

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

FACULDADE DE DIREITO

FELIPE PEDROSO MACHADO

A (IN) EFETIVIDADE DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

SÃO PAULO

2016

FELIPE PEDROSO MACHADO

A (IN) EFETIVIDADE DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de Bacharelado de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) / Faculdade de Direito (FD), como requisito para à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gilberto Bercovici

SÃO PAULO

2016

FELIPE PEDROSO MACHADO

A (IN) EFETIVIDADE DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

Relatório final apresentado a Universidade
Presbiteriana Mackenzie, como parte da
exigência para obtenção do título de
bacharel em Direito.

Aprovado em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

RESUMO

O Estado social surge diante de grandes crises sociais e econômicas no início do século XX, caracterizando-se por sua cobertura social frente às desigualdades propiciadas pela acumulação capitalista. Com a melhoria das condições sociais do assalariado, alarga-se o consumo de massas, de modo que o capital se realiza praticamente de forma espontânea, trazendo, assim, grandes lucros aos capitalistas e o fortalecimento dos Estados Nacionais. O Brasil, apesar de ter assumido, a partir do ano de 1934, o Estado social, dada sua situação histórica de país periférico, não logrou com uma satisfatória cobertura social, resultando, desse modo, em um limitado crescimento econômico, gerando, ao contrário do esperado, uma maior concentração de renda. Ademais, a tentativa de superação do subdesenvolvimento foi impedida com o golpe militar e encontra-se suspensa até os dias atuais. Isso porque, ainda que a Constituição de 1988 abarque os mais avançados direitos humanos, positivando, nesse sentido, um Estado Social e Democrático de Direito, nossa política econômica se resume na subordinação financeira mundial imposta pelos países centrais. Na verdade, a acumulação pautada pelo setor produtivo, que pressupunha um Estado forte e centralizado, cedeu espaço para a acumulação financeira, a qual demanda um Estado mínimo e aberto ao fluxo internacional de capitais. Assim, as políticas neoliberais reivindicam a estabilidade monetária, a fim de tornar um Brasil um *locus* de valorização financeira em detrimento das prestações sociais do Estado. Resta, portanto, às políticas públicas as sobras financeiras para implementação dos direitos fundamentais ordenados pela Constituição de 1988. Eis o Estado de exceção que se perpetua no seio político, econômico e social brasileiro.

Palavras-chave: Estado social. Estado periférico. Subdesenvolvimento. Fordismo. Pós-fordismo. Estado de exceção.

ABSTRACT

The welfare state comes before major social and economic crisis in the early twentieth century, characterized by its social front to cover afforded inequalities by capitalist accumulation. With the improvement of social conditions of wage, widens the mass consumption, so that the capital is held almost spontaneously, thus bringing great profits to the capitalists and the strengthening of national states. Brazil, despite having taken over from the year 1934, the welfare state, given its historical situation of peripheral country, failed with a satisfactory social cover, thereby resulting in a limited economic growth, generating, unlike expected, a higher concentration of income. Moreover, the attempt to overcome underdevelopment was prevented by the military coup and is suspended until today. This is because, although the 1988 Constitution encompasses the most advanced human rights, positivando, in this sense, a social and democratic state of law, our economic policy is summarized in the global financial subordination imposed by the central countries. In fact, the accumulation guided by the productive sector, which presupposed a strong, centralized state gave way to financial accumulation, which demands a minimal state and open to international capital flows. Thus, neoliberal policies claim monetary stability in order to become a Brazil as a financial valuation locus to the detriment of state social benefits. It remains, therefore, the financial surplus for the implementation of fundamental rights ordained by the Constitution of 1988. This is the state of exception that is perpetuated in the political bosom, economic and social Brazilian public policy.

Keywords: Social State. Peripheral State. Underdevelopment. Fordism. Post-Fordism. State of exception.

Sumário

INTRODUÇÃO	7
1. O ESTADO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA	10
1.1. ESTADO CAPITALISTA.....	10
1.2. FORDISMO E PÓS-FORDISMO	11
1.3. O ESTADO PERIFÉRICO BRASILEIRO.....	16
2. O ESTADO NO SÉCULO XX	23
2.1. DO ESTADO LIBERAL AO SOCIAL.....	23
2.2. ESTADO SOCIAL BRASILEIRO	25
2.3. PLANEJAMENTO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA.....	30
3. A EXCEÇÃO.....	36
3.1. ESTADO DE EXCEÇÃO BRASILEIRO.....	36
3.2. INSTRUMENTOS DO ESTADO DE EXCEÇÃO BRASILEIRO	39
CONCLUSÃO	44

INTRODUÇÃO

O Estado social, em linhas gerais, é um fenômeno surgido em meio a grandes crises sociais e econômicas no início do século XX em superação ao Estado liberal. A forma estatal do Estado social assume um modelo prestacional, contribuindo, dessa forma, com a melhoria das condições sociais desiguais. Assim, o Estado passa a ser o ator central desse modelo, de modo que a iniciativa da prestação dos direitos sociais se concentra nas mãos do Estado.

Não à toa que, após a crise de 1929, a política econômica que ganha destaque nos grandes países capitalistas é a sugerida pelo economista John M. Keynes. Nela, a visão clássica de que as somas das riquezas individuais formam a economia da nação passa a ser questionada. Para Keynes, a análise econômica cabe ao sistema macroeconômico da nação e das suas relações internacionais. Assim, diante da crise de superprodução de 1929, sua principal preocupação passa a ser a superação do desemprego, ou seja, o alargamento da massa de consumo para a realização do capital. É preciso, para tanto, expandir a função pública do Estado na busca de políticas econômicas que restabeleçam o pleno emprego, e daí surge, em complemento, o papel do Estado social.

Fica claro, nesse sentido, que o Estado social foi necessário para o chamado período fordista cunhado pelo filósofo Antonio Gramsci. Essa foi a época de revitalização do capitalismo, com as grandes indústrias obtendo os mais altos índices de produção e com o trabalhador dispondo de um “justo” salário direto e indireto (previdência pública, saúde pública, educação pública etc.). Vale ressaltar, todavia, que estamos verificando o ocorrido nos países centrais do capitalismo. Os países periféricos vivenciaram, como veremos no item 1.3, o *subfordismo*, no qual o trabalhador periférico não dispõe das mesmas características do trabalhador de países centrais.

O Brasil, nessa perspectiva, desenhou suas primeiras linhas de um Estado social na Constituição de 1934. Todas Constituições posteriores mantiveram em seu corpo normas próprias de um Estado social. Na mesma época, o Estado brasileiro presenciou diversas políticas econômicas com a finalidade de atingir o desenvolvimento do país. Dentre elas destaca-se a política de substituição de

importações. No entanto, veremos que tais posturas desenvolvimentistas não obtiveram seu devido êxito.

Mesmo sob o regime ditatorial, ainda se manteve o intuito de superação do subdesenvolvimento, mas sob uma perspectiva diferente da adotada, principalmente, pelo governo de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Veremos, por outro lado, que, apesar do forte discurso nacionalista no regime ditatorial, a política econômica nessa época era voltada para o mercado internacional, assumindo um comportamento “entreguista” aos países estrangeiros.

Observaremos que, para a realização de um projeto desenvolvimentista, necessário o apoio do governo em uma forte estrutura administrativa que contemple e facilite a efetivação das medidas sociais assumidas pelas Constituições sociais brasileiras. Investigaremos, nessa lógica, a diferença entre a administração pública antes e durante o regime ditatorial, de modo a constatar qual a melhor estrutura administrativa (concentrada ou desconcentrada) para a realização da Constituição social.

Na retomada da redemocratização do país, os mais avançados direitos humanos se positivaram com o advento da Constituição de 1988, de modo a expandir a margem dos direitos sociais (incluindo neles os ditos direitos de terceira geração: meio ambiente, informática, etc.). Assim, o Brasil se solidificou como um Estado Social e Democrático de Direito.

Ocorre que foi justamente nesse período em que o fordismo passou a ser insatisfatório para a valorização do capital, fazendo com que toda sua estrutura institucional que favorecia a acumulação de valor fosse questionada. Isto é, a partir da década de 1970, diante das crises econômicas, o neoliberalismo assumiu posição de destaque a ponto de influenciar a economia global, com discursos contrários ao Estado social, tendo em vista o “alto custo” para sua manutenção.

Volta-se, dessa forma, o mesmo discurso clássico que parecia já ter sido superado, o qual entende que a soma das riquezas individuais determina o crescimento econômico do país, sendo necessário, para tal, a não interferência do Estado – e, conseqüentemente, da política – no campo econômico. Nota-se, todavia, que esse discurso é político, uma vez que, na verdade, a não intervenção estatal gera

toda uma mobilização político-institucional para a realização das pretensões neoliberais.

Veremos, dessa maneira, que esse é o modo de desenvolvimento capitalista intitulado pela escola da regulação francesa como pós-fordista, no qual o capital se valoriza por meio da desregulamentação financeira, abertura comercial e austeridade fiscal (sem entrar no debate da supressão dos direitos sociais e trabalhistas).

Daí surge o contexto da exceção que, mesmo diante dos direitos fundamentais sociais conquistados por meio de grandes crises e conflitos ao longo do século XX, impõe o esvaziamento da Constituição Social e Democrática de Direito de 1988, com objetivo de tornar o país um *locus* de valorização do capital financeiro. Analisaremos, então, a forma como ocorre esse esvaziamento à medida em que o Estado de exceção se perpetua no seio político, jurídico e econômico do Brasil.

Relevante, portanto, mostra-se o debate do presente tema. O futuro ainda reserva o prosseguimento do desmantelamento da soberania nacional brasileira. A exceção permanece fortalecida e ativa. Por isso, necessário compreendermos a atual situação histórica para nos posicionarmos contrário às atrocidades cometidas pelo capital.

Para isso, em linhas gerais, este trabalho é dividido em três capítulos: o primeiro focará na forma estatal do modo de produção capitalista, trazendo noções básicas sobre os conceitos de fordismo e pós-fordismo estudados pela escola da regulação francesa e, no final, aprofundando-se nas características do Estado periférico brasileiro.

O segundo analisará as transformações do Estado ao longo do século XX, salientando as diferenças entre o Estado liberal e o social para, mais tarde, se aprofundar no caso do Estado brasileiro, de modo a compreender como a Constituição social se apoiou na administração pública para a realização de prestações sociais na pretensão da superação do subdesenvolvimento do país.

O terceiro, por fim, busca compreender a exceção no Estado brasileiro, contextualizando a situação histórica de acumulação do capital que depende do desmantelamento do Estado social para sua valorização. Assim, serão analisados brevemente os instrumentos necessários para a perpetuação do Estado de exceção brasileiro.

1. O ESTADO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

O modo de produção é a forma organizacional das relações produtivas de um determinado tempo histórico. Atualmente, presenciamos o modo de produção capitalista que, para a utilização da força produtiva, pressupõe uma relação salarial entre os indivíduos.

O Estado possui uma forma apropriada para cada modo de produção, com suas especificidades e características próprias correlatadas à produção vigente. Há inúmeros debates sobre o surgimento do Estado e como ele se relaciona com a sociedade.

No entanto, adentrar nesses debates não é o foco deste trabalho. Analisaremos, então, a forma estatal do Estado capitalista para, assim, compreendermos a situação do Estado brasileiro e suas decorrências dentro do modo de produção capitalista.

1.1. ESTADO CAPITALISTA

O capitalismo é um modo de produção específico, possuindo suas próprias características e estrutura de funcionamento. Tal estrutura tem importante relação com o atual arquétipo de Estado contemporâneo. A acumulação de cada país, sustentada por meio dos conflitos sociais - cada qual dentro de sua particularidade histórica - gera reflexos estruturais nos quais o Estado se apoiará. Isso porque, para que a expansão econômica do país não entre em colapso, necessário que o arcabouço institucional atenda as configurações próprias daquele determinado regime de acumulação¹.

O Estado enquanto aparelho de força possibilita a existência do mercado, através da garantia da propriedade privada e das relações jurídicas apoiadas nela, e deve permanentemente intervir no processo mercantil para mantê-lo em funcionamento. Mas ele mesmo permanece dependente, em seus fundamentos, da existência assegurada do processo de valorização. [...] O modo como se desenvolve a atividade estatal, suas funções e políticas concretas dependem de cada estágio do processo de acumulação e das relações sociais de força ligadas ao mercado mundial. É por isso que elas estão sujeitas a consideráveis modificações históricas².

¹ BOYER, Robert. Teoria da Regulação: os fundamentos. São Paulo: Estação Liberdade, 2009. P. 81.

² HIRSCH, Joachim. Teoria Materialista do Estado. Rio de Janeiro: Revan, 2010. P. 34 e 41

A multiplicidade de Estados no capitalismo global não vem do acaso. A dinâmica dos conflitos sociais inerente à reprodução do valor implica numa imediata fragmentação dos aparelhos políticos. Nessa perspectiva, o Estado, como garantidor da acumulação, controla os antagonismos existentes, de maneira que sua posição se firma frente às classes sociais, possibilitando, assim, sua aparente política de coalizão de conflitos para se obter um interesse comum daquela determinada sociedade³.

Além disso, o desmembramento político do mercado mundial possibilita o acesso a diferentes condições de acumulação, tendo em vista que cada Estado nacional possui sua própria conjuntura de mercado e de força de trabalho. Assim, o capital se beneficia das multiplicidade de locais para sua valorização⁴.

Essa competitividade entre os Estados num sistema global capitalista, está diretamente relacionada com a desigualdade econômica entre os países. Isso faz com que a alta burguesia, apoiada em seus Estados nacionais, estabeleça uma relação de dominância e dependência para com os países periféricos⁵.

Nessa perspectiva, adentraremos no debate do fordismo e pós-fordismo com a finalidade de compreendermos o papel do Estado nesses diferentes períodos de valorização do capital.

1.2. FORDISMO E PÓS-FORDISMO

O fordismo e o pós-fordismo são conceitos estudados pela escola econômica francesa da regulação. Essa escola não guarda nenhuma relação com a escola da regulação americana que estuda as agências reguladoras.

Dito isso, para a regulação francesa, a viabilidade de um regime econômico e suas conseqüentes formas institucionais fica aberta aos conflitos sociais e políticos decorrentes da forma de sociabilidade capitalista. Assim, a Teoria da Regulação desenvolve conceitos intermediários entre níveis mais abstratos - que diferenciam o

³ HIRSCH, Joachim. Teoria Materialista do Estado. Rio de Janeiro: Revan, 2010. P. 72

⁴ Ibid. P. 74

⁵ Ibid. P. 75

modo de produção capitalista dos demais -, e níveis observáveis pelo comportamento imediato de formação de preços, juros, moeda, crédito e etc⁶.

Dessa forma os regulacionistas creem que em caso de desequilíbrios e conflitos que comprometam a configuração do modo de desenvolvimento econômico presente, é imprescindível a atuação de um ente que reformule as regras do jogo na procura da estabilidade da acumulação do capital. Nesse sentido, forças diretamente da esfera política são mobilizadas a fim de alternativas institucionais que evitem uma crise econômica⁷.

Para a regularidade e evolução ordenada dinâmica de uma acumulação, um conjunto de mecanismos econômicos que reproduzam, de período em período, a configuração institucional em vigor. Este conjunto é chamado de modo de regulação⁸.

Em complemento, cada período histórico estimula um regime de acumulação próprio aos Estados-Nação. Dependemos de diversos fatores para identificação dos regimes de acumulação: do tipo de evolução de organização da produção e da relação dos assalariados com os meios de produção, do horizonte temporal de valorização do capital, do compartilhamento do valor que permite a reprodução dinâmica dos diversos grupos sociais e classes e, por fim, da composição da procura social⁹.

No momento em que o regime de acumulação se mostra insuficiente, as configurações institucionais (modo de regulação) são diretamente afetadas. Depreende-se, pois, que existem diferentes maneiras de ocorrer uma certa estabilidade econômica. Tais maneiras se dão pela combinação de um regime de acumulação com um modo de regulação, essa combinação é chamada de modo de desenvolvimento¹⁰.

Assim se diferenciam o modo de desenvolvimento fordista e o modo de desenvolvimento pós-fordista. Cada qual possui seus aparatos institucionais próprios

⁶ BOYER, Robert. A Teoria da Regulação: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990. P. 68.

⁷ Ibid. P. 47.

⁸ Ibid. P. 65.

⁹ Ibid. P. 81.

¹⁰ Ibid. P. 83.

e necessários para a sustentação do regime de acumulação capitalista vigente naquele determinado período histórico.

Cada economia tem as crises de sua estrutura, isto é, para cada modo de regulação há uma correspondência de formas bem precisas de pequena ou grande crise. No mesmo sentido, diferentes regimes de acumulação podem se suceder no tempo e coexistir no espaço. Na economia capitalista, regulação e crise são as duas faces de uma mesma problemática, quando a última se prepondera em relação à primeira, surgem inovações institucionais e/ou tecnológicas para que reapareça uma nova estabilidade econômica¹¹.

Feita tais considerações, veremos, de maneira breve, o funcionamento do fordismo.

No período entre-guerras houve uma grande melhoria nas técnicas de produção - o taylorismo, modo de organização de produção altamente racionalizada, já estava implementado -, o que, conseqüentemente, elevou os níveis de produtividade. Foi uma época de produção em massa, no entanto sem escoamento para tão elevada escala de produtividade, porque a relação salarial era marcada pelo caráter competitivo de formação do salário. Dessa forma, a capacidade de procura acabou se desequilibrando com a capacidade de oferta, de modo que a evolução industrial não fora acompanhada pelo salário real, gerando a diminuição proporcional do crescimento salarial. Assim, configura-se a crise de superprodução de 1929. Basicamente, uma economia de acumulação intensiva sem consumo de massa¹².

Em qualquer crise, necessário se mostra uma reformulação institucional no sentido de garantir a acumulação do capital. No caso da crise de 1929, surge um novo modo de regulação, permitindo, assim o pleno desenvolvimento do fordismo, pela “adaptação contínua do consumo de massa aos ganhos de produtividade”, trazendo uma considerável mutabilidade no padrão de vida dos assalariados¹³. Nas palavras de Lipietz:

O regime de acumulação intensiva, centrado no consumo de massa, pode se generalizar justamente porque um novo modo de regulação,

¹¹ Ibid. P. 72.

¹² Ibid. P. 85.

¹³ LIPIETZ, Alain. Miragens e Milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988. P. 51.

monopolista, havia incorporado a priori na determinação dos salários e dos lucros nominais, um crescimento do consumo popular em proporção aos ganhos de produtividade. É este regime que, seguindo as primeiras intuições de Gramsci e de Henri Man, chamamos hoje de 'fordismo',¹⁴.

Assim, diretamente vinculado à crise de superprodução, nasce o Estado intervencionista de bem-estar social. A relação salarial de todos os países fordistas basicamente comporta a mesma estrutura, qual seja: (i) controle da concorrência entre os empregadores de um ramo e de uma região de produção, (ii) salário mínimo fixado pelo Estado, ajustado no decorrer do tempo, (iii) sistema de previdência social por contribuições obrigatórias¹⁵.

No fordismo, portanto, o Estado realiza as infraestruturas necessárias para a atração de investimentos, bem como promove a cobertura social para proteção dos assalariados. Assim, o Estado administra a relação entre o consumo e a produtividade, o que gera uma divisão de renda entre salário e lucro. Simultaneamente, há uma ausência de coerção econômica internacional, o que viabiliza aos países fordistas uma forte política de desenvolvimento do mercado interno. É característico desse modo de desenvolvimento um alto grau de normatização e operação centralizadas. O Estado possui maior capacidade de controle nos modos de vida, na política e em negociações tanto ao assalariado, quanto ao empregador.

Analisado o modo de desenvolvimento fordista, passamos ao pós-fordismo.

No fim da década de sessenta inicia-se a crise do fordismo, de modo que até mesmo os ramos mais fortes deste regime foram afetados, como a indústria automobilística. Tal crise se desencadeou por uma série de dinâmicas estruturais que ressaltaram as contradições inerentes ao modo de desenvolvimento fordista. No plano econômico "o fator mais claro da crise do regime de acumulação consiste na desaceleração dos ganhos de produtividade". O aumento do poder aquisitivo em massa provocou um acréscimo do custo salarial, o que acarretou uma sensível perda de lucro aos capitalistas¹⁶.

¹⁴ Ibid. P. 50.

¹⁵ Ibid. P. 53.

¹⁶ Ibid. P. 57.

Assim, o Estado foi perdendo seu poder de intervenção direta, os investimentos em políticas de caráter social passaram a ser um desequilíbrio financeiro dentro da lógica da acumulação que cada vez mais se apertava. Com as taxas de crescimento baixas e um crescente endividamento estatal o fordismo entra em “estagflação”¹⁷.

Com o enfraquecimento do mercado interno, o mercado internacional passou a ser uma solução. O interesse por abertura de novos mercados cresceu e o capital começou a se internacionalizar. O aumento latente do endividamento dos Estados Unidos pôs o lastro dólar-ouro em jogo, levando ao colapso do sistema Bretton-Woods¹⁸. Isto trouxe a desestabilização do sistema financeiro internacional, abrindo espaço para especulações nas taxas de câmbio, principalmente nas mãos de bancos e empresas financeiras privadas. A acumulação deixa de se apoiar na produtividade e passa a abrir espaço à lucratividade financeira.

Desse modo, podemos elencar diversos fatores que diferenciam o modo de desenvolvimento fordista dessa nova formação histórica capitalista chamada pós-fordismo. O sistema de seguridade social foi reduzido e parcialmente privatizado e os sindicatos foram enfraquecidos, como consequência houve o aumento da desigualdade social. Os mercados foram desregulamentados e o lucro passa a ser obtido por aplicações financeiras geralmente de curto prazo por meio de especulações. Isso modifica a política das empresas de valorização de capital a longo prazo como na época fordista, o que trazia maior estabilidade ao assalariado e às famílias¹⁹.

O modo de regulação monopolístico (conglomerados empresariais, federações e sindicatos centralizados, estruturas de negociação corporativas e empresas estatais devido à intervenção estatal e protecionismo) deixa de existir, cedendo espaço à heterogeneidade e fragmentação dos assalariados, desemprego estrutural, estruturas corporativas descentralizadas, enfraquecimento dos sindicatos, bem como a privatização de empresas estatais, configurando, assim, um modo de regulação pautado na concorrência²⁰.

¹⁷ HIRSCH, Joachim. Teoria Materialista do Estado. Rio de Janeiro: Revan, 2010. P. 151.

¹⁸ LIPIETZ, Alain. Miragens e Milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988. P. 60

¹⁹ HIRSCH, op. cit. P. 162.

²⁰ Ibid. P. 168.

Houve, portanto, uma reorientação político-ideológica da sociedade, um Estado que preza mais pelo individualismo, seguidor de orientações neoliberais, abre espaço para o mundo privado “resgatar” a acumulação do valor. Esse é o ideal de um Estado mínimo.

Diante da breve explicação sobre o fordismo e pós-fordismo, passaremos a analisar a especificidade do Estado periférico brasileiro que, inserido no sistema global capitalista, possui uma relação de dependência com os países centrais. Isso acarretará em uma configuração institucional típica de países periféricos, ressaltando-se, todavia, as características históricas específicas do contexto brasileiro.

1.3. O ESTADO PERIFÉRICO BRASILEIRO

A posição do Brasil na economia mundial é debatida por diversos teóricos. Alguns o posicionam como Estado semiperiférico, uma vez que foi capaz de articular uma política de industrialização e de apresentar relevantes taxas de crescimento, principalmente entres os anos de 1930 a 1980²¹. Outros o classificam como Estado periférico, devido ao arranjo da divisão internacional do trabalho, que promove uma difusão irregular da tecnologia mundial²².

Todavia, apesar desses teóricos apresentaram diferentes causas para a classificação do Brasil na economia mundial, todos admitem a existência de uma hierarquia na qual o Brasil adota uma frágil e enfraquecida posição, seja como periférico ou semiperiférico²³.

Essa situação em que o Estado brasileiro se encontra deve-se a um fenômeno histórico autônomo e específico, que talhou em sua estrutura marcas de custosa remoção. Não se configura, portanto, o subdesenvolvimento como uma etapa pela qual necessária seria a passagem para que se alcançasse o desenvolvimento. Na verdade, a qualidade do subdesenvolvimento possui relação direta com os países

²¹ Mais informações em OCTAVIANI, Alessandro. Recursos genéticos e desenvolvimento: o desafio furtadiano e gramsciano. São Paulo: Saraiva, 2013. P.145.

²² FURTADO. Celso. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. P. 37.

²³ OCTAVIANI, Alessandro. Recursos genéticos e desenvolvimento: o desafio furtadiano e gramsciano. São Paulo: Saraiva, 2013. P.163.

centrais, sem a qual esses não se sustentariam. Nota-se, assim, que o subdesenvolvimento é um fenômeno de sujeição econômica, política e cultural²⁴.

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), por meio dos pensamentos de seu principal teórico, Raúl Prebisch, foi fundamental para o conceito do subdesenvolvimento ao estabelecer o sistema centro-periferia. Trata-se, esse sistema, de uma análise do processo de difusão da tecnologia na economia mundial, de modo a explicar o progresso técnico e sua distribuição.

Assim, desde a primeira revolução industrial, no contexto da divisão internacional do trabalho, os países periféricos sofreram uma substancial limitação tecnológica. Isso porque, os países centrais, dotados de maior capacidade financeira, presenciaram uma rápida progressão técnica, a qual foi distribuída, de modo homogêneo, a todos seus setores produtivos. Enquanto que na periferia - que assume o papel de suprir matéria-prima ao centro – o progresso técnico se deu apenas no setor exportador. Daí surge o contraste na relação produtiva dos países periféricos. A progressão técnica, na periferia, se desenvolveu de maneira heterogênea²⁵:

Essa teoria [do subdesenvolvimento] tem como ponto de partida a visão de Prebisch do capitalismo como um sistema que apresenta uma ruptura estrutural, sistema que ele chamou de `centro-periferia`. Prebisch atribuiu essa ruptura ao fato de que em certas áreas o progresso técnico penetrou lentamente, concentrando-se nas atividades que produziam matérias primas destinadas a exportação. [...] O subdesenvolvimento é fruto de um desequilíbrio na assimilação das novas tecnologias produzidas pelo capitalismo industrial. [...] Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. É a desarticulação entre esses dois processos que configura o subdesenvolvimento²⁶.

Observa-se, portanto, que, com a dominação do progresso técnico, os países centrais não só obtiveram vantagem econômica, mas também, ao dispor de processos produtivos mais eficazes, criaram produtos “que são a face exterior da civilização

²⁴ BERCOVICI, Gilberto e OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, pareceres e votos de Direito Econômico. São Paulo: Singular, 2014. P. 65.

²⁵ OCTAVIANI, Alessandro. Recursos genéticos e desenvolvimento: o desafio furtadiano e gramsciano. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 172,

²⁶ FURTADO. Celso. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. P. 40, 41 e 42.

industrial"²⁷. Dessa forma, a busca das novas técnicas por países periféricos, seja por uma política de industrialização, seja pelo consumo privilegiado das elites, implica numa sujeição tácita aos padrões de comportamento dos países centrais. Revela-se, assim, a dominação cultural dos países centrais sobre os periféricos.

Dada essas condições específicas do subdesenvolvimento, torna-se claro que o alcance ao desenvolvimento exige transformações estruturais. A ruptura da condição de país periférico necessita de forte atuação política, uma vez que o subdesenvolvimento se manifesta e se fixa em todos os âmbitos sociais.

No entanto, não podemos confundir política desenvolvimentista com política modernizadora. Porque apesar da modernização apresentar uma assimilação do progresso técnico dos países centrais e, possivelmente, obter maiores taxas de crescimento, as condições sociais desiguais mantêm-se intactas. Com a modernização ocorre, apesar dos avanços técnicos, uma maior concentração de renda, gerando, assim, o objetivo contrário do desenvolvimento: o aumento da desigualdade²⁸.

A modernização se preocupa com a taxa de crescimento e não com a transformação de estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais. Em geral, as políticas modernizadoras se espelham em políticas de acumulação realizadas pelos países centrais, que, como já analisamos, possuem uma realidade completamente distinta da realidade periférica²⁹. Dessa forma, enquanto uma minoria privilegiada alarga sua renda com as taxas de crescimento oferecidas pela modernização, o restante da população ou permanece em suas condições, sem obter vantagem alguma, ou sofre impactos negativos em seus patrimônios.

Dessa forma, não basta a importação de tecnologias dos países centrais numa tentativa de substituir a exportação primária por indústrias de bens de consumo. Isso porque a produtividade teórica da forma de produção importada nunca foi alcançada, isto é, os países periféricos não dispunham de políticas em pesquisa tecnológicas passíveis de acompanhar a evolução da produção industrial de um país central. Por

²⁷ FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. P. 41.

²⁸ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 53

²⁹ Ibid. P. 53

isso, muitas vezes, as máquinas importadas pelos países periféricos tornavam-se obsoletas, o que ocasionava uma baixa competitividade com os países centrais³⁰.

Assim, nas palavras de Lipietz os países periféricos vivenciaram uma espécie de *subfordismo*, ou, em outras palavras, uma caricatura do fordismo, na tentativa de industrialização de padrão de consumo fordista, no entanto sem as condições sociais, de trabalho e de consumo de massa³¹. Na verdade, ocorre o contrário do que se esperava: uma diminuição drástica no nível de vida dos trabalhadores. Daí a grande diferença entre o fordismo dos países centrais e o fordismo periférico dos países subdesenvolvidos.

Isso se deve ao fato de o excedente obtido - seja por meio das vantagens comparativas do setor exportador, seja por meio da industrialização por substituição importação - não ter sido revertido para o aumento da taxa salarial, uma vez que era destinado ao consumo privilegiado, ou para importação de tecnologias de países centrais. Além disso, havia um excesso de mão de obra no Brasil que não era absorvida pelo setor industrial de bens duráveis, fazendo com que a força de trabalho – única mercadoria que os trabalhadores poderiam oferecer – se desvalorizasse³². Nesse sentido:

Na realidade, o processo de modernização agravou a concentração de riqueza e renda já existente, acentuando-a na fase de industrialização substitutiva. [...] Dada a orientação tecnológica que necessariamente assume a industrialização substitutiva, mantém-se elástica a oferta de mão-de-obra. [...] A taxa média de salário terá que se elevar a medida em que cresça relativamente o emprego industrial. Mas a pressão dos custos de formas de consumo cada vez mais sofisticadas e as exigências de capital de uma tecnologia poupadora de mão-de-obra reforçam os fatores que operam no sentido de concentrar a renda. Daí que a industrialização nas condições de subdesenvolvimento, mesmo ali onde ela permitiu um forte e prolongado aumento de produtividade, tenha contribuído nada ou quase nada para reduzir a heterogeneidade social³³.

Ao contrário da modernização, a política desenvolvimentista preza o uso social do excedente econômico, isto é, o Estado por meio de instrumentos jurídicos deve

³⁰ LIPIETZ, Alain. *Miragens e Milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1988. P. 78.

³¹ *Ibid.* P. 78.

³² FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. P.

74

³³ *Ibid.* P. 44 e 45

vincular ao excedente uma função distributiva a fim de reduzir a desigualdades sociais existentes. O Estado, por outro lado, deve assegurar que parte do excedente seja revertido em investimentos no setor produtivo. Além disso, seria possível realizar uma manutenção da massa de consumo, de modo a garantir, dessa forma, a acumulação do setor produtivo. Seria, assim, palpável o alcance de um dos objetivos deixados por Celso Furtado para a superação do subdesenvolvimento: a homogeneização social³⁴.

Acontece que, para o Brasil adotar uma política de apropriação de excedente, necessário seria muita luta política e ideológica contrária, inclusive, à ideologia adotada pelos países centrais. Esses, na verdade, sempre buscarão incentivar os países periféricos a adotarem medidas que não os prejudiquem. Conforme analisam Alessandro Octaviani e Gilberto Bercovici, a defesa da teoria das vantagens comparativas e do livre-comércio são formas de disfarçar a apropriação, pelos países centrais, do excedente³⁵.

Nota-se tal atitude, por exemplo, com a recomendação, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), aos países em desenvolvimento para que seguissem o estabelecido no Consenso de Washington, quais sejam a privatização de estatais, a ausência de protecionismo, a abertura do mercado para o livre investimento estrangeiro, a flexibilização das leis trabalhistas, a disciplina fiscal, a diminuição de gastos públicos e diversas outras medidas de cunho neoliberal³⁶.

A elite brasileira, a partir do ano de 1980, submetida à ideologia neoclássica agravou a condição de periferia do país, de modo que a heterogeneidade estrutural fora acentuada. Acreditou-se que a abertura comercial e a consequente privatização das empresas por meio de investimentos internacional trariam grandes taxas de crescimento ao país, mas o que ocorreu foi o aumento de oligopólios e da concentração de riqueza, que resultou numa medíocre taxa de crescimento se comparada com a do período de 1930 a 1980³⁷.

³⁴ BERCOVICI, Gilberto e OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, pareceres e votos de Direito Econômico. São Paulo: Singular, 2014. P. 75.

³⁵ Ibid. P. 77.

³⁶ LIMA, Marcos Costa. Região e Desenvolvimento no Capitalismo Contemporâneo. São Paulo: Unesp, 2011. P. 151

³⁷ OCTAVIANI, Alessandro. Recursos genéticos e desenvolvimento: o desafio furtadiano e gramsciano. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 167

Qual a diferença entre esses períodos de crescimento? No período de 1930 a 1980, houve uma forte presença do Estado no tocante a prestações de políticas públicas a fim de transformar a injusta realidade brasileira, isto é, por de meio de uma administração pública centralizada e coordenada, o governo realizou políticas de cunho desenvolvimentista. Com uma maior atenção voltada à sociedade civil, concedendo maiores direitos a massa populacional e alargando a base do poder decisório, aprimora-se o exercício da democracia, elemento essencial para o alcance do desenvolvimento³⁸.

Diferente é o Estado pautado por políticas neoliberais, muito presente a partir do ano de 1980, cuja intervenção política econômica consiste em perseguir o equilíbrio entre os agentes econômicos. Dessa forma, o Estado garante, juridicamente, a proteção da propriedade privada e da liberdade de contratar, concedendo aos agentes privados autonomia para se auto regularem em busca da expansão econômica³⁹.

A própria soberania do Estado brasileiro se põe em risco na medida em que seu espaço de poder econômico é compartilhado com os países centrais. Principalmente no campo do setor financeiro, que caminha para um comportamento global, resultando em uma administração macroeconômica imposta pelos países centrais. O neoliberalismo prega a despolitização radical do governo – quando na verdade isso é política - no sentido de abrir mão do controle das políticas monetária e fiscal⁴⁰:

A América Latina ficou sem acesso ao conhecimento tecnológico de ponta, internacionalizou os seus mercados internos, foi relegada a mera consumidora parcial da terceira revolução tecnológica, teve que privatizar para atrair investimentos estrangeiros e abandonou políticas sociais universalizantes em busca do equilíbrio macroeconômico. Para isso, promoveu-se a despolitização radical das relações econômicas, com a fragilização dos sindicatos, partidos políticos e Parlamentos, reduzindo-se a vida democrática ao mínimo necessário⁴¹.

³⁸ BERCOVICI, Gilberto e OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, pareceres e votos de Direito Econômico. São Paulo: Singular, 2014. P. 66.

³⁹ COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: COMPARATO, Fábio Konder. Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1998. P. 464.

⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Estado de Exceção Permanente. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004. P. 176

⁴¹ Ibid. P. 178

Constata-se, portanto, que sem a presença do Estado não há o que se falar em política econômica, independentemente da ideologia presente no governo. O fortalecimento do Estado é imprescindível para concretização de políticas econômicas. Todavia, se as medidas neoliberais se mostraram nocivas à superação do subdesenvolvimento, uma vez que acentuou as desigualdades sociais e corroborou com a concentração de renda, resta-nos, portanto, optarmos por outra saída.

Assim, se faz necessário a racionalização política do Estado brasileiro, por meio da leitura de suas especificidades históricas como país latino americano, visando à homogeneização social e à internalização dos centros decisórios, com a finalidade de superar nossa condição de país periférico⁴².

O Estado, para isso, torna-se elemento fundamental. Compreendê-lo dentro de sua enorme complexidade não é tarefa fácil, principalmente diante do desafio de traçarmos a superação do subdesenvolvimento brasileiro:

A tentativa de elaborar uma política nacional de desenvolvimento exige a presença ativa e coordenadora do Estado nacional, que desapareceu das considerações governamentais com o neoliberalismo. A questão fundamental é se a integração dar-se-á a partir dos objetivos nacionais ou não. Diante dos desafios e ameaças trazidos pela globalização, precisamos de um projeto para o Brasil que sirva de substrato material para o desenvolvimento social, político e econômico⁴³.

⁴² OCTAVIANI, Alessandro. Recursos genéticos e desenvolvimento: o desafio furtadiano e gramsciano. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 176

⁴³ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 66

2. O ESTADO NO SÉCULO XX

O início do século XX é marcado por grandes conflitos de ordem mundial. A grande primeira guerra inicia-se no ano de 1914 e se prolonga até o ano de 1918, sendo que o período entre guerras é apontado como grande precursor das transformações ocorridas no modo de desenvolvimento capitalista, tendo como divisor de águas a grande crise de 1929. O resultado dessa transfiguração desemboca na segunda guerra mundial ocorrida nos anos de 1939 a 1945. Em seguida, a tensão mundial se lança na polarização entre os EUA e a URSS marcada pela guerra fria.

Sob essa perspectiva, são notórias as mudanças estruturais do Estado e da sociabilidade humana. Este capítulo dedica-se a analisar essas diferenças ocasionadas na economia e na política, mais precisamente no Estado brasileiro, ao decorrer do século XX.

2.1. DO ESTADO LIBERAL AO SOCIAL

O século XX trouxe profundas transformações aos ordenamentos jurídicos mundial. Se destaca, dentre essas mudanças, o fenômeno jurídico dos direitos sociais. O Estado sofreu uma substancial alteração no que se refere as suas posturas políticas. Desse modo, incorpora-se ao Estado uma postura prestacional, complementando-se à postura abstencionista outrora imperante⁴⁴.

Abstencionista porque o Estado liberal deveria garantir a plena liberdade para o exercício dos direitos individuais, conhecidos como direitos humanos de primeira dimensão. Assim, o Estado liberal assegurava, por meio das garantias negativas, a autonomia individual do sujeito para que nenhuma instituição interfira no gozo de seus direitos, cujas principais características são a defesa da propriedade, da igualdade perante a lei e da liberdade de contratar⁴⁵.

Os conflitos ocorridos no século XX, principalmente em decorrência da Revolução Industrial, trouxe uma necessidade de o Estado dar uma maior atenção aos hipossuficientes. Pois para que os direitos individuais fossem exercidos em sua plenitude, necessário que as desigualdades fossem equilibradas.

⁴⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões para um conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P.2.

⁴⁵ Ibid. P.3.

Dessa forma, surgem as primeiras constituições sociais, a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. Ambas destacaram a importância dos direitos trabalhistas, da reforma agrária e da função social da propriedade. A Constituição de Weimar trouxe ao lado dos direitos individuais, os direitos sociais, com normas específicas no tocante à educação, à cultura e à vida econômica. A seguridade social aparece positivada pela primeira vez da Constituição Mexicana. O Estado social de direito, dessa maneira, ganha suas primeiras estruturas legais⁴⁶.

Percebe-se, então, que na medida em que o rol de direitos fundamentais se amplia, abrangendo os direitos civis e políticos e os direitos sociais, é preciso uma postura diversa daquela que o Estado vinha tomando. Daí necessário a manifestação não só garantidora do Estado, mas também a prestação concreta no sentido de neutralizar a força degradadora e excludente da economia capitalista para promoção do desenvolvimento da pessoa humana⁴⁷.

É importante elucidar que, embora o Estado Social tenha advindo de ideologias protetoras da dignidade humana e contrárias à depredação do capitalismo, de nada ele se assemelha com o Estado Socialista. Este prenuncia a extinção do modo de produção capitalista, aquele conserva sua relação com a acumulação capitalista. O Estados nazista da Alemanha, fascista da Itália, franquista da Espanha e salazarista de Portugal foram Estados Sociais. Nota-se, de antemão, que esses Estados não só não eram socialistas, como eram estritamente contrários à ideologia socialista⁴⁸.

Na verdade, o Estado Social, por mais paradoxal que pareça, após a segunda guerra mundial, possibilitou a maior expansão econômica que o capitalismo presenciou. Isso porque o Estado passou a adotar medidas influenciadas pelo economista John M. Keynes. O chamado “keynesianismo” tem como principal característica políticas macroeconômicas que buscam alcançar o pleno emprego.

Assim, com o alargamento da massa assalariada, somado com as políticas

⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 15

⁴⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões para um conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P.4

⁴⁸ BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. São Paulo: Malheiros, 2013. P.184

sociais do Estado – consideradas como salário indireto por Francisco de Oliveira⁴⁹ -, o consumo se elevou a ponto do setor produtivo garantir um fácil escoamento de toda sua produção. Esta foi a conhecida “Era de Ouro” do capitalismo.

Feito esse parêntese, voltemos a evolução do Estado Social.

Finda a segunda guerra mundial, nasce a Organização das Nações Unidas (ONU), com objetivos de buscar a paz entre os povos e impedir uma nova guerra. Em 1948 a ONU proclama a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ressaltando a importância dos direitos sociais e enaltecendo as organizações sociais no papel de pleitear direitos que garantam a dignidade da pessoa humana, para que o indivíduo, na coletividade, seja efetivamente livre e igual aos demais⁵⁰.

Em 1966, a ONU promulgou o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no qual constam, basicamente, três direitos fundamentais: o direito à educação, à saúde e ao trabalho digno. A efetivação desses direitos depende da iniciativa do Estado. Do contrário, o exercício da cidadania ficará debilitado, e apenas alguns privilegiados poderão gozar dos direitos fundamentais na sua plenitude. Nesse sentido, a democracia não se resume à formalidade do voto. O alcance à democracia exige o acesso às mesmas oportunidades de educação, de moradia, de segurança, de saúde e de desenvolvimento⁵¹.

2.2. ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a positivar os direitos sociais, com um capítulo denominado “Ordem Econômica e Social”. Essa constituição permitia a exploração da atividade econômica pelo Estado desde que atendesse a utilidade pública e autorizado por lei. Mas sua principal característica foi a inclusão de amplos direitos trabalhistas com propósito de solucionar os conflitos de classes existentes. Todas as constituições posteriores, no Brasil, incluíram em seu corpo os direitos de ordem social e econômica⁵².

⁴⁹ OLIVEIRA, Francisco de. O Ornitorrinco. In: OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2013. P. 148.

⁵⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Educação e Preparação para a Cidadania. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto & MELO, Claudineu de (orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. P. 342.

⁵¹ Ibid. P. 344 e 345.

⁵² BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 18.

A Constituição Federal de 1988 buscou abranger, de maneira ampla, os mais avançados direitos fundamentais visando à redemocratização do país, enumerando um rol de liberdades e direitos, em especial os direitos sociais nos arts. 6º e 7º, em complemento com Título VIII, “Da Ordem Social”⁵³.

A posição do Estado quanto a concretização dos direitos sociais por meio de prestações positivas corresponde ao dilema do Estado intervencionista, de forma que, nas palavras de Maria Paula Bucci, “não há um modelo jurídico de políticas sociais distinto do modelo de políticas pública econômicas”⁵⁴.

É importante ressaltar que a primeira concepção de uma economia política surge com o Estado liberal, cuja principal função é preservar o equilíbrio natural na produção e circulação de riqueza⁵⁵. Embora no liberalismo o direito e a economia fossem proibidos - aos olhos públicos - de caminhar juntos, as Constituições liberais dispunham de normas econômicas no sentido de preservar a liberdade de comércio, a liberdade da indústria, a liberdade contratual e, principalmente, o direito de propriedade⁵⁶.

Denota-se, assim, que apesar da constituição econômica ter relação direta com a constituição social, aquela não é novidade do século XX como esta é. Mas existe uma profunda diferença na constituição econômica pós primeira guerra mundial. Nas palavras de Bercovici:

A diferença essencial, que surge a partir “constitucionalismo social” do século XX, e vai marcar o debate da Constituição Econômica, é o fato de que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas constituições é “programática” – hoje diríamos “dirigente”. A Constituição Econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se releva problemática, quando cai a crença na harmonia preestabelecida do mercado. Ela quer uma nova ordem econômica; quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da auto-regulação do mercado.⁵⁷

⁵³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões para um conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P.10.

⁵⁴ Ibid. P.5.

⁵⁵ COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: COMPARATO, Fábio Konder. Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1998. P. 463.

⁵⁶ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 32.

⁵⁷ Ibid. P. 34.

Assim, cumprindo seu papel transformador, a Constituição Federal de 1988 prevê a injusta realidade brasileira e ressalta a importância de revertê-la:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Denota-se, portanto, o nítido caráter emancipatório da Constituição de 1988, no sentido de incumbir ao Estado o dever de construção de um projeto nacional a fim de equilibrar as desigualdades regionais para a formação de uma unidade nacional sólida, democrática e justa⁵⁸.

Para isso, o Estado valer-se-á de políticas econômicas que serão regidas pela Constituição Econômica. Logo, o direito econômico torna-se instrumento necessário para se alcançar o desenvolvimento. Conforme leciona o Prof. Fábio Konder Comparato, o direito econômico constitui “a disciplina normativa da ação estatal sobre as estruturas do sistema econômico”, a partir da elaboração de técnicas “coordenadas num quadro geral que exprime o conjunto da política econômica”⁵⁹.

Nesse sentido, Nibert Reich entende o direito econômico como um direito dotado de “dupla instrumentalidade”, isto é, além de oferecer meios para a organização do sistema econômico capitalista, o direito econômico serve ao Estado como instrumento de transformação da realidade econômica, de forma a reestruturá-la em atendimento ao interesse coletivo⁶⁰.

Observa-se, assim, que o direito econômico se classifica, de acordo com o Dimitri Dimoulis, como norma contrafática, ou seja, contrária aos fatos reais, uma vez que exprime um dever ser objetivando mudança da realidade social. Aqui o direito é

⁵⁸ BERCOVICI, Gilberto e OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, pareceres e votos de Direito Econômico. São Paulo: Singular, 2014. P. 79.

⁵⁹ COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: COMPARATO, Fábio Konder. Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1998. P. 463

⁶⁰ BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. Revista Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, V. 105, jan./dez. 2010. P. 399.

visto em sua função progressista tendo em vista que busca instituir uma nova ordem social e jurídica⁶¹.

Norberto Bobbio, por sua vez, ao analisar as transformações técnicas que o *Welfare State* trouxe ao campo do controle social, reparou que o Estado Social se vale de técnicas de encorajamento, em substituição das tradicionais técnicas de desencorajamento. Desse modo, o direito deixa de adotar sua habitual função protetora, por meio de normas repressivas e negativas, para uma nova função promocional, por meio de normas progressivas e positivas⁶². O Estado passa de guardião da ordem pública para promotor da transformação social:

Em poucas palavras, é possível distinguir, de modo útil, um ordenamento protetivo-repressivo de um promocional com a afirmação de que, ao primeiro, interessam, sobretudo, os comportamentos socialmente não desejados, sendo seu fim precípua impedir o máximo possível a sua prática; ao segundo, interessam, principalmente, os comportamentos socialmente desejáveis, sendo seu fim levar a realização destes até mesmo aos recalcitrantes⁶³.

Grande parte da doutrina, por outro lado, adotou a teoria das normas programáticas de eficácia limitada trazida por José Afonso da Silva. Essa teoria, nas palavras do autor, reduz os direitos sociais em “esquemas genéricos”, dotados de “grande imprecisão”, a serem desenvolvidos posteriormente pelo legislador, razão pela qual sua eficácia encontra-se comprometida⁶⁴.

Não satisfeito, José Afonso da Silva diz que as normas programáticas, ao prescreverem o fim a atingir, indicando meios aptos a isso, limita o âmbito da discricionariedade do legislador⁶⁵. A norma programática, assim, nas palavras de Bercovici, “passou a ser sinônimo de norma que não tem qualquer valor concreto, contrariando as intenções de seus divulgadores. Toda norma incômoda passou a ser

⁶¹ DIMOULIS, Dimitri. Manual de Introdução ao Estudo do Direito. São Paulo: RT, 2011. P. 101

⁶² BOBBIO, Norberto. A Função Promocional do Direito. In: BOBBIO, Norberto. Da Estrutura à função: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007. P. 2-10.

⁶³ Ibid P. 15.

⁶⁴ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. São Paulo: Malheiros, 2004. P. 138.

⁶⁵ Ibid. P. 138.

classificada como ‘programática’, bloqueando, na prática, a efetividade da Constituição e, especialmente, da Constituição Econômica e dos direitos sociais.”⁶⁶.

José Gomes Canotilho, ao elaborar sua teoria da Constituição Dirigente, vinculou o legislador à dimensão material que fora conquistada pela Constituição. Dessa maneira, a Constituição estabelece programas voltados ao futuro fundados na própria evolução dos direitos fundamentais, abrangendo tanto os direitos civis e políticos, quanto os direitos sociais. Isso significa que a Constituição Dirigente nada mais presa senão a concretização da democracia fundamentada na dignidade da pessoa humana⁶⁷.

Portanto, questionamentos, como o do prof. Manuel Gonçalves Ferreira, contrários à Constituição Dirigente, expondo que o “constitucionalismo” de Canotilho limita a atuação do legislador, acarretando, conseqüentemente, a limitação da democracia representativa, nada mais é que um discurso contrário à própria Constituição, uma vez que oculta a democracia refletida nas dimensões materiais dos direitos humanos conquistados por meio de conflitos sociais ao longo da história. A vinculação do legislador à Constituição, na verdade, impede que o legislador ordinário, muitas vezes minoritário, lese direitos tradicionais – por políticas concretas contrárias aos direitos fundamentais - ou neutralize por completo a ideia de constitucionalidade⁶⁸.

Em suma, a Constituição Federal de 1988, ao trazer a necessidade de alteração do *status quo*, é dotada da “dupla instrumentalidade” percebida por Nibert Reich, possui normas de “caráter contrafático” como salientado por Dimitri Dimoulis, carrega a “função promocional” apontada por Norberto Bobbio e exprime a ideia de “normas dirigentes” elaborada por José Gomes Canotilho.

Mas claro que não podemos cair no instrumentalismo da Constituição de 1988, não será apenas com os dispositivos constitucionais que iremos resolver os problemas inerentes da nossa situação como país periférico. A batalha se dá no campo da social, político e econômico, de modo que a Constituição delimita o caminho a ser percorrido dentro dessas esferas. Assim, a formação da unidade política, a

⁶⁶ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 40.

⁶⁷ Ibid. P. 35.

⁶⁸ COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Canotilho e a Constituição Dirigente. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. P. 18

coordenação e limitação do poder estatal e a configuração social das condições dos indivíduos serão interligados e condicionados mutuamente pela Constituição, que não pode ser entendida isoladamente⁶⁹.

Assim conclui Bercovici:

Em uma democracia, o ponto fundamental é entender o povo como sujeito da soberania, ou seja, deve haver uma completa identificação entre soberania estatal e soberania popular. Fortalecer o Estado brasileiro na superação do subdesenvolvimento, neste sentido, é também, em nossa opinião, fortalecer (para não dizer instaurar) o regime republicano e democrático da soberania popular no Brasil. A reestruturação deste Estado [...] passa por um projeto nacional que, a nosso entender, tem seus fundamentos previstos na Constituição de 1988. [...] A Constituição é também a expressão de certo grau de desenvolvimento cultural, um meio de auto-representação própria de todo um povo, espelho de sua cultura e fundamento de suas esperanças⁷⁰.

Diante do desafio de construção de um projeto nacional de superação do subdesenvolvimento, necessário nos situarmos historicamente e compreendermos as transformações institucionais ocorridas no Brasil. Assim, analisaremos brevemente a evolução da estrutura administrativa brasileira e seus efeitos no planejamento público.

2.3. PLANEJAMENTO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

Para a compreensão do planejamento brasileiro, necessário estudarmos a estrutura administrativa do Estado. Dessa forma, iniciaremos nossa análise na década de 1930, sob o governo de Getúlio Vargas, fazendo conexões com o governo de Juscelino Kubitschek até chegarmos ao regime ditatorial, momento que mais influenciou o modelo administrativo adotado pela Constituição de 1988.

Na década de 1930 diversas reformas foram feitas a fim de se estabelecer a estrutura administrativa da época. O ingresso profissional na Administração Pública por meio de concursos públicos e a definição de direitos e deveres de seus servidores são alguns exemplos desse novo modelo. O órgão responsável por definir, racionalizar e controlar o funcionalismo e a organização vigente à época era o

⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 42

⁷⁰ Ibid. P. 43

Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado por meio do Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, em atendimento ao art. 67 da Carta de 1937⁷¹.

Criado no governo de Getúlio Vargas, o DASP foi um órgão vinculado diretamente ao chefe do Poder Executivo, cuja finalidade era operacionalizar e controlar as tarefas da Administração Pública de forma central. Assim, a estrutura administrativa não podia ser vista de forma pulverizada, mas sim de forma integrada e concentrada⁷².

Apesar dessa reforma, o aparelho estatal ainda possuía obstáculos para o projeto de industrialização e desenvolvimento do país durante o segundo governo Vargas. Diante da resistência do Congresso Nacional Vargas buscou alternativas para efetivar políticas de âmbito nacional. Surgem, nesse cenário, novas comissões interministeriais, órgãos e empresas estatais, como as seguintes: Comissão Nacional de Política Agrária, Comissão de Desenvolvimento Industrial, Comissão Nacional de Bem-Estar, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), etc. A submissão de todas essas entidades à Presidência da República caracterizou o fenômeno que denominado “congestionamento da Presidência da República”, que teria esvaziado a atuação política dos ministérios⁷³.

Nota-se, portanto, a preocupação do Estado brasileiro em coordenar uma política incisiva no campo econômico, no intuito de fortalecer o mercado interno e tonificar o processo de industrialização do país. Assim, entende-se que o planejamento é “a perseguição de fins que alterem a situação econômica e social. É uma atuação do Estado voltada para o futuro.”⁷⁴.

Já na década de 1950, Juscelino Kubitschek complementou a estrutura administrativa de Vargas com a criação da Comissão de Estudos e Projetos

⁷¹ BERCOVICI, Gilberto. A Atuação do Estado Brasileiro no Domínio Econômico. In: PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO, José Celso Jr.; LINHARES, Paulo de Tarso (orgs.). Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento. Livro 9, Volume 3. Brasília, Ipea, 2010. P. 474

⁷² Ibid. P. 474

⁷³ Ibid. P. 475

⁷⁴ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 70

Administrativos (Cepa). Através da chamada “administração paralela”, Juscelino cumpriu processos de industrialização pesada no país com o conhecido Plano de Metas. Tal método de planejamento e coordenação viabilizou um modo eficaz de concretização de políticas desenvolvimentistas⁷⁵.

O fato de Juscelino utilizar-se da administração paralela para concretizar o Plano de Metas mostra que a administração pública brasileira havia chegado em seu limite, de modo que sua estrutura ultrapassada impossibilitava avanços necessários para a completa viabilização do planejamento⁷⁶.

Na década de 1960, na ditadura militar, o Decreto nº 54.501, de 9 de outubro de 1964 criou a Comissão Especial de Estudos e Reforma Administrativa (Comestra) e, por meio de poderes de exceção, foi promulgada diretamente pelo Marechal Castello Branco, pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e sem passar pelo Congresso Nacional, uma reforma administrativa que corresponde ao modelo de Administração Pública dos dias atuais⁷⁷.

A política do regime, baseada no modelo da legislação fascista, adotou a ortodoxia econômica, valendo-se do aparelho estatal como subsidiário da iniciativa privada. No entanto, as empresas estatais dotavam de grande autonomia, porque passaram a ser apenas vinculadas aos ministérios e não subordinadas, sendo que os ministérios faziam somente o controle de resultados das empresas. Esse movimento se deu para que as empresas estatais pudessem operar de forma idêntica às do setor privado, de modo que o setor público atingisse a eficiência da empresa privada⁷⁸.

Isso proporcionou ao regime, apesar do discurso liberal, uma política de estatização de setores produtivos, de modo que cerca de 60% das empresas estatais do Brasil foram criadas entre 1966 e 1976. No entanto, diferentemente de Vargas e Juscelino, o Decreto-Lei nº 200/1967 previa uma estrutura administrativa descentralizada, atribuindo às empresas estatais atuações pautadas na “eficiência”

⁷⁵ BERCOVICI, Gilberto. A Atuação do Estado Brasileiro no Domínio Econômico. In: PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO, José Celso Jr.; LINHARES, Paulo de Tarso (orgs.). Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento. Livro 9, Volume 3. Brasília, Ipea, 2010. P. 477

⁷⁶ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 73

⁷⁷ BERCOVICI, op. cit. P. 478

⁷⁸ Ibid. P. 478

do setor privado. Nesse cenário, esses entes administrativos passaram a se arriscar em diversos ramos do mercado buscando alta rentabilidade⁷⁹.

Mesmo em um cenário de expansão econômica, as restrições de financiamento do BNDE às empresas estatais foram mantidas, obrigando-as a buscarem empréstimos no exterior. Em decorrência disso, podemos argumentar que o único intento de caráter nacional que poderia resultar dessa política liberal e antipopular, qual seja, a criação de uma burguesia nacional, não logrou êxito. O resultado não foi só o endividamento externo das entidades administrativas, como também a necessidade de manter o mercado interno aberto às multinacionais, que foram as verdadeiras beneficiadas pela expansão e aquecimento da economia nacional.

Em 1970, frente a uma nova crise econômica e com as empresas estatais endividadadas, o governo militar criou a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), que adotou uma política de controle centralizado a fim de coordenar e planejar o déficit orçamentário advindo das despesas com pagamento de empréstimos obtidos pelas empresas estatais. A centralização, portanto, da estrutura administrativa no regime ditatorial deu-se apenas para o fim de controle de gastos públicos, e não para a concretização de projetos desenvolvimentistas⁸⁰.

Desde então a Constituição de 1988 recepcionou o Decreto-lei nº 200/1967 que constitui, atualmente, a base da estrutura administrativa brasileira. Ocorre, todavia, que a relação entre o direito administrativo e o direito constitucional é incerta, uma vez que este incorporou, em seu bojo, as questões sociais históricas que devem ser sanadas através de políticas públicas, enquanto que aquele adota o padrão liberal do século XIX, que enxerga no Estado um inimigo da sociedade livre e do mercado que se auto-regula⁸¹. Nesse sentido:

As formas clássicas do Direito Administrativo, muitas vezes, são insuficientes para as necessidades prestacionais do Estado Social. E a Administração Pública brasileira está bem longe das exigências do desenvolvimento. Sua organização é tradicional, com modificações geralmente realizadas de maneira improvisada, mas sem uma transformação fundamental para que o Estado possa promover o

⁷⁹ BERCOVICI, Gilberto. A Atuação do Estado Brasileiro no Domínio Econômico. In: PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO, José Celso Jr.; LINHARES, Paulo de Tarso (orgs.). Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento. Livro 9, Volume 3. Brasília, Ipea, 2010. P. 478

⁸⁰ Ibid. P. 480

⁸¹ Ibid. P. 483

desenvolvimento. A Administração Pública (e o Direito Administrativo) está voltada para o modelo liberal de proteção dos direitos individuais em face do Estado, não para a implementação dos princípios e políticas consagrados na Constituição.⁸²

As necessidades prestacionais do Estado, dessa forma, carecem de uma estrutura administrativa forte e centralizada pela qual transformará a injusta realidade social. A constituição precisa se apoiar numa Administração Pública que seja protagonista das reformas políticas que atendam aos direitos fundamentais. O contrário significa o enfraquecimento da democracia brasileira e a manutenção de um Estado alheio aos interesses do povo.

Com a forte retomada da ideologia neoliberal na década de 1990 surge a ideia do Estado Regulador, cuja finalidade consiste na regulação da prestação do serviço público em substituição da prestação direta pelo Estado. Assim, o Estado perde o papel de interventor para assumir um papel de relação indireta com a atividade econômica. Para isso, espelhado na estrutura administrativa norte-americana, estabelece-se a chamada Administração Gerencial, concebida pelo economista Luiz Carlos Bresser Pereira⁸³.

A Reforma Gerencial buscou aumentar a efetividade dos órgãos estatais, visando ampliar a eficiência de atendimento ao cidadão-usuário, ou cidadão-cliente. Dessa forma, os órgãos estatais passam a controlar os resultados obtidos pelas empresas privadas executoras de serviços públicos, sendo que, para isso, foi necessário expandir a autonomia do administrador público, que passou a atuar dentro de um órgão independente dotado de caráter técnico fiscalizatório e não político. Esses órgãos são chamados de agências⁸⁴.

Dessa maneira, a delegação da execução de serviços públicos à iniciativa privada tornou-se o objetivo principal da Reforma Gerencial. Com isso, a política pública perdeu seu sentido, uma vez que a concretização de direitos sociais depende de prestações positivas do Estado. A coletividade foi substituída pelo usuário, o cidadão é entendido apenas como cliente e consumidor. O resultado disso foi “o desmonte estrutural do Estado, o sucateamento do Poder Público e o abandono de

⁸² BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 77

⁸³ Ibid. P. 77

⁸⁴ Ibid. P. 83

qualquer possibilidade de implementação de uma política deliberada de desenvolvimento nacional”⁸⁵.

Atualmente sofremos com a consequência dessa alta descentralização administrativa dotada do viés ideológico neoliberal, pois sem uma forte e centralizada administração pública, inviável será a realização de políticas públicas que invoquem o imperativo constitucional da transformação da injusta realidade brasileira no sentido de reduzir as desigualdades e promover o bem-estar coletivo.

⁸⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 85

3. A EXCEÇÃO

A exceção é um conceito muito explorado pelo filósofo Carl Schmitt, o qual, em sua notória frase, descreve que “Soberano é quem decide sobre o estado de exceção”. No entanto, este trabalho não debate o conceito estrito de exceção, mas sim sua implicância no Estado Social e Democrático de Direito brasileiro. Recomendamos, para uma análise mais profunda da exceção, a tese de livre docência do prof. Gilberto Bercovici⁸⁶.

Assim veremos neste capítulo a forma que o Estado de Exceção se estabeleceu no ordenamento jurídico brasileiro, contrariando as normas constitucionais da Constituição brasileira de 1988.

3.1. ESTADO DE EXCEÇÃO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 contemplou as mais avançadas dimensões dos direitos humanos, de modo a constituir como objetivo primordial do Estado brasileiro a superação das mazelas sociais inerentes de um Estado periférico. Por isso é necessário o Estado adotar uma postura prestacional como debatemos anteriormente.

Depreende-se, portanto, principalmente por meio da leitura dos arts. 3º, 170 e 219 da Constituição de 1988, que cumpre ao Estado a viabilização do desenvolvimento socioeconômico e cultural a fim de garantir o bem-estar social da população, bem como de afirmar a autonomia tecnológica do país, com o escopo de reduzir as desigualdades regionais e estabelecer o pleno emprego para, assim, alcançarmos uma sociedade livre, justa e solidária.

Para isso, é preciso reestruturar e fortalecer o Estado, alargando a participação social das massas nas decisões internas e centralizadas do governo. No entanto, o que está ocorrendo é justamente o contrário disso. A década de 1990 trouxe o desmantelamento do Estado, sucumbindo nossa soberania aos interesses financeiros, de modo a fortificar nossa posição de país periférico perante a economia mundial.

⁸⁶ Para mais informação ver em BERCOVICI, Gilberto. Entre o Estado Total e o Estado Social: atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar. Tese (Livre Docência) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

Há uma explícita contradição entre a hegemonia política neoliberal adotada nos últimos tempos e o padrão social abrangido pela Constituição de 1988. Vimos, nesse sentido, que a submissão estatal, frente a expansão financeira mundial, retoma a estrutura jurídica liberal assumida no século XIX. Assim, o direito financeiro ganha centralidade na política econômica em detrimento da Constituição Social conquistada por meio de conflitos sociais ocorridos durante o século XX⁸⁷. Nesse sentido comenta Bonavides:

Se houve copiosos e admiráveis adiantamentos no círculo dos direitos fundamentais da segunda geração – aqueles que compreendem os direitos sociais e as conquistas obtidas no campo da batalha social em três épocas constitucionais (1934, 1946 e 1988), o retrocesso neoliberal, em sua aventura reacionária de aniquilamento de tais direitos, os colocou debaixo da gravíssima ameaça de supressão, com o bloqueio desnacionalizante levado a cabo pelas reformas governistas, que são designadamente artigo prioritário do pacto de vassalagem e recolonização firmado no Consenso de Washington⁸⁸.

Vale, nesse contexto, analisarmos brevemente a implicância que o modo de desenvolvimento capitalista pós-fordista causa na estrutura do Estado.

O modo de regulação monopolístico - típico do fordismo e do Estado Social - que indexa a taxa de salário a partir dos preços, bem como presta uma cobertura social com os chamados salários indiretos (educação, saúde, habitação, etc.), abre espaço para o modo de regulação concorrencial - típico do século XIX e do Estado Liberal - no qual os preços são competitivos, de modo que para maior valorização do capital a força de trabalho passa a ser desvalorizada em decorrência da alta competitividade. A diferença entre o século XIX e os dias de hoje é que o modo de regulação contemporâneo é pautado na desregulamentação e na abertura aos fluxos de capitais internacionais, o que, nas palavras de Boyer, implica na “financeirização do modo de regulação”⁸⁹.

⁸⁷ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. In: Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra. V. XLIX, 2006. P. 58.

⁸⁸ BONAVIDES, Paulo. A Democracia Participativa e os Bloqueios da Classe Dominante. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto & MELO, Claudineu de (orgs.). Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009. P. 836.

⁸⁹ BOYER, Robert. A Teoria da Regulação: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990. P. 76.

Percebe-se, assim, uma sensível perda da soberania estatal face às políticas neoliberais de desregulamentação e de privatização. Uma nova transfiguração do Estado se mostra necessária para sua inserção no contexto econômico global. Nessa perspectiva, os Estados se submetem a uma rígida disciplina monetária, de forma que as instituições financeiras como o Banco Central e o Ministério da Fazenda ganham destaque em detrimento das instituições de promoção social e de interesse da população⁹⁰. Sobre isso:

[...] com a flexibilização do fluxo internacional de capital, aumenta a pressão sobre cada Estado para a criação de condições otimizadas para o processo de valorização. Os Estados encontram-se em uma concorrência agudizada pela atratividade de seus locais de investimento para o capital móvel que ultrapassa as fronteiras e pode assumir a forma de uma corrida mundial para baixo no que se refere à renda, ao padrão de vida e ao meio ambiente. O tipo do Estado fordista-keynesiano é substituído pelo Estado competitivo pós-fordista⁹¹.

Por esse motivo, a Constituição de 1988, que carrega os paradigmas do Estado Social, inserida nesse contexto mundial, passa a ser severamente atacada por questões que pareciam superadas durante o século XX. Como salienta a prof. Maria Victória Benevides entre 2004 e 2007 nossa “Constituição Cidadã” foi vítima de cinco dezenas de remendos, sem qualquer participação popular⁹². Inverte-se, dessa maneira, o conteúdo programático da constituição dirigente⁹³.

A Constituição financeira, que deveria dar suporte às políticas públicas - objeto dos direitos sociais - está subordinada aos interesses neoliberais, os quais impõem ao Estado um comportamento de contenção de gastos e de equilíbrio financeiro para que haja uma maior segurança à acumulação do capital financeiro, de modo que resta à Constituição Social meras sobras orçamentárias⁹⁴.

⁹⁰ HIRSCH, Joachim. Teoria Materialista do Estado. Rio de Janeiro: Revan, 2010. P. 176.

⁹¹ Ibid P. 176.

⁹² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Em Defesa da República e da Democracia. In: Direitos Humanos, Democracia e República: homenagem a Fábio Konder Comparato. Org. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. São Paulo: Quartier Latin, 2009. P. 724.

⁹³ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. In: Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra. V. XLIX, 2006. P. 60.

⁹⁴ DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013. P. 39.

Assim, o Estado, principalmente o periférico, se transforma em um garantidor da acumulação financeira na expectativa de um crescimento econômico irreal, deixando de lado as questões sociais e democráticas de um Estado Social e Democrático de Direito:

Nos Estado periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado. [...] Antes, limitavam-se os direitos individuais tendo em vista o bem-estar coletivo. Hoje, dá-se o contrário: a utilização atual dos poderes de emergência caracteriza-se por limitar os direitos da população em geral para garantir a propriedade privada e acumulação capitalista⁹⁵.

Nessa perspectiva, o Estado periférico passa a ter sua integridade nacional enfraquecida, de tal maneira que sua democracia se encontra ameaçada e fragmentada no âmbito da globalização financeira, reduzindo-a em um mero direito eleitoral de votar e ser votado⁹⁶. Assim, o Estado de Exceção se perpetua, infiltrando-se na política e no ordenamento jurídico, do modo que seus reflexos repercutem na totalidade do Estado, como em questões culturais, midiáticas, familiares, etc.

3.2. INSTRUMENTOS DO ESTADO DE EXCEÇÃO BRASILEIRO

No contexto do crescimento do setor financeiro, em decorrência da crise do setor produtivo, o Brasil, na década de 1980, verificou altas taxas de inflação que causaram abruptas oscilações no nível geral de preços. A política financeira, visando ao controle das taxas cambial e de juros, adotou um caráter fortemente centralizado, com a finalidade de controlar a altas taxas de inflação, bem como de empregar uma política de austeridade fiscal, uma vez que o Estado Social, conforme a ideologia neoliberal, acarreta enormes gastos públicos⁹⁷.

Como poderia um Estado em dificuldade de controlar sua inflação e as consequentes oscilações de gastos públicos ser visto como um bom credor financeiro

⁹⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Estado de Exceção Permanente. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004. P. 172 e 173.

⁹⁶ Ibid. P. 178.

⁹⁷ PAULANI, Leda. Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008. P. 93.

na visão da nova acumulação mundial? Diante de tal emblema, a política brasileira, com a ajuda do discurso neoliberal transmitido pelos grandes meios midiáticos do país, foi focalizada na incessante busca da estabilidade monetária. Claro que a política econômica do regime ditatorial deixou de herança um enorme endividamento estatal, implicando na dificuldade de mensurar o tamanho da dívida pública do país, porém o problema é que a busca da estabilização monetária foi amplamente penetrada em toda a estrutura estatal, fazendo com que a Estado social se esvaziasse e passasse a ser tratado como questão secundária⁹⁸.

A Constituição Federal de 1988, portanto, mostrou-se incompatível com os interesses rentistas do novo regime de acumulação capitalista. O Estado, dessa forma, em atendimento à financeirização mundial, adotou profundas transformações em seu quadro institucional em consonância com o discurso neoliberal, de modo a realizar políticas de redução do tamanho do Estado, privatização de empresas estatais, controle de gastos públicos, abertura econômica, etc⁹⁹.

O centro decisório da política financeira se inclinou diante do mercado externo. Em 1992 o Banco Central, sob governo de Itamar Franco, negociou a internacionalização do mercado brasileiro de títulos públicos e a securitização da dívida externa, bem como a desregulamentação do mercado brasileiro financeiro e a abertura do fluxo internacional de capitais. Ademais, sob a necessidade de controlar a inflação, surge o Plano Real, o qual abriu espaço para um série de mudanças na estrutura estatal, como as amplas privatizações, a manutenção da sobrevalorização moeda brasileira, a elevação exorbitante da taxa real de juros, etc¹⁰⁰.

Em 2000, promulga-se a Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu uma hierarquia nos gastos públicos. Ocupando o espaço de primeiro lugar na escala encontra-se o credor financeiro, em detrimento de políticas públicas inerentes do Estado Social¹⁰¹. A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988, portanto, ficaram restritas às sobras orçamentárias do Estado.

⁹⁸ PAULANI, Leda. *Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008. P. 94.

⁹⁹ *Ibid.* P. 95.

¹⁰⁰ *Ibid.* P. 96 e 97.

¹⁰¹ *Ibid.* P. 97.

Outros instrumentos jurídicos foram utilizados em prol do interesse rentista. Em 2001 fora aprovada a Emenda Constitucional nº 37, que traz a imunidade da incidência do CPMF aos valores aplicados na bolsa de valores e do Imposto de Renda sobre a distribuição de lucros de empresas a seus sócios brasileiros e estrangeiros e sobre a remessa de lucro ao exterior¹⁰².

O sistema previdenciário, que antes era regulamentado apenas sob o regime de repartição simples constituindo, assim, o controle monopolizado pelo Estado, passa ser privatizado, criando-se fundos privados para a financeirização individual. Assim, o regime de capitalização passa a substituir o regime de repartição simples¹⁰³.

Além disso, aprova-se a nova Lei de Falências, a qual limita a dívida trabalhista como credora principal, podendo, a dívida trabalhista, em casos que ultrapassem o limite estabelecido pela lei, cair em último lugar na fila de credores. A dívida tributária passa a ser a terceira da fila, perdendo espaço para a dívida financeira que agora encontra-se em segundo lugar na fila de credores.¹⁰⁴

Em 1994 cria-se o Fundo Social de Emergência, conhecido mais tarde como Fundo de Estabilização Fiscal. Nele, inicialmente, era destinado 20% das contribuições referentes à seguridade social, com o objetivo de o governante dispor de um fundo livre de vinculações para honrar o pagamento da dívida pública. Em 2000, esse fundo passa a ser chamado de Desvinculação de Recursos da União (DRU)¹⁰⁵. Atualmente, com a aprovação do Congresso Nacional da PEC 31/2016 a DRU foi expandida para 30% e prorrogada até 2023.

O debate atual em torno da PEC 241 é justamente o debate sobre ceder nosso patrimônio interno, e a consequente autonomia estatal, ao mercado financeiro. Essa PEC visa ampliar a limitação do orçamento estatal brasileiro por vinte anos sob o mesmo argumento neoliberal de controle de gastos públicos a fim de atingir um crescimento ilusório. Nesse sentido, o atual Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, ao expor os motivos para a aprovação da PEC 241 disse:

[...] nos últimos anos, aumentaram-se gastos presentes e futuros, em diversas políticas públicas, sem levar em conta as restrições naturais

¹⁰² Ibid. P. 97.

¹⁰³ Ibid. P. 98.

¹⁰⁴ Ibid. P. 99.

¹⁰⁵ Ibid. P. 100.

impostas pela capacidade de crescimento da economia, ou seja, pelo crescimento da receita. É fundamental para o equilíbrio macroeconômico que a despesa pública seja gerida numa perspectiva global.¹⁰⁶

Isto é, dia a dia, explicitamente, estamos deslocando nossos recursos em atendimento à “perspectiva global” mencionada pela atual Ministro da Fazenda, de modo a condenar as políticas públicas a meros gastos públicos.

Sob essa ótica, conforme leciona Massoneto e Bercovici, a constituição financeira de 1988 foi blindada para atender os interesses especulativos e financeiros do novo regime de valorização do capital, de modo que ela não se relaciona com o restante da Constituição¹⁰⁷.

Nesse contexto, a crítica da Constituição Dirigente no sentido de amarrar a política aos programas constitucionais, limitando o campo de espaço de decisão do governante e do legislador torna-se contraditória, pois as políticas de estabilização monetária - que são curiosamente defendidas por esses críticos - impõe ao governante, inclusive por meio de sanção penal, práticas que não contribuam para o aumento do déficit público, pois isso prejudicaria a estabilidade monetária do país.¹⁰⁸

Sobre isso, sintetiza Bercovici e Massoneto:

Por outras palavras: a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada.¹⁰⁹

O Estado de exceção, dessa maneira, está se reproduzindo e perpetuando em toda estrutura jurídico-política institucional do Estado brasileiro. O Brasil, ao se sujeitar à globalização financeira imposta pelos países centrais, se tornou um *locus* de

¹⁰⁶ Exposição de motivos, assinada pelo Henrique Meirelles, dirigida ao vice-presidente da República, no exercício do cargo de presidente da República do Brasil, Michel Temer.

¹⁰⁷ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. In: Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra. V. XLIX, 2006. P. 72.

¹⁰⁸ Ibid. P. 73.

¹⁰⁹ Ibid. P. 73.

valorização de capital financeiro por meio de políticas econômicas transformadoras de cunho neoliberal, que esvazia (ou inverte) o dirigismo constitucional adotado pela Constituição de 1988.

Necessário, pois, diante de tal cenário de exceção, lutarmos pela conquista hegemônica no sentido de alimentarmos o Estado promotor do desenvolvimento, a fim de retomarmos a integridade nacional do país, fortalecendo sua soberania e incentivando políticas públicas próprias de um Estado Social e Democrático de Direito, com a esperança de superar as desigualdades sociais e possibilitar o pleno exercício da cidadania, de modo que, a todos, seja propiciada a dignidade da pessoa humana, para se estabelecer a real democracia observada na Constituição de 1988.

CONCLUSÃO

A forma estatal capitalista deve conter os intrínsecos conflitos ocorridos em decorrência do processo de acumulação de capital. A extração de valor está diretamente relacionada à luta de classes, de modo que as tensões e contradições da reprodução capitalista variam constantemente ao longo do tempo.

O Estado, nesse processo, torna-se essencial, assumindo a figura de um ente relativamente autônomo às classes, de forma a garantir, com todo o aparato institucional a seu favor, a livre troca de mercadoria e a reprodução da força de trabalho sob a forma assalariada.

Assim, o Estado se transfigura ao longo do desenvolvimento histórico capitalista, flexibilizando-se e tensionando-se conforme a mobilização da luta de classes.

Se nos atentarmos ao período entre-guerras, veremos que, com advento do taylorismo, a produção já se encontrava altamente racionalizada, de maneira que os níveis de produtividade se elevaram inusitadamente. No entanto, à época, sem a presença do Estado social, não havia uma base de consumo em massa o suficiente que acompanhasse tamanha produtividade. Resultado: crise de superprodução de 1929.

Logo, o Estado liberal, caracterizado pela realização de garantias negativas com a finalidade de assegurar o gozo de direito à propriedade, à igualdade formal e à liberdade contratual, torna-se insuficiente para valorização do capital.

Diante desse contexto, diretamente vinculado à crise de superprodução, surge o Estado social, caracterizado pela realização de infraestruturas necessárias para a atração de investimentos, bem como pela promoção de cobertura social para proteção dos assalariados. Assim, o Estado administra a relação entre o consumo e a produtividade, o que gera uma divisão de renda entre salário e lucro.

Claro que as primeiras constituições sociais são datadas antes da crise de superprodução, quais sejam a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. Isso, na verdade, demonstra que a acumulação intensiva, identificada pela progressão técnica da racionalização (taylorismo), gerou grandes conflitos sociais, de forma a mobilizar a classe trabalhadora na luta por direitos que os

acarretem melhores condições de trabalho. O ano de 1929, portanto, fora apenas o estopim da grande crise de acumulação capitalista.

Em vista disso, a forma estatal do Estado social é traçada pelo modo de desenvolvimento fordista. Nele, necessário se mostra um alto grau de normatização e operação centralizadas. Assim, o Estado possui maior capacidade de controle nos modos de vida, na política e em negociações tanto ao assalariado, quanto ao empregador.

A relação salarial de todos os países fordistas basicamente comporta a mesma estrutura, qual seja: (i) controle da concorrência entre os empregadores de um ramo e de uma região de produção, (ii) salário mínimo fixado pelo Estado, ajustado no decorrer do tempo, (iii) sistema de previdência social por contribuições obrigatórias.

Examinamos, todavia, que o Brasil vivenciou o chamado fordismo periférico (ou subfordismo), isto é, as políticas brasileiras se espelharam na industrialização dos países centrais, alcançando, por meio da política de substituição de importação, uma significativa parcela de crescimento do setor industrial. No entanto, o Estado brasileiro, condicionado a situação periférica, destinava todo seu excedente aos países centrais - seja pelo consumo privilegiado, seja pela importação de tecnologias produtivas -, de modo que a cobertura social se restou prejudicada. Ocorreu, na verdade, uma concentração de riquezas, afetando diretamente a vida dos trabalhadores periféricos.

Todavia, mesmo diante das dificuldades encontradas típicas de um país sujeito a condição de periferia, houve uma preocupação do Estado brasileiro em coordenar uma política incisiva no campo econômico, no intuito de fortalecer o mercado interno e tonificar o processo de industrialização do país. Grandes nomes como Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek buscaram realizar políticas de cunho desenvolvimentista, apoiados em uma administração pública centralizada e concentrada, com forte presença do Estado visando ao cumprimento das diretrizes estabelecidas na Constituição social.

Porém, constatamos que para implementação dessas políticas econômicas, tanto Vargas, quanto Kubitschek se valeram de medidas criativas diante da insuficiência da estrutura administrativa pública. Destaca-se, aqui, a “administração

paralela” utilizada por Juscelino para a implementação de indústrias pesadas de bens duráveis no cumprimento do Plano de Metas.

O sonho do desenvolvimento foi por água abaixo em março de 1964. O Brasil sofreu um golpe de estado pelos militares em destituição do presidente democraticamente eleito João Goulart, o qual prometia a implementação de reformas de base na busca da redistribuição de renda, tendo como Ministro do Planejamento o principal economista do desenvolvimento, integrante da CEPAL, Celso Furtado.

O regime militar, por meio do decreto nº 200/1967, deixou de herança uma base estrutural da administração pública totalmente descentralizada, incumbindo aos Ministérios apenas o controle de resultados dos serviços realizados pelas empresas estatais.

Na década de 1990, essa descentralização se potencializa com a chamada Reforma Gerencial, a qual inaugura a chamada agência reguladora, órgão estatal que fiscaliza a execução dos serviços públicos largados à mão da iniciativa privada.

Ou seja, o desmantelamento da administração pública percorreu um caminho claro e visível: nas décadas de 1930 a 1950 sobrevieram técnicas na tentativa de concentração e centralização da administração sob o controle do Estado para efetivação de planejamentos econômicos visando ao atendimento da Constituição social; nas décadas de 1960 a 1980 o Estado concedeu uma ampla autonomia às empresas estatais de modo a descentralizar sua atuação na atividade econômica, limitando, assim, o planejamento; nas décadas de 1990 até os dias atuais se esgotaram qualquer tentativa de planejamento econômico, uma vez que o Estado passou a ser apenas fiscalizador, por meio das agências reguladoras, da vontade da iniciativa privada na execução de serviços públicos.

Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 não condiz com a atual estrutura administrativa que enxerga o Estado como inimigo do mercado auto-regulado. A prestação de políticas públicas em atendimento aos direitos fundamentais incorporados pela Constituição de 1988 necessita de um Estado forte e coordenado capaz de valer-se do direito administrativo para interferir incisivamente no campo da atividade econômica. O Estado brasileiro encontra-se amarrado, é preciso que ele

disponha de uma liberdade efetiva para efetuar medidas concretas em atendimento aos direitos sociais exigidos pela nossa Constituição.

Atentando-nos ao período da década 1970 até os dias atuais, perceberemos que o fordismo entrou em colapso, levando junto consigo o enfraquecimento do Estado social e fortalecendo as políticas de cunho neoliberal.

Há uma explícita contradição entre a hegemonia política neoliberal adotada nos últimos tempos e o padrão social abrangido pela Constituição de 1988. Examinamos, nesse sentido, que a submissão estatal, frente a expansão financeira mundial, retoma a estrutura jurídica do Estado liberal assumida no século XIX. Assim, o direito financeiro ganha centralidade na política econômica em detrimento da Constituição Social.

Nessa perspectiva, os Estados se submetem a uma rígida disciplina monetária, de forma que as instituições financeiras como o Banco Central e o Ministério da Fazenda ganham destaque em detrimento das instituições de promoção social e de interesse da população.

Por esse motivo, a Constituição de 1988, que carrega os paradigmas do Estado Social, inserida nesse contexto mundial, passa a ser severamente atacada por questões que pareciam superadas durante o século XX. Inverte-se, dessa maneira, o conteúdo programático da constituição social.

Portanto, o Estado de exceção está se reproduzindo e se perpetuando em toda estrutura jurídico-política institucional do Estado brasileiro. O Brasil, ao se sujeitar à globalização financeira imposta pelos países centrais, se tornou um *locus* de valorização de capital financeiro por meio de políticas econômicas transformadoras de cunho neoliberal, que esvazia (ou inverte) o dirigismo constitucional adotado pela Constituição de 1988.

Daí a iminente necessidade de revertermos tal processo. Do contrário, nossa condição periférica se amplificará, distanciando-nos, cada vez mais, do alcance ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Em Defesa da República e da Democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto & MELO, Claudineu de (orgs.). Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009. P. 723-742.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e estado de exceção permanente. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. "O Ainda Indispensável Direito Econômico". In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto & MELO, Claudineu de (orgs.). Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 503-519.

BERCOVICI, Gilberto. A Atuação do Estado Brasileiro no Domínio Econômico. In: PINTO, Eduardo Costa; CARDOSO, José Celso Jr.; LINHARES, Paulo de Tarso (orgs.). Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento. Livro 9, Volume 3. Brasília, Ipea, 2010. P.473-498.

BERCOVICI, Gilberto. Política Econômica e Direito Econômico. Revista Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, V. 105, jan./dez. 2010. P. 389-406.

BOBBIO, Norberto. A Função Promocional do Direito. In: BOBBIO, Norberto. Da Estrutura à função: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007. P.1-22.

BONAVIDES, Paulo. A Democracia Participativa e os Bloqueios da Classe Dominante. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto & MELO, Claudineu de (orgs.). Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009. P. 825-840.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. São Paulo: Malheiros, 2013.

BOYER, Robert. Teoria da Regulação: os fundamentos. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões para um conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49.

COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: COMPARATO, Fábio Konder. Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1998. P.453-472.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Canotilho e a Constituição Dirigente. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Educação e Preparação para a Cidadania. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto & MELO, Claudineu de (orgs.). Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009. P.323-346

DIMOULIS, Dimitri. Manual de Introdução ao Estudo do Direito. São Paulo: RT, 2011. P. 101-105.

DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013. P. 16-43.

FURTADO. Celso. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HIRSCH, Joachim. Teoria Materialista do Estado. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

LIMA, Marcos Costa. Região e Desenvolvimento no Capitalismo Contemporâneo. São Paulo: Unesp, 2011. P.139-166.

LIPIETZ, Alain. Miragens e Milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

MASSONETO, Luís Fernando; BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. In: Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra. V. XLIX, 2006. P.57-77.

OCTAVIANI, Alessandro. Recursos genéticos e desenvolvimento: o desafio furtadiano e gramsciano. São Paulo: Saraiva, 2013.

OCTAVIANI, Alessandro; BERCOVICI, Gilberto. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, pareceres e votos de Direito Econômico. São Paulo: Singular, 2014. P.65-84.

OLIVEIRA, Francisco de. O Ornitorrinco. In: OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2013. P. 125-150.

PAULANI, Leda. Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.