

# PERFILAMENTO HISTÓRICO DA ORDEM ECONÔMICA DO BRASIL (1889/-) RETRATADA NAS CARTAS CONSTITUCIONAIS

## HISTORICAL PROFILING OF THE BRAZILIAN ECONOMICAL ORDER (1889/-) RECORDED IN THE CONSTITUTIONAL CHARTERS

Thiago Lopes MATSUSHITA\*

**Resumo:** O presente artigo se propõe a analisar os períodos que englobam as respectivas Constituições da República brasileira, com o enfoque na ordem econômica, trazendo para o debate a escolha de cada uma delas em face das opções de organização estatal no que diz respeito ao nível de intervencionismo inerente à regência jurídica da economia, desde o Estado Liberal até o Estado Totalitário, prevalecendo contemporaneamente a estrutura imposta pela Carta de 1988 de um Estado de Intervenção Necessária.

**Palavras-chave:** Estado de Intervenção Necessária; Ordem Econômica; Constituição Federal de 1988.

**Abstract:** This article aims to analyze the periods that encapsulate their respective Brazilian Republic Constitutions, focusing on the economical order, bringing to the discussion their choice in view of the options of state organization as far as the level of inherent interventionism to the judicial conduct of economy is concerned, from the Liberal State to the Totalitarian State, prevailing temporarily to the structure imposed by the 1988 Bill of a State of Necessary Intervention.

**Keywords:** State of Necessary Intervention; Economical Order; Federal Constitution of 1988.

### *Introdução*

O direito econômico pode ser definido, como aqui propomos, como a ciência do direito responsável por estudar a regência jurídica da economia, ou seja, a ordem econômica propriamente dita. Todo Estado soberano, com sua Constituição e demais normas integrantes de seu ordenamento jurídico, conta com uma forma de regência jurídica de sua economia, mesmo em casos que, se assim pode-se dizer, houver uma política de completa não intervenção do Estado, pois, ainda assim, a não-intervenção é uma opção normativa, constitucional e político-econômica e, portanto, uma forma de se ordenar a economia através da absolutização do princípio da livre concorrência e do direito de propriedade.

Partindo desse pressuposto, pretendemos discorrer sobre a mutação constitucional da ordem econômica durante o período brasileiro republicano, evocando, para tanto, precedentes históricos que vieram a consolidar tal ordem, a fim de balizá-la temporalmente, sintetizando-se, afinal, naquela imposta pela Constituição de 1988.

---

\* Doutor em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor da Graduação, Mestrado e Doutorado da Faculdade de Direito da PUC-SP. Vice-coordenador da Graduação em Direito da PUC-SP. E-mail: thiagomatsushita@uol.com.br

### *O período 1889-1930*

A República brasileira tem início em 15 de novembro de 1889, liderada pelo Marechal Deodoro da Fonseca, que se tornou chefe do governo provisório, sendo que, posteriormente, já sob a égide da Constituição de 1891, assumiu o cargo o presidente Floriano Peixoto. A promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, que foi a segunda Constituição do Brasil e a responsável por marcar a transição da monarquia para a república, já fora instituída sob o manto da abolição da escravatura, em 1888. O período que compreende 1889 até 1930 é conhecido como República Velha, período este no qual desempenharam importante papel econômico, e consequentemente forte domínio político, as elites agrárias mineiras, cariocas e paulistas, mormente pelo grande desenvolvimento da agricultura, do comércio e da exportação de café. É como salienta Mircea Buescu (1990, p. 41-42), sobre o início da República Velha:

[...] vê-se uma economia subdesenvolvida, com base agrícola e cujo setor dinâmico é constituído pela exportação de produtos primários, primordialmente o café. A estrutura do produto real mostrava uma forte preponderância da agricultura e comparação com a indústria: ainda em 1903 o universo dos dois setores tinha a composição aproximada de 80:20 [...]. A exportação que devia contribuir com cerca de 20-25% na renda global, estava concentrada, por cerca de 95% do valor, em oito produtos primários, sendo que o café representava sozinho mais de 60% [...].

A população brasileira, na sua maioria, assistiu, não foi parte da transição da monarquia para a chamada Primeira República no Brasil, tendo sido esta uma nova composição das classes dominantes que não desejavam mais se manter ligadas a uma estrutura estatal burocratizada e emperrada no que diz respeito a suprir seus anseios e necessidades de desenvolvimento econômico-financeiro. Neste sentido, acompanhamos a ainda atual lição de João Cruz Costa (1974, p. 46):

O novo regime foi, assim, mais uma transformação de cúpula; foi o resultado de uma composição da burguesia com uma parte da plutocracia rural – foi, em suma, a ascensão de um governo burguês oligárquico. “Nesta transição consistirá a história do poder político nos primeiros trinta ou quarenta anos de República. A declaração do novo regime político, por certo não tivera o condão de transformar a ordem política do País, nas suas bases sociológicas, e, nem sequer, nas suas bases jurídicas, já que grande parte da legislação e das instituições governamentais que o País criara durante o Império, especialmente durante o segundo Império, continua na República. [...] A alteração sensível é no sentido de romper o véu do patriarcalismo monárquico que escondia e, de certo modo atenuava, o poder dessas

oligarquias regionais nascidas dos clãs rurais. A República tem o condão de reconhecer mais abertamente o poder destes [...].

Assim, é nesta trilha que foi constituída a Carta de 1891, com o intuito de favorecimento mormente às oligarquias agrárias e cafeeiras brasileiras. Nestes termos, seguimos os dizeres de Boris Fausto (1995, p. 249):

Os partidários da República liberal apressaram-se em garantir a convocação de uma Assembléia Constituinte, temerosos do prolongamento de uma semiditadura sob o comando pessoal de Deodoro. O novo regime fora recebido com desconfianças na Europa. Como dizia Rui Barbosa – ministro da Fazenda do governo provisório –, era necessário dar uma forma constitucional ao país para garantir o reconhecimento da República e a obtenção de créditos no exterior. [...]

A primeira Constituição da República inspirou-se no modelo norte-americano, consagrando a República federativa liberal.

Desta forma, como sustenta Lauro Ishikawa (2013, p. 153-154),

O texto constitucional de 1891, por sua vez, responsável pela instauração da República, continuou pautado nos princípios do liberalismo clássico individualista e do positivismo, resultante do movimento político e militar responsável pela derrubada do Império em 1889, inspirada na organização política estadunidense, desta vez, dispondo sobre o direito de propriedade numa Seção intitulada Declaração de Direitos:

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia. [...]

§ 24. É garantido o livre exercicio de qualquer profissão moral, intellectual e industrial.

§ 25. Os inventos industriaes pertencerão aos seus autores, aos quaes ficará garantido por lei um privilegio temporario ou será concedido pelo Congresso um premio razoavel, quando haja conveniencia de vulgarizar o invento. [...]

§ 26. Aos autores de obras litterarias e artisticas é garantido o direito exclusivo de reproduzi-las pela imprensa ou por qualquer outro processo mecanico. Os herdeiros dos autores gosarão desse direito pelo tempo que a lei determinar.

§ 27. A lei assegurará a propriedade das marcas de fabrica.

Além do que, vale referirmo-nos ao artigo 65, 2º, da Constituição que prescrevia ser facultado aos Estados “em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”. Tal artigo, consoante Fausto, autorizava, mesmo que implicitamente, os Estados a “exercer

atribuições diversas, como as de contrair empréstimos no exterior e organizar forças militares próprias: as forças públicas estaduais” (FAUSTO, 1995, p. 249). E continua o autor:

Tais atribuições eram do interesse dos grandes Estados e, sobretudo, de São Paulo. [...] a possibilidade de contrair empréstimos no exterior seria vital para que o governo paulista pudesse por em prática planos de valorização do café. Uma atribuição importante para os Estados exportadores – e portanto para São Paulo – foi a de decretar impostos sobre a exportação de suas mercadorias. Desse modo, eles garantiam uma importante fonte de renda que possibilitava o exercício da autonomia. (FAUSTO, 1995, p. 249)

A valorização do café, mormente controlada pelas políticas estatais e da União de exportação, começou, a partir de 1893, a sofrer crises e declínios. Para explicar tal fenômeno, valem as palavras de Celso Furtado (2007, p. 253-254):

A partir da crise de 1893, que foi particularmente prolongada nos EUA, começaram a declinar os preços no mercado mundial. O valor médio da saca exportada em 1896 foi 2,91 libras, contra 4,09 naquele ano. Em 1897 ocorreu nova depressão no mercado mundial, declinando os preços nos dois anos seguintes até alcançar 1,48 libra em 1899. Se os efeitos da crise de 1893 puderam ser absorvidos por meio de depreciação externa da moeda, a situação de extrema pressão sobre a massa de consumidores urbanos, que já existia em 1897, tornou impraticável insistir em novas depreciações. [...] No convênio, celebrado em Taubaté em fevereiro de 1906, definem-se as bases do que se chamaria política de "valorização" do produto. Em essência, essa política consistia no seguinte: a) com o fim de restabelecer o equilíbrio entre oferta e procura de café, o governo interviria no mercado para comprar os excedentes; b) o financiamento dessas compras se faria com empréstimos estrangeiros; c) o serviço desses empréstimos seria coberto com um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada; d) a fim de solucionar o problema a mais longo prazo, os governos dos estados produtores deveriam desencorajar a expansão das plantações.

Assim, estando sob uma Constituição fortemente influenciada pelo pensamento liberal, o Convênio de Taubaté estabeleceu cláusulas de grande intervenção estatal na economia. Tal Convênio fora firmado entre os Estados de Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. O seu artigo 1º, por exemplo, tinha a seguinte redação:

Durante o prazo que for conveniente, os estados contratantes obrigam-se a manter, nos mercados nacionais, o preço mínimo de 55 a 65 frs. em ouro, em moeda corrente do país, ao câmbio do dia, por saca de 60 quilos de café tipo 7 americano, no primeiro ano; este preço mínimo poderá ser posteriormente elevado até o máximo de 70 frs., conforme as conveniências do mercado. Para as qualidades superiores, segundo a mesma classificação, americana, os preços indicados serão aumentados proporcionalmente nos mesmos períodos. (BRASIL, 1906)

A doutrina liberal, portanto, conforme incorporada no país naquela época, não deve ser tomada no viés de total e completa intervenção estatal, mas sim no de manutenção, nem que seja pelo próprio Estado, do *status quo* de poderio econômico da parcela da sociedade mais favorecida com a empreitada cafeeira. Liberal, portanto, até o ponto em que não prejudicasse as oligarquias predominantes no poder. Isso porque, além da intervenção dos governos estaduais na política do café, o governo federal criou a Caixa de Conversão, “com a finalidade de manter a estabilidade cambial necessária à execução da política de valorização do café” (FURTADO, 2000, p. 142).

Além disso, ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro se encontra enfrentando uma crise na produção de seu principal produto de exportação, ainda a oligarquia dominante passa a ter de começar a lidar com a fragmentação da propriedade rural fundiária em vista do crescimento de pequenos proprietários e comerciantes. Neste sentido, cabem as palavras de Caio Prado Júnior (2006, p. 251-253):

[...] são as crises sucessivas do café que trarão em São Paulo a maior contribuição para o processo de desintegração do grande domínio agrário e sua substituição pela pequena propriedade. O retalhamento das fazendas e sua venda em lotes de custo acessível aos trabalhadores rurais representará muitas vezes a única solução para as dificuldades financeiras dos seus proprietários. [...]

Aí, contudo, salvo em áreas no conjunto relativamente reduzidas, não se verificou a concorrência avassaladora da grande lavoura comercial, ou então ela não perdurou. Tornou-se possível assim o estabelecimento e desenvolvimento, em diferentes pontos, de uma estrutura agrária na base da pequena propriedade, resultante seja da simples ocupação da terra por povoadores modestos [...] seja da partilha por sucessão hereditária de propriedades sem condições de exploração comercial de conjunto, e que por isso se foram desmembrando. Observa-se isso em algumas partes de Minas Gerais, nas velhas regiões canavieiras da Bahia, em grandes setores do Nordeste, e igualmente nos Estados no Norte, Maranhão em particular.

As políticas de valorização do café continuaram durante toda a Primeira República, tendo sido os anos vinte (mais especificamente entre 1923 e 1928) fase positiva da economia de agroexportação brasileira. O processo de industrialização, principalmente paulista, e o ciclo imigratório tiveram grande desenvolvimento, com o apoio do governo federal e dos governos estaduais. Washington Luís, ascendido à presidência em 1926, criou, mediante o Decreto 17618/27, a Caixa de Estabilização, restabelecendo o padrão-ouro a fim de assegurar estabilização dos preços para o exportador e a atração de investimentos estrangeiros.

Mesmo mediante políticas de valorização do café, a Grande Depressão, iniciada em 1929, afetou, como não podia deixar de ser, a economia nacional. Como salienta Celso Furtado, este período foi quando

[...] os preços pagos ao produtor de café foram reduzidos à metade, permitindo-se, entretanto, que crescesse a quantidade produzida. A redução da renda monetária, no Brasil, entre 1929 e o ponto mais baixo da crise, se situa entre 25 por cento e trinta por cento, sendo, portanto, relativamente pequena se se compara com a de outros países. Nos EUA, por exemplo, essa redução excedeu a cinquenta por cento [...]. A diferença está em que nos EUA a baixa de preços acarretava enorme desemprego, ao contrário do que estava ocorrendo no Brasil, onde se mantinha o nível de emprego se bem que se tivesse de destruir o fruto da produção. O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes.

Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se um verdadeiro programa de fomento da renda nacional. (FURTADO, 2007, p. 271-272)

Assim, pode-se dizer que este período foi marcado economicamente pela intervenção mínima do Estado na economia, se preocupando este somente em garantir a estabilidade financeira e certos ajustes nas políticas de importação e exportação, contribuindo, portanto, para a manutenção das oligarquias no poder, sem proceder com qualquer política que pudesse privilegiar as classes menos favorecidas, no sentido de transferência de renda ou até de incentivo ao trabalhador ou ao pequeno e médio produtor. Portanto, conforme já salientamos em outro momento:

Corroborando o ideário de liberdade estatuído na Revolução Francesa, manteve-se a idéia da órbita econômica de Estado Liberal e ficou garantido o livre trabalho, que deverá ser atendido de forma a compatibilizar os interesses da livre iniciativa com o Estado, em detrimento do trabalhador. (MATSUSHITA, 2007, p. 39)

Assim, como consequência, segue a lição de Milton Braga Furtado (2000, p. 155):

A crise de superprodução do café, em 1929, seguida da *Grande Depressão*, agravou a situação política nacional, a ponto de precipitar a revolução de outubro de 1930. Ascendeu, então, ao poder um grupo de militares e profissionais civis, chefiados por Getúlio Vargas. Por imposição da própria conjuntura, o Estado passou a intervir mais na economia nacional, e esta, por efeito da própria crise, voltou sua face mais para o mercado interno. (Grifo do autor)

### *O período 1930 - 1945*

A Revolução de 1930, em princípio, surgiu por uma desavença no acordo antes estabelecido mormente entre os governos de São Paulo e Minas Gerais, acordo este conhecido como política do café-com-leite, que prezava pela alternância no poder entre as oligarquias. Era a vez de Minas Gerais indicar o próximo candidato às eleições à presidência, porém os paulistas indicaram Júlio Prestes como candidato que, apoiado pelas elites paulistas, foi afinal eleito Presidente da República.

Os políticos do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba, apoiando-se na insatisfação popular com o governo de Washington Luís em face da crise instalada pela quebra da Bolsa de Nova York em 1929, e ainda com o assassinato do candidato à vice-presidente de Getúlio Vargas, o paraibano João Pessoa, ambos candidatos contrários à posse do paulista recém-eleito, se juntaram à militares do Exército e da Marinha e depuseram o presidente, instalando, em seguida, uma junta militar que transferiu o poder para Getúlio Vargas.

Vargas, assim, governou o país até 1934 através do Decreto 19.398 de novembro de 1930, que prescrevia que Governo Provisório exerceria, “discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país” (art. 1º). Estabeleceu, ainda, que “todas as nomeações e demissões de funcionários ou de quaisquer cargos públicos, quer sejam efetivos, interinos ou em comissão, competem exclusivamente ao Chefe do Governo Provisório” (art. 1º, par. único), e determinou a “dissolução do Congresso Nacional das atuais Assembleias Legislativas dos Estados (quaisquer que sejam as suas denominações), Câmaras ou assembleias municipais e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativas, existentes nos Estados, nos municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre” (art. 2º).

Neste contexto que emergiu o chamado Club 3 de Outubro, organização cujos integrantes defendiam o prolongamento do Governo Provisório e o conseqüente adiamento da Assembleia Constituinte. Diversos tenentes que dessa organização faziam parte foram nomeados interventores federais nos Estados.

Em fevereiro de 1932, o Clube divulgou o esboço de seu Programa, que criticava o federalismo oligárquico da República Velha e fazia a defesa de um governo central forte; da intervenção estatal na economia; da convivência da representação política de base territorial com a representação corporativa, eleita por associações profissionais reconhecidas pelo governo; da eliminação do latifúndio mediante tributação ou simples confisco; da

nacionalização de várias atividades econômicas, como transportes, exploração dos recursos hídricos e minerais, administração dos portos etc.; da instituição da previdência social e da legislação trabalhista. (CRUZ, 2014)

A intervenção do governo federal nesta época, como se pode verificar, foi muito superior à daquela política que vigorava desde 1891. Assim, como decorrência, consoante lição de Manuel Correia de Andrade (1980, p. 59):

O evoluir da crise econômica com graves reflexos no país, a repercussão dos movimentos de reivindicações operárias e a agressividade dos tenentes reunidos no Clube 3 de Outubro contribuíram para amedrontar a burguesia rural dos estados mais ricos: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Por isso, alguns meses após a vitória da revolução, já os “liberais” descontentes, frustrados, estavam a pedir o fim da ditadura e a realização de eleições para a Assembléia Constituinte. O fato tomava mais ênfase nos estados que possuíam partidos políticos organizados como o Rio Grande do Sul – partidos Republicano e Libertador – e São Paulo – partidos Republicano e Democrático – onde os tenentes não conseguiram ficar de posse do poder. Daí surgir nos dois estados a política da Frente Única em favor da Constituição.

Getúlio, que era um verdadeiro estadista, evitava comprometer-se, ora cotejando os políticos, ora as massas trabalhadoras e ainda os militares, tentando consolidar o seu poder e anular os concorrentes.

Esse descontentamento dos liberais, atrelado à ameaça às próprias oligarquias rurais, foi um dos fatores para, juntamente com militares dissidentes do Governo Provisório, realizarem a denominada Revolução Constitucionalista de 1932 que foi primordial para a instituição da tão adiada Assembleia Constituinte em 1933, resultando na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. André Ramos Tavares (2011, p. 106) salienta três pontos essenciais para a promulgação da Carta de 1934:

O Estado que se formava interventor foi impulsionado basicamente por três fatores: 1.º) a depressão mundial que atingiu a economia cafeeira no Brasil; 2.º) o parâmetro mundial de intervenção, com o fascismo, o nazismo e o comunismo; 3.º) uma demanda social por intervenção, pelo fim do modelo clássico liberal [...].

Dita Constituição já apresenta um corpo normativo bem diferente das anteriores. Sendo a segunda Carta da República, foi claramente inspirada nas Constituições do México, de 1917, e a de Weimar, de 1919. Sobre esses diplomas legais, conforme já salientamos em outro momento,

Tais documentos foram frutos de um movimento de ordem mundial que visava consagrar em nível constitucional os direitos fundamentais de

segunda geração, ou seja, os direitos sociais. Tal movimento é denominado Constitucionalismo Social. Com essas consagrações, o homem social passou a viver ao lado do homem político. A partir daqui, consagraram-se, nas constituições, não só as liberdades, mas também os direitos sociais, que visavam criar uma igualdade real. (MATSUSHITA, 2007, p. 41)

Assim, neste sentido também foi promulgada a Constituição brasileira de 1934. Foi definido o Título IV – Da Ordem Econômica e Social -, sendo a primeira Constituição a proclamar em seu rol os direitos sociais, estabelecendo no artigo 115 que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica”. Constava, ainda, no texto constitucional:

Art. 115. Parágrafo único - Os Poderes Públicos verificarão, periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões do País.

Art. 116 - Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações devidas, conforme o art. 112, nº17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais.

Art. 117 - A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País.

Parágrafo único - É proibida a usura, que será punida na forma da Lei.

Dentre outras normativas de cunho social, a Carta de 1934 ainda proclamou o reconhecimento dos sindicatos e as associações profissionais conforme a lei (art. 120), a proteção social do trabalhador atrelada aos interesses econômicos do país (art. 121), salário mínimo a fim de atender as necessidades normais do trabalhador (art. 121, § 1º, alínea “b”), e o trabalho na base de oito horas diárias (art. 121, § 1º, alínea “c”).

Assim, seguimos a lição de Américo Luís Martins da Silva (2003, p. 24):

Apesar de as Constituições brasileiras seguirem tradicionalmente as diretrizes jurídicas e políticas do *Estado individualista-liberal*, na disciplina da ordem econômica, é inegável que o *intervencionismo estatal* progrediu acentuadamente a partir da Constituição de 1934. Esta Constituição brasileira foi a primeira a consignar princípios e normas sobre a ordem econômica, evidentemente inspirada na Constituição alemã de 1919, elaborada durante a República de Weimar, que, por sua vez, teve, na cultura ocidental, influência decisiva e veio simbolizar o figurino do moderno *constitucionalismo democrático*, criando, ineditamente, um título referente à “Ordem Econômica e Social”. (Grifo do autor)

Neste período, iniciou-se amplo processo de industrialização no país. Como nos leciona Celso Furtado (2007, p. 278-279),

É bem verdade que o setor ligado ao mercado interno não podia aumentar sua capacidade, particularmente no campo industrial, sem importar equipamentos, e que estes se tinham feito mais caros com a depreciação do valor externo da moeda. Entretanto, o fator mais importante na primeira fase da expansão da produção deve ter sido o aproveitamento mais intenso da capacidade já instalada no país. Bastaria citar como exemplo a indústria têxtil, cuja produção aumentou substancialmente nos anos que se seguiram à crise sem que sua capacidade produtiva tenha sido expandida. Esse aproveitamento mais intensivo da capacidade instalada possibilitava uma maior rentabilidade para o capital aplicado; criando os fundos necessários, dentro da própria Indústria para sua expansão subsequente. Outro fator que se deve ter em conta é a possibilidade que se apresentou de adquirir a preços muito baixos, no exterior, equipamentos de segunda mão.

Algumas das indústrias de maior vulto instaladas no país, na depressão, o foram com equipamentos provenientes de fábricas que haviam fechado suas portas em países mais fundamente atingidos pela crise industrial.

O crescimento da procura de bens de capital, reflexo da expansão da produção para o mercado interno, e a forte elevação dos preços de importação desses bens, acarretada pela depreciação cambial, criaram condições propícias a instalação no país de uma indústria de bens de capital.

Dito processo de industrialização foi auxiliado por uma política explícita de intervenção estatal na economia, e isto, consoante Van Der Laan, Cunha e Fonseca (2012),

[...] à medida que o repúdio do Estado Novo ao liberalismo político associava-se a sua determinação de também se afastar do liberalismo econômico. Isso imprime sentido de direcionismo econômico às medidas cambiais em tela. Os empresários particulares eram, assim, estimulados a prosseguir com os seus próprios esforços, enquanto o Governo Federal ampliava a sua autoridade para dirigir a economia por dois modos principais: a "manipulação de incentivos", por impostos, controles de câmbio, cotas de importação, controles de crédito e exigências salariais; e a intervenção direta, através de investimentos públicos, em setores como ferrovias, navegação, serviços públicos e indústrias básicas, como o petróleo e o aço [...].

Em 1934, sob destacada influência do Partido Comunista do Brasil – PCB, organizou-se a Aliança Nacional Libertadora – ANL, formada a partir de grupos militares e intelectuais inconformados com as aproximações fascistas e o caráter conservador e centralizador do governo getulista. Através do suporte às revoltas populares nacionais, se baseava no viés de suspender o pagamento da dívida externa, promover a reforma agrária, proteção aos pequenos e médios proprietários, nacionalização das empresas estrangeiras e promulgação de uma nova Constituição.

Tal Aliança teve participação preponderante na denominada Intentona Comunista, cujo principal líder era Luís Carlos Prestes, e que se define como uma tentativa de golpe contra o governo de Getúlio Vargas realizada em novembro de 1935 pelo PCB. A Intentona, assim,

[...] serviu de pretexto para a promulgação da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 38, de 4.4.1935) e a criação do Tribunal de Segurança Nacional, através da Lei nº 244, de 11.9.1936, bem como a emissão de outras normas jurídicas de repressão às liberdades públicas. Com a anuência do Poder Legislativo, a Constituição Federal de 1934 foi emendada pelo Decreto Legislativo nº 6, de 18.12.1935, visando equiparar as comoções intestinas graves ao estado de guerra. Em seguida, os sindicatos foram fechados, as imunidades suspensas e presos inúmeros parlamentares, bem como as lideranças políticas foram lançadas na clandestinidade ou nos cárceres. Até que, em 10.11.1937, sob o argumento de atender “às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem” [...], Getúlio Vargas acabou impondo um golpe de Estado, rasgando a Constituição de 1934 e outorgando uma nova Constituição no mesmo dia, com vigência na mesma data. (SILVA, 2003, p. 31)

A Constituição de 1937, apelidada de “Constituição polaca” comparando-a à Constituição ditatorial polonesa, de 1935, foi outorgada por Vargas estabelecendo efetivamente um Estado ditatorial, denominado de Estado Novo, permitindo o Presidente governar o país mediante decretos-lei, o que se verificou substancialmente na prática.

[...] o fato é que os dois únicos artigos que nela tiveram eficácia foram o *artigo 180*, onde está dito que “*enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-lei sobre todas as matérias da competência legislativa da União*”, e o *artigo 186* (“*é declarado em todo o país o estado de emergência*”). (FONSECA, 2005, p. 116, grifo do autor)

As fontes efetivas das normas regentes da ordem econômica pátria foram, por fim, os decretos-lei e demais normas infraconstitucionais. O artigo 122, inciso 14, da Carta, prescrevia que o conteúdo e limites do direito de propriedade “serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”, submetendo, portanto, a regulação deste direito às regulações infraconstitucionais. Neste período de vigência da Carta constitucional de 1937, o que se percebe, conforme já salientamos anteriormente,

[...] é a sensação da “Mão Forte do Estado”, agindo para interferir nas externalidades provocadas pelo mercado e prover os meios econômicos para sustentar a economia do país. Mesmo assim, consagra os direitos dos trabalhadores, assegurando que do trabalho honesto é garantido a todos o direito de subsistência. (MATSUSHITA, 2007, p. 58)

Assim, neste quadro, partilhamos das palavras de Paulo Bonavides e Paes de Andrade (1991, p. 333):

A Constituição de 1937, enfim, está na base do surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo. Ela é o reflexo de uma corrente autoritária de pensamento que subjugou nossas melhores esperanças democráticas. [...] A Constituição de 37 não respeitou nem mesmo seu próprio texto, concentrando direitos numa única pessoa (o Presidente). Ela foi o biombo de uma ditadura que sequer tinha preocupações com os disfarces.

Como demonstração do intervencionismo estatal, foram criados o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) em 1938, objetivando, entre outras funções, orientar e fiscalizar o monopólio do petróleo, além do Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional, de 1939, que “visava a criação de indústrias de base, germinadoras de atividades econômicas, à execução de obras públicas essenciais à implantação da infraestrutura econômica e, também, à defesa nacional, em face do aumento da tensão internacional” (FURTADO, 2000, p. 161).

Os direitos dos trabalhadores, porém, continuaram protegidos, tanto na Constituição, por exemplo, na redação de seu artigo 136: “O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito à proteção e solicitude especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa”. Como também infra constitucionalmente, conforme lição de Milton Braga Furtado (2000, p. 160):

[...] foram criados o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) e o dos Servidores do Estado (Ipase), ambos em 1938. A maior conquista social dos trabalhadores na década de trinta foi, no entanto, a instituição do *salário mínimo*. [...] mas foi somente em 1º de maio de 1940 é que foi fixado pela primeira vez o seu valor – 220 mil-réis.

O Estado Novo, assim, no seu aspecto socioeconômico, pode ser sintetizado da seguinte maneira, consoante as palavras de Boris Fausto (1995, p. 367):

[...] representou uma aliança da burocracia civil e militar e da burguesia industrial, cujo objetivo comum imediato era o de promover a industrialização do país sem grandes abalos sociais. A burocracia civil defendia o programa de industrialização por considerar que era o caminho

para a verdadeira independência do país; os militares porque acreditavam que a instalação de uma indústria de base fortaleceria a economia – um componente importante de segurança nacional; os industriais porque acabaram se convencendo de que o incentivo à industrialização dependia de uma ativa intervenção do Estado.

A ordem constitucional ora em análise passou pelo período da Segunda Guerra Mundial, período este de grande conturbação global trazendo importantes consequências econômicas para o país. A dificuldade na importação de produtos, principalmente norte-americanos, levou o país a um ciclo de substituição de importações. Foi nessa época que se criou, por exemplo, a Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Nacional de Álcalis, empresa de produtos químicos. Assim, conforme Jacob Gorender (2004, p. 92),

De 1939 a 1945, a produção industrial brasileira cresceu 50%. Enquanto a agricultura se mantinha estacionária, a indústria beneficiava-se da carência de bens importados, ocupando setores da produção de numerosos bens de consumo, mas também de certos bens de capital e bens intermediários.

A indústria nacional, nesse período, portanto, se favoreceu muito graças à política desenvolvimentista varguista e ao espaço conquistado durante a Segunda Guerra, progredindo “o amadurecimento do sistema capitalista no Brasil” (GORENDER, 2004, p. 95). Ademais, politicamente se manteve um programa extremamente repressivo, sufocando o movimento operário – *e. g.*, proibição da greve.

Por outro lado, a participação do país na Segunda Guerra trouxe novos ares à esquerda política brasileira, pois despontava o antagonismo existente entre o envio de tropas à Itália para lutar contra regimes totalitários, enquanto que no Brasil se via pouco da democracia defendida pela política externa. Os problemas do regime varguista, desta forma, apareceram mais graças às relações internacionais brasileiras durante a Guerra do que a problemas efetivamente internos, controlados estes de forma bastante rígida pela ditadura no governo.

Com isso, os partidos contrários à Vargas encontraram caminho para pressionar o Estado à realização de novas eleições e de uma Assembleia Constituinte. Nesta esteira, a queda das ditaduras pelo mundo impulsionou os opositores à Getúlio, com o apoio dos Estados Unidos, a apressar sua queda, o que ocorreu através da entrega do poder transitório, em 1945, até a realização de novas eleições, nas mãos do então presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares.

## *O período 1946 – 1963*

Em dezembro de 1945, obteve a vitória nas eleições o militar Eurico Gaspar Dutra, cujo apoio de Getúlio Vargas foi explicitado em novembro, mediante declaração pública. Vargas, por sua vez, também venceu as eleições enquanto candidato à senador pelo PSD do Rio Grande do Sul.

Assim, tomando posse Dutra em 1946, começaram os trabalhos da Assembleia Constituinte, tendo sido promulgada a Constituição de 1946 em 18 de setembro daquele ano. Ademais, partilhamos das palavras de Walber de Moura Agra (2012, p. 67):

A gênese social desta Constituição pode ser creditada à derrocada das potências do Eixo em 1945 e à redemocratização do País após a Segunda Guerra Mundial, com a conseqüente queda de Getúlio Vargas. Apodrecendo o modelo autoritário, restariam sem utilidade as suas estruturas normativas. O caminho estava aberto para uma nova Constituição.

Das Cartas Magnas até então elaboradas, foi a mais democrática e a que proporcionou aos Estados e Municípios maior intensidade de autonomia. Houve um retorno aos parâmetros estabelecidos pela Constituição de 1934, seguindo os moldes de um texto de feitura social, com a intervenção do Estado na economia para assegurar direitos básicos para a população.

Na sua confecção participaram todos os espectros ideológicos, desde os partidos representantes das classes dominantes, como a UDN e o PSD; até os partidos que representavam as classes populares, a exemplo do PCB e do PTB.

Em relação à intervenção do Estado no domínio econômico, como nos refere Martins da Silva (2003, p. 35), “vale lembrar que a Carta de 1946 foi a primeira Constituição brasileira que apresentava expressamente em seu texto disposição elevando a princípio constitucional econômico a repressão ao abuso do poder econômico”. Essa Constituição, afinal, “faz o anúncio das bases intervencionistas e sociais dentro da ordem econômica, promovendo o diálogo entre economia e justiça social” (MATSUSHITA, 2007, p. 62). Assim, é como já nos referimos:

É na Constituição de 1946, estampado no Título V – Da Ordem Econômica e Social, que se delineiam os primeiros traços daquele que é o glorioso artigo 170 da Constituição Federal vigente, pois aquele artigo 145 ressalta que a ordem econômica é regida pelos princípios da justiça social e, ainda, diz que deve ser conciliada a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, aqui elencados:

Art. 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

Art. 146 - A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição. (MATSUSHITA, 2007, p. 63)

Além disso, no artigo 147 dispunha a Carta de 1946 que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social” e que a lei poderia “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Em seu artigo 148 dispunha, ainda, que “a lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico”. Cabem também os dizeres de Edvaldo Brito (1993, p. 66-67):

Sabe-se que o Estado intervencionista dirige a economia por uma dessas três atividades: a de coação, a de estímulo ou persuasão, a de prestação [...]. O Estado, modelado pelo estatuto político de 1946, tinha *atividade de coação*, na medida em que era possível desapropriar, também, por interesse social, bens para promover a justa distribuição da propriedade, dando-se igual oportunidade para todos (art. 147, combinado com o § 16 do art. 141); na medida em que reprimia o abuso do poder econômico; em que disciplinava o regime de instituições financeiras; em que, expressamente, determinava a punição da usura qualquer que fosse a sua modalidade. Tinha *atividade de estímulo* porque incentivava a elaboração e execução de planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas para a fixação do homem no campo, evitando o êxodo rural responsável pelos graves problemas da vida urbana, de natureza educacional, de saúde pública, de transporte coletivo e de habitação, para citar os mais destacados; porque instituía o usucapião rural; porque estabelecia os preceitos para as condições de desempenho dos trabalhadores também em matéria de previdência social. Tinha, por exceção, a *atividade de prestação*, exatamente porque a regra geral era a da iniciativa privada, princípio básico da organização da economia.

Tal Constituição buscava, como podemos verificar, um equilíbrio entre o Estado Social e o Estado Liberal, entre o intervencionismo e o liberalismo, ambos já vivenciados pelo país em momentos diversos. Por isso, Octavio Ianni (2004, p. 108) proporá que este período foi frutífero no sentido de reviver um debate, para o autor, fundamental inclusive para os dias atuais. Assim, em seus termos:

Creio que um dilema fundamental da sociedade, não só das classes dominantes, mas da sociedade como um todo, é o do modelo fundamental do desenvolvimento da economia brasileira – a escolha entre uma proposta de um capitalismo nacional voltado principalmente para as forças econômicas, sociais e políticas que constituem a sociedade nacional e um capitalismo que lança mão dessas bases, mas beneficia-se, em ampla medida, do intercâmbio com as multinacionais e faz, em certa escala, um jogo com elas.

A Constituição de 1946, pelo seu amplo caráter democrático e socializante, permitiu que se realizasse a construção do país baseada num modelo plural, que tanto realizasse jogo com as forças internacionais quanto privilegiasse os setores nacionais econômicos. Para exemplificar, podemos nos remeter ao Plano Salte, que teve início em 1949 e era um programa englobando o setor econômico e o social com a finalidade de desenvolver no país as áreas da saúde, da alimentação, dos transportes e da energia. Mobilizando recursos para o progresso nacional, auxiliou na construção da Petrobrás, em 1953, e da Eletrobrás, em 1961, além da

[...] hidrelétrica de Paulo Afonso, a cargo da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), fundada em 1946; o início da construção da refinaria de petróleo Presidente Bernardes, em Cubatão (SP), inaugurada em 1955, e a ampliação da refinaria de petróleo Landulfo Alves, em Mataripe (BA), que iniciou suas operações em 1950, marcando o início de uma fase de iria permitir ao País sua auto-suficiência de refino de petróleo. (FURTADO, 2000, p. 173)

Por outro lado, em 1948, surgiu a Comissão Técnica Brasil-Estados Unidos, conhecida por Missão Abbink, pois composta, além de técnicos brasileiros, de um grupo de técnicos americanos organizados por John Abbink em que, como salienta Milton Braga Furtado (2000, p. 173-174),

As ideias liberais prevaleceram, e a comissão defendeu firmemente a iniciativa privada contra o intervencionismo estatal na economia nacional. As propostas finais deram ênfase à política monetária, visando à contenção da inflação e ao ajuste da balança de pagamentos; havia, ainda, recomendações no sentido de ser realizada a reforma fiscal e aplicado maior investimento na recuperação do setor ferroviário.

Entendemos, assim, que essa diversidade de programas políticos manifestamente paradoxais foi uma consequência imediata da propositura da Carta de 1946 que, marcando o fim de um período ditatorial e intervencionista, sem esquecer do período do liberalismo da 1ª República, consolidou-se enquanto diploma permissivo de múltiplas perspectivas político-econômicas, suscitando o dilema acima referido por Octavio Ianni.

Jânio Quadros, presidente do país desde janeiro de 1961, renunciou em 25 de agosto do mesmo ano, por motivos que até hoje permanecem obscuros. Submetido que estava fortemente às políticas impostas pelo FMI mormente desde o presidente anterior, Juscelino Kubitschek, o Brasil alcançou altos índices de dívida externa e de déficit orçamentário, optando Quadros por “um pacote ortodoxo de estabilização, envolvendo forte desvalorização cambial, contenção dos gastos públicos e da expansão monetária” (FAUSTO, 1995, p. 440), medidas estas que foram bem recebidas pelos credores do país e pelo FMI.

Com a sua renúncia, assumiu o governo o vice-presidente João Goulart, que teve que enfrentar pressões de todos os lados.

Em outubro de 1963, ocorreu uma grande paralisação operária em São Paulo, chamada de “greve dos 700 mil”, que chegou a conquistar 80% de aumento do salário, porém, este aumento foi logo consumido pelo aumento da inflação, o que trouxe descontentamento a todos, inclusive aos partidários de um golpe.

Em seguida, enfrentou a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, organizada em São Paulo por associações ligadas à parcela conservadora da igreja católica, contando com cerca de 500 mil pessoas.

Além disso, a Associação dos Marinheiros vinha lutando por direitos de melhores condições e aumento dos vencimentos. Os dirigentes da Associação, no dia 24 de março, foram ordenados presos pelo ministro Silvío Mota, acusados de desrespeitar a hierarquia. O ministro, após tentar apaziguar a situação, demitiu-se, dando lugar a um novo ministro que retirou a punição dos dirigentes, o que acabou piorando a situação, pois “o Clube Militar e um grupo de altas patentes da Marinha denunciaram seu ato como um incentivo à quebra da hierarquia militar” (FAUSTO, 1995, p. 460).

Assim, em 31 de março, diante dessa instabilidade política, as tropas do exército se deslocaram para o Rio de Janeiro e, em 1º de abril, foi declarado vago o cargo de presidente da República. Conforme as palavras de Celso Castro:

A falta de reação do governo e dos grupos que lhe davam apoio foi notável. Não se conseguiu articular os militares legalistas. Também fracassou uma greve geral proposta pelo Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) em apoio ao governo. João Goulart, em busca de segurança, viajou no dia 1º de abril do Rio, para Brasília, e em seguida para Porto Alegre, onde Leonel Brizola tentava organizar a resistência com apoio de oficiais legalistas, a exemplo do que ocorrera em 1961. Apesar da insistência de Brizola, Jango

desistiu de um confronto militar com os golpistas e seguiu para o exílio no Uruguai, de onde só retornaria ao Brasil para ser sepultado, em 1976.

Antes mesmo de Jango deixar o país, o presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, já havia declarado vaga a presidência da República. O presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, assumiu interinamente a presidência, conforme previsto na Constituição de 1946, e como já ocorrera em 1961, após a renúncia de Jânio Quadros. O poder real, no entanto, encontrava-se em mãos militares. No dia 2 de abril, foi organizado o autodenominado "Comando Supremo da Revolução", composto por três membros: o brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo (Aeronáutica), o vice-almirante Augusto Rademaker (Marinha) e o general Artur da Costa e Silva, representante do Exército e homem-forte do triunvirato. Essa junta permaneceria no poder por duas semanas. (CASTRO, 2014, p. 1)

Já em 9 de abril de 1964, os comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica baixaram o Ato Institucional nº 1 – AI 1, o primeiro dos 17 Atos que seriam editados até 1969. Neste Ato, os militares, para evitar que fosse chamada de Golpe a deposição de João Goulart, anunciam que

O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução.

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. (BRASIL, 1964)

Estabelece ainda, por exemplo, no seu artigo 10, que

No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos. (BRASIL, 1964)

Tal Ato, como se pode perceber, deu início à perseguição de políticos especialmente de esquerda, caçando o mandato de governadores e inclusive afastando inúmeros funcionários das forças armadas. Sob o governo de Castelo Branco, presidente eleito em 15 de abril de 1964, foram baixados o AI 2 e 3, que garantiram ainda maiores poderes ao Presidente e ao Poder Executivo, além de decretar, o AI 2 em seu artigo 18, que “ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros”.

Castelo Branco, mediante o Ato Complementar Nº 23, de 20 de outubro de 1966, decretou recesso do congresso nacional e autorizou o presidente da República a legislar:

Art. 1º Fica decretado o recesso do Congresso Nacional a partir desta data até o dia 22 de novembro de 1966.

Art. 2º Enquanto durar o recesso do Congresso Nacional o Presidente da República fica autorizado a baixar decretos-leis em tôdas as matérias previstas na Constituição.

Ainda, com o argumento de que “somente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária”, instituiu o AI 4, convocando extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967 a fim de discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. Assim, o texto aprovado da Constituição de 1967, no que diz respeito à disciplina da ordem econômica, é como salienta Celso Ribeiro Bastos (2000, p. 97-98):

A Carta de 1967 dava ao Estado um papel supletivo na economia. É dizer, se aceitava como regra a economia pertencer ao segmento da sociedade, do cidadão, mas se legitimava uma participação intensa do Estado na economia. Essa participação pode ser percebida na lei antitruste e pela protagonização do Direito Econômico pelo Estado. Bastava que estivesse presente a insuficiência do setor privado para que o Estado tomasse a frente.

O Título III, Da Ordem Econômica e Social, é no qual se localizam as determinações da ordem econômica. O artigo 157 estabelece que a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos princípios da liberdade de iniciativa, valorização do trabalho como condição da dignidade humana, função social da propriedade, harmonia e solidariedade entre os fatores de produção, desenvolvimento econômico e repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros. Estabelece ainda, neste artigo que, para os fins nele determinados, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural. Estabelece, ainda, no § 7º deste artigo, que “não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei”. Dispõe também, no parágrafo § 8º, como facultativa, a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Cabe referirmo-nos, também, ao seu artigo 163, que ditava que “às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas”, e, no seu § 1º, que “somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica”.

Neste mesmo Título, encontramos normativas relativas aos direitos dos trabalhadores. Em seu artigo 158, por exemplo, assegura à estes “salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família”; “proibição de diferença de salários e de critérios de admissões por motivo de sexo, cor e estado civil”; “férias anuais remuneradas”; entre outros direitos. Não traz, neste aspecto, nenhuma inovação, tendo em vista que tais conquistas já haviam se firmado no governo Getulista.

A participação do Estado, ademais, foi intensificada pela Constituição de 1967. Como já ponderamos anteriormente,

Nesta Constituição de 1967, o governo ditatorial, por força de preservar a segurança nacional, poderia invocar a intervenção no domínio econômico ou monopólio de determinada indústria ou atividade, bem como poderia determinar a contribuição destinada ao custeio dessa intervenção, consoante o artigo 157, § 8º [...]. (MATSUSHITA, 2007, p. 67)

Em 13 de dezembro de 1968, o presidente da República expediu o Ato Institucional nº 5. Tal Ato estabelece, ademais, dentre outras medidas, que o Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar (art. 2º); poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição (art. 3º); poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais (art. 4º); poderá decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo (art. 7º); e determina como suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular (art. 10).

Como se vê, são medidas de forte cunho repressor, “representando um novo golpe nas instituições políticas e na precária ordem constitucional vigente” (SILVA, 2003, p. 41).

Quase um ano após, em 17 de outubro de 1969, o regime militar brasileiro outorgou a Emenda Constitucional nº 1, dando nova redação a grande parte dos dispositivos da Constituição de 1967, porém trazendo poucas inovações na ordem econômica então vigente.

Durante o período da ditadura militar de 1964 a 1988, elaborou-se o Primeiro, o Segundo e o Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, o Primeiro sob o governo Médici (1969-1974), estabelecendo como principal polo gerador do desenvolvimento nacional a região dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, partindo do princípio de que “essa região seria capaz de assegurar a expansão das indústrias, com o aporte científico e tecnológico nacional decorrente de um sistema educacional avançado” (FURTADO, 2000, p. 199). Já o Segundo PND foi durante o governo Geisel (1974-1979), logo após a crise mundial do petróleo de 1973, e, consoante Milton Braga Furtado (2000, p. 205), “previu a retomada do processo de substituição de importações, principalmente nos setores de bens de capital, eletrônica pesada e insumos básicos”. O Terceiro PND, por sua vez, após uma segunda crise do petróleo, agora em 1979, durante o governo Figueiredo (1979-1985), deu ênfase aos setores energético, agrícola e exportador.

#### *A Constituição de 1988*

Em 27 de novembro de 1985, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 26, mediante a qual se propugnava a realização de uma “Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional” (art. 1º). Como ressalta João Bosco Leopoldino da Fonseca (2005, p. 123-124),

O rompimento com o período político anterior propiciou a formação de uma *ideologia* marcada pela contraposição aos fundamentos informadores do constitucionalismo anterior, nos campos econômico e social. Pode-se afirmar que houve acentuada ênfase no *aspecto social*, quer sob o aspecto de se dar uma configuração de alto relevo ao *cidadão*, o que levou o deputado Ulisses Guimarães a apelidar o novo texto de *Constituição cidadã*, quer sob o prisma do novo *papel* a ser desempenhado pelo Estado.

A matriz constitucional da nova ordem econômica inaugurada com a Constituição Federal de 1988 é o seu artigo 170, que reza:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL, 1988)

Como se verifica do *caput* do artigo 170, a finalidade é assegurar a todos existência digna, consoante os ditames da justiça social. Sobre tal determinação, já salientamos em outro momento:

A justiça social aqui compreendida não é aquela do *welfare state*, mas, sim, aquela concebida a asseguradora do mínimo vital, constitucionalmente considerada em seu artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Essa justiça social é aquela que deve ser garantida ou perseguida pelos agentes econômicos e, no nosso Estado de intervenção necessária, o governante deve ter como norte esse preceito constitucional. Toda essa percepção gira ao entorno do conteúdo de Direito Econômico, que nada mais é do que a regência jurídica da economia, que tem como sua finalidade dar os instrumentos e meios para que a população que está abaixo da linha da pobreza seja elevada como economicamente ativa. O movimento que deve ser perseguido pelo Direito Econômico são os meios de inclusão e re-inclusão social e econômica dessa população que não tem o mínimo vital. (MATSUSHITA, 2007, p. 120, grifo do autor)

Vivemos hodiernamente sob a proteção de uma Constituição que prediz o Estado de Intervenção Necessária, distante daquele Estado liberal da Primeira República e do Estado Intervencionista totalitário dos regimes ditatoriais brasileiros, mas não tão distante a ponto de renegar a importância do liberalismo e do intervencionismo, de ambos, para a concretização dos objetivos da República. Em cadeia de adensamento estabelece-se, pela conjuntura constitucional nacional, a perspectiva jus-humanista normativa de atendimento às demandas dos direitos humanos por ela garantidos, implícita e explicitamente.

Para tanto, porém, faz-se urgente uma hermenêutica constitucional adequada às demandas de liberdade, igualdade e fraternidade, mas já não mais na esteira do individualismo iluminista, pois sim numa construção coincidente com a realidade brasileira e mundial no respeito à observância das três dimensões de direitos humanos pela via de uma ordem econômica que efetivamente se preze a garantir a todos uma existência digna. Sobre dita finalidade, já salientou Lafayette Josué Petter (2013, p. 61):

A dignidade da pessoa humana preexiste ao Direito. Quando a Constituição Federal identifica a dignidade da pessoa humana como *fundamento* da República, que se estrutura como um Estado Democrático de Direito, fácil notar que sua importância transcende aos próprios princípios constitucionais, pois a dignidade, sendo o fundamento mais solidamente alicerçado em

nossas estruturas, imanta, por assim dizer, todos os aspectos culturais da vida em sociedade e, de um modo muito especial, o Direito. Daí por que, superando a dicotômica e cada vez mais permeada relação jurídico-privada, sua incidência faz-se sentir naquilo que mais respeita também ao particular, a atividade econômica e a relação entre os próprios agentes econômicos entre si, não somente deles em relação ao Estado.

Neste sentido, vale também nos referirmos ao artigo 219 da Carta de 1988, que prescreve ser o mercado integrante do “patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal”.

O Estado é de Intervenção Necessária, portanto, no sentido de que só intervêm quando necessário, presumindo-se também que a finalidade de garantir a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, não é somente uma prescrição a ser imposta ao Estado, mas também a todos os particulares, devendo inclusive as relações econômicas privadas estarem contempladas pela observância aos direitos humanos, em todas as suas dimensões. Essa é a análise de Eros Roberto Grau (2006, p. 95):

Isso porque a conformação das relações contratuais importa a conformação do exercício da própria atividade econômica. Daí a sua transformação – dos contratos que se praticam na economia de mercado administrado, ordenado ou organizado – em instrumentos dinâmicos voltados ao alcance não apenas dos fins almejados pelas partes mas também, na medida em que conformados pelo Estado, dos fins últimos da ordem econômica.

Assim, sob os auspícios da Carta de 1988 deve-se estabelecer políticas de reconhecimento dos princípios decorrentes de sua ordem econômica no sentido da emancipação política, social, cultural e econômica de todos, sem exceção, na medida imposta pelo princípio da proporcionalidade.

### *Conclusão*

Se perpassamos através das Constituições e de seus respectivos períodos econômicos, denotamos que o Estado brasileiro assumiu posturas tanto liberais, como interventoras, a depender do ambiente político institucional situado. O que é recente no Brasil, inegavelmente, é o constitucionalismo democrático, consoante estabelece o diploma de 1988. Apesar do período entre ditaduras cunhado pela Carta de 1946, mesmo assim podemos afirmar que a experiência de uma democracia com a perspectiva de proteção dos direitos humanos em todas as dimensões é ainda recente. Portanto, temos muito que caminhar para atender as demandas da ordem econômica pátria, que alia o econômico e a justiça social com fins na dignidade da

pessoa humana, cerne e fundamento do nosso Estado Democrático de Direito, um Estado de Intervenção Necessária.

## Referências

- AGRA, Walber de M. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *1930: a atualidade da revolução*. São Paulo: Moderna, 1980.
- BASTOS, Celso R. *Direito Econômico Brasileiro*. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL. Ato Institucional 1. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 31 mar. 2016.
- BRASIL. *Convênio de Taubaté*. Decreto 1.489/1906. 1906. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1489-6-agosto-1906-582975-publicacaooriginal-105713-pl.html>>. Acesso em: 31 mar. 2016.
- BRITO, Edvaldo. A Constituição de 1946. In: D'AVILA, Luiz Felipe. (Org.) *As Constituições brasileiras. Análise histórica e propostas de mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- BUESCU, Mircea. A economia do Brasil republicano: a transformação. In: LAPA, José Roberto do A. (Org.) *História política da República: coletânea de ensaios inéditos comemorativa do centenário da República*. Campinas: Papirus, 1990.
- CASTRO, Celso. O golpe de 1964 e a instauração do regime militar. *FGV CPDOC*. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Golpe1964>>. Acesso em: 3 jun. 2014.
- COSTA, João C. *Pequena história da República*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.
- CRUZ, A. N. e. Clube 3 de Outubro. *FGV CPDOC*. 2014. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Clube3Outubro>>. Acesso em: 3 jun. 2014.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.
- FONSECA, João B. L. da. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- FURTADO, Milton B. *Síntese da economia brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2000.
- GORENDER, Jacob. A participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e suas consequências. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; GRANZIERA, Rui G. (Org.). *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora Hucitec, 2004.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- IANNI, Octávio. A “redemocratização” de 1946 e as tentativas de reorientação da política econômica. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; GRANZIERA, Rui G. (Org.). *Getúlio Vargas e a*

*economia contemporânea*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

ISHIKAWA, L. A Propriedade Privada e as Constituições Brasileiras de 1824 e de 1891. *Pensamento Jurídico: Revista do Curso de Mestrado e Doutorado da Faculdade Autônoma de Direito*, São Paulo, ano 2, n. 3, p. 147-159, jan./jun. 2013.

LAAN, Cesar R. V. D.; CUNHA, André M.; FONSECA, Pedro Cezar D. Os pilares institucionais da política cambial e a industrialização nos anos 1930. *Revista de Economia Política*. v. 32, n. 4, São Paulo, Oct./Dec. 2012. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572012000400004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572012000400004&script=sci_arttext)>.

Acesso em: 3 jun. 2014.

MATSUSHITA, Thiago L. *Análise reflexiva da norma matriz da ordem econômica*. 2007. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PETTER, Lafayette Josué. *Direito econômico*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Histórica econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

SILVA, Américo Luís M. da. *A ordem constitucional econômica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TAVARES, André R. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011.

Artigo recebido em 10/09/2015. Aprovado em 15/11/2015.