização das forças produtivas e o potencial de inovação da sociedade. Cabe ao planejamento a tarefa primordial de zelar para que as transformações capitalistas sejam graduadas em função das necessidades e das possibilidades da sociedade nacional”. (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem. p. 87).

<sup>132</sup> FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento...* p. 183-184.

econômica compreenda também eficácia social<sup>133</sup>. A melhora dos níveis quantitativos não deve conter o avanço, nem ser-lhe empecilho, do avanço qualitativo; e o desenvolvimento tecnológico não deve desviar as atenções e esforços envidados no desenvolvimento humano e social.

Como já é sabido, a produção periférica tinha sua base assentada na vocação agrário-exportadora de bens primários, notadamente alimentos e matérias-primas. O pequeno valor agregado e a impossibilidade de manter constantes os patamares da relação dos termos de troca não atendiam a demanda por divisas, cada vez maior, em virtude da dependência desde há muito estabelecida e na incorporação do novo e moderno estilo de vida, que exigia a elevação do consumo de supérfluos.

A industrialização mostrava-se, assim, um caminho inevitável e essencial para o crescimento. Citando observação enfática de *Raúl Prebisch*, *Celso Furtado* assevera que “(...) a industrialização é uma imposição dos fatos; longe de ser uma escolha, ela é a única via de desenvolvimento deixada aos países que antes se haviam beneficiado de exportações crescentes de produtos primários”.<sup>134</sup> É ainda responsável por absorver grande parte da mão-de-obra ociosa e daquela que está excedente na agricultura, propiciando, em certo ponto, elevação do padrão de vida da massa de assalariados; é capaz de internalizar os ganhos auferidos, evitando o escape de divisas e incrementando o produto social; e ainda, propicia a

---

<sup>133</sup> “(...) a esfera econômica só pode ser pensada como a mola propulsora das transformações econômicas quando a concorrência funciona como um instrumento de aumento progressivo da produtividade e do bem-estar da nação, combinando avanços no grau de desenvolvimento das forças produtivas e ampliação na capacidade de consumo da sociedade” (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. ob. cit. p. 79).

<sup>134</sup> FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento...* p. 202.

penetração da tecnologia em mais setores, pois possui capilaridade superior a da agricultura.

Mas esse processo deve vir ao encontro da atividade já desenvolvida, sem reduzi-la nem estabelecer qualquer espécie de relação de caráter competitivo, sob pena de ambas perderem e, ao fim, a economia nacional.

A instalação e a contínua evolução do parque industrial interno tende a gerar a substituição das importações, o que constitui fator decisivo para minimização da dependência periférica em relação ao centro. É preciso, porém, que o núcleo industrial seja diversificado, habilitado a produzir parte dos equipamentos requeridos pela expansão da capacidade produtiva nacional, conduzindo o país a uma etapa superior do subdesenvolvimento e autorizando a continuidade, por muito mais tempo, do processo de crescimento, mesmo que haja estancamento da capacidade de importação<sup>135</sup>. Esse fato não implica na substituição do elemento dinâmico; este continua a ser a indução externa, multiplicada, entretanto, pelas ações internas e pelo núcleo industrial ligado ao mercado interno<sup>136</sup>.

Não basta, todavia, que o desenvolvimento ocorra apenas por meio da introdução de novos produtos, ou seja, da modernização<sup>137</sup>, o que propicia a concentração de renda; deve haver difusão do acesso a novos produtos, medida

---

<sup>135</sup> FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e...* p. 191.

<sup>136</sup> Nas economias totalmente desenvolvidas, ao contrário, o elemento dinâmico reside nas inovações introduzidas nos processos produtivos.

<sup>137</sup> “(...) modernização (...) (como) processo de adoção de novos padrões de consumo, correspondente a níveis mais elevados de renda, na ausência de desenvolvimento econômico”. (FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento...* p. 97).

que facilita a melhor distribuição de renda<sup>138</sup>. A industrialização nas economias onde se inicia um processo daquele gênero enfrenta uma dupla dificuldade: as indústrias locais produzem uma cesta de bens pouco diversificadas, destinada aos consumidores de baixa renda, a maioria da população<sup>139</sup>; ao passo que as multinacionais, produzindo uma cesta diversificada de produtos, para a minoria de alta renda, atuam no setor do mercado que está realmente em expansão e é viável, em termos de geração de riqueza, acumulação de capital e incremento tecnológico – a verdadeira industrialização só será possível se voltada para ele.

O Brasil, com uma grande densidade demográfica e um setor exportador altamente rentável, conseguiu vencer esses obstáculos para implementar sua industrialização. A elevada taxa de crescimento da produção industrial foi fruto de uma política governamental muito bem sucedida para atrair grandes empresas transnacionais e fomentar as subsidiárias que já se encontravam instaladas; o governo orientou o processo de distribuição de renda para criar um perfil de demanda que atraísse aquelas empresas<sup>140</sup>.

O próprio Estado também desempenhou um papel fundamental, investindo na infra-estrutura física, em capital humano, tentando ampliar a oferta de

---

<sup>138</sup> “(...) definir progresso técnico como a introdução de novos processos produtivos capazes de aumentar a eficiência na utilização de recursos escassos e/ou a introdução de novos produtos capazes de serem incorporados à cesta de bens e serviços de consumo. E vamos supor que o desenvolvimento econômico implica na difusão de produtos já conhecidos e/ou na introdução de novos produtos na cesta dos bens de consumo.” (FURTADO, Celso. Idem. p. 96).

<sup>139</sup> São indústrias com fraco encadeamento, que se utilizam de matérias-primas locais da agricultura, especialmente têxteis e alimentícias, e produzem diretamente ao consumidor final e se utilizam pouco das economias de escala e externa

<sup>140</sup> Mas de certa forma, o programa de substituição de importações implantado na periferia se assemelhava a um prolongamento da industrialização centralizada, não assumia feição de comportamento de autonomia para criação de novos produtos industriais; “significa localizar, parcial ou totalmente, na ‘periferia’ a produção física de artigos que continuam a ser criados nos centros dominantes”. (FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento...* p.184).

quadros e pessoal profissional, e nas indústrias com baixa rotação de capital<sup>141</sup>. As unidades que produziam para a maioria local também tiveram sua importância: enfrentaram o problema do crescimento lento da procura, porque a taxa de salário real do trabalhador não-qualificado estava em declínio ou até mesmo estagnada; mas é importante consignar que os mercados dessas indústrias não deixaram de crescer: ampliavam, horizontalmente, em virtude do crescimento demográfico e da transferência de pessoas, antes ocupadas em atividades ligadas à subsistência, para o setor que pagava o salário-mínimo, garantido pela legislação social<sup>142</sup>.

A estrutura subdesenvolvida do Brasil era bastante complexa, pois apresentava um núcleo industrial ligado ao mercado nacional, além dos setores de subsistência e de exportação. Nessa fase inicial de industrialização, quanto maiores as dificuldades para a importação, se por um lado as manufaturas nacionais eram favorecidas, também saíam prejudicadas, pelos entraves na aquisição de maquinários, equipamentos e matérias-primas.

Os empecilhos encontrados, porém, estimularam o desenvolvimento tecnológico nacional no sentido de suprir a carência então constatada. A par dessa conseqüência, surge uma tendência de inversão de capitais em atividades menos

---

<sup>141</sup> “(...) para modificar as tendências de fundo, o Estado teria de atuar de forma muito mais ampla com vistas a descentralizar a riqueza e a renda e a condicionar a transplantação do progresso tecnológico”. (FURTADO, Celso. Idem. p. 186).

<sup>142</sup> Na década de 1970, o governo brasileiro esta proposto a “(...) atingir quatro objetivos básicos: a) fomentar e dirigir o processo de concentração de renda (processo este inerente às economias capitalistas subdesenvolvidas em geral) para beneficiar os consumidores de bens duráveis, isto é, a minoria da população com padrões de consumo semelhantes aos dos países cêntricos; b) assegurar um certo nível de transferência de pessoas do setor de subsistência para os setores beneficiados pelo salário- mínimo legalmente garantido; c) controlar o diferencial entre o salário-mínimo garantido por lei e o nível de renda no setor de subsistência (...);e d) subsidiar a exportação de bens manufaturados a fim de reduzir a pressão sobre os setores produtores de bens de consumo não-duráveis, cuja procura cresce lentamente, em razão da concentração de renda, e também para melhorar a posição da balança de pagamentos” (FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento...* p. 107).

dependentes das importações, como as construções residenciais, mas que se não tornadas permanentes, inclusive por meio de incentivos particulares e políticas públicas não provocariam alteração permanente na estrutura de emprego da coletividade e o seu aumento tenderia a frear o próprio processo de crescimento, por desviar a destinação de recursos e fatores de produção<sup>143</sup>.

Por outro lado, não se abandonou a corrida ao capital estrangeiro, para investimentos no parque industrial, o que deveria ser feito com muita cautela, sob pena de mais uma vez colocar a nação em situação de dependência<sup>144</sup> e vulnerabilidade<sup>145</sup> externas<sup>146</sup>.

Todavia, a industrialização isolada não significa o alcance do desenvolvimento; a despeito do avanço daquela atividade, podem subsistir características próprias do subdesenvolvimento, como a disparidade entre as

---

<sup>143</sup> FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e...* 1961, p. 187.

<sup>144</sup> "(...) nas economias 'periféricas' o desenvolvimento tende a acarretar aumento dos vínculos internacionais, no sentido de que, na grande maioria dos casos, ele está ligado à expansão das atividades de uma empresa que tem seu centro de decisões fora do subsistema em questão" (FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento...* p. 185).

<sup>145</sup> "Desse ângulo, a industrialização do Brasil não constitui um fato excepcional ou espantoso. Ao contrário, é um processo que se inclui na ordem das ocorrências normais da evolução social. Enquanto a sociedade brasileira não apresentou condições que permitissem semelhante desenvolvimento, as tentativas prematuras foram selecionadas negativamente. Deram origem a episódios curiosos, que ilustram o arrojo de certas personalidades e o fascínio que sobre nós sempre exerceram as realizações dos 'povos civilizados'. No entanto, o problema não era de simples imitação. Comprar certas máquinas, instalá-las no Brasil, importar com elas o elemento humano qualificado, dispor e inverter os recursos financeiros imprescindíveis, e tantas outras coisas, não equivaliam a tornar a empresa industrial possível no Brasil. Era preciso que a própria sociedade brasileira se transformasse, a ponto de converter a industrialização em algo socialmente viável, para que as tendências à imitação construtiva pudessem ser aproveitadas de modo construtivo. Por isso, a industrialização aparece como valor social, na cena histórica brasileira, por volta de 1850, na era e sob a égide de Mauá; mas, só se transforma em força social quase um século mais tarde! Nesse intervalo de tempo, muitas energias físicas e recursos materiais incalculáveis foram submetidos a uma devastação mais ou menos improdutivo, inspirada não raras vezes no afã de fazer do Brasil um 'país civilizado'". (FERNANDES, Florestan. *Mudanças sociais...* p. 56).

<sup>146</sup> "(...) a decisão de atrair capital estrangeiro para auxiliar no esforço de desenvolvimento das forças produtivas não pode estar desvinculada de uma avaliação de suas implicações sobre: (1) o grau de dependência tecnológica e financeira; (2) o comprometimento da capacidade de importação da economia no futuro; e (3) os limites impostos à soberania dos centros internos de decisão." (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. ob. cit. p. 228).

produtividades urbana e rural, grande massa populacional vivendo em nível de subsistência e aumento de subempregos na zona urbana<sup>147</sup>.

Isso ocorre, dentre outras razões de diversas ordens, porque a expansão capitalista que se verifica, nem sempre interage com os centros em que se instala, constituindo-se, apenas, em um elemento formador de massa de salários. No início da instalação industrial, era pequena a proporção de mão-de-obra contratada, em relação à população local; os salários, devido à elasticidade e à abundância da oferta de mão-de-obra e à fixação consoante o nível de subsistência local, era baixo; a renda auferida pelas empresas e indústrias estrangeiras, nos países subdesenvolvidos, eram aplicadas ali mesmo ou no país de origem, mas apenas quando direcionadas a este é que possuíam caráter capitalista – as decisões, entretanto, pertenciam, sempre, a este.

O acesso ao conhecimento e à tecnologia eram restritos, como forma de evitar que a periferia promovesse sua própria e independente industrialização e, com isso, rompesse as amarras que a mantinham dependente das importações – esse era um dos principais mecanismos de manutenção da hegemonia central.

O subdesenvolvimento em si não é uma condição negativa universal para a industrialização, que impeça o alcance da auto-sustentação e da autopromoção. Uma sociedade, mesmo que subdesenvolvida, que possua certa base demográfica, capacidade de importação e utilização de tecnologia científica;

---

<sup>147</sup> FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento...* p. 95.

que disponha de matérias primas básicas e núcleos urbanos suscetíveis de expansão metropolitana, além de tendências coerentes de diferenciação e reintegração de classes sociais, tem vários elementos favoráveis à industrialização.

O grande problema brasileiro estava e ainda está concentrado no fato de duas características fundamentais de uma economia plenamente constituída não estarem presentes – “(...) a subordinação do processo de acumulação à lógica do capital industrial; e a reprodução de uma relação capital-trabalho equilibrada”<sup>148</sup> \_\_, justamente pela falta de planejamento e pela existência de um Estado dependente, não autônomo, subordinado a interesses externos, aos quais a realidade subdesenvolvida é propícia e favorável.

No âmbito do comércio exterior, a despeito da forte campanha pela substituição das importações, não se pregava o isolamento periférico, de modo que se constituísse um segundo centro; as transações internacionais são de grande valia para as trocas de conhecimento e a conseqüente evolução tecnológica, além de incrementar a cesta de bens e serviços oferecidos, em virtude da natural especialização das nações.

Se por um lado, a indústria nacional deve ser estimulada, na medida do possível, para satisfazer a demanda interna, por outro, não deve ser protegida de modo que, mesmo ineficiente, permaneça ativa, vetando o acesso aos similares importados que ofereçam melhores qualidade e preço.

---

<sup>148</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. ob. cit.p. 82.

As políticas de desenvolvimento não devem ser empreendidas a qualquer custo, pois a eficácia econômica não deve estar desacompanhada da eficácia social – ambas associadas são elementos importantes para que se vença o subdesenvolvimento.

Dentro das lições da CEPAL, é essencial que o comércio exterior esteja assentado na mesma base nacional-desenvolvimentista da industrialização; que nas transações sejam valorizadas as questões internas, com busca da satisfação dos interesses nacionais, sempre visando à obtenção das melhores e mais vantajosas condições, valendo-se, para tanto, inclusive, das aptidões produtivas agrário-exportadoras.

E nesse cenário, a atuação do Estado também é de caráter imprescindível. Em diversas oportunidades, o governo brasileiro adotou<sup>149</sup> claras medidas de proteção dos produtos nacionais, impondo barreiras expressas à importação ou promovendo alguma espécie de fomento ou subsídio à produção interna. E hoje, suas relações econômicas internacionais são travadas tendo em conta aquela premissa e sendo delineadas por políticas implementadas consoante a necessidade circunstancial e os contextos nacional e estrangeiro.

O terceiro pilar do plano cepalino de desenvolvimento para a América Latina é a tecnologia, elemento imprescindível para o progresso, para a consecução de melhor qualidade, com agregação de valor e expansão do acesso a uma cesta maior de produtos e serviços. É também uma das principais

---

<sup>149</sup> Assim como o fizeram e ainda fazem diversas nações, inclusive as centrais e hegemônicas, que se valem de tal expediente como um dos instrumentos de manutenção desse *status*.

responsáveis pela industrialização e pelo fim da dependência das importações, na medida em que viabiliza a produção nacional dos produtos buscados no exterior. Assim, da mesma forma, também responde pela situação de desenvolvimento dos países periféricos, pois que sua aplicação ao cotidiano é que viabiliza o aumento da produtividade e a acumulação de capital, facilitando a melhor distribuição de renda e a ampliação dos mercados de trabalho e de consumo, viabilizando, ao lado de outros elementos, em última instância, o alcance do equilíbrio entre os fatores de produção.

Seu distanciamento das nações latino-americanas se deve não apenas à concentração do conhecimento científico no centro do sistema mundial; não se pode deixar de levar em conta que o cenário regional, em comparação ao central, não se mostra favorável até hoje para o desenvolvimento tecnológico: enquanto neste há abundância de capital e escassez de mão-de-obra, naquele ocorre justamente o inverso, freando as inovações.

A existência de um plano específico para seu fomento é necessária uma vez que não basta apenas deter a tecnologia, é preciso saber onde aplicá-la para evitar sobra de mão-de-obra e para ganhar produtividade em setores chave, essenciais.

Por fim, o último dos pilares cepalinos, a acumulação de capital, que não se caracteriza apenas em bens físicos, senão também em capacidade organizacional, gerencial e administrativa; e não se trata de taxa pequena ou grande em si mesma, mas em comparação com a necessidade de desenvolvimento e as

exigências da técnica moderna e, qualquer que seja o ponto de vista, é enorme o esforço empreendido pelos países periféricos para romper o círculo vicioso, segundo o qual, a baixa produtividade é, a uma só vez, causa e consequência da baixa taxa de acumulação.

Este elemento é fundamental para os objetivos propostos pela CEPAL. Grande parte do desenvolvimento dos países periféricos se deu por conta de investimentos e empréstimos de origem estrangeira; a acumulação de capital propicia que os investimentos no desenvolvimento nacional sejam feitos com capital também nacional, com a poupança interna, evitando a fuga de divisas e brechando o movimento centrípeto do sistema capitalista global já acostumado ao modelo *centro-periferia*.

Os investimentos devem ocorrer com preponderância de recursos oriundos da poupança interna e, se não for suficiente, com recursos obtidos junto a instituições de caráter público, o que possibilita a consecução de melhores condições.

Todas essas políticas haveriam de ser empreendidas levando em conta os interesses nacionais, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica, ou seja, as escolhas deveriam estar todas voltadas para o interior da nação, cuja capacidade decisória, obrigatoriamente, deveria ser exercida com independência, autonomia e autodeterminação.

A história da formação econômica<sup>150</sup> e do constitucionalismo nacional<sup>151</sup> mostram que as características do Brasil sempre estiveram em conformidade com aquelas que compunham o objeto de estudo da CEPAL, constituindo sua realidade um bom substrato fático para a elaboração das teorias e aprimoramento das políticas propostas. Esse sincronismo foi o responsável pela grande influência na elaboração da Constituição Federal de 1988, traduzido na constitucionalização do mercado interno e na específica previsão do seu incentivo para o desenvolvimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica.

Considerando o Estado o principal destinatário das prescrições constitucionais, a sua ação deve alcançar a implantação de diretrizes e contornos para o exercício da vida econômica nacional, por meio de políticas econômicas – interferência consciente nas decisões dos agentes econômicos, com vistas ao logro de objetivos que se supõem de interesse geral – que deverão estar atentas à

---

<sup>150</sup> Cf PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense (1945), 2006; MENDONÇA, Marina Gusmão de. PIRES, Marcos Cordeiro. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo. Pioneira Thomson Learning, 2002. FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2006 e *Mudanças sociais...*; FURTADO, Celso. *Brasil...*; AFONSO, Carlos A. Souza; Herbert de. *O estudo e o desenvolvimento capitalista no Brasil. A crise fiscal*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977; ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. São Paulo: Editora 34, 2000.

<sup>151</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento...*; COMPARATO, Fabio Konder. *Muda Brasil! Uma constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1987; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988...*; FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. V. 6. São Paulo: Saraiva, 1994; GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da constituição de 1988...*; GUEDES, Marco Aurélio Peri. *Estado e ordem econômica e social: a experiência constitucional da república de Weimar e a Constituição brasileira de 1934*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998; JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1977; PEREIRA, Affonso Insuela. *O direito econômico na ordem jurídica*. São Paulo: José Bushatsky, 1974; RAMOS, José Nabantino. *Sistema brasileiro de direito econômico: história, doutrina, legislação, até 31-7-76*. São Paulo: Ed. Resenha Jurídica, Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 1977; SILVA, Américo Luis Martins da. *A ordem constitucional econômica*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1996; SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional...*; SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Teoria...*

qualidade dos resultados visados e obedecer a uma estratégia de modificação das estruturas nacionais.

*Aliás, “(...) o problema central dos países subdesenvolvidos é a escolha de uma estratégia de modificação das estruturas, e não a formulação de planos convencionais de desenvolvimento fundadas nas técnicas de política quantitativa”<sup>152</sup>.*

Algumas modificações visam à diversificação da produção voltada aos mercados interno e externo, para sofrer menos com as flutuações. Mas não bastam alterações quantitativas ou e mera ampliação do leque de ofertas se não houver mudanças na estrutura e na qualidade, pois permanecerá ausente a evolução tecnológica, tão imprescindível para um desenvolvimento realmente sustentável e as condições socioeconômicas para a ruptura do círculo vicioso da pobreza e do subdesenvolvimento, pois *“(...) o desenvolvimento se realiza sob a ação conjunta de fatores responsáveis por transformações nas formas de produção e de forças sociais que condicionam o perfil da procura”<sup>153</sup>.*

A superação do subdesenvolvimento e o fim do capitalismo dependente exigem um Estado forte e atuante, capaz de coordenar as iniciativas particulares, mantendo a liberdade e a concorrência saudável, apto a preencher as lacunas deixadas nas atividades econômicas não atrativas. É preciso um Estado que defenda o capitalismo, sem deixar que a sociedade sucumba aos seus caprichos e interesses. E é imprescindível que sua atuação não constitua uma ofensa à

---

<sup>152</sup> FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento...* p. 202.

<sup>153</sup> FURTADO, Celso. *Idem.* p. 81.

convivência pacífica com a iniciativa privada, integrando-se ambas de maneira coerente, voltadas à mesma direção<sup>154</sup>.

O desenvolvimento nacional, porém, não será experimentado se a população não tiver garantidas as condições necessárias ao seu próprio desenvolvimento social, econômico e cultural. E compete ao Estado, em seu atual formato, garantir os respectivos direitos ao seu povo, promovendo, com isso, o bem-estar social.

Esses direitos – econômicos, sociais e culturais – são essencialmente recentes; datam do primeiro quartel do Século XX, quando a necessidade de sua admissão mostrou-se imperiosa diante da situação de miséria, penúria e devastação que assolara principalmente a Europa em decorrência da Revolução Industrial, da concentração de rendas decorrente do Liberalismo, dos regimes totalitários que capitalizavam aquela situação, das duas Grandes Guerras que exterminaram a sociedade e a economia, senão mesmo alguns Estados. Passaram a ser protegidos e reconhecidos como Direitos Humanos fundamentais do homem, integrando constituições políticas e sociais e tratados internacionais. Constituem uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada com os direitos civis e políticos, cuja garantia, de ambos, é condição de observância do outro, sob pena de frustrarem as respectivas efetivações.

---

<sup>154</sup> “El programa no puede referirse sólo a las acciones estatales pues debe determinar las necesidades globales e inversión y dar al conjunto de ellas un alto grado de consistencia; asimismo, no puede reducirse a una mera lista de proyectos individuales aunque cada uno de ellos, juzgado aisladamente, sea técnicamente correcto. Sus objetivos se refieren al conjunto de la sociedad y, por lo tanto, su ámbito de acción debe tener una amplitud apropiada; si se desea hogar racionalidad al proceso económico en su conjunto es necesario orientar la acción del Estado y de los agentes económicos privados. En consecuencia, el programa debe implicar la inversión pública y la privada – esta última sobre una base puramente estimativa – y todas las medidas de política que influyan directa o indirectamente en su realización”. (GURRIERI, Adolfo. ob. cit. p. 48).

A fruição de tais direitos está associada, em forma de dependência, a condições chamadas de pressupostos de direitos fundamentais: são elementos também econômicos, sociais e culturais, porém, fáticos, que dependem da capacidade econômica do Estado, do clima espiritual da sociedade, do estilo de vida, da distribuição de bens, do nível de ensino, do desenvolvimento econômico, da criatividade cultural, das convenções sociais, éticas, filosóficas ou religiosas. Sua efetividade e a medida desta dependem, portanto, dessas condições ou pressupostos, condicionando, assim, os dados reais, o regime jurídico-constitucional do estatuto positivo dos cidadãos, justificando-se a dependência de que padecem para o seu reconhecimento.

E os direitos sociais, especificamente, têm por pressuposto específico, os direitos econômicos pois, sem uma política econômica orientada para a intervenção e participação estatal na economia, não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e mais numerosos<sup>155</sup> que caracteriza aquele catálogo de direitos.

A importância da garantia e fruição desses direitos reside no fato de que o desenvolvimento pessoal individual e coletivo requer o exercício pleno da cidadania – para o que é preciso certo nível de bem-estar material, social, de aprendizagem, de educação – com dignidade, cujas concepções podem estar na origem de uma política de realização de direitos econômicos e sociais comprometida e ativa, o que depende de uma constante e marcante presença junto ao Estado, para que implemente suas decisões políticas, tanto por meio da edição de normas

---

<sup>155</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional...* p. 285.

infraconstitucionais, quanto pela sua participação direta na economia de mercado, coordenando as atividades desenvolvidas.

O conteúdo desses direitos é determinado no nível constitucional, porém, só existem no nível real quando previstos em leis e políticas sociais; a simples previsão e concepção da sua garantia constitucional e legal não são suficientes para sua efetividade pois, diferentemente dos direitos da liberdade que não têm custo financeiro tão elevado, pressupõem uma reserva financeira do Estado. É a construção dogmática da *reserva do possível*. Só há direitos econômicos, sociais e culturais quando há disponibilidade financeira do Estado – deixando de haver, a partir de então, vinculação jurídica. A questão passa a estar mais próxima de aspectos como a interpretação e julgamento políticos, que sociais ou mesmo técnicos, convertendo-se em verdadeiras decisões administrativas e não aplicação legal/constitucional.

Para minimizar essa situação, aplica-se que o Estado está efetivamente obrigado à garantia do *mínimo social*. Esta garantia, contudo, já resulta do dever indeclinável do Estado de garantir a dignidade da pessoa humana não chegando, ainda, a alcançar nem mesmo a mínima densificação jurídico-constitucional dos direitos sociais e econômicos. A densificação busca o desenvolvimento da personalidade e a fixação da dignidade humana; e não apenas garantia de sobrevivência. Essa aplicação leva a medidas de cunho político que têm efeito meramente social não atendendo ao preceito constitucional básico de realização dos fundamentos do Estado.

Nessa esteira, em geral os programas sociais de distribuição de renda não são garantia de efetivação de quaisquer direitos sociais ou econômicos concretos, mas apenas cumprem o dever de socialidade imposto para o respeito à dignidade da pessoa humana e ao direito ao livre desenvolvimento da personalidade. É o mínimo esperado; a própria razão do Estado.

Quanto à sua proteção, esta não se dissocia da existência de elementos jurídicos configuradores dos direitos e são diferentes a perspectiva e o alicerce quando há previsão e enquadramento dos direitos no âmbito constitucional<sup>156</sup>.

Da dimensão subjetiva decorre que os direitos sociais são “(...) *autênticos direitos subjetivos inerentes ao espaço existencial do cidadão, independentemente de sua justicialidade e exeqüibilidade imediatas.*”<sup>157</sup> Têm a mesma dignidade dos direitos, liberdades e respectivas garantias.

Da dimensão objetiva extrai-se que sua operatividade prática em muito diverge dos direitos, liberdades e garantias civis e políticas. Busca-se sua

---

<sup>156</sup> Os direitos sociais, econômicos e culturais podem estar conformados, assim, de quatro formas na ordem jurídica: (a) normas programáticas: estas são princípios definidores dos fins do Estado, com conteúdo eminentemente social e relevância política, sendo, sob o ponto de vista jurídico, fundamento constitucional da regulamentação, passíveis de serem trazidas à colação no momento da concretização; (b) normas de organização: são atributivas de competência e impõem ao legislador a realização de certos direitos sociais, possuindo apenas efeitos políticos, e o seu não atendimento não acarreta sanções jurídicas, apenas políticas; (c) garantias institucionais: são uma imposição dirigida ao legislador para respeitar a essência e proteger as instituições albergadas pelos direitos, também não havendo sanção ao desatendimento ou à omissão; têm um *plus* em relação à anterior porque, além da previsão de garantia, determina o respeito à essência de determinadas instituições, balizando a atividade estatal e particular na medida em que estas não podem afrontá-las; (d) direitos subjetivos públicos: são uma dimensão subjetiva, como inerente à condição de cidadão, dentro de sua esfera de direitos; diferente de considerá-los simples imposições ou previsões constitucionais, das quais derivam apenas direitos reflexos aos cidadãos, são assim exigíveis diretamente do Estado.

<sup>157</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 1991, p. 434.

aplicabilidade com imposições legiferantes, obrigando o legislador a atuar positivamente criando as condições materiais e institucionais para o exercício dos direitos e com o fornecimento de prestações ao cidadão, densificando a dimensão subjetiva, a densificação que está diretamente relacionada com a atuação do Estado, que deve regular e atuar no setor, também propiciando as condições necessárias à sua efetividade.

E a partir do momento em que o Estado concretiza suas responsabilidades, assegurando as prestações existenciais ao cidadão, a estes resulta o direito de igual acesso, obtenção e utilização e na mesma quota-parte. São os direitos derivados – “(...) *direito dos cidadãos a uma participação igual nas prestações estaduais concretizadas por lei seguindo a medida das capacidades existentes.*”<sup>158</sup>

Chega-se, enfim, aos direitos econômicos, sociais e culturais como aqueles que emergiram em um quadro de devastação social, econômica e política do Estado, percebendo este a necessidade de conferir a garantir aos cidadãos direitos que lhes propiciassem a obtenção dos elementos imprescindíveis à preservação da dignidade humana, ao livre desenvolvimento da personalidade, e ao gozo de direitos civis e políticos já conquistados, experimentando o bem-estar social.

Não se trata apenas de direitos individuais ou coletivos a serem exercidos pelos indivíduos ou pela coletividade para satisfação imediata e esgotamento da necessidade de sua previsão; são condições essenciais para o

---

<sup>158</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Idem. Ibidem.

desenvolvimento nacional, na medida em que constituem elementos de formação social e influência na sua evolução, capazes de apontar a direção a ser tomada e os meios a serem utilizados, conforme o grau de fruição de cada uma dessas conquistas.

A consecução de todos os objetivos que convergem a um ponto comum, a superação do subdesenvolvimento, colocada como meta do Estado, não prescinde do incentivo do mercado interno – a vida econômica nacional.

As ações e as decisões estatais, entretanto, devem observar alguns princípios e premissas sem os quais a busca da meta constitucional resta inviabilizada pela inobservância de regras e elementos essenciais. Daí é que se constata que as disposições principiológicas e normativas que compõem as Ordens Econômica e Social, assim como alguns objetivos e fundamento estatais estão todos abrigados na extensão teleológica do artigo 219 da Constituição Federal.

São dispositivos que tratam da adoção de um sistema capitalista sem se distanciar das garantias oferecidas por um Estado Social; estabelecem ações nítida e expressamente desenvolvimentistas, vinculando-as, porém, a uma implementação homogênea<sup>159</sup> e ainda, colocam o bem-estar e a dignidade como premissas irrenunciáveis da evolução.

---

<sup>159</sup> Destacam-se sua atuação no combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, por meio de uma integração social de setores desfavorecidos, inclusive de cunho regional, visando à redução das (desde sempre gritantes) desigualdades, em cujo sentido não pode deixar de ser apontada a intenção do constituinte de atacar a estrutura social ao determina que deverão ser combatidas as *causas* da pobreza, e não minimizadas suas conseqüências. Não se trata de crítica aos programas de transferência de renda, de suma importância em situações emergenciais e como um impulso e estímulo à busca da auto-sustentação; mas é imprescindível que se desenvolvam políticas de cunho nitidamente estrutural, de modo que sejam criadas as condições necessárias àquela pretendida autonomia.

Não se trata, portanto, de normas distintas, nem mesmo complementares, mas verdadeiros desdobramentos formalmente consignados na Constituição Federal, de modo a não dar azo a interpretações dissonantes das expectativas vigentes quando da promulgação.

Não poderá o aparelho estatal deixar de atender às demais disposições constitucionais que estabelecem e delineiam seu papel de condutor da economia nacional, as quais apontam na direção da superação do subdesenvolvimento.

A partir da conjunção teórica externa, cujas influências já se faziam sentir no âmbito interno, surgiu a proposta do artigo 219: a superação do subdesenvolvimento brasileiro pela promoção do desenvolvimento *hacia adentro*, por meio do incentivo do mercado interno – os agentes econômicos nacionais deverão focar suas ações e decisões na viabilização dos três pilares que sustentam as ordens econômica e social: o amplo desenvolvimento (cultural, social e econômico), o bem-estar da população e autonomia tecnológica, justamente conforme as regras constitucionais de 1988 que desdobram o conteúdo daquela regra matriz, o que, entretanto, não alcançará o resultado esperado, como não o alcançou até o presente, se não houver uma efetiva internalização dos centros decisórios, devolvendo ao Estado sua soberania, para exercer seu papel coordenador com autonomia e autodeterminação.

### 3.5 Mercado interno e globalização

De fato, é imprescindível, para a superação do subdesenvolvimento, que o Estado tenha autonomia para promover um plano com autodeterminação, exercendo sua soberania em todos os aspectos, sob pena de permanecer refém do capitalismo dependente que se enraizou na economia nacional desde a independência política do país.<sup>160</sup>

Esse fato não exige, porém, o fechamento do mercado nacional ao sistema mundial, renegando-o e a relações ali travadas, como também não autoriza sua submissão aos ditames estrangeiros, como vem ocorrendo desde sempre. Um ambiente globalizado, onde as fronteiras passaram a ser cartográficas e os controles se tornaram, inclusive por isso, mais difíceis, inspira cuidado para um país em busca do desenvolvimento.

Na sua concepção original, a globalização encaminharia as nações à formação de uma *aldeia global* onde, sob a autoridade única do mercado, os povos confraternizariam e viveriam *felizes* em níveis sócio-econômicos e situações políticas consideradas ideais. Seriam abandonadas as tradições e crenças e as comunidades se integrariam psicológica e culturalmente.

---

<sup>160</sup> A própria CEPAL defendia a vantajosidade e as benesses de uma integração entre os países da América Latina; e, com o advento da desilusão com os planos desenvolvimentistas decorrente do parcial fracasso das políticas de industrialização, passou a ponderar a inclusão dos países periféricos no sistema mundial por uma via de adequação consoante as oportunidades que se apresentassem.

Para *Pierre Size*<sup>161</sup>, amparado em Lênin, a globalização constitui um processo de proporção mundial em que a desregulamentação generalizada acelerou (e favoreceu) as condições da concorrência em nível global e os centros de produção puderam ser deslocados e realocados em locais mais favoráveis (aos respectivos interesses particulares) ante a supressão de obstáculos antes existentes, pelo desenvolvimento dos meios de transporte e das telecomunicações. As conseqüências então verificadas foram a primazia e o crescimento das exportações de *capital*, o desenvolvimento da divisão internacional do trabalho, salientando as aptidões, a expansão dos trustes e das multinacionais e a interconexão das economias nacionais.

O fenômeno da globalização não é recente<sup>162</sup>; teve início quando as matérias-primas e os elementos locais não eram mais suficientes e interessantes para a demanda ou para o consumo; as necessidades e exigências dos consumidores também impulsionaram na busca de novidades em mercados longínquos, não sendo os nacionais suficientes para a satisfação individual<sup>163</sup>. Esses fatos que levaram ao surgimento de ambiente amplo, que extrapolasse os limites nacionais, deixam clara a interdependência existente entre os países, para que todos consigam suprir suas necessidades ou atender seus desejos mais supérfluos.

---

<sup>161</sup> *Dicionário da Globalização. Economia de "A" a "Z"*. Obra Jurídica Editora, 1997, pp. 55-56. *apud* DANTAS, Ivo. *Direito constitucional econômico: (Globalização & Constitucionalismo)*. Curitiba: Juruá, 1999.

<sup>162</sup> GRAU, Eros Roberto. *Revolução jurídica sob pressão da globalização econômica?* In *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais* n. 1 – jan./jun. 2003. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 134.

<sup>163</sup> As colonizações e a divisão internacional do trabalho são fruto desses processo expansionista e conglobante.

Vê-se, inclusive a olhos leigos, a relação que se forma naturalmente ente as nações.<sup>164</sup>

O processo em si não constitui um mal ao mercado interno nacional, que não possui todos os bens, serviços, tecnologia e conhecimentos de que precisa para sua manutenção e seu desenvolvimento. O malefício que chegou junto com ele – e este sim é prejudicial, quase aniquilador – foi o imperialismo hegemônico econômico, militar e político, por meio do qual se pretendia retornar à relação antes travada entre metrópole e colônia. Os Estados e os respectivos particulares não negociam com as mesmas vantagens e oportunidades, ocorrendo ascendência de uns sobre os outros, com negócios fechados em clara situação de hipossuficiência.

Em alguns casos, fica clara a desnacionalização do Estado e da soberania, que sucumbem à força dominadora exercida por alguns países hegemônicos.

A globalização atual ainda encontra mais um fator de risco aos países subdesenvolvidos, consubstanciado na terceira revolução industrial – revolução da informática, da microeletrônica e das comunicações – permitindo a globalização financeira, responsável pelo fenômeno incontável que caracterizou o fenômeno como um todo nos anos e deu-lhe maior visibilidade: a decretação da queda das fronteiras nacionais, revelando um grande mercado composto dos diversos mercados internos, que se intercambiam sem limites definidos. O fluxo de

---

<sup>164</sup> É importante esclarecer que esta é uma dependência saudável, que permite às nações explorarem suas potencialidades e tirar proveito das mesmas. Ocorre que, pelas razões já vistas, há uma tendência quase inevitável da migração desta espécie para a dependência estrutural que afeta o sistema econômico local (capitalismo dependente) e impede a superação do subdesenvolvimento.

importações e exportações, tendo como uma das causas a especialização das nações como produtoras ou compradoras, vocacionadas às produções primárias ou industrializadas ou à prestação de serviços, aliado à virtualização das transações, fruto do surto de desenvolvimento tecnológico das comunicações, foi o principal responsável pela constituição desse cenário.

*Paulo Bonavides interpreta a versão contemporânea da globalização como “(...) aquela inculcada pela ditadura ideológica do neoliberalismo, e o faço com o propósito de mostrar que ela é injusta, inimiga dos povos, supressiva das liberdades, indigna da adesão dos homens livres”<sup>165</sup>. E segue, acusando-a de “serva de um capitalismo de opressão, degrada e corrompe a natureza humana, esmaga a personalidade, conculca as franquias do cidadão, nega a soberania, anula a identidade dos povos.”<sup>166</sup>*

Essas suas vicissitudes não requerem medidas extremas, como o fechamento do mercado ou a adesão a um sistema rigidamente planejado. Antes, o Estado, como grande maestro da economia nacional, deverá neutralizar as contradições da globalização, de modo que se valha dos benefícios e combata os malefícios oriundos do sistema mundial<sup>167</sup>, sendo uma das principais medidas

---

<sup>165</sup> *Direitos fundamentais, globalização e neoliberalismo. In Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais n. 2 – jan./jun. 2003. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.357.*

<sup>166</sup> BONAVIDES, Paulo. Idem. Ibidem. p. 357.

<sup>167</sup> *“Se admitimos que nosso objetivo estratégico é conciliar uma taxa de crescimento econômico elevada com absorção do desemprego e desconcentração da renda, temos que reconhecer que a orientação dos investimentos não pode subordinar-se à racionalidade das empresas transnacionais. Devemos partir do conceito de rentabilidade social a fim de que sejam levados em conta os valores substantivos que exprimem os interesses da coletividade em seu conjunto. Somente uma sociedade apoiada numa economia desenvolvida, com elevado grau de homogeneidade social, pode confiar na racionalidade dos mercados para orientar seus investimentos estratégicos. Essa discrepância entre racionalidade dos mercados e interesse social tende a agravar-se com a globalização. No caso da indústria automotora o problema parece simples, pois as empresas são de capital estrangeiro e o avanço tecnológico significa aumento dos custos em divisas. Mas, tratando-se de empresas nacionais, o mesmo fenômeno pode-se apresentar, pois a tecnologia mais avançada também se*

adotadas nessa seara, a proteção contra a mercancia predatória desenvolvida por certos mercados estrangeiros<sup>168</sup>, mantendo, com essa postura, o respeito aos inalienáveis interesses nacionais.

*Rosemiro Pereira Leal*<sup>169</sup>, amparado nas idéias de *Maurice Dobb*, vai ainda mais longe e sentencia que a modificação do sistema econômico mundial dependerá do equilíbrio das forças sociais dentro da economia e, principalmente do vigor político e econômico do movimento trabalhista.

A tendência do sistema econômico mundial globalizado é a perpetuação da dicotomia econômica e social hoje existente, fundamental para manutenção do modo de produção capitalista, enquanto processo de acumulação de capital que visa aos lucros e vantagens, em prejuízo de medidas de homogeneização e equalização naqueles níveis (econômico e social).

Vencer o obstáculo que barra as nações do alcance da efetiva democracia e do desenvolvimento é uma questão que exige esforços das mais variadas naturezas, inclusive contraditórios.

---

*traduz em aumentos de custos em divisas com crescente pressão na balança de pagamentos. Contudo, não é esse o problema principal, e sim o impacto negativo no plano social. A tecnologia tradicional que seguiu a linha do fordismo tendeu a ser substituída pela organização em equipes, em busca da flexibilidade, e isso reduziu a capacidade dos assalariados de organizarem-se em poder sindical. Esse problema se apresenta de forma aguda no capitalismo mais desenvolvido, a começar pelos Estados Unidos, e está na raiz da tendência generalizada à concentração de renda". (FURTADO, Celso. *Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 40-41)*

<sup>168</sup> *"A globalização opera em benefício dos que comandam a vanguarda tecnológica e exploram desníveis de desenvolvimento entre países. Isso nos leva a concluir que países com grande potencial de recursos naturais e acentuadas disparidades sociais – caso do Brasil – são os que mais sofrerão com a globalização. Isso porque poderão desagregar-se ou deslizar para regimes autoritários como resposta às tensões sociais crescentes. Para escapar a essa disjunção temos que voltar à idéia de projeto nacional, recuperando para o mercado interno o centro dinâmico da economia. A maior dificuldade está em reverter o processo de concentração de renda, o que somente será feito mediante uma grande mobilização social". (FURTADO, Celso. Idem. p. 42).*

<sup>169</sup> *Direito econômico: soberania e mercado mundial*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 70.

Dessa forma é que, se uma das medidas é a priorização do mercado interno, outra é a demonstração a mundo da sua capacidade de superação de crises e, principalmente, do bom relacionamento com o capital internacional e com o mercado externo.

A importância de uma economia fortalecida e independente em um cenário amplo como o da globalização decorre da inegável e histórica vulnerabilidade das economias subdesenvolvidas às vicissitudes da economia internacional e à influência desestabilizadora dessa circunstância sobre a conjuntura mercantil e as formas de organização da produção, o que impede que sejam feitas previsões razoavelmente seguras acerca dos rumos da economia e torna, extremamente sensíveis e frágeis, as expectativas de longo prazo de valorização da riqueza capitalista. *“Por isso, o modo de organização do capital tende a assumir a forma mais líquida possível e a racionalidade burguesa tende a adquirir um caráter particularmente especulativo”*<sup>170</sup>, dificultando, ainda mais, a superação da dependência e do subdesenvolvimento, por constituir um perigoso círculo vicioso.

É um problema já constatado, *“(...) a extrema instabilidade do processo de mercantilização das economias periféricas não permite que o mercado interno se afirme como horizonte de acumulação e como instância de validação social do circuito de valorização do capital”*<sup>171</sup>, a ser superado com a assunção e vivência, pelo Estado, de seu papel, ao implantar e lograr êxito em seu projeto desenvolvimentista.

---

<sup>170</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda Sampaio. ob. cit. p. 107.

<sup>171</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda Sampaio. Idem. p. 107-108.

Essa instabilidade que se verifica na nação dificulta os investimentos nacionais e estrangeiros, tornando-os mais caros, assim como os empréstimos internacionais e as demais transações realizadas com o mercado externo, além de não constitui um ambiente propício nem mesmo restrito ao âmbito interno.

A soberania nacional e a autodeterminação devem constituir a tônica da atuação do Estado também nesta seara, sendo de vital importância que as exerça de modo realmente independente, atuando em prol do mercado nacional, fazendo-os forte e saudável perante toda a comunidade internacional, mas primordialmente para a toda a população que ainda aguarda à margem do sistema nacional uma possibilidade de experimentar o desenvolvimento e o bem-estar.

Ao que se vê, a presença desses elementos é imperiosa ao desenvolvimento da nação, seja no âmbito interno, seja no externo e não importa na opção pelo fechamento do mercado nacional aos capitais e agentes econômicos estrangeiros, mas servem para direcionar a condução da economia local no sentido da superação do subdesenvolvimento e da aquisição de credibilidade e respeito perante o sistema econômico mundial.

Nesse sentido é que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os princípios que deverão reger as relações internacionais do Brasil, com especial destaque para a independência nacional, o que supõe, inclusive, a de natureza econômica; para a prevalência dos direitos humanos, o que importa na especial dedicação estatal à garantia e efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais da população, mesmo em face das forças hegemônicas externas; para a

autodeterminação, que deve garantir ao Estado a possibilidade de tomar as decisões e implementar as políticas que entender interessantes às questões e peculiaridades locais, sem influências e intervenções de outros Estados, organizações ou particulares; para a igualdade entre os Estados, o que reforça seu direito de perseguir o desenvolvimento e a ascensão ao centro do sistema; para a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, cujo cunho apelativo socioeconômico é evidente, impingindo às nações já fortalecidas certa responsabilidade moral perante aquelas que se encontram em estágios precários de desenvolvimento.

O parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal de 1988 expressamente autoriza o Estado a buscar a integração econômica, política, social e cultural com as demais nações latino-americanas, de modo a formar uma comunidade.

A tendência nacional, portanto, é a permanência no sistema econômico mundial, submetendo-se aos efeitos da globalização, observados, porém, todos os princípios específicos acima apontados e todos os demais elementos que determinam e orientam as políticas públicas sociais e econômicas e a (re)construção econômica nacional.

#### 4 INTEGRAÇÃO DO MERCADO INTERNO AO PATRIMÔNIO NACIONAL

A constitucionalização do mercado interno constitui o reconhecimento formal e a consagração de uma instituição socioeconômica, que comporta a vida econômica nacional e apresenta nítidos reflexos sociais, inclusive quanto ao desenvolvimento cultural e sócio-econômico e o bem-estar da população e tendências progressistas, especificamente no que diz respeito à implementação de uma tecnologia genuína e local.

A prescrição normativa expressa e específica do seu incentivo reflete os propósitos nacional-desenvolvimentistas que impulsionaram os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte para desenhar metas que possibilitassem a superação do subdesenvolvimento. Era evidente, porém, que aquela regra, isoladamente, não seria suficiente para a consecução dos fins propostos; a opção por internalizar o desenvolvimento deveria ser realçada e receber um mecanismo – ainda que normativo – para torná-la deveras efetiva. A solução era internalizar os centros decisórios, outorgar a soberania (especificamente a econômica) ao Estado, de modo que a condução da nação estivesse assentada na autonomia e na autodeterminação, livre, portanto, das influências internacionais.

Há, nesse sentido, uma disposição declarativa no artigo 219 da Constituição Federal, que passa despercebida na leitura açodada que normalmente se faz do texto constitucional – até porque, a íntima relação da norma com a economia nem sempre desperta o interesse da maioria dos juristas e estudiosos do Direito.

Trata-se da decisão do constituinte de integrar o mercado interno ao patrimônio nacional. O entendimento dessa apropriação pelo Estado, suas razões e, principalmente, conseqüências, passa pela consideração de alguns pontos, que devem ser abordados, tais como (a) o que é o patrimônio nacional? (b) por que o mercado foi elevado a tal *status*? (d) qual a relação do *mercado interno como patrimônio nacional* com a instituição socioeconômica da realidade e com a opção ideológica do constituinte? (e) o que muda na prática cotidiana das trocas econômicas, essa nova posição do mercado? (c) quais as conseqüências e desdobramentos, para o Estado, para a população e para os agentes econômicos da consagração e da relação acima apontadas?

#### 4.1 Patrimônio nacional

A noção de patrimônio está associada a um conjunto de bens passíveis de apropriação e suscetíveis de apreciação valorativa (mas não necessariamente econômica), cuja titularidade converge a um titular individual ou coletivo<sup>172</sup>.

*Françoise Choay*<sup>173</sup> assinala que a “(...) *palavra* (patrimônio) *estava, na origem, ligada às estruturas familiares, econômicas e jurídicas de uma sociedade estável, enraizada no espaço e no tempo*”.

---

<sup>172</sup> Segundo o dicionário Aurélio, é o “*complexo de bens, materiais ou não, ações, posse e tudo o mais que pertença a uma pessoa ou empresa e seja suscetível de apreciação econômica*” (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*. São Paulo: Nova Fronteira, 1995/1995).

<sup>173</sup> CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: Estação Liberdade: Editora UNESP, 2001, p. 11.

Assim é que se tem, em síntese, patrimônio como um acervo, no qual incluídas as mais diversas espécies de bens. Ao longo do tempo, a palavra recebeu inúmeros adjetivos, dentre os quais – e dentro dos limites que aqui interessam – público, natural, histórico etc., tornando o seu conceito bastante flexível e nômade<sup>174</sup>.

Nesse raciocínio, o patrimônio *cultural*<sup>175</sup> consiste no conjunto de bens materiais e imateriais ligados à cultura e à identidade de um povo; é composto por “(...) *bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira*”<sup>176</sup>.

<sup>174</sup> No entender de CHOAY, Fraçoise. Idem. Ibidem.

<sup>175</sup> José Afonso a Silva assinala que o constituinte andou bem ao fazer menção ao patrimônio *cultural*, que encerra em seu conceito e abrangência, também o patrimônio *histórico* e o patrimônio *artístico* (*Comentário contextual...* p. 807), os quais são formados pelo “(...) *conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico*” (art. 1º, do Decreto-Lei nº 25, de 30.11.1937).

O parágrafo primeiro desse mesmo dispositivo relaciona como bens que se equiparam àqueles previstos no *caput*, “(...) *os sítios e paisagens que importam conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana*”; dentre estes últimos, Carlos A. C. LEMOS chama a atenção para a inclusão de cidades inteiras dentre os bens que podem constituir o *patrimônio ambiental urbano* (*O que é patrimônio histórico*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 44 e ss.).

Também o patrimônio *natural* é alcançado pelo *cultural*, caracterizando-se o primeiro por dizer respeito, especificamente, à proteção de “(...) *formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações (...); as formações geológicas e fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que constituem habitat de espécies animais ou vegetais ameaçadas; os locais de interesse naturais ou zonas naturais estritamente delimitadas (...) (todas) com valor (...) excepcional do ponto de vista estético ou científico*” (conforme Artigo 2º, da *Carta de Paris – Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*, fruto da Décima Sétima Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, ocorrida em Paris, em 21.11.1972), *proteção essa* sob um ponto de vista eminentemente biológico e científico, conforme se verifica na Constituição Federal (no artigo 225) (DELPHIN, Carlos Fernando de Moura. *O patrimônio natural no Brasil*. In

<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do;jsessionid=C93923A86C5030B54F1EBEEF595C8F6E?id=418>, acessado em 04.04.2006.)

<sup>176</sup> Artigo 216, da Constituição Federal. Nos incisos que se seguem ao *caput*, estão relacionados os bens que compõem o patrimônio cultural: “I - *as formas de expressão*; II - *os modos de criar, fazer e viver*; III - *as criações científicas, artísticas e tecnológicas*; IV - *as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais*; V - *os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.*”

O conceito do que seja o patrimônio *cultural* pode ser encontrado no Decreto nº 92.486, de 1986 que, apesar de já revogado, ainda subsiste para fins doutrinários e firma entendimento no sentido de que: *“o patrimônio cultural é entendido como um todo orgânico, cuja unidade expressa a identidade do País e cuja significação é tanto maior quanto mais incorporado se encontra ao viver corrente da cidadania”*<sup>177</sup>.

Deve-se uma especial referência ao patrimônio cultural imaterial, cuja definição foi estabelecida na Recomendação Paris de 17.10.2003, na Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, na trigésima segunda sessão da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura<sup>178</sup>, resultando nos seguintes termos:

*1. Entende-se por “patrimônio cultural imaterial” as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Esse patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado por comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade, contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. Para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o patrimônio cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre as comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável.*

Há, também, o patrimônio *social*, composto pelos *“(...) pilares da ordem social projetada pela Constituição e na sua correspondência com a*

---

<sup>177</sup> Art. 1º, parágrafo único.

<sup>178</sup><http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do;jsessionid=06A21F481B620CFEF0E7DA34CA2252EF?id=271>

*persecução dos objetivos fundamentais da República, nela consagrados*<sup>179</sup> e até mesmo o próprio patrimônio material e imaterial da sociedade. Distingue-se dos anteriores, por ser titularizado pela sociedade.

Esse conceito de patrimônio social tem sido comumente utilizado para alcançar e promover a defesa de interesses de grupos, classes, categorias de pessoas que, em alguma relação, são hipossuficientes, constituindo, dessa forma, um interesse de toda a sociedade, pois uma parcela sua se encontra prejudicada. Também se aplica nos casos de proteção da sociedade como um todo.

O patrimônio *público*, por seu turno, é o conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, histórico ou turístico, além da moralidade administrativa e do meio ambiente<sup>180</sup>. Qualifica-se, em relação à definição anterior, pela titularidade, exercida pelo Estado, na condição de representante da coletividade.

E o patrimônio mundial, estabelecido pela Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, fruto da Décima Sétima Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, ocorrida em Paris, em 21.11.1972, que ficou conhecida como *Carta de*

---

<sup>179</sup> Voto do Ministro Sepúlveda Pertence em BRASIL. Supremo Tribunal Federal. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSTOS: IPTU. MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGITIMIDADE. Lei 7.374, de 1985, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei 8.078, de 1990 (Código do Consumidor); Lei 8.625, de 1993, art. 25. C.F., artigos 127 e 129, III. I. R.E. n. 195.056-1, do Paraná. Ministério Público Estadual *versus* Município de Umuarama. Relator Min. Carlos Velloso. Acórdão de 09 de dezembro de 1999. Disponível na internet via <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>.

<sup>180</sup> Conforme art. 1º, §1º, da Lei nº 4.717/1965 c.c. art. 5º, LXXIII, CF.

*Paris*, caracteriza-se por constituir um bem do patrimônio cultural<sup>181</sup> ou natural<sup>182</sup>, com *valor universal excepcional*, sob os respectivos pontos de vista<sup>183</sup>.

Essas acepções de *patrimônio* trazem consigo, espontaneamente, a noção de conservação e de restauração; isso porque essas espécies são impregnadas de sentimentos, memórias, história, simbolismos, caráter referencial, características que os diferenciam dos demais da mesma espécie por alguma razão eminentemente subjetiva mesmo científica, que despertam um desejo instintivo e coletivo de preservação.

Esse entendimento fica mais claro em outras palavras. Um bem em si mesmo possui apenas características físico-químicas ou elementos imateriais ordinários, sem qualquer outra espécie de qualidades ou valor, senão aquele (não-econômico) atribuído pela sociedade, de caráter cognitivo<sup>184</sup> e que o destaca dos demais da mesma espécie ou natureza, tornando-o objeto de especial interesse<sup>185</sup>.

O relatório apresentado por *François Guizot*, Ministro do Interior, da França, nomeado em 1830, ao rei, em 21.10, daquele mesmo ano, justificando o pedido para que se criasse o cargo de *“inspetor geral de monumentos históricos”*,

---

<sup>181</sup> Monumentos, conjunto e locais de interesse, conceituados no artigo 1º, da Carta de Paris.

<sup>182</sup> Monumentos naturais, formações fisiográficas e geológicas e locais de interesse naturais, conceituados no artigo 2º, da Carta de Paris.

<sup>183</sup> História, arte, ciência, estético, etnológico, antropológico, científico, ciência, conservação, beleza natural, conforme cada um dos bens, relacionados nos artigos 1º e 2º, da Carta de Paris.

<sup>184</sup> A esse respeito, vide CHOAY, Françoise. ob. cit., p. 116 e ss. e p. 128 e ss.

<sup>185</sup> *Françoise Choay* descreve preciosamente essa circunstância quando, analisando a invenção do *patrimônio* urbano, registra que (...) *a estrutura urbana pré-industrial e sobretudo as pequenas cidades ainda quase intactas passavam a ser vistas como frágeis e preciosos vestígios de um estilo de vida original, de uma cultura prestes a desaparecer, que deviam ser protegidos incondicionalmente e, nos casos extremos, postos de lado ou transformados em museu.* (Idem. p. 193.)

também mostra que o valor cognitivo conferido aos bens é que o destaca dentro de uma gama infinita de outros bens da mesma espécie:

*Os monumentos históricos que cobrem o solo da França causam admiração e inveja à Europa erudita. Tão numerosos quanto os dos países vizinhos e mais variados, eles não pertencem apenas a uma determinada época da História, mas formam uma série completa e sem lacunas; desde os druidas até os nossos dias, não há uma época memorável da arte e da civilização que não tenha deixado em nossa terra monumentos que representem e expliquem. Assim, ao lado de túmulos gauleses e de pedras celtas, temos templos, aquedutos, anfiteatros e outros vestígios da dominação romana que podem rivalizar as obras-primas da Itália – a época da decadência e das trevas também nos legaram seu estilo irregular e degradado; mas quando os séculos XI e XII trouxeram de volta ao ocidente a luz e a via, surge uma arquitetura nova, que assume em cada uma de nossas províncias uma fisionomia distinta, embora marcada por um caráter comum: mistura singular da antiga arte dos romanos, do gosto e do capricho oriental, das inspirações ainda confusas do gênio germânico. Esse tipo de arquitetura serve de transição para as maravilhosas construções góticas que, durante os séculos, XIII, XIV e XV se seguiram ininterruptamente, cada dia mais leves, mais ousadas, mais ornamentadas, até o momento em que, sucumbindo sob a própria riqueza, elas enfraquecem, tornam-se mais pesadas e terminam por dar lugar à graça elegante mas passageira da Renascença. Tal é o espetáculo que nos oferece esse maravilhoso encadeamento de nossas antiguidades nacionais e que faz de nosso solo tão precioso objeto de pesquisas e estudos.*

*A França não pode ficar indiferente a essa parte notável de sua glória. Já nos séculos precedentes, a alta erudição dos beneditinos e de outros sábios mostrara, nos monumentos, a fonte de grandes luzes históricas; mas, no que diz respeito à arte, ninguém ainda percebera sua importância.*

*Ao final da Revolução Francesa, artistas esclarecidos, que haviam assistido ao desaparecimento de grande número de monumentos preciosos, sentiram a necessidade de preservar o que havia escapado à devastação (...)*

Nem um desses bens citados pelo *Ministro Guizot* teriam valor se não fossem reconhecidos pela sociedade por suas importância e características culturais, naturais, históricas, arquitetônicas, estéticas, científicas...

Diante de todos os elementos postos, parte-se para a conceituação do que seja o *patrimônio nacional*. Inicialmente, pode-se dizer que se caracteriza

pela abrangência de seu acervo, cuja amplitude é diferente das demais espécies – enquanto estes estão afetos a uma área específica, aquele guarda relação com um vínculo conformador correspondente a uma nação<sup>186</sup>. José Afonso da Silva<sup>187</sup> fornece uma dica para entender o seu conceito quando assevera que “o patrimônio cultural brasileiro, modo de preservar os valores das tradições, da experiência histórica e da inventividade artística, compreende o patrimônio cultural nacional, integrado pelos bens de interesse nacional”.

A própria Constituição Federal, no artigo 225, que trata do patrimônio *natural* brasileiro, dispõe no parágrafo 4º, que “*a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais*”.

Ainda assim, principalmente ao se considerar a disparidade dos elementos integrados ao patrimônio nacional (acervo natural e mercado interno), não é viável apontar, de forma muito clara e definitiva, o conceito a que se pretende chegar. É possível, porém, aproximar-se de uma idéia no sentido de bens materiais ou materiais que, de alguma forma, têm interesse para a nação, aí compreendidos o Estado e o povo.

Uma leitura prévia e superficial do dispositivo constitucional fornece um primeiro elemento a integrar o conceito, qual seja, a *utilização* dos bens ali

---

<sup>186</sup> Como já apontado anteriormente, não há que se falar em limitação espaço-territorial.

<sup>187</sup> SILVA, José Afonso. *Comentário contextual...* p. 809.

relacionados deverá assegurar a sua preservação, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Mais uma vez é *José Afonso da Silva*<sup>188</sup> que explica que a integração ao patrimônio nacional não implica na transferência do domínio sobre as áreas citadas no parágrafo para a União. E continua, alertando que, “*na verdade, o significado primeiro e político da declaração constitucional de que aqueles ecossistemas florestais constituem patrimônio nacional está em que não se admite qualquer forma de internacionalização da Amazônia ou de qualquer outra área*”.

Conjugadas todas as noções trazidas neste capítulo, pode-se concluir no sentido de que o *patrimônio nacional* constitui o conjunto de bens materiais e imateriais que despertam alguma espécie de interesse para a nação, com ela mantendo um vínculo intrínseco que se liga à sua própria personalidade, definido-a e projetando-a enquanto Estado e individualizando e identificando-a enquanto povo, não se admitindo qualquer forma de internacionalização de tais bens.

#### **4.2 O mercado interno como patrimônio nacional**

Dessa forma, a integração do mercado interno ao patrimônio nacional constitui o meio encontrado pelo Constituinte para realçar a opção nacional-desenvolvimentista e por meio de uma regra dotada de um mínimo de efetividade. O dispositivo propiciaria, com essa prescrição, a internalização dos centros decisórios, dotando-os de capacidade e autonomia.

---

<sup>188</sup> SILVA, José Afonso. *Comentário contextual...* p. 843.

Esse propósito era mais uma incorporação das orientações da CEPAL pela Assembléia Constituinte, configurando-se como condição para as demais sugestões desenvolvimentistas.

Acreditava-se que as nações periféricas superariam o subdesenvolvimento a medida que reduzissem sua dependência internacional, a qual se fazia sentir nas mais diversas áreas: comercial (importação e exportação), financeira (empréstimos, remessa de lucros, câmbio), econômica (investimentos com capital estrangeiro, decisão acerca de investimentos, alocação de recursos e políticas públicas), inclusive política. Daí irradiavam os principais entraves para o desenvolvimento, pois a ascendência exercida pelas nações centrais alcançavam as decisões e as direcionavam, obviamente, à satisfação dos seus interesses e de seus respectivos agentes.

Impunha-se dessa forma, com urgência, como primeiro passo para a independência até então desconhecida pela periferia, a internalização dos centros decisórios, ou seja, as escolhas dos rumos nacionais deveriam ser tomados exclusivamente pelo Estado soberano e autodeterminado, com foco nos seus interesses, necessidades, peculiaridades e com vistas a atingir, precípua e primordialmente, suas próprias metas e objetivos para que os passes seguintes pudessem ser vencidos de forma sustentável: a industrialização e a produção de tecnologia.

Em estruturas desenvolvidas mais complexas, como o caso do Brasil, já existe um núcleo industrial ligado ao mercado interno, mas aí “(...) o

*desenvolvimento tende a acarretar aumento dos vínculos internacionais, no sentido de que, na grande maioria dos casos, ele está ligado à expansão das atividades de uma empresa que tem seu centro de decisões fora do subsistema em questão*<sup>189</sup> e que mantém as novas técnicas e o conhecimento científico restritos ao seu âmbito.

Para tanto, o próprio *Celso Furtado* sugere que “(...) *para modificar as tendências de fundo, o Estado teria de atuar de forma muito mais ampla com vistas a descentralizar a riqueza e a renda e a condicionar a transplantação do progresso tecnológico*”.<sup>190</sup> Se não houver modificação das estruturas, tende a haver um círculo vicioso da pobreza ou do subdesenvolvimento. E para esses casos o Estado<sup>191</sup> deve agir como o grande coordenador da economia.

São exigidas, porém, algumas cautelas, mesmo quando a economia periférica procura deslocar os centros dinâmicos de sua economia para o mercado interno, desvinculando as oscilações da demanda agregada dos riscos do comércio internacional, a acumulação de capital não deixa de ocorrer por um processo adaptativo, que é induzido pela necessidade de preencher os vazios deixados na oferta ante a dificuldade, até impossibilidade de acesso aos bens importados<sup>192</sup>. A

---

<sup>189</sup> FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e...* p. 185.

<sup>190</sup> FURTADO, Celso. *Idem.* p. 186.

<sup>191</sup> “(...) *valorização dos Estados como centros coordenadores das decisões econômicas, mediante a explicitação de objetivos nacionais e prioridades sociais, e indicação mais ou menos precisa das formas alcançá-los. A ação dos estados vem afetando os vínculos de dependência, em graus diversos, e assume em geral as seguintes formas: a) apropriação pelo estado de parte substancial dos lucros das empresas internacionais e/ou estatização das filiais, no caso de produção primária para o mercados internacionais; b) subordinação das grandes empresas a objetivos precisos de política econômica e efetiva integração na economia nacional dos frutos das inovações tecnológicas; c) previsão e controle das conseqüências sociais da penetração do progresso tecnológico e seleção de técnicas em função de objetivos sociais explícitos; d) controle da comercialização internacional dos produtos primários exportados, o que exige estreita cooperação entre países produtores.*” (FURTADO, Celso. *Idem.* p. 187).

<sup>192</sup> SAMPAIO JÚNIOR, ob. cit. p. 184.

demanda final é que fica responsável por moldar o processo produtivo, quando o inverso deveria ocorrer – nesses casos, a dependência ainda está patente.

Por essas e outras razões é que

*(...) longe de fazer apologia das virtudes da industrialização como meio de afirmação da nação, a análise de Furtado é uma crítica à industrialização subdesenvolvida. Embora reconheça a importância do processo de acumulação na construção de um sistema econômico nacional, sua reflexão revela a perversidade de um processo de incorporação de progresso técnico que privilegia o rápido acesso aos padrões de consumo vigentes no centro, em detrimento do desenvolvimento das forças produtivas; a diversificação do consumo das classes de alta renda, em vez da difusão para as camadas menos favorecidas de padrões de consumo já conhecidos; a absorção do estilo de vida do centro, em vez da definição de um estilo de desenvolvimento próprio; o uso de uma tecnologia que exige uma relação produto/capital e capital/trabalho inadequada para as bases técnicas e econômicas da economia nacional, em vez da utilização de uma tecnologia ajustada às necessidades e às possibilidades específicas da economia nacional; e a incorporação de tecnologias de produto, em lugar da assimilação de tecnologias de processo.<sup>193</sup>*

A crítica procede pois delinea exatamente o principal vício do sistema econômico nacional, que emperra não só a industrialização como todas as medidas, ações e políticas que tenham por real, efetivo e sincero escopo a ruptura com os paradigmas que alimentam o capitalismo dependente e o indesejável *status* de subdesenvolvimento.

O processo de acumulação será capaz de contribuir para a formação de um sistema econômico nacional apenas quando as necessidades que determinam a acumulação não–produtiva sejam compatíveis com as potencialidades materiais do país; a acumulação de capital preservar uma relação de adequação

---

<sup>193</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem. p. 188.

entre a composição técnica, o capital e o modo de organização do mundo do trabalho, de forma condizente com a geração de escassez relativa de trabalho; e, principalmente, a participação no sistema capitalista mundial não sacrifique o controle da sociedade nacional sobre os fins e os meios do desenvolvimento nacional.<sup>194</sup>

Para tanto, o Estado desenvolvimentista latino-americano não deve apenas expandir o sistema econômico existente, mas deve criar um novo, afastando a principal característica de sua condição periférica, qual seja, a existência de núcleos de poder interno cujas decisões são orientadas para o exterior e que muitas das decisões nacionais são afetadas ou condicionadas por fatores externos. O papel do Estado na periferia deve ser muito mais amplo e profundo que nos países centrais, pois ele enfrenta, ao mesmo tempo, problemas da formação de um Estado nacional e questões relativas às políticas do capitalismo avançado que se mostram inconciliáveis, mas exigem providências que permitam sua convivência pacífica.

O problema está no fato de que a CEPAL acertou a agenda que os Estados latino-americanos deveriam implementar. Os seus formuladores só não previram se o Estado periférico poderia efetivar todas aquelas tarefas. No caso brasileiro, por exemplo, o Estado foi forte para disciplinar o trabalho e a cidadania, mas mostrou-se impotente perante o poder econômico privado. Por isto, sempre foi obrigado a promover uma ‘fuga para frente’, pelos caminhos onde encontrasse uma menor resistência, com o que criou uma estrutura industrial desenvolvida, porém sem autonomia tecnológica e sustentação financeira.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda Sampaio. Idem. p. 173.

<sup>195</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção...* p. 168-169

Por isso é preciso um Estado nacional forte e democrático, que inclua a população na cidadania política e social. A superação do subdesenvolvimento apresenta nítido caráter emancipatório, com profunda alteração nas estruturas sócio-econômicas. Assim é que, para *Caio Prado*, é preciso gestar as estruturas de uma economia nacional, formando uma base produtiva “(...) *voltada para dentro do país e das necessidades próprias da população que o habita; uma organização destinada a mobilizar e coordenar os recursos e o trabalho do país em função precípua da existência dos indivíduos e da comunidade nela enquadrados; e não servir antes interesses estranhos*”<sup>196</sup>.

Devem ser eliminadas a pobreza do ambiente mercantil e a mediocridade da base econômica do país; é imprescindível eliminar a superpopulação relativa marginalizada do mercado de trabalho e mudar radicalmente o estatuto do trabalho na sociedade; assegurar autonomia do espaço econômico nacional dentro do sistema capitalista mundial, com a desconexão com o sistema imperialista e a constituição de uma base empresarial visceralmente vinculada ao mercado interno.

Além das medidas de cunho nitidamente econômico e político, são imprescindíveis mudanças sociais<sup>197</sup>, que permitam a ampliação do mercado

---

<sup>196</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966, p. 288 *apud* SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. *ob. cit.* p. 210

<sup>197</sup> “Do ponto de vista prático, a luta contra o apartheid social e contra o imperialismo deve consubstanciar-se em um conjunto de reformas sociais destinadas a desbloquear o acesso da população aos meios de produção e a ‘civilizar’ as relações de trabalho. No campo, isso significa um programa de reforma agrária que democratize a estrutura fundiária e estabeleça as bases para uma relação equilibrada entre os trabalhadores rurais e as empresas agrícolas. Nas cidades, o programa significa articulação de um padrão de acumulação industrial compatível com a geração de escassez relativa de trabalho. O fundamental é organizar a economia de forma a permitir uma perfeita correspondência entre o sistema produtivo e o mercado consumidor. Trata-se, enfim, de criar as

consumidor mediante a integração da população ao mercado de trabalho, sua inserção no ambiente econômico, incentivando sua participação. Da mesma forma, deverá haver inclusão política, de modo que o Estado possa refletir também os interesses dessa classe numerosa, porém desprovida de voz que reivindique seus direitos.

Essas mudanças todas exigem atores sociais<sup>198</sup> comprometidos e interessados na superação do subdesenvolvimento<sup>199</sup>, engajados em um projeto político liderado pelo Estado<sup>200</sup> e aí reside o grande desafio das classes que se propõem a vencer o capitalismo dependente<sup>201</sup>. Um traço comum nas sociedades que conseguiram criar pré-requisitos essenciais para conciliar o desenvolvimento com o bem-estar social consistiu no fato de que a revolução burguesa, em todas elas, significou a constituição de estruturas econômicas, socioculturais e estatais

---

condições para internalização de todo o ciclo de valorização do capital.” (Sampaio Júnior, Plínio de Arruda. Idem. p. 211).

<sup>198</sup> “A dissolução de uma ordem social iníqua, de um dado antigo regime, depende da existência de uma classe (ou de um estamento ou de uma casta) que possa tornar-se revolucionária na luta pela liberdade e contra a opressão.” (Fernandes, Florestan . *A nova república*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985, p. 74-75 *apud* Sampaio Júnior, Plínio de Arruda. Idem. p.220) .

<sup>199</sup> “(...) a presença de atores sociais interessados na superação do capitalismo dependente é um pré-requisito fundamental para levar a cabo um processo de mudança social, seja dentro dos marcos do capitalismo seja mediante uma transformação de caráter socialista, pois o que decide o sucesso da revolução democrática e nacional é a disposição de luta das classes sociais comprometidas com a construção da nação.” (Sampaio Júnior, Plínio de Arruda. Idem. p. 219).

<sup>200</sup> Gilberto Bercovici salienta que a superação do subdesenvolvimento requer um “(...) projeto político apoiado por vários setores sociais, pois trata-se da superação de um impasse histórico” (*Constituição e estado de exceção ...* p. 170)

<sup>201</sup> (...) o principal desafio das classes sociais comprometidas com a superação do capitalismo dependente é construir condições sociais e políticas que permitam conciliar desenvolvimento econômico e democracia social. Trata-se de um processo eminentemente político, cuja essência consiste na erradicação dos privilégios aberrantes das classes altas. Em outras palavras, o autor associa a superação do capitalismo dependente à realização de uma ‘revolução democrática’, mediante a qual o conjunto da população alcance as condições necessárias para se integrar ao processo de desenvolvimento econômico, sociocultural e político.” (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. ob. cit. p. 216).

compatíveis com o enraizamento de valores democráticos no comportamento das classes sociais, viabilizando sua autonomia<sup>202</sup>.

É nessa realidade e por conta dessa exigência que se pugna por um poder público que tenha condições e capacidade de subordinar a economia nacional aos desígnios sociais. Daí a importância dos centros internos de decisão, dotados de autonomia como condição inafastável para o sucesso de qualquer estratégia de desenvolvimento<sup>203</sup>.

Não basta, assim, que o Estado se faça presente para responder às situações que se colocarem à sua frente; é preciso que desenvolva e aplique um plano de desenvolvimento, pautado na dinâmica social, que reflita toda a gama de interesses açambarcados pela sua representatividade<sup>204</sup> promovendo, em última instância, o interesse coletivo consubstanciado na democracia em todas as suas vertentes e na realização do bem-estar comum<sup>205</sup>.

---

<sup>202</sup> “A “Revolução Burguesa” e o capitalismo só conduzem a uma verdadeira independência econômica, social e cultural quando, atrás da industrialização e do crescimento econômico, existe uma vontade nacional que se afirme coletivamente por meios políticos e tome por seu objetivo supremo a construção de uma sociedade nacional autônoma” (FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 172 *apud* SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. *Idem*. p. 88).

<sup>203</sup> FURTADO, Celso. *Um mundo desregulado*. In: Transformações e crise na economia mundial, 1988, p.236 *apud* SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. *Idem*. p. 220

<sup>204</sup> Nota-se que quando os estratos superiores ainda dominam o poder econômico e social – o que ocorre nas fases iniciais do capitalismo – o Estado se curva a esse poder também político, prestando serviços em seu interesse; mas à medida que o capitalismo se desenvolve e os estratos inferiores e intermediários adquirem poder político, os serviços que lhes favorecem se sobrepõem àqueles (PREBISCH, Raúl. *Capitalismo periférico...* p. 83-84). A pulverização do poder tende a ampliar a área de atendimento e interesse do Estado, para sua própria sobrevivência.

<sup>205</sup> “A reflexão de Florestan Fernandes ressalta que o planejamento só pode ser visto como instrumento que assegura o desenvolvimento autodeterminado quando prevalece uma dinâmica de luta de classes baseada em uma lógica de compromisso e de busca do bem comum. Sem isso, a sociedade nacional perde a capacidade de pensar o futuro tendo como referência uma ética de solidariedade entre as classes sociais. Daí a necessidade de que haja um relativo equilíbrio na correlação de forças entre as classes sociais e um circuito político no qual vigorem instrumentos institucionalizados de democratização da sociedade, isto é, no qual prevaleça a tolerância em relação à utilização do conflito como forma legítima de defesa dos direitos à cidadania” (SAMPALIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. *ob. cit.* p. 87).

A ruptura com o capitalismo dependente requer uma estratégia direcionada claramente a esse fim, com algumas premissas que não podem ser relegadas.

A análise do dispositivo deixa bastante clara a intenção do constituinte de afastar as nações e organismos estrangeiros e internacionais, assim como as multinacionais e as transnacionais, dos centros decisórios nacionais. Ainda que mantida a dependência, uma vez que esta não se extingue repentinamente, mas dentro de um processo lento e gradual de readaptação à própria realidade, o Estado recebeu o substrato jurídico que legitima sua atuação no novo sentido proposto.

As disposições constitucionais que regulam a atuação estatal, seja de forma direta, como agente econômico<sup>206</sup>, ou indireta, como agente fiscalizador, normativo ou regulador ou como concessionário ou permissionário de serviço público<sup>207</sup>, tem por escopo, mediato ou imediato, planejar o desenvolvimento, exatamente porque deve ter em vista o atingimento de metas e fins.

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado deverá exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica<sup>208</sup>, para o que lhe compete, ainda nessa função, editar lei que estabeleça as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado<sup>209</sup>.

---

<sup>206</sup> Art. 173, CF.

<sup>207</sup> Art. 175, CF.

<sup>208</sup> Art. 174, caput, CF.

<sup>209</sup> Art. 174, parágrafo primeiro, CF.

A competência legislativa reservada à União em matérias como direito econômico<sup>210</sup> é uma característica que denota a importância conferida à economia nacional, pois a centralização das decisões dessa natureza no âmbito federal tende a fortalecer todas as medidas, decisões e políticas e, por conseguinte, o próprio Estado perante a comunidade internacional.

Por outro lado, a competência concorrente da União, dos Estados-membros e dos Municípios para combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização e promover a integração social de setores desfavorecidos<sup>211</sup>, a despeito de pulverizar as ações e decisões, tende a ser mais eficaz, pois exige conhecimento de situações e circunstâncias pontuais e peculiares, para o que estão mais habilitadas, por razões óbvias, as unidades menores da federação<sup>212</sup>.

Não se pode deixar de mencionar a apropriação das jazidas, inclusive de petróleo e gás natural<sup>213</sup>, dos recursos minerais em geral e dos potenciais de energia hidráulica pela União<sup>214</sup>. Trata-se de riquezas imprescindíveis para o desenvolvimento nacional, especialmente por estarem ligadas à indústria de base e ao aprimoramento tecnológico, verdadeiros motores da expansão quantitativa e qualitativa da industrialização<sup>215</sup> e, portanto, do desenvolvimento.

---

<sup>210</sup> Art. 24, I, CF.

<sup>211</sup> Art. 23, X, CF.

<sup>212</sup> Tanto é importante o conhecimento das peculiaridades locais ou regionais para implementação das políticas corretivas de forma acertada, que a União, para agir em casos tais, poderá, autorizada pelo artigo 43, da Constituição Federal, instituir, mediante lei complementar, regiões administrativas, visando conferir maior efetividade às suas ações para impulsioná-la o desenvolvimento em complexos geoeconômicos e sociais.

<sup>213</sup> Art. 177, CF.

<sup>214</sup> Art. 176, CF.

<sup>215</sup> Essa opção está em franca oposição à postura estatal durante o período liberal, quando esses recursos estavam, quase que em sua totalidade, nas mãos de estrangeiros, que evitavam sua exploração por suas razões: primeiro, para evitar concorrência com as suas próprias reservas, e segundo, para explorá-las quando findas as suas reservas e as de seus concorrentes, para alcance de valores mais expressivos.

Essas disposições, somadas às que compõem as Ordens Econômica e Social, além dos objetivos e fundamentos estatais, no que toca à sua relação de continência com o artigo 219 da Constituição Federal, denotam a amplitude já defendida desta norma.

Sob este aspecto, o mercado interno deixa de ser visto apenas como uma instituição socioeconômica reconhecida e consagrada constitucionalmente e passa a ser considerado o viés ideológico de uma tendência política nacional-desenvolvimentista originada nas doutrinas e lições cepalinas; em síntese, sua integração ao patrimônio nacional passa a determinar a internalização dos centros decisórios, especialmente a nível econômico, conferindo ao Estado a soberania a que faz jus, que deverá ser exercida com efetiva e real independência, seguindo sua autodeterminação.

Isso significa que as ações e decisões estatais e as políticas públicas que implementar não deverão mais estar focadas nos interesses externos, e sim nas necessidades internas de crescimento e desenvolvimento, na realização do bem-estar da população e na essencial evolução tecnológica, de modo a romper com a dependência estrutural internacional apresentada nos últimos séculos e minimizar a vulnerabilidade até então apresentada, para superar o subdesenvolvimento, demonstrando ter aceito o desafio proposto pelo Constituinte.

Inicialmente, requer-se a desarticulação da dependência cultural<sup>216</sup>, com a definição de um estilo de desenvolvimento compatível com as necessidades

---

<sup>216</sup> *“Impõe-se formular a política de desenvolvimento com base numa explicitação dos fins substantivos que almejamos alcançar, e não com base na lógica dos meios imposta pelo processo de*

do conjunto da população e com as possibilidades materiais da economia nacional; deve-se superar o mito do desenvolvimento econômico, o “desenvolvimento recuperador”, pois que este não é fim em si mesmo, mas um processo histórico evolutivo. No plano social, há de se enfrentar o problema do subemprego estrutural, que marginaliza grandes contingentes da população do mercado de trabalho; enfrentar o problema da pobreza absoluta e da forte assimetria na correlação de forças entre trabalho e capital, o que interfere na formação do mercado consumidor. Por fim, constitui elemento básico, a reorganização do sistema econômico, para colocá-lo a serviço do desenvolvimento nacional, para o que a política econômica deve incentivar a formação de um parque industrial diversificado e auto-suficiente voltado para o atendimento interno.

A homogeneização é condição essencial para alcançar a superação do subdesenvolvimento, assim como a criação de um sistema produtivo que seja eficaz e dotado de autonomia tecnológica; este segundo quesito requer, ao mesmo tempo e, portanto, de forma equilibrada e proporcional, a descentralização das decisões (que somente o livre mercado pode assegurar), a ação orientadora do Estado (pautada em uma estratégia previamente concebida) e a exposição do mercado interno à concorrência internacional. Arrematando a constatação, *Celso Furtado* expõe que “também aprendemos que para vencer a barreira do subdesenvolvimento não se necessita alcançar os altos níveis de renda por pessoa dos atuais países desenvolvidos”.<sup>217</sup>

---

*acumulação comandado pelas empresas transnacionais. A superação do impasse com que nos confrontamos requer que a política de desenvolvimento conduza a uma crescente homogeneização de nossa sociedade e abra espaço à realização das potencialidades de nossa cultura” (FURTADO, Celso. Em busca de um novo modelo... p. 36.)*

<sup>217</sup> FURTADO, Celso. *O subdesenvolvimento revisitado. Economia e Sociedade*. Campinas, n. 1, p. 5-20, ago-1992, p. 15 *apud* Sampaio Júnior, Plínio de Arruda. ob. cit. p. 230.

Cumpra aqui anotar que a homogeneização social não tem por escopo a extinção da luta de classes, característica marcante do capitalismo<sup>218</sup> e essencial para o desenvolvimento das forças produtivas<sup>219</sup>, na medida em que consiste em um conflito positivo tendente a melhoria de condições de partes que interagem em pólos opostos mas inseparáveis de um mesmo processo.

Resumindo as idéias lançadas, tem-se que o desenvolvimento nacional é caracterizado pela independência, autonomia, soberania e autodeterminação, pela maximização da eficiência econômica e pela elevação do bem-estar social em um ambiente de efetiva e ampla democracia; estas, entretanto, não são apenas características, como também pré-requisitos imprescindíveis para aquele mesmo processo.

Destacam-se, dois aspectos, que se sobrepõem aos demais justamente pela dificuldade do Estado em fazê-los prevalecer nas suas políticas e

---

<sup>218</sup> “(...) o que caracteriza essencialmente o capitalismo não é a tecnologia nele em regra predominante. Essa aliás constitui uma das balelas da teoria econômica burguesa que assimila capital a instrumentos de produção e, portanto, como corolário, identifica o capitalismo com emprego de técnicas de alto nível. (...). O que define o capitalismo como sistema econômico específico de produção, como se dá com respeito a qualquer outro sistema, são as relações humanas de produção e trabalho, isto é, o complexo de direitos e obrigações que se estabelecem entre os indivíduos humanos participantes das atividades produtivas, e que definem e determinam a posição respectiva desses indivíduos, uns com respeito aos outros.” (SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda Sampaio. *Idem*. p. 84).

<sup>219</sup> “Assim, as pressões, tanto para manter a estrutura de privilégios inerentes à sociedade capitalista para modificá-la, operam convergentemente no sentido de impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas. Essa convergência, contudo, não impede que haja períodos em que prevalecem as pressões no sentido de concentrar a renda e outros em que sejam mais fortes os impulsos em sentido contrário. As contradições entre os interesses dos dois grupos de agentes que equipam o sistema produtivo traduzem-se de um lado na dialética da luta de classes, de outro no desenvolvimento das forças produtivas.” (FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Nacional, 1980, p. 68, apud SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. *Idem*. p. 85).

decisões e por constituírem pré-condições indispensáveis para as demais características e para o próprio desenvolvimento: a autodeterminação e a soberania.

Se, por um lado, “(...) o princípio fundamental do desenvolvimento autodeterminado consiste em graduar o ritmo e a intensidade das transformações capitalistas em função de uma estratégia que permita o máximo controle da sociedade nacional sobre seu destino.”<sup>220</sup>, a soberania, por sua vez, “segundo (Hermann) Heller, é aquela unidade decisória que não está subordinada a nenhuma outra unidade decisória universal e eficaz, capaz de determinar essencialmente por si mesma o uso do poder, sendo criadora suprema de normas e mantendo o monopólio do poder de coerção física legítima.”<sup>221</sup>

Como já apontado acima, essa teorização exerceu forte influência sobre o Constituinte de 1988, que a abraçou e a fez inserir expressamente na Constituição. Dessa forma é que, como já apontado, não foi suficiente a previsão do incentivo do mercado interno<sup>222</sup>, tendo sido imprescindível, aos olhos daqueles que ainda temiam um Estado ao mesmo tempo autoritário (no âmbito interno) e enfraquecido (no ambiente externo), que as claras conseqüências e os objetivos daquela opção fossem expressamente consignados, redundando na eleição da soberania não apenas como um dos fundamentos da República<sup>223</sup>, mas como princípio da ordem econômica nacional<sup>224</sup> e na formal consagração da

---

<sup>220</sup> SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Idem. p. 223.

<sup>221</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção...* p. 119.

<sup>222</sup> Art. 219, CF.

<sup>223</sup> Art. 1º, I, CF.

<sup>224</sup> Art. 170, I, CF.

independência<sup>225</sup> e da autodeterminação<sup>226</sup> como princípio das relações internacionais entabuladas pelo Brasil.

A outra consequência que se extrai dessa leitura decorre do fato de a integração de um bem ao patrimônio histórico e artístico nacional implicar no seu tombamento<sup>227</sup>, a partir do que não poderá, em caso nenhum, ser destruída, demolida ou mutilada, nem, sem prévia autorização especial do órgão competente por sua proteção<sup>228</sup>, ser reparada, pintada ou restaurada<sup>229</sup>.

*Fraçoise Choay*<sup>230</sup> ressalta, inclusive, a necessidade de “*invenção*” de “*arquitetos dos monumentos históricos*”, pessoas especializadas para a sua manutenção e restauração. Fica evidente a existência restrições à utilização e de obrigações quanto à proteção e conservação dos bens integrados a uma das espécies de *patrimônio* aqui tratadas.

Nesse diapasão, a inserção do mercado interno ao patrimônio nacional, além de torná-lo impassível de qualquer forma de internacionalização – repisando e fortalecendo a ideologia adotada, que determina a internalização dos centros decisórios – também deixa patente o inegável interesse que desperta na nação, especialmente pela sua capacidade de definir e projetar o Estado e

---

<sup>225</sup> Art. 4º, I, CF.

<sup>226</sup> Art. 4º, III, CF.

<sup>227</sup> Inscrição do bem ou obra em um dos livros do tombamento: Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Livro do Tombo Histórico; Livro do Tombo das Belas Artes; Livro do Tombo das Artes Aplicadas (art. 4º, do Decreto-Lei nº 25, de 30.11.1937).

<sup>228</sup> O órgão responsável pelo tombamento dos bens nacionais, conforme o artigo 4º, do Decreto-Lei nº 25, de 30.11.1937 é o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

<sup>229</sup> Art. 17, do Decreto-Lei nº 25, de 30.11.1937. Essas restrições se estendem, ainda, à vizinhança, que não poderá “(...) fazer construção que impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncio, cartazes” (Artigo 18, do Decreto-Lei nº 25, de 30.11.1937).

<sup>230</sup> Ob. cit. p 149.

individualizar e identificar o seu povo, pelo fato de conter em si e expor às demais nações, características essenciais desses dois elementos nacionais.

Por fim, decorre da integração do mercado interno ao patrimônio nacional a nova função do Estado, a quem cabe protegê-lo e defendê-lo de qualquer espécie de depredação, inclusive pelos agentes internos, restaurando-o quando necessário, de modo que suas características essenciais e seu valor cognitivo sejam preservados, evitando que, pelos danos sofridos, seja reduzida a importância que têm para a nação e a capacidade de realização dos objetivos sociais, econômicos e culturais, nos níveis individual, coletivo e estatal.

A introdução da norma confere outra feição à realidade socioeconômica nacional e à economia desenvolvida pelos agentes que atuam no mercado, pois condicionam as atividades, as decisões, as políticas, as medidas a serem tomadas e ainda exigem uma postura positiva de todos – Estado e particulares – no sentido de implementar as diretrizes então estabelecidas em nível constitucional.

Na mesma esteira, são percebidas mudanças também no plano jurídico-legal, ao ser viabilizada a exigibilidade de reparação de danos e responsabilização por ações lesivas ao patrimônio nacional, não se descartando, ainda, a possibilidade de propositura, por analogia e extensão, de ação civil pública<sup>231</sup>, cuja finalidade é justamente a reparação de danos morais e patrimoniais

---

<sup>231</sup> Lei nº 7.347, de 24.07.1985.

a bens de interesse difuso e coletivo e outros bens tombados<sup>232</sup>, dentre outros objetos tutelados.

A essencialidade do mercado interno para a nação, como meio promissor de superação do subdesenvolvimento e sua importância para a identificação, exposição, identidade e individualidade do Estado e do povo autoriza, inclusive, a apresentação de arguição de descumprimento de preceito fundamental<sup>233</sup>, consistindo este (o preceito fundamental) no fato de o desrespeito às premissas estampadas no artigo 219 constituírem ofensas – diretas – a princípios constitucionais, dentre os quais se destacam autonomia, soberania, autodeterminação, além dos demais relacionados, principalmente, nos artigos 1º, 3º, 170 e 193, da Constituição Federal, cuja relação com aquele artigo 219 já foi demonstrada anteriormente.

Nesse ínterim, é preciso ressaltar que os princípios e preceitos mencionados não de ser vistos como fundamentais, na medida em que constituem o sustentáculo para impulsionar o país à superação do subdesenvolvimento – medida crucial para que se alcancem os objetivos estatais.

Constata-se que a regra estampada no artigo 219 da Constituição Federal produz, desde já, efeitos bastante sensíveis na realidade fático-jurídica nacional. Essa assertiva requer, entretanto, uma análise mais acurada acerca da efetividade desse dispositivo, a partir do que poder-se-á afirmar sua real eficácia.

---

<sup>232</sup> Art. 1º.

<sup>233</sup> Art. 102, § 1º, CF.

## 5 EFETIVIDADE DO ARTIGO 219 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição de 1988 foi promulgada ao fim de um período conturbado da História nacional, durante o qual a sociedade e a política haviam passado por diversos episódios que afloraram mazelas e deixaram patente a necessidade de um Estado bem estruturado, mas, ao mesmo tempo, jungido à legalidade de um texto normativo íntegro que refletisse os anseios dos diversos grupos que compunham a população.

Nesse clima, *José Afonso da Silva*<sup>234</sup> vaticinou:

*A Nova República pressupõe uma fase de transição, com início a 15 de março de 1985, no qual serão feitas 'com prudência e moderação', as mudanças necessárias: na legislação opressiva, nas formas falsas de representação e na estrutura federal, fase que 'se definirá pela eliminação de resíduos autoritários', e o que é mais importante 'pelo início decidido e corajoso, das transformações de cunho social, administrativo, econômico e político que requer a sociedade brasileira'. E, assim, finalmente, a Nova República 'será iluminada pelo futuro Poder Constituinte, que, eleito em 1986, substituirá as malogradas instituições atuais por uma Constituição que situe o Brasil no seu tempo, prepare o Estado e a Nação para os dias de amanhã.*

O texto constitucional foi então elaborado de modo a fornecer as condições necessárias para as mudanças na legislação opressiva, para a eliminação dos resíduos autoritários vividos durante o militarismo e, principalmente, pelo início de transformações sociais, administrativas, econômicas e políticas pela sociedade brasileira.

---

<sup>234</sup> *Curso de direito constitucional...* p. 88.

O texto apresentou algumas características marcantes; assim, da mesma forma que apresentou um caráter analítico, com normas de elevada densidade semântico-normativa, também mostrou uma faceta eminentemente principiológica e outra programática, cujas pretensões eram, respectivamente, informar e conformar a atividade estatal.

A partir do momento em que foram fixadas metas a serem perseguidas, o Constituinte pôs de lado o modelo clássico da constituição-garantia, que simplesmente estabelecia os limites do poder e os direitos fundamentais, protegendo a sociedade do Poder Público, passando a refletir o espírito de uma *constituição-plano*, ou uma *constituição dirigente*.

Ficou nítida a intenção da Assembléia Constituinte de configurar a atividade do Estado no sentido de envidar os seus esforços e direcionar a sua atuação para o desenvolvimento cultural e sócio-econômico da população, para o bem-estar e para o progresso e a autonomia tecnológica, medidas essas que, respeitando os fundamentos republicanos eleitos<sup>235</sup>, teriam o condão de impulsionar o desenvolvimento nacional na direção dos objetivos delineados<sup>236</sup>, não sem a observância e o respeito aos limites impostos.

Seria preciso, para tanto, elaborar um texto normativo, cujas prescrições fossem responsáveis por definir metas e opções ideológicas capazes de

---

<sup>235</sup> Soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político – art. 1º, CF.

<sup>236</sup> Construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação – art. 3º, CF.

condicionar todo o sistema normativo e a atuação pública e, portanto, amplas e abstratas, e ainda assim alcançasse efetividade prática densa o suficiente para impulsionar a realização dos objetivos pretendidos.

De nada adianta a vontade social que impulsiona os trabalhos da Assembléia Constituinte, que não poderá alcançar os resultados esperados, se a norma não tiver efetividade, ou seja, não produzir seus efeitos na realidade fática. Contudo, qualquer que seja a densidade semântico-normativa do dispositivo, haverá, sempre, um campo de incidência, no qual se fará efetivo e produzirá resultados os, ainda que mediatos<sup>237</sup>, esperados pelo constituinte e pela sociedade<sup>238</sup>.

Deve estar claro desde já que não há normas constitucionais desprovidas de eficácia e aplicabilidade; dependendo da sua densidade e do seu conteúdo, da vinculatividade de seus preceitos é que se poderá determinar seu maior ou menor grau de imperatividade fático-jurídica. A decisão caberá ao intérprete e ao aplicador<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> “(...) os fins mediatos do constituinte confundem-se com as crenças, valores, ideais que fundamentam e orientam a base ideológica e a meta política dos autores da Constituição” e “(...) os objetivos imediatos relacionam-se, em sua expressão normativa, com cláusulas de competência que estabelecem aos poderes públicos o cumprimento de certos atos em função da realização de obras, serviços ou da realização de políticas públicas próprias das faculdades privativas desses poderes”. (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 117).

<sup>238</sup> “A concretização ou a efetividade da norma constitucional, no sentido da sua real observância, é o grande problema que aflige o estudioso Direito Constitucional, o que não impede afirmar que não existem normas constitucionais destituídas de eficácia, mesmo reconhecendo que elas diferem entre si em estrutura e possibilidade de aplicação. Porém, o mais importante a observar é que, mesmo aquelas que necessitam de normas regulamentadoras integrativas e, mais ainda, as que determinam um programa de ação para o Estado, um norte a atingir, possuem campo próprio de eficácia, e é dentro desse campo que procuraremos situar nosso estudo.” (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Idem*. p. 94).

<sup>239</sup> Meirelles Teixeira impõe que “(...) cumpre ao intérprete e aplicador da Constituição procurar sempre dar aos dispositivos desta o máximo de efeitos possível”, sob pena de transformá-la em uma burla, engodo.” (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Idem*. p. 140)

É nesse sentido que conclui *Luís Roberto Barroso* ao afirmar que, embora resulte de um impulso político, a Constituição vigente é um documento jurídico e as normas que a integram não são meras opiniões, aspirações ou plataforma política; ao contrário, são instrumentos práticos que o homem elabora para que produzam efeitos na realidade social<sup>240</sup>.

### 5.1 Enquadramento normativo

Atendendo essa pretensão, a Constituição Federal de 1988 foi elaborada com caráter Constitutivo Dirigente, uma carta aberta e normativa, direcionada ao futuro, não conformadora da ordem do *status quo* de sua promulgação, buscando uma transformação social em consonância com a função promocional do Direito.

Diz-se, assim, dirigente, a Constituição que estabelece os fins a serem perseguidos e às vezes, até mesmo balizam os meios para tal busca e realização, prevalecendo, para tanto, as normas programáticas<sup>241</sup> e valores informativos que mostram a tendência a ser adotada pelo Estado no desempenho das atividades que lhe foram atribuídas pelo mesmo texto normativo.

O contexto em que surgiu essa nova espécie constitucional elucida o seu conteúdo e torna mais clara sua principal característica. Ao fim de um dos

---

<sup>240</sup> *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 222.

<sup>241</sup> Os dispositivos constitucionais, em especial os que se referem aos direitos dos cidadãos e às obrigações do Estado, como já apontado acima (nota de rodapé 176) podem caracterizar-se como exigíveis desde já ou como metas a serem perseguidas, sendo classificáveis da seguinte forma: (a) normas programáticas; (b) normas de organização; (c) garantias institucionais; (d) direitos subjetivos públicos.

períodos mais conturbados da História recente, em que ocorreu a revolução industrial<sup>242</sup>, duas guerras mundiais e a devastação econômica que se propagou pelo planeta com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, era imperiosa, em todos os cantos, a reconstrução social e econômica de incontáveis nações, que foram afetadas, com maior ou menor intensidade, e até arrasadas por conta daqueles eventos; despontaram os direitos culturais, sociais e econômicos dos povos, que exigiram, para sua efetividade, prestações positivas do Estado.

Todos os abalos sociais e econômicos ocasionados levaram as Constituições a adotarem nova postura, passando a contemplar em seu bojo direitos sociais e econômicos, prevendo uma outra organização econômica em substituição à liberal até então predominante no Ocidente, assim como metas a serem buscadas pelo Estado visando à reconstrução nacional. A disparidade que se fez presente passou a “(...) exigir uma atitude nova de cada Estado para a defesa do equilíbrio da sua economia interna e da sobrevivência no conjunto mundial dos interesses mercantis.”<sup>243</sup>

Emerge daí a Constituição Constitutiva ou Dirigente, que alarga as funções do Estado, conferindo-lhe fins econômicos e sociais vinculantes, inclusive

---

<sup>242</sup> O grande desenvolvimento industrial do início do século XIX gerou um novo problema: o do proletariado industrial, agrícola e pastoril, que passou a reclamar seus direitos econômicos e sociais, o que pressupunha a limitação do poder no patronato. A Revolução Industrial, desse mesmo período, introduziu a economia de escala propiciando a formação de monopólios e oligopólios, cujo poder de determinação no mercado acabava por comprometer a sua livre condução pretendida pelo liberalismo. Não se pode esquecer que os Estados liberais e totalitários instalados em decorrência da nova ordem constitucional não tinham qualquer preparo para esse tipo de atitude e posicionamento, até porque, além de limitados pelas Cartas Políticas, eram eles que sustentavam os privilégios de uma classe minoritária que circundava o poder e, em última instância, o sustentava, em uma perfeita simbiose.

<sup>243</sup> M. SEABRA FAGUNDES, p. 159 a 173, p. 160, in CAVALCANTI, Themístocles Brandão e outros. *Estudos sobre a Constituição de 1967*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

no âmbito da política, que deixa, com isso, de ser um “*domínio juridicamente livre e constitucionalmente desvinculado*” e passou a sofrer limitações e imposições<sup>244</sup>.

As novas necessidades sociais promoveram a evolução do constitucionalismo; as Constituições Liberais, que apenas estruturavam o Estado e salvaguardavam as liberdades dos cidadãos não correspondiam às expectativas vigentes. O *government by law* não era suficiente.

As Constituições Sociais Constitutivas marcaram a passagem do Estado Liberal, eqüidistante da sociedade e da economia, para o Estado Social, ao qual cabiam prestações positivas, por meio de políticas públicas, passando a ser vedada sua omissão, antes elemento fulcral do sistema; nesse momento, o domínio socioeconômico já estava reconciliado com o Estado, e exigia sua intervenção, pois não bastava a garantia dos direitos individuais civis e políticos, mas também era necessária a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, recém reconhecidos.

Para essa nova postura esperada do Estado, era preciso que adotasse uma postura positiva e pró-ativa e, portanto, tornara-se imprescindível, a determinação de metas a serem perseguidas, de modo que as políticas não fossem fruto de um jogo de interesses e oportunismos, mas desenvolvidas com o propósito de realização dos objetivos constitucionais.

Esse novo modelo ficou conhecido como “Constituição-plano” ou “Constituição-dirigente” que, na lição de *J.J. Gomes Canotilho*<sup>245</sup>, é a que busca

---

<sup>244</sup> PIOVESAN, Flávia. *Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 40.

orientar a atuação governamental, mais do que organizar o governo e limitar seu poder, modelo que está relacionado com uma transformação da sociedade, buscando proporcionar-lhe condições para o desenvolvimento e o bem-estar.

*Flávia Piovesan, amparada na lição de Antonio Enrique Pérez Luño ensina que os valores constitucionais têm uma tripla dimensão; a primeira, fundamentadora, que constitui o núcleo básico de todo o sistema jurídico-político; a segunda, orientadora, que fornece as metas predeterminadas e, desde já, torna ilegítimas disposições que persigam fins distintos ou obstaculizem a consecução dos objetivos enunciados pelo sistema axiológico; a terceira e última, crítica, que serve de parâmetro para a valoração da interpretação de atos ou condutas. Deixa claro que “(...) os valores constitucionais compõem, portanto, o contexto axiológico fundamentador ou básico para a interpretação de todo o ordenamento jurídico; o postulado-guia para orientar a hermenêutica teleológica e evolutiva da Constituição; e o critério para medir a legitimidade das diversas manifestações do sistema de legalidade”<sup>246</sup>.*

Diante dessa repartição de dimensões de uma norma, constata que o advento das Constituições Sociais – reconhecidas pela definição de programas e fins – aguçou as discussões sobre a problemática da aplicabilidade das normas constitucionais, o que gerou uma repercussão negativa a respeito da eficácia de determinados preceitos. Mas, em uma postura lúcida, determina que “(...) cabe ao constitucionalismo contemporâneo concentrar-se em investigar e determinar a eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, a fim de que todos os

---

<sup>245</sup> *Direito Constitucional...*

<sup>246</sup> *Proteção judicial contra omissões...* p.41-42.

*dispositivos constitucionais tenham valor normativo e eficácia vinculante, sob pena de admitir a quebra da unidade normativa constitucional*<sup>247</sup>.

A adoção de um modelo de Constituição-dirigente não implica em maior ou menor efetividade de suas normas, pois é caracterizado por visar à transformação da sociedade, da realidade social, econômica e política do Estado em que passar a vigorar. Sua influência precípua é informar, orientar e conformar a atividade estatal, de modo que sua atuação se dê no sentido de implementar as mudanças propostas.

A presença do artigo 219 em uma Constituição Dirigente não implica, em inefetividade; ao contrário a oponibilidade das suas prescrições ao Estado tem vigor e veda que suas ações sejam executadas e suas decisões tomadas em qualquer sentido que contrarie as mudanças sociais, econômicas e políticas estabelecidas, orientação essa que alcança toda a ordem econômica e social da realidade.

O mito da inefetividade decorre do fato de as Constituições dessa espécie apresentarem uma tendência de abrigar normas de caráter programático<sup>248</sup>, que são *“(...) aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça diretoras, pelas quais se hão de*

---

<sup>247</sup> PIOVESAN, Flávia. Idem. p. 52-53.

<sup>248</sup> Correspondem aos “*compromissos dilatatórios*” da Constituição de Weimar que, no entender Gilberto Bercovici “*(...) representam, na verdade, apenas uma vitória tática obtida pela coalizão de partidos em um momento favorável, cujo objetivo é preservar seus interesses particulares contra as variáveis maiorias parlamentares*”. (*Constituição e estado de exceção...* p. 31). O autor também expõe o entendimento de Carl Schmitt a respeito de tais normas, para quem representam mero fruto de disputas partidárias.

*orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são programas dados à sua função*<sup>249</sup>.

*José Afonso da Silva, no mesmo sentido, propõe que as normas programáticas são “(...) aquelas normas constitucionais com as quais um programa de ação é assumido pelo Estado e assinalado aos seus órgãos, legislativos, de direção política e administrativos, precisamente como um programa que a eles incumbe a obrigação de realizar nos modos e nas formas das respectivas atividades*<sup>250</sup>.

Ainda tratando da definição, conforme *J. H. Meirelles Teixeira*, são

*programáticas aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.*<sup>251</sup>

A relevância desse estudo reside, conforme se deduz das noções acima expostas, em três pilares: diz-se que a Constituição Federal de 1988 está repleta de normas de intenção, como se não fossem jurídicas e imperativas<sup>252</sup>; tais normas traduzem elementos sócio-ideológicos da Constituição onde se acham os direitos sociais, econômicos e culturais; e o mais importante, indicam os fins e objetivos do Estado, o que importa definir o sentido geral da ordem jurídica.

<sup>249</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*, tomo I, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970, p. 126-127.

<sup>250</sup> SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade...* p. 137-138.

<sup>251</sup> SILVA, José Afonso. *Idem.* p. 138.

<sup>252</sup> Nesse sentido, cf. CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *ob. cit.* p. 1.050-1.051 e BASTOS, Celso. *ob. cit.* p. 127-134.

*José Afonso da Silva*<sup>253</sup>, na monografia sobre o tema da aplicabilidade das normas constitucionais, parte da premissa que, dentro da classificação que elaborou, as normas em questão estariam caracterizadas como sendo de eficácia limitada, ou seja, *a princípio*, seriam dependentes de regulamentação posterior, infraconstitucional, para que fosse viabilizada sua executoriedade.

*Raul Machado Horta* começa a esclarecer a questão ao anotar que “(...) *a aplicabilidade imediata da norma programática, que a doutrina contemporânea proclama, é questão diversa da exigibilidade por si mesma da norma constitucional.*”<sup>254</sup> Aquela está relacionada com o direito objetivo de atuação estatal e esta, com o direito subjetivo do cidadão.

Na seqüência, *Luís Roberto Barroso*<sup>255</sup> aprofunda a análise acerca da força vinculante que autoriza a imediata aplicabilidade dessa espécie normativa. Esclarece que diversos autores têm uma “(...) *visão crítica (...), por certo, influenciada pelo que elas representavam antes da ruptura com a doutrina clássica, em que figuravam como enunciados políticos, meras exortações morais, destituídas de eficácia jurídica*”; mas deixa claro que, hoje em dia, as normas programáticas possuem “(...) *valor jurídico idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição, como cláusulas vinculativas, contribuindo para o sistema através dos princípios, dos fins e dos valores que incorporam.*”

<sup>253</sup> *Aplicabilidade...* p. 135 e ss.

<sup>254</sup> *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 223/224; *apud* SANTOS, Marcos André Couto. *A efetividade das normas constitucionais: as normas programáticas e a crise constitucional*. **Jus navigandi**, Teresina, a.8, n. 204, 26 jan. 2004. Disponível em <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4731>. Acesso em: 26 abr. 2004, p. 6.

<sup>255</sup> *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 115.

Se as normas programáticas impõem limites à autonomia de determinados sujeitos e se ditam comportamentos públicos em função de interesses a serem regulados, nisso reside sua imperatividade; a situação que criam não é de mera expectativa, mas de efetiva vantagem em favor de todos que podem se beneficiar de pelo menos um de seus desdobramentos. Este já é um vínculo jurídico inequívoco e suficiente para caracterizar a bilateralidade atributiva das normas de direito<sup>256</sup>.

*José Afonso da Silva*, com base nas lições de *Canotilho*, conclui que as normas programáticas são vinculantes e fundamentam, originariamente, os direitos sociais, econômicos e culturais que estabelecem em seu bojo, e sua força dirigente é determinante, inverte o objeto clássico da pretensão jurídica fundada em direito subjetivo: de uma pretensão de omissão dos poderes públicos, passa-se a uma proibição de omissão, com o nascimento do direito a exigir (não juridicamente, salientam) que o Estado intervenha ativamente para assegurar prestações aos cidadãos<sup>257</sup>.

O que se conclui é que, mesmo aceitando o critério da densidade normativa como decisivo para determinar a eficácia da norma, o mesmo não pode ser tido por exclusivo pois, caso a caso, com base no conteúdo concreto da norma,

---

<sup>256</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade...* p. 154.

<sup>257</sup> "...o fato de dependerem de providências institucionais para sua realização não quer dizer que não tenham eficácia. Ao contrário, sua imperatividade direta é reconhecida, como imposição constitucional aos órgãos públicos. São, por isso, também aplicáveis nos limites dessa eficácia...". (SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade...* p. 155)

será possível determinar sua carga eficaz pelo fato de inexistirem regras na Constituição desprovidas de conteúdo normativo.<sup>258</sup>

Já é possível extrair algumas características básicas das normas programáticas: seu objeto é a disciplina dos interesses econômicos e sociais; não tiveram força suficiente para se desenvolver integralmente, sendo acolhidas, ao menos a princípio, como programas a serem realizados pelo Estado, por meio de leis e outras medidas; e, arremata *José Afonso da Silva*, pontuando “*são normas de eficácia reduzida, não sendo operantes relativamente aos interesses que lhes constituem objeto específico e essencial, mas produzem importantes efeitos jurídicos*”<sup>259</sup> e se manifestam como critérios hierárquicos de valor a orientar a atividade de interpretação e aplicação do direito<sup>260</sup>.

Com essas características, é possível distinguir dois tipos de normas programáticas: as de *simples escopo*, “*(...) que prescrevem aos órgãos estatais certo fim mais ou menos específico a alcançar, cabendo aos próprios órgãos a liberdade de adotar os meios que julgarem mais idôneos nesse sentido*” e as que, “*(...) ao*

---

<sup>258</sup> “O mais importante no posicionamento de Ingo Wolfgang SARLET, que defende, em apoio à formulação de Meirelles TEIXEIRA e arrimo nas lições de CRISAFULLI, a sistematização binária, distinguindo as normas de eficácia plena das de eficácia limitada ou reduzida, é que, mesmo aceitando o critério da densidade normativa como fator decisivo, assume que este não é exclusivo, para a graduação da eficácia das normas constitucionais. O que equivale dizer que todas as normas constitucionais são sempre dotadas de um mínimo de eficácia, que varia conforme o seu grau de densidade ou de sua suficiente normatividade.

Outro não é o entendimento de GARCÍA DE ENTERRIA, que, reconhecendo o caráter vinculante reforçado e geral das normas constitucionais, sustenta que na Lei Fundamental não existem declarações destituídas de conteúdo normativo, sejam elas oportunas ou inoportunas, felizes ou desafortunadas, precisas ou indeterminadas, pois que só o conteúdo concreto da norma é que poderá precisar qual o alcance de sua carga eficaz, considerado cada caso.” (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. ob. cit. p. 114-115)

<sup>259</sup> SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade...* p. 150-151.

<sup>260</sup> Essas normas “*(...) se manifestam exatamente como aqueles critérios hierárquicos de valor sobre os quais está fundada e pelos quais se inspira a ordem jurídica positiva, de que deve servir-se o juiz para resolver o caso submetido à sua jurisdição, como todo intérprete aplicador do direito objetivo*”. Até porque, conforme o artigo 5º, da LICC, “*na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum – justamente os objetos das normas programáticas*”. (SILVA, José Afonso. *Idem* p. 158).

*prescreverem o fim a atingir, indicam, outrossim, ao menos em linhas gerais, os meios aptos a isso, limitando, pois, o âmbito de discricionariedade legislativa”.*<sup>261</sup>

Qualquer deles, entretanto, está apto a produzir efeitos na realidade socioeconômica, especialmente na atividade estatal; de forma menos ou mais incisiva, sua eficácia é sentida pelo Estado, que perde parte de sua liberdade de atuação, que passou a ser condicionada pelos preceitos constitucionais. E essa é a imperatividade de que se fala.

Ainda que a norma claramente exija lei regulamentadora posterior, não se pode esquecer que os dispositivos não estão isolados no texto constitucional; ao contrário, compõem um sistema, cuja interpretação favorece sua eficácia, na medida em que integra conceitos e ideologias, tornando mais claras as pretensões sociais e as responsabilidades dos poderes públicos<sup>262</sup>.

A doutrina é assente, contudo que, quanto à garantia de direitos subjetivos, prevalece a posição defensiva no sentido de que as normas programáticas não são responsáveis por conferi-los aos jurisdicionados; seus efeitos limitam-se a um aspecto negativo, conforme o qual se exige do Poder Público que se abstenha da prática de atos que atentem contra os ditames dos seus programas

---

<sup>261</sup> Valendo-se da classificação elaborada por CRISAFULLI, SILVA, José Afonso. Idem. p. 138.

<sup>262</sup> “Sendo também dotadas, ao menos, de um mínimo de eficácia, regem, até onde possam (por si, ou em coordenação com outras normas constitucionais), situações, comportamentos e atividades na esfera de alcance do princípio ou esquema que contêm, especialmente condicionando a atividade dos órgãos do Poder Público e criando situações jurídicas de vantagens ou de vínculo.” (SILVA, José Afonso. Idem. p. 164)

normativos, e a outro, positivo, que impõe ao Estado atuar no sentido de implementar as metas traçadas em seu texto.<sup>263</sup>

A Constituição econômica constitui exemplo típico dessas características e conceitos que estão expostos; suas normas eminentemente programáticas não são meros instrumentos de governo e, além disso, enunciam diretrizes, programas e fins da política econômica a serem realizados pelo Estado e pela sociedade<sup>264</sup>. A aplicabilidade dessas normas decorre exatamente da sua conceituação como estatuto elaborado de modo a instituir uma determinada forma de organização e funcionamento, fornecendo os elementos definidores do respectivo sistema econômico.

Pela clareza de exposição, vale a pena transcrever a conclusão de *José Afonso da Silva*<sup>265</sup> acerca da eficácia jurídica imediata, direta e vinculante das normas programáticas<sup>266</sup>, que se pode verificar nos seguintes casos:

---

<sup>263</sup> Em síntese, Luís Roberto Barroso traz objetivamente os efeitos que geram as normas programáticas, atestando a sua efetividade/concretização. Os efeitos imediatos destas normas são: *"a) revogam os atos normativos anteriores que disponham em sentido colidente com o princípio que substanciam; b) carregam um juízo de inconstitucionalidade para os atos normativos editados posteriormente, se com elas incompatíveis. "Quanto ao ângulo subjetivo, as normas programáticas conferem ao jurisdicionado direito a: a) opor-se judicialmente ao cumprimento de regras ou a sujeição a atos que o atinjam, se forem contrários ao sentido do preceptivo constitucional; b) obter, nas prestações jurisdicionais, interpretação e decisão orientadas no mesmo sentido e direção apontados por estas normas, sempre que estejam em pauta os interesses constitucionais por ela protegidos". (O direito constitucional e a efetividade... p. 117).*

<sup>264</sup> Diferem das constituições estatutárias que, em sua ordem econômica, caracterizam-se por apenas retratar, de certa forma, a ordem econômica já praticada no mundo real, recepcionando-a.

<sup>265</sup> *Aplicabilidade...* p. 164.

<sup>266</sup> Nesse mesmo sentido, mas em menor extensão, J. J. Gomes CANOTILHO, para quem *"(...) a positividade jurídico-constitucional das normas programáticas significa fundamentalmente: (1) vinculação do legislador de forma permanente, à sua realização (imposição constitucional); (2) vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-las em consideração como directivas materiais permanentes, em qualquer dos momentos da actividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); (3) vinculação na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos actos que as contrariam"*. (ob. cit. p. 1.050-1.051).

*I – estabelecem um dever para o legislador ordinário; II – condicionam a legislação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que a ferirem; III – informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem-comum; IV – constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; V – condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário; VI – criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou desvantagem.*

As Constituições Dirigentes também são marcadas pela elevada quantidade de normas que carregam verdadeiros princípios, “*ordenações que se irradiam e imantam sistemas*”, “*núcleos de condensações, nos quais confluem valores e bens constitucionais*”.<sup>267</sup>

Os princípios são ferramentas de tensão e intenção às quais o ordenamento jurídico se reporta. Sua carga político-ideológica deve refletir a realidade vivida em sociedade, com seus medos, anseios, fantasias, preconceitos. Os princípios são e devem ser imbuídos de conteúdo ideológico, mas não só isso. Devem ser capazes de propiciar a realização e concretização dos fundamentos do Estado<sup>268</sup>.

Os governos totalitários do século passado utilizaram-se se expedientes assim, especialmente os nacionais socialistas, amparados no mito da inefetividade, que também persegue os princípios; é necessário, entretanto, que o

<sup>267</sup> SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade...* p. 142.

<sup>268</sup> Os princípios constitucionais não se devem prestar à mera contemplação dos intérpretes, simplesmente refletindo a ideologia que carrega; antes, deve se por à observância do Poder Público e de todos os que se submetem à sua ordem. É imperioso ter-se “*redobrado cuidado para que os princípios não se diluam em retórica vã ou ludibriante, com que se mostrariam atados ainda à ultrapassada concepção que não lhes reconhecia caráter normativo (mas, os via, isto sim, como meras diretivas), numa tentativa intencional de tornar inócuos os valores neles consagrados, subtraindo-lhes as virtudes que uma identificação autenticamente jurídica pode proporcionar*”. (ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 78)

estado assuma as suas decisões políticas fundamentais, expressas pelos princípios constitucionais e extrair do discurso destes todo apelo argumentativo, sem se deixar iludir pelos desvios retóricos<sup>269</sup>.

Paulo Bonavides<sup>270</sup> acentua que, no auge do reconhecimento da força normativa dos princípios, eles vêm “(...) perdendo, desde já, grande parte daquela clássica e alegada indeterminação, habitualmente invocada para retirar-lhes o sentido normativo de cláusulas operacionais”, uma vez admitidos como “normas das quais se retirou o conteúdo inócuo de programaticidade, mediante o qual se costumava neutralizar a eficácia das Constituições em seus valores reverenciais, em seus objetivos básicos, em seus princípios cardeais.”

Especificamente quanto a estes, não há dúvida de sua ascendência axiológica e funcional sobre as demais normas; este, aliás, o fundamento da modalidade de eficácia interpretativa. O mesmo acontece quando uma determinada norma matriz lógica funciona como desdobramento de uma série de outras normas ao longo do texto constitucional.

---

<sup>269</sup> Na lição de Carmem Lúcia Antunes ROCHA, “A principiologia constitucional impotente, vale dizer, carente da potencialidade jurídica que lhe é própria, não parece ter sido mais que uma etapa na qual os eventuais detentores do poder, ágeis em abortar qualquer tentativa de permitir reivindicações, para eles afoitas e modificativas do pólo garantidor do poder em suas mãos, tentaram – e, até certo ponto, conseguiram – que o canto e pranto das praças fossem introduzidos nos salões do poder, mas sem qualquer força efetiva para modificar os passos da história que eram por eles ditados. O brado pela mudança no Estado calava-se pela pseudoconcessão do pleito social quando o que se pretendia era estampado como princípio constitucional. Mas nada mudava, quando a principiologia era guardada constitucionalmente como norma sem aplicação coercitiva e imediata”. (Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 43; apud ROTHENBURG, Walter Claudius. Idem. p. 78-79).

<sup>270</sup> Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 231 e 257; apud ROTHENBURG, Walter Claudius. Idem. p. 79.

Os princípios estão dentre as normas em relação às quais, muitas vezes, a doutrina e a jurisprudência não reconhecem a eficácia positiva ou simétrica, embora elas não tenham merecido qualquer referência expressa quanto à sua eficácia jurídica por parte do legislador. O primeiro critério que orienta a identificação das modalidades de eficácia jurídica associadas às normas diz respeito ao que se pode denominar “*fundamentalidade social da circunstância social por ela regulada*”<sup>271</sup>, ou seja, seu grau de importância e relevância social. O segundo critério é a importância determinada pelo próprio ordenamento.

Especialmente relacionadas com as normas princípio da Constituição, existem três modalidades de eficácia jurídica, descritas por Ana Paula Barcellos: negativa, que autoriza a declaração de invalidade de normas e atos que contravenham aos efeitos pretendidos pela norma; vedativa de retrocesso, que pressupõe que os princípios constitucionais que cuidam especialmente dos direitos fundamentais são concretizados por normas infraconstitucionais, e que um dos efeitos pretendidos é a progressiva ampliação de tais direitos, ao mesmo tempo em que propõe que se possa exigir do Judiciário a declaração de invalidade da revogação de normas que, ao regulamentarem aqueles direitos, concedessem ou ampliassem seu rol ou abrangência, sem a respectiva edição de norma substitutiva que garantisse, no mínimo, o mesmo; e interpretativa, pela qual se pode exigir do Judiciário que as normas de hierarquia inferior sejam interpretadas de acordo com as de hierarquia superior a que estão vinculadas<sup>272</sup>.

---

<sup>271</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 85.

<sup>272</sup> Aí reside a importância do princípio, um “(...) *mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido*

O artigo 219, da Constituição Federal de 1988, apresenta elementos que denotam sua auto-aplicabilidade, assim como características que conduzem o intérprete a tomá-lo por norma programática ou por norma-princípio, o que não impede que seus preceitos irradiem pelo sistema. Fato é que exerce efetiva ascendência sobre os demais dispositivos, o que decorre da declaração contida em sua redação, da amplitude de seu conteúdo e da carga político-ideológica que carrega.

## **5.2 Efetividade do artigo 219 – implicações na realidade fático-jurídica.**

O artigo 219 estabelece que “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal”.

A elaboração do dispositivo, como visto, teve por escopo chamar a atenção do Estado para a necessidade e imprescindibilidade de uma especial dedicação de sua parte para o mercado interno nacional, vedando sua internacionalização para o fim de afastar os centros decisórios político-econômicos da influência estrangeira e determinando sua preservação no âmbito interno, de modo que se torne viável e possível a superação do subdesenvolvimento estrutural e arraigado que assola a sociedade e a economia nacionais. A par desses preceitos, foi-lhe outorgada a tarefa de incentivar aquele mesmo mercado interno, por meio de políticas públicas (especialmente sociais e econômicas) que viabilizem o

---

*harmônico*”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Criação de secretarias municipais*, RDP, n. 15, jan./mar 1971 e *Curso de direito administrativo*, pp. 450 e 451; *apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional...* p. 92).

desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, elementos essenciais à consecução do objetivo principal.

O artigo 219 da Constituição Federal possui, em verdade, duas disposições distintas, que se entrelaçam pela interdependência necessária para realização dos fins, mas autorizam uma interpretação individualizada no que toca à sua aplicabilidade.

A integração do mercado interno ao patrimônio nacional é norma eminentemente declarativa, cujos efeitos são sensíveis de imediato, sem que se mostre preciso a regulamentação posterior. As limitações e imposições decorrentes dessa prescrição são aplicáveis desde a promulgação constitucional, não bastando, para seu atendimento, uma postura omissiva que assim não contrarie a regra; é imperiosa a estrita observância pelo Estado e pelos operadores do Direito dos seus ditames, mas de tal forma que as ações e decisões que dali decorrerem sejam comissivas e pautadas nas determinações normativas, com obediência aos seus preceitos e objetivos declarados.

Decorre dessa característica de auto-aplicabilidade, a imputação aos destinatários constitucionais do ônus de adotar posturas condizentes com a proteção, resguardo e restauração do mercado interno, defendendo-o de qualquer ameaça à sua integridade.

Por outro lado, o artigo 219 da Constituição Federal também pode ser visto como mais uma meta proposta pelo Constituinte; consideradas as razões e objetivos que culminaram com o reconhecimento e a consagração jurídica do mercado interno, e os fins sugeridos a partir do seu incentivo, não se pode fugir da característica programática da norma.

A programaticidade que também marca o dispositivo central deste estudo, requer uma análise específica, com base em suas disposições, para que seja possível se aproximar de uma conclusão acerca da sua efetividade<sup>273</sup>, dos resultados que é capaz de produzir na realidade fático-jurídica e no ajustamento da conduta dos destinatários aos seus preceitos<sup>274</sup>.

Os princípios e regras insertos nos demais dispositivos que tratam das ordens econômica e social, inclusive aqueles que dispõem sobre os fundamentos, os objetivos e as relações internacionais, além dos que se encontram esparsos no ordenamento, mas estão integrados, materialmente, àquelas ordens,

---

<sup>273</sup> Lembrando que, em suma, as “(...) normas são efetivas quando, tecnicamente, podem ser aplicadas e exigidas dentro dos limites do sistema legal. De um ponto de vista menos jurídico e mais sociológico, essas prescrições são efetivas quando encontram na realidade socio-econômica as condições políticas, culturais e ideológicas para sua aceitação e cumprimento por parte de seus destinatários. Essa distinção é bastante esquemática – na realidade, longe de se excluírem, as duas definições de eficácia se justapõem: deste modo, uma ordem jurídica não se torna eficaz apenas porque é um sistema de regras internamente coerente, em termos lógico-formais, ou porque está sustentado no monopólio da força por parte do Estado, graças às forças policiais encarregadas da segurança pública; ela também se torna eficaz porque os cidadãos incorporam em suas consciências a premissa de que todas as diretrizes legais devem ser invioláveis. Sem a ‘internalização’ de um sentido genérico de disciplina e respeito às leis, aos códigos e às normas, a eficácia de uma ordem legal acaba sendo seriamente comprometida, independentemente do poder repressivo do Estado que a impõe”. (FARIA, José Eduardo. Justiça e conflito – os juízes em face dos novos movimentos sociais. - São Paulo, RT, 1991, p. 106-107; *apud* PIOVESAN, Flávia. *Proteção judicial contra omissões...* p. 58).

<sup>274</sup> Parte-se, para tanto, da premissa que há algumas normas que “ao estabelecerem um dever para o Estado ou um fim de atingir, podem estar inseridas na categoria de normas de eficácia plena, ou nas de mera aplicação, na medida em que podem ter aplicação imediata e capacidade de produzirem os efeitos nelas previstos, sem que necessitem de regulamentação integrativa. Tal afirmativa não quer significar que tenham a capacidade de instituir um direito subjetivo, mas apenas podem ser aplicadas por si mesmas, sem a necessidade de regulamentação integrativa” (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. ob. cit. p. 131).

constituem, na verdade, regras que complementam a dicção do artigo em análise, pois contém as orientações necessárias para determinar a conformar a atividade estatal, nos exatos sentido e alcance esperados pela Assembléia Constituinte de 1988.

Por força da redação elaborada, exige-se, a princípio, a regulamentação do dispositivo, por meio de lei federal, que deverá fornecer, consoante se depreende da leitura da norma, os parâmetros objetivos para que se promova o incentivo do mercado interno.

Não se pode deixar de trazer à baila, contudo, que a atuação e a orientação da economia, pelo ente estatal, decorrem de políticas públicas desenvolvidas e implementadas como tarefas inerentes ao governo para a condução da Nação. Jungido ao princípio da legalidade e às balizas fornecias pela Constituição, o Estado de Direito tem sua atividade minudentemente conformada pelas normas e princípios legais e constitucionais do direito positivo pátrio.

Decorre daí que *todos* os preceitos insculpidos no artigo 219 são, desde a promulgação, oponíveis ao Estado, na medida em que constituem, no mínimo, uma baliza a orientar e restringir as decisões que constroem as políticas públicas.

Dessa forma, e levando em conta a conclusão de José Afonso da Silva acerca da efetividade das normas programáticas em geral<sup>275</sup>, pode-se dizer

---

<sup>275</sup> Conforme texto já transcrito, extraído de *Aplicabilidade...* p. 164.

que o dispositivo constitucional que se está analisando é dotado de operatividade e de fato tem implicações na realidade fático-jurídica, na medida em que suas propagações têm uma simétrica relação com os casos em que constatada a eficácia jurídica imediata, direta e vinculante das normas da espécie, conforme se verifica nos parágrafos seguintes.

O artigo *estabelece um dever ao legislador ordinário* ao prever a necessidade de uma lei federal para regular o incentivo ao mercado para a promoção do desenvolvimento, do bem-estar e da tecnologia, já condicionando, com isso, essa legislação futura, ao conferir-lhe a conotação e os resultados esperados pela sociedade que sustentou a legitimidade da Assembléia Constituinte. Mas não só o Legislativo é alcançado; também *conforma a atividade discricionária da Administração e do Judiciário*, como decorrência do caráter informado que lhe é característico.

Da mesma forma, *inspira a nova ordenação e concepção do Estado e da Sociedade*, aos quais foi conferida uma atribuição – antes inexistente e impensável – de perseguir fins sociais e proteger valores de justiça social, revelando a exigência de componentes do bem-comum.

Destaca-se, dentre os efeitos propagados, o fato de informar o *sentido teleológico para a interpretação, a integração e a aplicação das normas jurídicas*; configurando estas, elementos indispensáveis para a atuação de um Estado de Direito, a sua coordenação teleológica com a intenção estampada no bojo da norma será o suficiente para que a atuação estatal ocorra no exato sentido

implantado pelo constituinte. As suas ações, decisões e políticas e o desenvolvimento de todas as atividades inerentes aos Poderes da República deverão observar – e não apenas moralmente, mas objetivamente – os preceitos vetores e conformadores, sob pena de patente ofensa à Constituição, o que é passível de punição, de acordo com as regras vigentes<sup>276</sup>.

Assim sendo, na elaboração legislativa, no exercício da jurisdição e, principalmente, na formulação e na condução política e econômica da nação, quando o Estado atua, qualquer que seja a seara, como agente econômico ou coordenador da economia nacional, o simples respeito às vedações impostas e às orientações traçadas no artigo 219 da Constituição Federal (fim mediato da norma constitucional) conferem efetividade à disposição.

Isso porque, ao interpretar a Constituição Federal, pelos métodos sistemático e teleológico, depreende-se que a intenção esposada pela Assembléia Constituinte, não era o estabelecimento, a definição de um meio específico de incentivo e promoção do mercado interno nacional (fim imediato da norma constitucional, conforme sua redação), mas vedar a sua internacionalização; afastar os centros decisórios político-econômicos da influência estrangeira, de modo que se tornasse viável e possível a superação do subdesenvolvimento estrutural e arraigado que assola a sociedade e a economia nacional; incentivá-lo, por meio de políticas públicas (especialmente sociais e econômicas), para promover o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país.

---

<sup>276</sup> Daí decorrerão, por serem inevitáveis, situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou desvantagem, configurando a adequação a outro dos efeitos das normas programáticas.

Essa é a interpretação que mais se alinha com o pensamento então vigente, fielmente retratado no preâmbulo constitucional; a Assembléia Nacional Constituinte, como representante do povo brasileiro, estava ali reunida para

*instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.*

A leitura que se faz, corroborada pelos fundamentos e objetivos definidos para o Estado, é uma homenagem à necessidade de se dar preferência aos pontos de vista que levem as normas a obter a máxima eficácia ante as circunstâncias de cada caso<sup>277</sup>; em uma Constituição que prevê, normativamente, valores indispensáveis ao exercício da cidadania, é imprescindível que se busque, política e juridicamente, pela sua realização, pois fazer de uma Constituição uma *lei fundamental* íntegra pressupõe a construção, pela dogmática constitucional, de categorias suficientes para dar conta da violação constitucional por atos comissivos, mas também omissivos<sup>278</sup>.

---

<sup>277</sup> BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição... p. 217.

<sup>278</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. ob. cit. p. 135, apoiada nas lições de Clèmerson Merlin Clève.

## 6 Conclusão

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada em um momento da História Nacional em que estava evidente a necessidade de ruptura com os paradigmas que conduziam a política e a economia nacionais desde o período colonial, paradigmas esses tão influentes que se constituíam em verdadeiros grilhões, forjando a manutenção do país em um permanente estágio de subdesenvolvimento.

Não se pode dizer da ausência de disposições que impulsionassem a ação do Estado no sentido de conferir efetividade aos direitos econômicos e sociais ou de regras e princípios que autorizassem, expressamente, sua aproximação do domínio socioeconômico. Desde a promulgação da Constituição de 1934, a intervenção estatal estava consolidada no Brasil, como um meio de promoção do desenvolvimento e realização de direitos.

As normas estabelecidas, entretanto, ainda não haviam alcançado o elemento primordial para que se rompessem os padrões que dominavam o país. Para suprir essa lacuna, o Constituinte de 1988 elaborou o artigo 219 da Constituição Federal, cujas prescrições correspondiam às expectativas que legitimaram a Assembléia Constituinte.

Apesar da redação singela que lhe foi conferida, o alcance de seus preceitos é de invejável envergadura; coroando as Ordens Econômica e Social, esse dispositivo encerra, em suas poucas palavras, a ideologia, as imposições e as

limitações que se extraem dos respectivos princípios e regras, dos fundamentos e dos objetivos do Estado.

O mercado interno, instituição socioeconômica que constitui o centro da vida econômica nacional, o vértice do processo de desenvolvimento, foi juridicamente reconhecido e constitucionalmente consagrado. Evidenciou-se o redirecionamento do foco produtivo para o interior da nação, de modo que pudesse promover sua própria evolução.

Além dos mecanismos de atuação estatal já consignados, acrescentou-se o incentivo do mercado nacional, com os fins específicos de viabilizar o desenvolvimento econômico, social e cultural e o bem-estar da população e promover a autonomia tecnológica.

O Constituinte deixou claro que não seria mais aceita a mera assimilação dos padrões e estilos experimentados pelos países centrais e desenvolvidos e simplesmente absorvidos pelo Brasil, na condição de país periférico e dependente dentro de um sistema mundial. Era imperioso que o mercado interno fosse privilegiado, o que propiciaria um desenvolvimento internalizado, restrito ao âmbito nacional.

Com isso, fixou-se a opção por um modelo que refletisse as características capitalistas com respeito ao bem-estar da população e aos direitos sociais, econômicos e culturais para que a nação fosse conduzida com vistas à superação do subdesenvolvimento. Não havia dúvidas que o foco das políticas

públicas e das atuações estatais no domínio socioeconômico deveriam ser redirecionados para dentro do país.

Essa leitura reflete a abrangência do artigo 219 – objeto central deste estudo, na medida em que de suas disposições decorrem os princípios e as regras que compõem as Ordens Econômica e Social da Constituição Federal, inclusive aquelas que as integram materialmente.

Seus termos alcançam as prescrições vetoras e normativas que informam e conformam a atividade estatal, fortalecendo a unidade constitucional.

Integração em sistemas econômicos regionais; liberdade de iniciativa e liberdade de concorrência, aliadas à coibição do abuso do poder econômico; propriedade privada aliada à sua função social; defesa do consumidor e proteção do meio ambiente; favorecimento às empresas de menor porte; supremacia do trabalho e do pleno emprego; justiça social, redução de desigualdades sociais e regionais, valorização da cidadania, da dignidade e respeito dos direitos humanos, o que inclui a sua efetividade. São todos elementos que não podem ser deixados de lado em política públicas de incentivo do mercado interno visando ao desenvolvimento; não podem ser olvidados não pelo fato de estarem previstos no texto constitucional, mas porque inerentes e essenciais para a consecução do fim maior – a superação do subdesenvolvimento. E da mesma forma, pelas mesmas razões, não de ser observados, sob pena de incompletude do resultado que se busca, a seguridade e a previdência social, a saúde, a educação, o incentivo da ciência e da cultura, a garantia e promoção dos direitos sociais e econômicos,

resguardados pela ordem social e naturalmente essenciais ao bem-estar da população e ao desenvolvimento nacional.

O foco nacionalista de desenvolvimento interno do mercado não é imprescindível para a superação do *status* de dependência que marca o país; porém, sua operatividade encontrará maior respaldo apenas se viabilizada, também, a ruptura da complexa relação de dominação e dependência existente entre os povos e que tende a perpetuar-se por inércia, pela ausência de políticas e decisões aptas e decididas a tanto, relação essa responsável por sustentar o subdesenvolvimento nas entranhas nacionais.

Essa decisão, é de se pontuar, não implica nem significa o *fechamento* do mercado nacional ao sistema econômico mundial e ao fenômeno da globalização; ao contrário, sua inserção nesse ambiente é imprescindível para o próprio crescimento, sendo preciso, apenas, que as relações ali travadas sejam conduzidas pelo Estado, que deverá ser capaz de neutralizar suas contradições, valendo-se dos benefícios e combatendo os malefícios oriundos do sistema – o que deverá restar, sempre, é o respeito aos inalienáveis interesses nacionais e a condução da economia local no sentido de superar o subdesenvolvimento e adquirir credibilidade e respeito perante a economia mundial.

Nesse sentido foi que a Assembléia Constituinte optou por integrar o mercado interno ao patrimônio nacional, donde decorre o inafastável papel do Estado de internalizar os centros decisórios, responsáveis pela elaboração e implementação das políticas nacionais, afastando-os das influências internacionais,

possibilitando que as decisões sejam tomadas no exclusivo interesse da nação. É uma medida crucial para que o mercado interno seja conduzido com independência, soberania e autodeterminação.

Daquela integração ainda decorre a função estatal de proteger e defender o mercado interno de quaisquer depredações que atentem contra sua integridade ou maculem sua qualidade de substrato da vida socioeconômica nacional, reestruturando-o, quando necessário, ao *status quo*, a fim de que retorne ao vértice do processo de desenvolvimento.

A interpretação do disposto no artigo 219 ganha ainda mais relevância pela conclusão da efetividade de suas prescrições no plano fático-jurídico. Apesar da programaticidade que caracteriza, predominantemente, a norma em estudo, tornando-a, consoante a classificação dominante, norma de eficácia limitada, dependente, portanto, da legislação completa, a leitura que ora se faz é bastante diversa, homenageando o ponto de vista que lhe confere a máxima eficácia ante as circunstâncias.

E duas são as proposições a que se chega. A integração do mercado ao patrimônio nacional desde já alcança a operatividade que se espera das regras em geral, aplicando-se, desde já ao Estado e aos operadores do Direito, sendo assim, de observância obrigatória e cumprimento comissivo.

Por outro lado, não se pode deixar de apontar que a simples coordenação teleológica das políticas públicas com a intenção estampada no bojo

da norma como um todo, será o suficiente para que a atuação estatal ocorra no exato sentido implantado pelo constituinte; e, já que as ações, decisões e políticas e o desenvolvimento de todas as atividades inerentes ao Estado e a aplicação do Direito por seus operadores deverão observar – e não apenas moralmente, mas objetivamente – os preceitos vetores e conformadores, ter-se-á que o simples respeito às vedações impostas e às orientações traçadas no artigo 219 da Constituição Federal conferirão a esperada efetividade à disposição.

A expectativa do Constituinte de 1988 não está frustrada; a redação conferida à norma implica em um permanente exercício pelos operadores do Direito e pelo governo no sentido de manterem a diretriz ali estabelecida; e dessa análise abre-se uma outra dimensão, de efetiva praticidade, que diz respeito aos diversos aspectos da irrenunciável intervenção do Estado na economia balizada pela diretiva constitucional do aludido dispositivo.

**BIBLIOGRAFIA**

ACCIOLI, Wilson. *Instituições de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1978 (p. 594 a 606).

AFONSO, Carlos A; SOUZA, Herbert de. *O estudo e o desenvolvimento capitalista no Brasil. A crise fiscal*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

ARIÑO, Gaspar. *Economía Y Estado: Crisis y reforma del sector público*. Madrid: Ediciones Jurídicas S.A., 2003.

BAGNOLI, Vicente. *Direito econômico*. São Paulo: Atlas, 2005 (Série Leituras Jurídicas: provas e concursos; 29).

BARBEIRO, Heródoto. *História do Brasil*. São Paulo: Harper e Row do Brasil, 1984.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROS, José Fernando Cedeño de. *Soberania: contribuição para a construção de uma teoria geral do direito da integração econômica*. In "Revista Tributária e de Finanças Públicas", ano 13, setembro-outubro de 2005, nº 64, p. 263-275.

BARROSO, Luís Roberto. *Agências reguladoras. Constituição, transformação do estado e legitimidade democrática*. In Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais n. 1 – jan./jun. 2003. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 285-318.

\_\_\_\_\_. *Constituição da república federativa do Brasil anotada*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

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

\_\_\_\_\_. *Estado, soberania e projeto nacional de desenvolvimento: breves indagações sobre a Constituição de 1988*. In Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais n. 1 – jan./jun. 2003. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 559-570.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: una reseña*. P. 9 a 61. In *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. Chile: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Nova ed. 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. *Teoria da norma jurídica*. 2. ed. revista. Bauru: EDIPRO, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Direitos fundamentais, globalização e neoliberalismo*. In *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais* n. 1 – jan./jun. 2003. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 351-362.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm).

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm).

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.* Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm).

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.* Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.* Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.* Emenda Constitucional nº 1, de 20 de outubro de 1969. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm).

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e

direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSTOS: IPTU. MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGITIMIDADE. Lei 7.374, de 1985, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei 8.078, de 1990 (Código do Consumidor); Lei 8.625, de 1993, art. 25. C.F., artigos 127 e 129, III. I. R.E. n. 195.056-1, do Paraná. Ministério Público Estadual *versus* Município de Umuarama. Relator Min. Carlos Velloso. Acórdão de 09 de dezembro de 1999. Disponível na internet via <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPOS, Germán J. Bidart. *Los derechos sociales*. In "Revista brasileira de Direito Constitucional" nº 3, janeiro/julho-2004 (conferencias e debates) p.671-678.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Tradução de A. Menezes Cordeiro. 2. ed. Fundação Calouste Gulbenkian.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.

\_\_\_\_\_. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 1994.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão e outros. *Estudos sobre a Constituição de 1967*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: Estação Liberdade: Editora UNESP, 2001.

COMPARATO, Fabio Konder. *Muda Brasil! Uma constituição para o desenvolvimento democrático*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. *O indispensável direito econômico*. In: Revista dos Tribunais, vol. 353, São Paulo: RT, março de 1965, p. 14-26.

COELHO, Luiz Fernando. *A experiência brasileira em direito do planejamento*. In: "Revista de Direito Público" nº 18, outubro-dezembro/1971.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 6. ed. São Paulo: Saraiva 1979.

DANTAS, Ivo. *Direito constitucional econômico*. (Globalização & Constitucionalismo). Curitiba: Juruá, 1999.

DELPHIN, Carlos Fernando de Moura. *O patrimônio natural no Brasil*. In <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do;jsessionid=C93923A86C5030B54F1EBEEF595C8F6E?id=418>, acessado em 04.04.2006.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. 14. ed. rev. atual. v. 4. São Paulo: Saraiva, 1999.

FEIJÓ, Ricardo. *História do pensamento econômico: de Lao Tse a Robert Lucas*. São Paulo: Atlas, 2001.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

\_\_\_\_\_. *Mudanças sociais no Brasil: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira*. São Paulo: Divisão Européia do Livro, 1960.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1984.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. v. 1 e v. 6. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1975 (p. 315 a 323).

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*. São Paulo: Ed. Nova Fronteira, 1995/1995.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. V. 6. São Paulo: Saraiva, 1994.

FILELLINI, Alfredo. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas, 1999.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1992.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio da Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. *Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

GONZÁLEZ, Horácio. *O que é subdesenvolvimento*. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros Passos; 49).

GRAU, Eros Roberto. *O direito: sua formação e os fatos econômicos*. In "Revista dos Tribunais", ano 64, março 1974, volume 473, p. 11-22.

\_\_\_\_\_. *A ordem econômica da constituição de 1988* (interpretação crítica). 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *O discurso neoliberal e a teoria da regulação*. In CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas (org.). *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 59-75.

\_\_\_\_\_. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978.

\_\_\_\_\_. *Revolução jurídica sob pressão da globalização econômica?* In Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais n. 1 – jan./jun. 2003. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 133-144.

GUEDES, Marco Aurélio Peri. *Estado e ordem econômica e social: a experiência constitucional da república de Weimar e a Constituição brasileira de 1934*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

GURRIERI, Adolfo. *Obra de Prebisch en la cepal, la*. México: Fondo de cultura económica, 1982.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição*. trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. 20. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1998.

\_\_\_\_\_. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

IRTI, Natalino. *L'ordine giuridico del mercato*. 3. ed. Roma: Editora Laterza, 2003.

JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977 (p. 532 e 544).

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. trad. de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KIRSH, Guy. *A Política do ordenamento como objeto do debate político*. In *Desenvolvimento econômico com justiça social: a economia social de mercado*. WITTELSBÜRGER, Helmut (org.). Tradução e revisão: Sperber S.C Ltda. e José Mário B. Carneiro. São Paulo: Fundação Konrad – Adenauer – Stiftung – Centro de Estudos, 1993. Série Traduções, nº 3. p. 62-80.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Tradução e prefácio de Aurélio Wander Bastos. 6. ed. – Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

LASTRA, Rosa Maria. *Banco Central e regulamentação bancária*. Tradução. Dan Markus Kraft. Belo Horizonte: Del Reis 2000.

LEAL, Rosemiro Pereira. *Direito econômico: soberania e mercado mundial*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

LEMOS, Carlos A. C. *O que é patrimônio histórico*. São Paulo: Brasiliense, 2004. (Coleção Primeiros Passos; 51).

LIMA, Fernando Machado da Silva. *Ordem econômica e controle do poder*. Jus navigandi, Teresina, a.7, n.65, mai. 2003. Disponível em: <http://www1.jusnavigandi.com.br/doutrina/texto.asp?id=4028>. Acesso em: 13 jan. 2004.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Constituição da república federativa do Brasil interpretada pelo supremo tribunal federal*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988*. v. 7 e v. 8. São Paulo: Saraiva, 1990.

MAURANO, Adriana. NASCIMENTO, Cecília Franco Sisternas Fiorenzo do Nascimento. *Democracia e economia. In Direito constitucional econômico: uma releitura da constituição econômica brasileira de 1988*. Coordenadores: Cláudio Lembo, Mônica Herman S. Caggiano. Barueri, SP: Minha Editora, 2007 (Série Culturalismo Jurídico).

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 18. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

MELO, Olbiano de. *Economia Política: fundamentos básicos, doutrinas econômicas, direito econômico*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968.

MENDONÇA, Marina Gusmão de; PIRES, Marcos Cordeiro. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo. Pioneira Thomson Learning, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 9. ed. atualizada com a EC nº 31/00. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 4.ed. atual. com as EC n.41 e 42, de 19/12/03. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA, Vital. *A ordem jurídica do capitalismo*. 4. ed. Lisboa: Editorial Caminho S.A., 1987.

NAPOLEONI, Cláudio. *O pensamento econômico do século XX*. Tradução de Aloísio Teixeira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos para uma codificação de direito econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

PEREIRA, Affonso Insuela. *O direito econômico na ordem jurídica*. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. V. 4. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. 3. ed. rev. e atual. em 1997. São Paulo: Editora 34, 2000.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos sociais, econômicos, culturais e direitos civis e políticos*. Revista do Advogado. Publicação da Associação dos Advogados de São Paulo. Ano XXIII nº 73. Novembro de 2003, p. 59-70.

\_\_\_\_\_. *Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

\_\_\_\_\_. *Proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais*. In Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais n. 1 – jan./jun. 2003. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 317-340.

POLTRONIERI, Renato. *Regulação econômica e regulação social: um exemplo da normatização brasileira*. In “Revista Tributária e de Finanças Públicas”, ano 13, julho – agosto de 2005, nº 63, p.262-289.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*, tomo I, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 1. ed. 47. reimpressão. São Paulo: Brasiliense (1945), 2006.

PREBISCH, Raúl. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1981.

RAMOS, José Nabantino. *Sistema brasileiro de direito econômico: história, doutrina, legislação, até 31-7-76*. São Paulo: Ed. Resenha Jurídica, Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 1977.

RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. *Teoria geral do estado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SANTOS, Marcos André Couto. *A efetividade das normas constitucionais: as normas programáticas e a crise constitucional*. **Jus navigandi**, Teresina, a.8, n. 204, 26 jan. 2004. Disponível em <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4731>. Acesso em: 26 abr. 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise*. In "Revista brasileira de Direito Constitucional", nº 4, julho/dezembro-2004 (artigos), p. 241-271.

SCHAPIRO, Mario Gomes. *O princípio da legalidade no estado do bem-estar social: por uma abordagem dialética*. In "Revista Brasileira do Direito Constitucional", nº 3, janeiro/junho-2004. São Paulo: Método, 2004.

SCHLECHT, Otto. *A gênese do conceito da economia social de mercado*. In *Desenvolvimento econômico com justiça social: a economia social de mercado*. WITTELSBÜRGER, Helmut (org.). Tradução e revisão: Sperber S.C Ltda. e José Mário B. Carneiro. São Paulo: Fundação Konrad – Adenauer – Stiftung – Centro de Estudos, 1993. Série Traduções, nº 3. p. 41-61.

SILVA, Américo Luis Martins da. *A ordem constitucional econômica*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1996.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *Comentário contextual à constituição*. 2. ed. de acordo com a Emenda Constitucional 52 de 8.3.2006 (DOU 9.3.2006). São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed. revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional nº 38, de 12.06.2002). São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. *Garantias econômicas, políticas e jurídicas da eficácia dos direitos sociais*. Disponível da Internet em:  
<http://www.mundojuridico.adv.br/documentos/artigos/texto110.doc>

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. 3. ed. Revista, ampliada e atualizada da obra *Aspectos Jurídicos do Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: editora Lumen Jures, 2003.

SMITH, Adam. *Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações*. São Paulo: Hemus Editora Ltda., 1981

SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Lições de direito econômico*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

\_\_\_\_\_. *Primeiras linhas de direito econômico*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003.

\_\_\_\_\_. *Teoria da constituição econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

STAJN, Rachel. *Teoria jurídica da empresa: Atividade empresária e mercados*. São Paulo: Atlas, 2004.

STEWART JÚNIOR, Donald. *O que é o liberalismo (Série explicando)*. Ediouro.

STIGLITZ, Joseph E. *La economía del sector público*. Tradução Maria Esther Rabasco y Luis Toharia. Revisão e comentários e capítulo 2, de Antonio Bosch. 2. ed. Barcelona: Antonio Bosch, 1997.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002 (p. 1 a 15).

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Ed. Moderna, 2003.

TAVARES, Maria da Conceição. *Auge y declinación del proceso de sustición de importaciones en el Brasil*, p. 207 a 227; In *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. Chile: Fondo de Cultura Económica, 1998.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. O conselho nacional de planejamento. In *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais* n. 1 – jan./jun. 2003. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 161-174.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 17. ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2001.

TOLEDO, Gastão Alves. *O direito constitucional econômico e sua eficácia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ULHÔA, Joel Pimentel de. *(Neo) Liberalismo? Uma introdução*. Uberaba: Editora Unimbe/Editorial. Cone Sul, 1999. (Coleção Sala de Aula, 1).

VENÂNCIO Filho, Alberto. *A intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Editora fac-similar. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VIEIRA FILHO, Francisco de Sousa; CAMPOS, Teresinha de Jesus Moura Borges. Análise das teorias keynesianas com ênfase no seu direcionamento para o atual contexto sócio-econômico e jurídico mundial . Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1281, 3 jan. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9355>>. Acesso em: 04 jan. 2007.

VINELLE, Duquesne de la. *Mercado e justiça: uma leitura crítica das encíclicas*. São Paulo: Verbo, 1994 (impressão), 1987 (edição francesa).

WALD, Arnold. (coord). *O direito brasileiro e os desafios da economia globalizada*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003 (outros coord. Ives Gandra da Silva Martins e Ney Prado).

\_\_\_\_\_. *O direito da regulação, os contratos de longo prazo e equilíbrio econômico-financeiro*. In "Revista de Direito Público", nº 8, abril/maio/junho/2005 – Estudos, conferências e notas, p. 113-128.

\_\_\_\_\_. *O Direito Econômico e o Direito do Desenvolvimento no Brasil*. In Revista dos Tribunais vol. 693, São Paulo: RT, p. 19-37.

WEBER, Max. *Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva*. 2. ed. 11. reimpressão. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1997.

WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald. *Economia*. Trad. e rev. técnica Celso Seiji Gondo, Antonio Martins Cortada, Jayme Fonseca Francisco Junior. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

[www.acervoditadura.rs.gov.br](http://www.acervoditadura.rs.gov.br)

[www.brasilecola.com/historiab/encilhamento.htm](http://www.brasilecola.com/historiab/encilhamento.htm)

[www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br)

[www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)

[www.mundojuridico.adv.br/documentos/artigos](http://www.mundojuridico.adv.br/documentos/artigos)

[www.revistaiphan.gov.br](http://www.revistaiphan.gov.br)

[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

[www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)