# A experiência brasileira de Constituição Econômica

WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA

Professor Titular de Direito Econômico da Faculdade de Direito da UFMG

1. Cinqüenta e quatro anos seguidos de experiência, em cinco Constituições com tratamento da temática econômica, autorizam-nos a tecer considerações sobre alguns pontos que nos parecem os mais importantes aspectos da "Constituição Econômica Brasileira", agora consubstanciada no Título VII da Carta de 1988. Efetivamente, em primeiro lugar é necessário corrigir os efeitos da pouca divulgação desta expressão que vai ganhando terreno na literatura jurídica mais moderna. Depois, é válido o desafio quanto à elaboração e ao esclarecimento de conceitos que a compõem e que se apresentam como "novos" ou carentes de maior conhecimento ao serem situados lado a lado dos princípios consagrados nas Cartas tradicionais. Além destes aspectos, restam ainda os registros da metodologia adotada para a elaboração da Carta Magna, que adotou a reunião dos temas em um conjunto harmônico. Chegou ao ponto atual apresentando peculiaridades que lhe garantem a condição de peça completa e perfeitamente encaixada no texto geral.

Para se formular conhecimento mais seguro do modo pelo qual se efetivou esta experiência, torna-se recomendável uma análise das diversas Cartas brasileiras até a presente, penetrando o sentido do enunciado dos *títulos* em que se reuniram os seus diversos artigos, a estrutura do discurso, bem como o conteúdo e o modo de tratar a temática ali inserida.

Desde logo se há de destacar como óbvio o tratamento dado aos temas em consonância com a realidade sócio-econômico-política predominante na época de elaboração de cada uma delas, possibilitando-se analisar o seu comportamento projetado na análise da carta seguinte e na configuração dos princípios ideológicos materializados nos respectivos textos (1).

(1) Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

O caráter científico de um tratamento desta natureza oferece-nos a possibilidade de avaliação do dinamismo do direito na busca incessante de coincidência com a realidade, ao mesmo tempo que revela a sua projeção nos fatos futuros que a Carta Magna pretende orientar. Como que, um movimento ondular, ligado à conjuntura social na sua mais ampla manifestação, desenha-se no texto geral da Constituição, porém se reveste de colorido mais intenso na "Constituição Econômica" (2) em decorrência das próprias características da vida da sociedade atual. A ausência da "Constituição Econômica" nas Cartas liberais de 1824 e 1891 justifica-se pelas mesmas razões de comportamento semelhante nas Constituições dos demais países, até a Carta de Weimar, de 1919. No caso brasileiro, não somente as transformações ideológicas, com a implantação do neoliberalismo, porém as metamorfoses econômicas que se foram intensificando e o efeito externo de modelos políticos diversos tiveram repercussões sensíveis que a observação revela de modo incontestável.

Os efeitos próximos ou remotos da Constituição Econômica na ordem jurídica como um todo traduzem-se na legislação ordinária que se amplia e diversifica ao ponto de impressionar os juristas afeitos à tradição dos Códigos bem acomodados e com a pretensão napoleônica de durabilidade eterna. A atividade econômica de intensidade crescente e variedade ilimitada gera a fértil produção legal que procura atendê-la. A conciliação desta pletora de leis com o atendimento dos instrumentos executivos e judiciários, em face do ideal de acesso cada vez mais amplo do cidadão à justiça, constitui outro não menor e mais fácil desafio ao direito nos dias atuais, exigindo a modernização instrumental que podemos utilizar no desenvolvimento da Informática Jurídica e outros meios de sua dinamização que, entretanto, só por si não possibilitam a realização de justiça.

## 1. *O enunciado*

As diversas Constituições brasileiras, a partir de 1934, ao cuidar da "ordem econômica", caracterizando a Constituição Econômica, o fizeram garantindo-lhe a mais alta expressão hierárquica em termos de disposição formal da matéria, pois que a trataram como "Título". Seu enunciado apresentou variações não muito importantes até que se chegou ao texto de 1988, como se depreende de sua comparação: "Da ordem Econômica e Social, (3) Da Ordem Econômica" (4); "Da Ordem Econômica e Social" (5); "Ordem

(2) Vide: nosso *Direito Econômico*, Ed. Saraiva, 1980, pp. 72 ss.; "O Direito Econômico no Discurso Constitucional", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, nºs 60/61, 1985. LOJENDIO, D. Ignácio Maria de, in *Constitución y Economía*, Madrid, p. 81; Moreira, Vital, *Economia e Constituição*, 2ª edição, Coimbra Editora, 1979, Portugal; ANSEJO, Oscar de Juan, *La Constitución Económica Española*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, Espanha; GALÁN, Juan Ignácio Font, *Constitución Económica y Derecho de la Competencia*, Tecnos, 1987, Madrid.

(3) Constituição de 1934, Tít. IV.

(4) Constituição de 1937 não adota a divisão do texto.

(5) Constituição de 1946, Tít. V; 1967, Tít. III; 1969, Tít. III.

Econômica e Financeira" (6). Esta Carta destacou a "Ordem Social" em título à parte (7), com o que não se mostrou propriamente original, pois a Constituição italiana de 1944 já o havia feito com as "Relações Ético-Sociais" e as "Relações Econômicas". A portuguesa de 1976 dera a categoria mais elevada de "Parte" à "Organização Econômica", para destacar, como um dos seus Títulos, o "Sistema Financeiro e Fiscal".

## 2. *Estrutura do discurso*

Os diversos textos constitucionais brasileiros apresentam estruturas diferentes entre si, embora fundamentalmente sigam a mesma técnica.

Certamente pela sua função inovadora, visto como as Constituições anteriores não se ocupavam do assunto econômico com este destaque, a de 1934 incorporou toda a temática em 28 artigos, 18 parágrafos e 10 letras. A de 1937, em 20 artigos, 4 parágrafos e 14 letras.

A de 1946 fê-lo em 17 artigos, 12 parágrafos e 17 incisos. A de 1967, em 9 artigos, 26 parágrafos e 27 incisos. A emenda de 1969, em 14 artigos, 21 parágrafos e 30 incisos. A de 1988 divide o "Título" em 4 Capítulos, o que é feito pela primeira vez, e por eles distribui igualmente 22 artigos, 29 parágrafos, 44 incisos e 4 letras. Considerando-se que a maioria dos temas está presente a todas elas, percebe-se a projeção diferente dada em cada uma, para temas que ora assumem a importância de artigos, ora se classificam em parágrafos, incisos ou letras.

Por outro lado, veremos mais adiante que a distribuição temática se foi desenvolvendo e as modificações, assim como as inovações, comandaram o processo de agrupamento de artigos pela identidade de assuntos ou, por outro lado, levaram aquelas modificações de posicionamento traduzindo a ascensão ou decadência hierárquica, chegando até à supressão, muitas vezes para ressurgimento posterior, como se deu com o problema dos juros.

A Carta de 1988 introduziu várias inovações que podem ser apontadas a começar pela divisão do *título* em *capítulos*, como dissemos acima, porém igualmente por destinar o Cap. I aos "Princípios Gerais da Atividade Econômica", em lugar da simples referência a "princípios", incluída no artigo introdutório. Com esta medida de natureza técnica, contribuiu mais claramente para a caracterização da "Constituição Econômica", pois, embora esta não signifique a intenção de uma Carta à parte, destacada do texto geral que naturalmente mantém-se íntegro, oferece à temática da "Ordem Econômica" elementos para embasamento de "teoria geral", ou de "fundamentos" próprios. Estes, sem se chocar com o texto geral, permitem referências a uma hermenêutica específica. Efetivamente, a interpretação do texto da Constituição Econômica, ou seja, do título da "Ordem Econômica", há de se basear nos princípios da técnica de legislar sobre o tema

(6) Constituição de 1988, Tít. VII.
(7) Constituição de 1988, Tít. VIII.

econômico e de interpretá-lo juridicamente, fazendo-o em referência aos elementos gerais da Carta em que está inserido.

Esta inovação exige análise à parte, pelos motivos expostos a seguir:

De início, em vez de reunir toda a matéria em artigos corridos, como fizeram as anteriores, e ao distribuí-la por quatro capítulos, assim localizou a temática abordada:

— Cap. I

Arts. 170 a 181, onde se inserem os dispositivos referentes aos "Princípios Gerais da Atividade Econômica".

— Cap. II

Arts. 182 a 183, onde se situa a "Política Urbana".

— Cap. III

Arts. 184 a 191, contendo a "Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária".

— Cap. IV

Art. 192, dedicado ao "Sistema Financeiro Nacional".

Uma rápida comparação com as Constituições anteriores credita à de 1988 mais apurada técnica sistematizadora, melhor explicitação de determinados temas com o desdobramento em incisos, artigos e parágrafos, evitando o uso de *letras* para as subdivisões. Desta forma, a Constituição Econômica passou a dispor de elementos formais e de maior consistência.

Apesar destes aspectos positivos, exige ponderação o fato de o legislador constituinte se ter mostrado tímido nas afirmativas, recorrendo ao velho estratagema de relegar à lei ordinária ou especial o verdadeiro "comando" e mantendo-se na expressão programática. Como se sabe, uma das características da moderna técnica de legislar constitucionalmente é a de superar tais expedientes. Tanto que institutos como o da "inconstitucionalidade por omissão" ou o próprio "mandado de injunção", incluído nesta Carta, são dados como remédios contra aquele recurso protelatório dos efeitos das conquistas introduzidas na Lei Fundamental. Realmente, o legislador de 1988 caracterizou-se por esta timidez, pois para os 22 artigos e 51 incisos, nada menos de 34 têm sua aplicação relegada a 39 leis.

Esta delegação de competência da Lei Maior à legislação secundária caracteriza-se como uma espécie de alienação de competência constituinte, e, embora tal técnica tenha sido consagrada no constitucionalismo clássico, a verdade é que por ela se chegou ao caminho capaz até mesmo de anular os preceitos constitucionais pela indefinida elaboração legal, quando não por textos que sob a alegação de atender à realidade e à viabilidade, acabam por desfigurar o sentido originário do discurso constitucional.

## 3. *As metodologias de elaborações dos textos*

Partindo do ponto de vista de sua íntima relação com os dados ideológicos neles inseridos, tomaremos para identificação das metodologias de elaboração dos diversos textos constitucionais, as influências da realidade nacional ou internacional reinantes nas respectivas épocas, tanto sobre a Constituição como, especialmente, sobre a Constituição Econômica.

Observação mais atenta desde logo revela dissensões fundamentais de princípios que essa metodologia reuniu em um mesmo texto, deixando à prática política e à hermenêutica a sua final absorção e conciliação. Refletem, no entanto, elementos correspondentes à evolução dos conceitos, valores e dos próprios fatos, os quais o legislador constituinte não pode ignorar sob pena de falsear o objetivo primacial da Constituição, deixando de atender à realidade política, econômica e social do país a que se destina, em qualquer época ou circunstância.

### 3.1. *A Carta de 1934*

Saindo da Carta de 1891, a Revolução de 1930 ofereceu, em quatro anos, farta legislação produzida sob regime de arbítrio e dirigida no sentido de substituir os princípios liberais anteriores por outros inspirados nas experiências decorrentes especialmente das crises posteriores à Primeira Guerra Mundial. A Carta de 1934 absorveria em grande parte as inovações daquela legislação e apresentaria uma estrutura inteiramente nova, com a adoção pela primeira vez, como dissemos anteriormente, da Constituição Econômica na história do constitucionalismo brasileiro. A nova temática aí incorporada já havia sido introduzida em grande parte na legislação brasileira por meio dos instrumentos dos *decretos* do Governo Provisório, ou seja, pelo poder discricionário assegurado pelo Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930 (8), que o instituíra. Para Afonso Arinos de Melo Franco, ter-se-ia configurado no período uma "*Constituição Provisória*" que somente se extinguira com a promulgação da Constituição de 16 de julho de 1934, cujo Ato das Disposições Transitórias aprovou os atos do Governo Provisório, excluindo os seus efeitos de qualquer apreciação judicial.

Define também as funções do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Estabelece, igualmente, os regimes de prestação de serviços pelo poder público, ao lado dos regimes de concessão ou permissão, autorização e pesquisa.

A partir deste período localizamos a Constituição Econômica Brasileira, porém, se considerarmos a referência a uma "Constituição Provisória",

(8) Afonso Arinos de Melo Franco, considera este diploma como uma verdadeira "*lei Bi-Constitucional outorgada por um poder de fato* (FRANCO, Afonso Arinos de Melo, "Curso de Direito Constitucional Brasileiro", Forense, Rio, 1ª edição, 1960, p. 172.)

como tal identificaremos, a partir de 1930, toda a legislação referente à construção de uma "Ordem Econômica" já marcada pela presença do Estado. Não há qualquer conflito nesta afirmativa com as opiniões de que referido decreto tivesse o "seu fundo predominantemente privatista" (9), especialmente pela garantia das relações jurídicas entre as pessoas de direito privado.

Antes de chegarmos à Carta de 1934, verificamos que, após pressões irresistíveis, foi expedido pelo Chefe do Governo Provisório o Decreto n.º 21.402, de 14 de maio de 1932, que marcara as eleições para a Assembléia Constituinte. A metodologia adotada por este próprio diploma foi a da criação de uma Comissão Especial, que em nome do Governo elaborasse o anteprojeto da futura Constituição, o que se deu pelo Dec. n.º 22.040, de novembro de 1932.

Desde logo são detectados elementos fascistizantes e socializantes no trabalho das Comissões, os quais se incorporariam ao texto final. Apresentavam-se como o resultado da influência da Constituição alemã de Weimar, de 1919; da espanhola, de 1931; bem como das idéias em ascensão do fascismo italiano e dos demais países que se enveredavam por este rumo político.

Foi nomeada uma subcomissão para o preparo das bases do projeto e implantação dos trabalhos da própria Comissão. Foram constituídos grupos de trabalho e nomeados relatores parciais dos mesmos, já se encontrando os elementos encarregados dos problemas afetos à ordem econômica e à justiça social.

Na metodologia de seu trabalho, a Comissão tomou por base o texto de 1891, ao qual deveria acrescentar todos os elementos da Ordem Econômica e Social (10). Em relação a estes, PONTES DE MIRANDA afirmou que a mesma teria sido *omissa*, expressão um tanto imprópria se considerarmos as características ideológicas peculiares a cada uma delas.

### 3.2. *A Carta de 1937*

Esta Carta não seguiu a metodologia das anteriores quanto à sua elaboração. Não contou com anteprojeto ou ocmissão que dela previamente se encarregasse. Resultando de um golpe de estado, ao que consta foi obra individual do jurista Francisco Campos que, por sua vez, a teria decalcado de Cartas de outros países e vindo a ser apelidada de "polaca". Em sua maior parte, não chegou a ser posta em prática, ficando ao sabor do poder ditatorial operacionar as partes que lhe convinha. A metodologia parece ter sido propositalmente a de criar esta situação, prometendo medidas institucionalizadoras e, ao mesmo tempo, adiando-as indefinidamente. Exemplo pode ser tomado pelo art. 187, que determinava a sua imediata entrada

(9) MELO FRANCO, Afonso Arinos de, ob. cit. p. 173.

(10) Id., ob. cit. Vol. II, p. 179. MIRANDA, Pontes de. *Com. à Const. da Rep. dos EE. UU. do Brasil*, Editora Guanabara, 1937.

em vigor e anunciava um plebiscito nacional a ser regulado em decreto do Presidente da República, o que jamais aconteceu, levando Afonso Arinos a definir esse regime como uma "ditadura programada" (11).

Introduziu no constitucionalismo brasileiro as denominadas "leis constitucionais", que não se confundiam nem com os decretos, nem com os decretos-leis. Tratavam dos instrumentos para a adaptação do texto constitucional originário à nova realidade configurada a partir da II Guerra Mundial, ou seja, para garantir princípios liberais em substituição aos autoritários do mesmo texto. Dentre estas, a de n.º 9 substituiu o plebiscito pelas eleições diretas para Presidente e para o Parlamento, cabendo a este os poderes de reformar a Constituição.

### 3.3. *A Carta de 1946*

A partir da Emenda Constitucional n.º 9 à Carta de 1937, deflagrou-se o processo para a elaboração da Carta de 1946. O primeiro passo foi a convocação de eleições para o Parlamento Constituinte. Foi instalado um Governo de Transição confiado ao Poder Judiciário na pessoa do presidente do Supremo Tribunal Federal. A Lei Constitucional n.º 13, deste governo, definiu os poderes constituintes da Assembléia. A de n.º 5 estabeleceu os do Presidente da República e da Assembléia, eleitos juntamente. Instalada esta última, formou-se a "Comissão de Constituição" com a incumbência de elaborar o projeto. Era composta pelo critério de representação proporcional dos partidos políticos, ficando as matérias distribuídas por subcomissões, com prazo marcado para entrega dos respectivos trabalhos, cada uma contando com um relator. Tomou-se por base o texto de 1934 e não houve anteprojeto, caracterizando-se como a primeira a adotar esta metodologia. O "Projeto primitivo" partiu dos textos das subcomissões. Levado à discussão pela Comissão Geral, chegou-se ao "projeto previsto".

### 3.4. *A Carta de 1967*

O golpe militar de 31 de março de 1964 instituiu o autodefinido Governo Revolucionário. Pelo Ato Institucional n.º 1, do comando revolucionário, foi consagrado o denominado *poder constituído originário*. Esta afirmativa doutrinária estabeleceu-se no Preâmbulo do Ato Institucional n.º 12, ao declarar que "a Revolução investe-se, por isso, no exercício do Poder Constituinte, legitimando-se a si mesma" e que "o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é ele próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos". A partir daí, foi editado Ato Institucional n.º 4, de 7-12-1966, convocando o Congresso Nacional para, em reunião extraordinária, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República e que se transformou na Constituição de 1967.

(11) Ob. cit. p. 211.

Em lugar de convocação de uma Assembléia Constituinte, o Governo "concedeu ao Congresso Nacional, diretamente, o *poder constituinte delegado*, no uso de uma faculdade que reputou inerente à revolução". Detalhando quanto à metodologia de elaboração da nova Carta, o A. I. 4 determinou que o Presidente da República apresentasse projeto ao Congresso Nacional. Recebido este, o Presidente do Senado convocou as duas Casas para, em sessão conjunta, sendo designada Comissão Mista composta de 11 senadores e 11 deputados, dar parecer pela aprovação ou rejeição do projeto, submetido a discussão em sessão conjunta. Se aprovado, voltava à comissão para receber emendas. Se rejeitado, encerrava-se a sessão extraordinária. As emendas eram submetidas à discussão do Plenário e votadas em um único turno.

Ainda pelo A.I. 4, ficava estabelecido que o Presidente da República, na forma do art. 3.º do A.I. 2, podia baixar atos complementares extraordinários e decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira.

Houve dois anteprojetos. O primeiro, elaborado por uma comissão de juristas nomeados pelo Dec. n.º 58.198, de 5-4-66, composta por Levi Carneiro, Orozimbo Nonato, Temístocles Cavalcante e Seabra Fagundes. O segundo ficou a cargo de Carlos Medeiros Silva. O primeiro continha o Título III, "Da Ordem Social e Econômica".

### 3.5. *A Emenda n.º 1, de 1969*

A Carta de 1967 recebeu a Emenda Constitucional n.º 1, de 7 de outubro de 1969, apresentando-se praticamente como uma nova Constituição.

A metodologia adotada para tal emenda não obedeceu ao disposto nos arts. 49, I, e 50. Ao contrário, baseou-se no art. 3.º do Ato Institucional n.º 16, de 14-10-69, combinado com o § 1.º do art. 2.º do A. I. 5, de 13-12-68, que decretou o recesso do Congresso Nacional. Foi interpretado que caberia ao Executivo "legislar sobre todas as matérias". Alegou-se entre os "considerando" apresentados, que a elaboração de emendas à Constituição, compreendida no processo legislativo (art. 49, I) estava na atribuição do Poder Executivo Federal, embora tal não coincidisse com o texto. E, assim, a emenda contendo dispositivos modificativos, supressivos e mandando que a Constituição passasse a ser publicada de acordo com o novo texto, foi promulgada pelos Ministros da Marinha, da Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar.

### 3.6. *A Carta de 1988*

Encerrado o "ciclo do domínio militar", o Governo seguinte instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, para colaboração dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, também chamada a "Comissão de Notáveis", escolhidos e assim julgados pessoalmente pelo Pre-

sidente da República. Definia-se desta forma a metodologia que se baseava no compromisso de convocar a Assembléia Nacional Constituinte, no dever do Poder Executivo de participar desse trabalho coletivo, inclusive convidando alguns dos muitos brasileiros ilustres e capazes para essa colaboração, e no dever de todos os brasileiros, de todas as instituições representativas da sociedade, públicas e privadas, de colaborar com os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, para que se obtivesse ampla representatividade nacional.

Composta de elementos dos mais diversos segmentos da sociedade, e presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco, a Comissão entregou ao Presidente da República, em 18 de setembro de 1986, o Anteprojeto Constitucional composto de 468 artigos. Ao recebê-lo, o Presidente da República tomou-o como "um acervo de contribuições para a reflexão dos futuros integrantes da Assembléia Nacional Constituinte". Este Anteprojeto consagra o Tít. III à "Ordem Econômica", dedicando-lhe 24 artigos.

Pela Emenda Constitucional n.º 26, de 27-11-85, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado convocaram a Assembléia Nacional Constituinte, fixaram o dia 1.º de fevereiro de 1987 para a primeira reunião unicameral, determinando que a aprovação da Constituição se daria em dois turnos de discussões e votação pela maioria absoluta de seus membros. Foi constituída a Comissão de Sistematização, encarregada de elaborar o Anteprojeto de Constituição. Por sua vez, foram constituídas as Comissões Temáticas que se encarregaram das diversas Partes ou Capítulos.

Interessa-nos especialmente como Constituição Econômica a "VI Comisssão da Ordem Econômica", cujo trabalho gerou grandes polêmicas em pontos essenciais, recebendo, posteriormente, as modificações que levaram até ao texto definitivo.

## 4. *A Temática*

Observando-se a evolução da técnica seguida pelos legisladores Constituintes brasileiros para a disposição dos temas da "Constituição Econômica", verifica-se como regra permanente a adoção de um primeiro artigo com funções de autêntico "capítulo introdutório de todo o conjunto, pois nele se definem os seus princípios gerais". Entretanto, como dissemos anteriormente, a Carta de 1988 deu maior relevo à preocupação de uma "Introdução", praticamente com funções de "teoria geral" e, em lugar de fazê-lo apenas em um artigo, dedicou-lhe todo o primeiro Capítulo de um conjunto de quatro.

Esta inovação, por outro lado, conduz à revisão do tratamento da própria estrutura do todo, quando se percebe que certos temas antes dispersos passaram a ser reunidos em grupos de artigos, assim como se registra sensível variação no tratamento hierárquico de muitos deles.

De qualquer maneira, neste primeiro Capítulo estão identificados os "princípios gerais da atividade econômica", enquanto nos demais se penetra objetivamente a problemática da realidade econômico-social.

4.1. *Fundamentos*

Ao tratar dos "princípios gerais", o legislador situou, no primeiro artigo (art. 170) do Cap. I, a preocupação para com os seus "fundamentos" e os "princípios" a serem observados. Como *fundamentos* da "Ordem Econômica" nomeia "a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa". Como *objetivo* indica o de "assegurar a todos existência digna conforme os ditames da justiça social", seguindo-se-lhes, então, os "princípios" a serem para isto observados.

As Cartas de 1824 e 1891 não se preocupavam com tais elementos, limitando-se, na "Declaração de Direitos", a garantir a "inviolabilidade da liberdade e da propriedade". Confirmam sua marca individualista que, de resto, ainda permanece nesta mesma disposição nas Cartas posteriores. Reafirmam a presença do espírito liberal e individualista que continuam mantendo, embora mitigados. Somente a partir da Carta de 1934, foi que o tema se incorporou "à ordem econômica", mesmo assim de modo muito tímido ao determinar que a mesma deveria "ser organizada conforme os princípios da justiça e da vida nacional de modo que possibilite a todos existência digna". Acrescentava que, "dentro destes limites, é garantida a liberdade econômica" (art. 115). Temos, portanto, o sentido de "liberdade econômica" diferenciado do de "liberdade" em geral, que nas Constituições liberais era assegurada sem restrições. Nestas ficaram configurados, portanto, os princípios do liberalismo capitalista, enquanto que nas posteriores o seu condicionamento se fez ligado à existência digna, em visão social mais ampla. Valorizando a liberdade individual que os dispositivos liberais consideravam uma conseqüência natural do funcionamento social, adicionava-lhe a conotação econômica em sede de cogitação constitucional para que jamais pudesse vir a ser comprometida por falta deste embasamento.

Somente a partir da Carta de 1946 a expressão *justiça social* foi cunhada. Ao destacar os seus "princípios", mandava que fosse conciliada a "liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano" (art. 145). Completava-se este intuito constitucional, porém, com a consideração do "trabalho como obrigação social", ao mesmo tempo que o assegurava "a todos" (art. 145, parágrafo único).

A Carta de 1967 inovou a técnica de tratamento do tema, passando a enumerar os "princípios em que se baseia a ordem econômica e social". Definiu o "fim" a atingir, como sendo o de "realizar a justiça social" (art. 157). A Emenda Constitucional de 1969, seguindo a mesma técnica, introduziu, ao lado da *justiça social*, também o "desenvolvimento nacional" (art. 160).

Em suma, a *justiça social* sempre foi tratada em estreita ligação com a livre iniciativa e a dignidade da vida humana baseada no trabalho. Já o "desenvolvimento nacional" que surge na Carta de 1969 desloca-se para os "Princípios Fundamentais" gerais e não foi especificamente absorvido no título da "Ordem Econômica e Financeira", o que vale dizer, na "Constituição Econômica".

### 4.2. *Os Princípios*

Por um lado, um inegável empirismo semântico leva o uso jurídico dos termos *fundamentais* e *princípios* a se comprometer com sentido mal definido, por vezes sendo assemelhado. O Constituinte brasileiro tem revelado certa preocupação em distingui-los, sendo que o de 1988, no conjunto de artigos da Constituição Econômica, ainda mais se preocupou com a questão, a partir do momento em que destacou em capítulo os "Princípios gerais da atividade econômica".

Tomando-o, embora superficialmente, pelo sentido aristotélico, temos o *fundamento* como "causa no sentido de razão de ser", na explicação e justificação racional da coisa da qual é causa (12). Nascido no iluminismo alemão do séc. XVIII, "na linguagem comum e menos na filosófica, é o fundamento que apresenta a razão de uma preferência, de uma escolha, da realização de uma alternativa antes que outra".

Já os *princípios*, apesar de aparente preciosismo da diferenciação, embora tomados por *fundamento* ou *causa*, de modo habitual, significam o *ponto de partida* de um processo qualquer, e nesta conexão foi que Aneximando os introduziu em filosofia. Esta aparente confusão se desfaz em Aristóteles para quem, embora *causas* e *princípios* tenham o mesmo significado, posto que todas as *causas* são *princípios*, o que encontramos de comum entre *causas* e *princípios* é aquilo que é ponto de partida ou do ser ou do tornar-se, ou do conhecer. Na filosofia moderna, inclui-se a noção de um ponto de partida privilegiado e não relativamente privilegiado, *isto é, com relação a certos escopos, mas absolutamente "em si"*.

Obedecendo ao que depreendemos do intuito do legislador constituinte de estabelecer certa distinção entre os dois conceitos, tomaremos o *fundamento* como a causa da "ordem econômica" instituída no texto constitucional, ligando-se, portanto, ao próprio objetivo por ela pretendido, enquanto que os *princípios* serão os elementos pelos quais aquela "ordem" se efetivará, ou seja, o ponto de partida para esta efetivação e que não pode ser relegado.

Não nos parece de menor importância analisar o modo pelo qual os elementos nomeados por "princípios" figuram como norteadores da "Ordem Econômica". Se não se incluem decisivamente na configuração desta

(12) N. ABAGNANO, *Dicionário de Filosofia*, verbete *fundamento*, Editora Mestre Jou, S. Paulo, Brasil.

"ordem", registram as marcas ideológicas que aí devam predominar como instrumentos a serem acionados para a sua correta efetivação.

Já vimos anteriormente como se processou a evolução do enunciado destes "princípios" nas diversas Cartas, a partir da sua especificação na Carta de 1967. Entretanto, é imprescindível registrar o tratamento dúbio e inseguro dado a elementos tomados como tais, porque ora são situados nos "fundamentos", ora se incluem nos "princípios" como se deu com o "desenvolvimento nacional", ora são deslocados em artigos, parágrafos, e assim por diante (como se verificou com o "abuso do poder econômico"). Permanecem, entretanto, a "justiça social" como *fundamento*, e a iniciativa privada, a função social da propriedade, a dignidade da pessoa humana e a preocupação para o "trabalho", como *princípios*. A partir destes dados permanentes, as variações se compõem.

O texto de 1988 modificou mais uma vez a enumeração dos "princípios", conservando, literalmente, apenas a "função social da propriedade" e mantendo o mesmo sentido anterior nas novas expressões "livre concorrência" enquanto coincidente com "livre iniciativa", e "busca de pleno emprego", "lembrando a expansão das oportunidades de emprego produtivo".

Introduziu a "soberania nacional", que tudo indica deva ser com o intuito de definir o "nacionalismo econômico" pela sua localização na Constituição Econômica, visto como, em termos políticos, a "soberania" já se acha corretamente colocada nos "Princípios fundamentais" introdutórios de toda a Constituição (art. 1.º, I). A *propriedade privada*, por sua vez, sempre fora assegurada como princípio fundamental nas Constituições liberais, como vimos anteriormente, e se repete como "Direito individual" no Capítulo próprio, e como "princípio" da "Ordem Econômica", no Capítulo dos "Princípios Gerais da Atividade Econômica". A atual enumeração inovou com a inclusão da "defesa do consumidor", "defesa do meio ambiente" (que por sua vez conta com todo um outro capítulo específico; Cap. VI, Tít. VIII, "Da Ordem Social"), "redução das desigualdades regionais e sociais" e o "tratamento diferenciado para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte".

### 4.3. *Conceitos e definições*

Um dos expedientes usados pela técnica tradicional de legislar é lançar mão das definições e "conceitos" por *força de lei*. Deixa-se de lado o dado científico e até mesmo o lógico e natural para se impor o entendimento pretendido pelo legislador. Em decorrência, desenvolveu-se rico folclore como o do Imposto de Renda, no Brasil, que violenta os conceitos científicos de renda e de salário, incluindo este no âmbito daquela sob a expressão geral "proventos de qualquer natureza"; ou então, o caso do zeloso funcionário fiscal de Minas Gerais que, diante da evasão tributária e desconfiado de que esta se originasse do fato de bois serem exportados como vacas para fugirem à alíquota mais alta, teria emitido portaria decla-

rando que, a partir daquela data, em todo o Estado, "boi é boi mesmo, e vaca é vaca".

Sem chegar a tais extremos, porém usando prodigamente deste método, o constituinte de 1988 também conceituou e definiu temas que têm sentido próprio, sempre que não conseguiu chegar a um consenso político ou ideológico. Obviamente ficou comprometida a leitura autêntica do discurso constitucional, embora não deixe de ser respeitável o ponto de vista de que este tem como condição natural o sentido político ao qual os demais se devem amoldar. Percebe-se, portanto, como a cultura jurídica brasileira está se ressentindo de mais avanços semânticos na elaboração da linguagem que lhe é própria e que sofre injunções de diversas ordens para atingir os seus reais objetivos.

Um primeiro dado a considerar neste sentido é o que se refere à *empresa*. O constituinte de 1988 destoou de todos os textos anteriores. Por estes, o conceito de *empresa nacional* desdobrava-se em empresa *particular, pública* ou *mista*, admitindo-se em contraposição a *empresa estrangeira*, embora permanecesse o sentido pouco claro como na hipótese em que determinados benefícios dependentes de concessão só seriam dados na forma de lei exclusivamente a brasileiros ou a *sociedades organizadas* no País ([13]). Estas e outras brechas povoaram o universo empresarial brasileiro de empresas estrangeiras ou multinacionais que acrescentavam ao seu nome de origem a expressão "do Brasil".

O constituinte de 1988, diante das acirradas posições definidas por convicções ou por interesses em choque, recorreu ao expediente da definição "por força de lei", distinguiu a "empresa brasileira" da "empresa brasileira de capital nacional" sendo que a diferenciação se fez, não pela nacionalidade da empresa, mas pela do detentor do seu controle. Dourou a embalagem do mesmo conteúdo anterior quando se cogitava de serem organizadas no País, e acrescentou-se a exigência de sediarem no Brasil a sua administração, medida cuja fragilidade se conhece bem.

Estas acomodações não se deram apenas no âmbito ideológico, mas também na área doutrinária. Assim, a "VI Comissão da Ordem Econômica", ao elaborar a primeira redação da proposta de texto constitucional, com mais coerência adotou a posição de considerar a *empresa* como *pessoa jurídica*, ou seja, adotou a posição doutrinária da aceitação da personalidade jurídica da empresa fazendo-a claramente sujeito de direito, em vez de tomá-la apenas como "atividade". Neste propósito afirmou que "somente será considerada empresa nacional a pessoa jurídica constituída e com sede no País". A redação finalmente aprovada deixou impreciso o conceito ao dizer que "são consideradas: I — *empresa brasileira* a constituída sob as leis brasileiras"...; II — *"empresa brasileira de capital nacional* aquela

(13) Constituições: 1934, art. 119, § 1º; 1967, art. 116, § 1º; E.C. nº 1, de 1969, art. 168, § 1º

cujo controle"... Evitou tomar posição, no que cometeu descuido ao tratar das empresas públicas, da sociedade de economia mista e outras *entidades* que *explorem atividade econômica*... (art. 173, § 1.º), bem como ao dispor que a lei regulará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade (id. § 2.º). Basta estes dois exemplos para revelar a aceitação da empresa como entidade, ou seja, com personalidade própria.

### 4.4. *Intervenção do Estado no domínio econômico*

O instituto da Intervenção do Estado no Domínio Econômico tem sido tratado pelo constituinte brasileiro de modo vacilante (14).

A empressão usada, porém, traz em seu íntimo entendimento a ação do Estado condicionada a restrições, numa sobrevivência muito forte do princípio liberal da própria "não intervenção".

A redação mais permanente reúne-se à existência de lei que permita à "União monopolizar determinada indústria ou atividade econômica" (Const. 1934, art. 116). O texto de 1946 acrescenta a delimitação finalística de que a "intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição" (art. 146). A Carta de 1967 inclui "os 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" (art. 157, § 8.º, repetindo-se na Emenda Constitucional de 1969). O texto de 1988 dispõe que "só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei", e a define como "exploração direta de atividade econômica pelo Estado" (art. 173).

Nos sucessivos parágrafos apostos a este artigo são incluídos temas que receberam tratamento diferente dos anteriores, embora se justifique a sua reunião como outras tantas formas de "intervenção". Neste caso estão a empresa pública, a sociedade de economia mista, a repressão ao abuso do poder econômico, embora este já tivesse ocupado anteriormente as posições de "artigo" (art. 148, Const. 1946) e de "princípio" (Const. 1967, art. 157, VI e E.C. 1969, art. 160, V). Mais ligado às funções disciplinares do Estado, é introduzido no texto de 1988 um dado que se contrapõe às tradicionais resistências da doutrina societária brasileira, ao estender a aceitação da personalidade jurídica da empresa, estabelecendo a responsabilidade da própria empresa, separando-a daquela dos seus dirigentes, e "sujeitando-a às punições compatíveis com a sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular" (art. 173, § 5.º).

(14) SOUZA, W. P. A. de, "O Discurso Intervencionalista nas Constituições Brasileiras", in *Revista de Informação Legislativa*, nº 81, jan./mar. 1984.

Aprofundando-se nas posições do Estado interventor, apresenta-o como *agente normativo* e *regulador*, com as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (art. 174).

Resta, pois, o tratamento dado às atividades relacionadas com os serviços públicos e que extrapolam as funções administrativas clássicas do regime liberal, quando são transferidos aos particulares pelos regimes de *concessão* ou de *permissão*. Têm sido incluídos na Constituição Econômica Brasileira desde 1934 (Const. de 1934, arts. 136, 137; 1937, arts. 146, 147; 1946, art. 151; 1967, art. 160; E.C. 1969, art. 167; 1988, art. 155).

4.5. *Recursos minerais e energia elétrica, petróleo e radioativos*

A redação das diversas Constituições anteriores a 1988 repetia-se na expressão de que as minas e demais recursos minerais, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial (Const. 1934, art. 118; 1937, art. 143; 1946, art. 152). Em 1967 introduz-se a expressão *jazidas*: as jazidas, minas..., art. 161; a E.C. de 1969 repete 1967, (art. 168). A Carta de 1988 modifica a redação para jazidas em lavra ou não, evitando a expressão *minas*. Além disso, diferentemente dos textos anteriores, segundo os quais não era expressamente determinado o seu proprietário, dando margem a dúbias interpretações, sanou esta falha afirmando que "pertencem à União". Outros detalhes prendem-se à imposição de prazo determinado para a autorização da pesquisa e à necessidade da anuência do poder concedente, para a cessão ou transferência (art. 176 e parágrafos).

A introdução da "pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o processamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados", no dispositivo sobre monopólio da União, representa a consolidação constitucional da entrada do País na era da energia nuclear, antes registrada apenas na legislação ordinária e executada de modo precário, apesar da existência de respeitáveis reservas desta natureza.

A orientação monopolizadora do Estado nestes setores, veementemente combatida pela iniciativa privada, que mais uma vez tentou abalá-la com a bandeira da "desestatização" em *lobies* milionários junto aos constituintes, tem sido, no entanto, a busca da reversão de um modelo colonialista de exportação de matérias-primas para as metrópoles econômicas e políticas. As lições da II Guerra Mundial, com a falta de produção nacional e a impossibilidade de sua importação, valeram para formar convicção da opinião pública quanto ao petróleo. Com o presente texto, o mesmo se dará com os minérios e minerais radioativos.

A retomada da linha da "separação" só se verificou com a Emenda Constitucional de setembro de 1926, ao determinar que "as minas, jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacional e as terras onde existiram, não poderão ser transferidas a estrangeiros". Daí para a frente, mantém-se esta tendência retomada, que se enraíza na tradição portuguesa colo-

nial com o regime da "concessão" ao particular consagrada nas "datas" aos "inventores" ou descobridores. Com a exclusividade desta exploração a "brasileiros ou a sociedades organizadas no País", ou, no texto de 1988, à "empresa brasileira de capital nacional", procurou-se garantir a independência econômica de que a carta de 1891 descurou. Foi introduzida a figura da "atividade garimpeira", dando-lhe benefícios especiais (art. 174, 4.°, 5.° e art. 22, XXV). O que denota efeitos circunstanciais no momento em que este processo de trabalho conseguiu revelar grandes reservas na Amazônia, apesar de se saber que a técnica de extração predominante é de natureza industrial de grande porte e envolve volumosos capitais.

### 4.6. *Capital estrangeiro*

O texto de 1988 inovou registrando o tratamento do capital estrangeiro ainda que o remetendo à legislação ordinária, por sinal já existente e muito titubeante.

Por certo, as Constituições dos países alta ou razoavelmente capitalizados não têm necessidade de consignar este tema em tão elevada importância. Porém, os países chamados "periféricos", aqueles que gravitam na dependência de economias desenvolvidas, buscam assegurar-se da desproteção que permite transações espoliativas tornadas praxe nas suas relações com o capital internacional. Recomendações partidas dos encontros de Cartagena têm sido bastante incisivas neste sentido, mas a não ser a Constituição da Venezuela, na América Latina, só a do Brasil tem esta iniciativa. Apesar de sintética, a redação oferece princípios a serem obedecidos pela legislação ordinária, que "disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros" (15).

Tendência no sentido da defesa dos interesses nacionais em face dos investimentos estrangeiros pode ser registrada nos textos constitucionais, conforme acima foi visto.

Nos brasileiros tem sido constantemente mantida a restrição ao capital ou a pessoas estrangeiras em áreas determinadas. Como vimos para as jazidas e sua exploração, o mesmo temos para as embarcações e transporte, bem como para empresas jornalísticas, rádio, televisão, e outros de menor significado. Tendência mais diretamente ligada ao capital, especialmente ao capital financeiro, porém, se tem arrefecido em relação ao disposto em textos anteriores, só ressurgindo agora e de modo muito menos enfático do que anteriormente. Assim podemos verificar que a Constituição de 1934 determinou que a lei promovesse o "fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito". Igualmente providenciava sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em socie-

(15) Art. 172.

dades brasileiras as estrangeiras que então operavam no País. Mais taxativo foi o texto de 1937 ao determinar: "Só poderão funcionar no Brasil os bancos de depósito e as empresas de seguros, quando brasileiros os seus acionistas. Aos bancos de depósito e empresas de seguros atualmente autorizados a operar no país, a lei dará um prazo razoável para que se transformem de acordo com as exigências deste artigo".

Do mesmo modo, referia-se aos serviços públicos concedidos, cujas empresas concessionárias deveriam constituir com maioria de brasileiros a sua administração, ou delegar a brasileiros todos os poderes de gerência (16).

A Carta de 1946 afrouxou essa orientação, determinando que a lei disporá sobre o regime dos bancos de depósito, das empresas de seguros de capitalização e de fins análogos (17). A Carta de 1967, com a Emenda de 1969, silenciou sobre este aspecto do problema, enquanto a legislação ordinária correspondente se orientou no sentido contrário à linha anterior.

### 4.7. *Planejamento*

O Planejamento tem sido tratado constitucionalmente no Brasil de modo evasivo e disperso, apesar da sua importância e, de certo modo, até mesmo de sua prática, pelo menos em termos setoriais. Quando do regime militar de 1964, a legislação ordinária chegou a regulamentá-lo, dando-lhe, maior ênfase do que a constante daqueles próprios textos. Apesar do caráter autoritário característica do regime em que fora elaborada, chegamos a salientar, em outra oportunidade, a importância da sua simples existência ousando identificar o que denominamos "Sistemas Brasileiros de Planejamento" (18). Por certo, o seu aperfeiçoamento, sobretudo com a introdução de elementos democráticos de maior participação da sociedade e da participação do Legislativo, seria o caminho natural a seguir para tanto. De qualquer modo, havia uma certa conotação de base constitucional naquelas medidas, que foram tomadas por lei complementar, atos complementares, fundamentados em atribuições conferidas por atos institucionais e pela própria Constituição então vigente. (Lei Complementar n.º 8, de 7 de dezembro de 1967; Ato Complementar n.º 43, de 21-1-69 e n.º 76, de 21-10-1969, baseado no Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968 e no art. 49, II, da Constituição de 1967). Pelo primeiro destes atos já se determinava a elaboração de "Planos Nacionais apresentados sob forma de diretrizes gerais de desenvolvimento definindo objetivos políticos globais, setoriais e regionais" (art. 1.º). Em verdade, verificou-se apenas o prosseguimento de uma longa elaboração legal cujos marcos iniciais poderão ser encontrados na Comissão de Planejamento Econômico, que teve o seu regi-

(16) Art. 146, Const. 1937.

(17) Art. 149, Const. 1946.

(18) SOUZA, W. P. A. de, "Direito Econômico do Planejamento", in *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*.

mento aprovado pelo Decreto n.º 16.683, de 29 de setembro de 1944, e nos diplomas que lhe sucederam.

O texto de 1988 considerou o Planejamento de modo mais incisivo, apesar de apresentá-lo em meio a outras funções do Estado intervencionista como se viu anteriormente. Por isto mesmo, merece tratamento em destaque, em virtude dos próprios detalhes ali oferecidos. Justamente no art. 174, fica definida a função de planejamento do Estado enquanto *"agente normativo e regulador* da atividade econômica". Em seguida, é feita remessa à lei, o que devemos entender como o comando de que fica determinado que dela devam constar as "diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento" (id. § 1.º).

São conhecidas as dificuldades técnicas do tratamento dos planos no sistema federalista brasileiro, especialmente diante da autonomia do Estado-Membro e do Município. Mas, se o constituinte de 1988 manteve-se ausente do planejamento estadual, não se portou do mesmo modo com referência ao Município, pois fez obrigatório o "plano diretor" como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1.º). Nem se argumente tratar-se de tipo diferente de plano, porque, apesar de suas peculiaridades, terá de se conciliar com os demais, pois o espaço municipal constitui a base topográfica de qualquer deles.

A legislação recomendada poderá oferecer oportunidades de soluções para as peculiaridades do nosso federalismo em regime democrático, o que constitui um convite à capacidade do jurista brasileiro.

### 4.8. *Microempresas e empresas de pequeno porte*

A Carta de 1988 contemplou de modo especial as chamadas microempresas e as empresas de pequeno porte. Fê-lo como um dos "princípios" da Ordem Econômica e Financeira (art. 170, IX), conferindo-lhes "tratamento favorecido". Ordenou à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios lhes dispensarem "tratamento jurídico diferenciado", visando a incentivá-las. Neste propósito são simplificadas as obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, chegando-se até à sua redução ou eliminação.

Uma espécie de "modismo" a respeito destas entidades se foi consolidando na medida em que o pensamento oficial, depois de afirmar e refletir que as empresas multinacionais são benéficas à economia nacional, dependendo apenas de se saber com elas conviver, chegou a um ponto mais avançado desta tese, como expediente de fortalecer a pequena empresa para que possa evitar o abuso do poder econômico pelas mais fortes. O II Plano Nacional de Desenvolvimento é taxativo nesta orientação. Posteriormente, foi elaborada lei ordinária na mesma direção, culminando-se com a presença do tema no texto constitucional. As dificuldades neste sentido

começam com a própria caracterização do que sejam estas empresas cuja definição se fará "por força de lei". O diploma existente toma por referência o montante do faturamento, gerando dificuldades quanto à natureza diversa das atividades, quando aquela referência se torna precária. De resto, todas as tentativas de estabelecimento de um critério científico a respeito não chegaram a resultado satisfatório.

4.9. *Transportes*

Inclui-se, nas atividades catalogadas nos "princípios gerais", a ordem dos transportes aéreo, marítimo e terrestre. O legislador desce a detalhes, cuidando da predominância dos armadores nacionais e de navios de bandeira e registro nacionais; do transporte de granéis, da utilização de embarcações de pesca e outras, da ordenação dos transportes nacionais, da nacionalidade brasileira dos armadores, proprietários, comandantes e tripulação das embarcações nacionais, da navegação de cabotagem e interior, e assim por diante.

4.10. *Turismo*

O constituinte brasileiro de 1988 mostrou-se preocupado com o *turismo*, pois se pretende encontrar neste tipo de atividade uma das maiores fontes de benefícios econômicos, dadas as condições da natureza brasileira e de elementos culturais adequados a esta exploração.

O Turismo foi considerado como "fator de desenvolvimento social e econômico" e mais uma vez o comando se dirigiu não apenas à área de competência da União, mas também aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios que deverão promovê-lo e incentivá-lo.

## *CAPÍTULO II*

4.11. *Da política urbana*

Apesar de existir uma farta legislação voltada para o problema habitacional e do longo período em que os textos constitucionais garantiram a autonomia municipal, não se viu satisfatoriamente configurada uma política urbana capaz de utilizar todos os instrumentos à sua disposição para que se impedisse de chegar ao grave estado em que se encontram as cidades brasileiras.

Por certo, a explosão demográfica e a transformação da estrutura social e econômica que levaram em poucos anos ao esvaziamento dos campos e ao excesso populacional das cidades, são apontadas como as causas primordiais do fenômeno. Entretanto, não se pode arredar do ponto fundamental de que também este fato, tomado como causa, em verdade, é o efeito da ausência de uma política econômico-populacional geral, conduzida pela via

do emprego e das oportunidades de ganho compatíveis com a dignidade de vida. Os textos constitucionais os anunciavam de modo esparso e que jamais se projetaram em uma política harmônica, sólida e consistente, na maioria das vezes não saindo nem mesmo do registro inicial.

Situados em dois artigos (19) no texto de 1988, aí estão reunidos elementos voltados para o instituto de se institucionalizar uma "política urbana", mais do que de oferecer sugestões ou medidas isoladas.

Assim, o objetivo defendido de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade" já a desvincula da visão urbanística simplesmente material para atribuir-lhe sentido e dimensões mais altas. A "garantia do bem-estar de seus habitantes", situando o homem na cidade e nas funções sociais desta, dá-nos a dimensão pretendida.

Estes dados, inseridos no "capítulo" (20) vão buscar nos diversos parágrafos o instrumental para a sua efetivação.

O primeiro deles é a existência do "plano diretor". Sua obrigatoriedade para as cidades com mais de 20 mil habitantes e a exigência de aprovação pela Câmara Municipal oferecem vários temas à reflexão. Um deles é a dúvida quanto a esta obrigatoriedade de interferir na autonomia municipal. Sem dúvida, se "lei municipal" deve atender aos princípios estabelecidos na Constituição (21) e a elaboração do plano diretor poderia, *a fortiori*, ser considerada como "suplementação da legislação federal", enquadrando-se também na competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" (22).

Além disso, a discriminação das cidades de mais de 20.000 habitantes para as quais o plano diretor é "instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana" (23) excluindo as menores, deixa estas à mercê dos mesmos desajustes que se manifestarão quando atingirem aquele mínimo. Se, por um lado, a sua dimensão aparentemente não justifica o planejamento, por outro, só o engano do tratamento deste como forma sofisticada de administração pode excluí-las.

Outro posicionamento destacável, assumido pelo constituinte, é o que se refere à configuração do que se deva entender por "função social urbana". Determina que esta se cumpre ao serem atendidas "as exigências fundamentais da ordenação da cidade, expressas no plano diretor". Este, como vimos, passa, então, a ser o instrumento referencial da função social e a partir dele é que se justificarão as medidas para efetivação da própria política urbana. Estas, por sua vez, deverão estar voltadas tanto para o

(19) Arts. 182 e 183, Const. 1988.

(20) Id.

(21) Art. 29.

(22) Art. 30, I, II.

(23) Art. 182, § 1º

procedimento referente à propriedade privada, como às medidas administrativas capazes de levar às condições de "bem-estar" anunciadas no *caput*.

Do plano diretor o texto passa ao problema dos imóveis urbanos. Em primeiro lugar, vêm as desapropriações, que seguem a regra tradicional da prévia e justa indenização em dinheiro. Mas, não se limitando a tanto, oferece instrumentos mais contundentes para desenvolver o que certamente considera também como cumprimento da "função social". Dirige-se ao proprietário do solo urbano "não edificado, subutilizado ou não utilizado". Força o seu "adequado aproveitamento" por parte do proprietário, e mediante lei específica, quando a área esteja incluída no plano diretor, e para o que haverá lei federal. Então, procede-se ao parcelamento ou edificação compulsória (24), ou então, é aplicado imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, progressivo no tempo, levando certamente o proprietário a não suportar este ônus e a se desfazer do bem, na impossibilidade de construir ou dar-lhe destino consentâneo com o plano. Ou, ainda, procede-se á desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública. Estes, embora com emissão aprovada pelo Senado Federal, resgate em até dez anos e assegurado o valor real da indenização e os juros legais, parece ferir frontalmente o próprio § 3.º deste mesmo artigo, quando a forma de pagamento das desapropriações fora garantida como prévia e em dinheiro.

Também ficou consagrado o chamado "usucapião urbano". É conferido "a quem possuir área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utlizando-a para sua moradia ou a de sua família", não sendo proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Não condicionando tais imóveis ao plano diretor, terão ficado de fora da política urbana para constituir elemento de uma política de distribuição de imóveis e consagração das dificuldades decorrentes precisamente do desordenamento da ocupação das favelas. Deixar à pretensão de que seja óbvia a sua inclusão no plano diretor é desviar-se no próprio sentido dado pelo constituinte de 1988 aos chamados problemas sociais.

A concessão de aquisição do imóvel por usucapião urbano, independentemente de estado civil, ao homem ou à mulher, oferece brechas que exigem regulamentação, evitando-se a obtenção de duas propriedades, burlando o intuito do dispositivo legal, como vem acontecendo em outras hipóteses, especialmente com os imóveis financiados para uso próprio e postos em aluguel por expedientes que decorrem de dobras da legislação.

Mesmo uma análise superficial do tema revela-nos, em primeiro lugar, a inevitável sensibilidade do legislador constituinte para o problema urbano que é, sem dúvida, o mais grave apresentado à população do País. Em segundo lugar, a maneira pela qual o tema foi posto, se tomado frente a legislação anterior, constitui autêntica "revolução", de tal modo são abaladas as estruturas tradicionais da propriedade urbana.

(24) Art. 182, § 4º

## *CAPÍTULO III*

### 4.12. *Da política agrícola e fundiária e da Reforma Agrária*

O Capítulo III não contou com a desejável sistematização dos respectivos artigos. Se o enunciado põe em último lugar a Reforma Agrária, justamente os seus três primeiros artigos a ela são dedicados ([25]). Dois outros se identificam facilmente como aplicados à política agrícola ([26]) e os demais à política fundiária, onde se faz certa confusão ([27]) com o tema Reforma Agrária.

Em verdade, o que se verificou foi a absorção da Reforma Agrária constante dos textos anteriores, especialmente a partir das emendas à Constituição de 1946 e, posteriormente, dos dispositivos do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 31-11-64), com referência ao usucapião, de cinqüenta hectares para a sua efetivação. Destoou, desta forma, do disposto na Emenda Constitucional n.º 10 à Carta de 1946, onde o prazo de ocupação era de 10 anos e a extensão de 100 hectares, princípio absorvido pela Constituição de 1967 no constante à área para a legitimação da propriedade rural ocupada. Por sua vez, foi mais liberal do que a Lei n.º 6.969, de 10-12-81, que estabeleceu para o "usucapião especial de imóveis rurais", alterando a redação do § 2.º do art. 589, do Código Civil, com cinco anos de prazo e vinte e cinco hectares de área.

Para se chegar até ao texto constitucional atual, portanto, além de legislação anterior que foi amadurecendo lentamente a idéia da Reforma Agrária, mediante a criação de Comissões para o seu estudo e outras medidas do mesmo gênero, entre protelatórias e cuidadosas, pode-se dizer que o caminho neste terreno começa pela Emenda Constitucional n.º 10, de 9 de novembro de 1964, à Carta de 1946. Ali estão praticamente todos os elementos posteriormente repetidos, com pequenas modificações, tais como o pagamento em títulos da dívida pública e não mais em dinheiro, a determinação legal do volume anual ou periódico das emissões, as características dos títulos, a taxa de juros, o prazo e as condições de resgate, a competência da União para a prática desapropriatória, limitando-a às áreas prioritárias fixadas pelo Executivo, a existência de planos de reforma agrária, e assim por diante.

Posteriormente, o Ato Institucional n.º 9, de 25-4-69, considerando que ainda havia necessidade de medidas constitucionais a respeito, substituiu o § 5.º do art. 157. Este dizia que os planos para essa desapropriação deveriam ser "aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução era da competência de órgãos colegiados constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República depois de

(25) Arts. 184, 185, 186.

(26) Arts. 187, 188.

(27) Art. 191.

aprovada a escolha pelo Senado Federal". A redação adotada dispunha que o Presidente da República poderia delegar as atribuições para desapropriação de imóveis rurais "sendo privativa a declaração de zonas proprietárias". Com esta redação, permaneceu a regra da Emenda Constitucional de 1969.

No tocante à justificativa para a desapropriação, também houve modificações. A Emenda Constitucional n.º 10 à Carta de 1946 dizia que a medida limitava-se a áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei. O Constituinte de 1988 passou este motivo para o *caput* do artigo ([28]), introduziu a condição de o imóvel rural não estar cumprindo sua função social, determinou que, ao declarar o imóvel como de interesse social para este fim, o decreto já autorize a União a propor a desapropriação com a garantia do contraditório especial em ritmo sumário para o processo judicial, além de declarar a pequena e média, bem como a propriedade produtiva de qualquer dimensão, como insucetíveis de desapropriação. Definiu as condições em que a função social esteja sendo cumprida, tal como fez para a política urbana, sem que a assemelhasse textualmente à idéia de "propriedade produtiva". Para esta, garantiu tratamento especial e determinado, cabendo à lei ordinária "fixar as normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social" ([29]). Este duplo tratamento da questão não deixa de despertar indagações a respeito. Pergunta-se se haverá dois sentidos de função social para a propriedade rural, se a lei que garantirá aquele tratamento especial para a propriedade produtiva dispensará os requisitos explicitamente determinados como "Direito e garantias fundamentais" ([30]), ou seja, o aproveitamento racional e adequado, a utilização conveniente dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, a observação das disposições que regula as relações de trabalho e a exploração que favoreça ao bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Indaga-se, ainda, nesta hipótese, uma vez satisfeitos tais requisitos, se a propriedade já não se afirmaria como produtiva, ou se é possível concebê-la improdutiva, mesmo assim.

Um dado novo trazido para o texto constitucional foi o da "política agrícola". Também ele já constante do Estatuto da Terra, porém enriquecido de elementos importantes, não só pela exigência de seu planejamento e execução mediante lei que o determine, porém igualmente pela técnica de garantir o seu tratamento de acordo com as condições integrais da atividade, ou seja, com a participação dos produtores e trabalhadores rurais além dos setores de comercialização, de armazenamento e de transporte. O legislador desceu mais uma vez a detalhe, designando elementos fundamentais a serem considerados na política agrícola e que por certo são outros tantos pontos

(28) Art. 184.
(29) Art. 186.
(30) Art. 5º, XXIII.

fundamentais do seu planejamento. Assim, de parte da produção, salienta os instrumentos creditícios e fiscais, que se aliam aos incentivos, às pesquisas e à tecnologia, bem como à assistência técnica e à extensão rural, à eletrificação rural, à irrigação e ao seguro agrícola. Ao garantir a comercialização, destaca a política de preços compatíveis com os custos de produção. Com referência às condições de vida, recomenda a questão da habitação para o trabalhador rural. Quanto ao sentido de organização, destaca o sistema cooperativista. Por fim, manda que sejam compatibilizadas as ações da política agrícola e da reforma agrária, e que se incluam no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais. Procura dar tratamento global ao problema que, em verdade, não se pode ou se deve abordar por partes, sob pena de se perpetuar o regime de maior sacrifício do produtor rural ante o poder de manobra dos setores intermediários.

Quanto à recomendação de que seja compatibilizada a destinação das terras públicas e devolutas com a política agrícola e de reforma agrária, se afastado o seu aspecto óbvio, devemos lembrar que a política da chamada "nova fronteira", com a ocupação de terras distantes e sem nenhuma infra-estrutura, sempre redundou em maiores investimentos sociais sem que se assegurasse, primeiro, o pleno aproveitamento das regiões já ocupadas. A principal manifestação deste fato se revela na continuidade da "atividade de rapina" com a destruição desnecessária de reservas e a emigração, ou com o abandono de áreas devidamente servidas por aqueles investimentos. Ao incluir todas as soluções ou sugestões imagináveis, sem a preocupação de selecioná-las ou de modelá-las no sentido de melhor atender à realidade, o legislador ofereceu um leque tão amplo de elementos para a política econômica a ser seguida, que acabou por permitir que sejam consagrados os procedimentos atualmente postos em prática, a menos que se dirija a leitura do seu discurso, neste particular, para a vinculação obrigatória com os requisitos fundamentais de início considerados.

Quanto à política agrícola e sobretudo à reforma agrária, destacam-se as regras oferecidas para a destinação das terras públicas e devolutas a que nos aludimos, às alienações das mesmas para reforma agrária, às aquisições por estrangeiros e ao usucapião rural.

## *CAPÍTULO IV*

### 4.13. *Do sistema financeiro nacional*

Destinado ao "Sistema Financeiro Nacional", este capítulo, cuja introdução parece de inspiração na Carta Portuguesa, e cujo enunciado repete o da titulação de Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, incorporando muitos dos seus dispositivos, restringe de certo modo a temática muito mais ampla, que sugere, e que poderia ser completada com os dispositivos

incluídos em outras partes da mesma Carta, especialmente os referentes a finanças públicas. Assim não sendo, ficaria o entendimento de que este capítulo se restringe às bases da política econômica do poder regulamentar do Estado para as instituições financeiras privadas, não fosse a referência expressa de se destinar também às instituições oficiais. A inclusão dos estabelecimentos de seguros, previdência e capitalização, bem como dos *órgãos fiscalizador e ressegurador, traz ao nível constitucional mais um* dado de que a legislação ordinária já se ocupava.

Outros dispositivos dirigidos no mesmo sentido procuram oferecer novas versões ou consolidar modificações que se foram configurando na seqüência legislativa. Como exemplo, tem-se a criação de Fundo ou Seguro para a proteção da economia popular, ante a sucessão de eventos escandalosos. Firmando-se na limitação do valor e vedando a participação dos recursos da União, ameaça de tornar inócua qualquer medida desta natureza, pois só teria sentido com a responsabilidade do poder público, a quem compete autorizar e fiscalizar o funcionamento das entidades provocadoras daqueles prejuízos.

Do mesmo modo, o salutar princípio da inegociabilidade e da intransferibilidade das autorizações para funcionamento das instituições financeiras dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização tornados negócios de alta especulação e que acabaram por levar à concentração do sistema financeiro nacional nas mãos de pequeno número de controladores, antes nacionais, fica comprometido porque já pode também passar para o capital estrangeiro. Elogiável, embora tardia, é a intenção de restringir e permissão de transferência de poupanças de regiões de menor, para outras de maior desenvolvimento, bem como a obrigação de os depósitos e aplicações dos recursos relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serem mantidos nas instituições regionais de crédito. Tal dispositivo, posto em prática em épocas mais remotas, quando os diversos segmentos econômicos muito se bateram neste sentido, teria estabelecimentos bancários situados nos poucos grandes centros desenvolvidos, funcionando como bombas de sucção montadas para drenar nessa direção a riqueza interior. Por fim, temos o polêmico parágrafo referente às *taxas de juros* e que tanta celeuma, tantos "lobbies" e tão desencontrados pareceres inspirou.

A primeira argüição prendeu-se ao significado de *taxas de juros reais.* Ora, o único conceito tranqüilo de taxas de juros, cientificamente referido, é o de um montante, geralmente percentual, considerado como taxa, ou valor fixo, que o tomador ou devedor paga ao emprestador, ou credor como acréscimo ao *principal,* isto é, à quantia inicial da transação. De tal maneira se viciou a cobrança deste *plus* no Brasil, especialmente desde o decreto chamado "Lei de Usura", estabelecendo a taxa de 12% ao ano, que se acabou por criar um discurso pelo qual o credor recebia como juros outras quantias cobradas por diversos motivos. Posteriormente, com a

introdução de elementos novos na mecânica dos empréstimos bancários e de vendas a crédito, a separação nominal foi sendo desprezada até mesmo para a incorporação da *correção monetária* de valores aplicados,. Muitos a confundem indevidamente com *juros* e, até mesmo, com *investimenttos* ou *lucro.*

Por tudo isto, a retomada do tema em sua expressão científica levaria a que, segundo o texto, o acréscimo à quantidade original da transação não pode ser superior à taxa de 12% ao ano. Tudo o que se pagar, a qualquer título, com este acréscimo, será *taxa de juros reais,* que assim terá de ficar limitada a 12% ao ano. O próprio legislador constituinte reafirma o conceito científico ao dizer que nesta taxa, ou seja, nestes 12% a.a. estão "incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito".

A segunda argüição não se prende ao núcleo do tema e sim à condição de o dispositivo ser auto-aplicável ou não. Parecer normativo o julgou necessitado de legislação regulamentadora. Afastou, na circunstância, a discussão doutrinária mais aprofundada, que certamente caberia.

O interesse do legislador constituinte para com o cooperativismo também se registra neste capítulo, referindo-se ao funcionamento das cooperativas de crédito, para as quais recomenda condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras. Sabe-se, que, apesar de uma legislação razoável a respeito, o sistema cooperativo brasileiro é grandemente desvirtuado, na prática, por falta de espírito e de consciência adequados à sua própria natureza. Não é distinguido, entre nós, das sociedades comerciais tradicionais. Com referências ao crédito cooperativo, ainda mais lamentavelmente têm sido as experiências, comprometendo a confiança em um dos mais importantes instrumentos de agregação e de apoio às atividades econômicas nos diversos países, independentemente de regimes e de sistemas políticos ou econômicos.

O significado da metodologia adotada, porém, assume proporções de valor científico destacado, com a oportunidade da participação direta dos cidadãos nas sugestões dos temas a serem incluídos no texto. Milhares deles foram enviados, segundo informações da Comissão de Sistematização. Não há referência quanto aos que foram e aos que não foram aproveitados. Por outro lado, não deixou de haver a influência de Constituições de outros países, especialmente de Portugal e Espanha, pelo fato de também estarem atravessando período de transição entre governos autoritários e democráticos, e com esta, registrando o toque circunstancial. Mas, de qualquer modo, adotada no Brasil, esta consulta instituiu o "método indutivo" de tratamento do texto Constitucional que, se ao pensamento jurídico tradicional pode não apresentar maior valor, em termos de elaboração legislativa a partir da realidade, do próprio fato, constitui um passo avançado que compete aos cientistas do direito analisar, aperfeiçoar e dele tirar regras preciosas para a técnica de redação dos textos constitucionais. Este mesmo trabalho deverá

aprofundar-se até a tarefa de elaborar a legislação ordinária decorrente das recomendações do texto constitucional, pois jamais se conseguiu um manancial tão farto de dados e de informações sobre a realidade nacional e o posicionamento da opinião pública a respeito dos problemas que lhe dizem respeito. Neste particular, o sentido de pesquisa e de experimentação assume coloridos jamais atingidos pelo direito brasileiro.

*Conclusão*

Esperamos ter trabalhado os elementos capazes de demonstrar que a Constituição Econômica brasileira não se originou e nem se consolidou por mera imposição circunstancial e por capricho dos legisladores constituintes, em cada época. Ao contrário, provém das modificações ideológicas experimentadas pela realidade brasileira e, neste caso, em consonância com aquelas que se processavam nos principais países em busca de adequação à realidade.

Mesmo no seu condicionamento inicial encontrou em nosso País uma legislação de transição ideológica que tecera a passagem do *liberalismo* para o *neo-liberalismo*, preparando o terreno para que a nossa primeira Constituição Econômica, consignada na Carta de 1934, nascesse alicerçada em um sistema jurídico devotado à nova situação e que fornecia os elementos já experimentados para a configuração da temática a ser abordada.

Este caráter de "experiência jurídica" confirma-se na seqüência das Constituições brasileiras permitindo uma evolução, tanto da temática nela incluída, como da técnica de legislar que, além de lhe creditar a prática dinâmica da realidade sócio-econômica, confere-lhe o mérito da busca incessante de atendimento ao seu dinamismo. Se a Constituição tomada em sentido geral tem por sua própria natureza este objetivo, em se tratando da Constituição Econômica, é bem fácil perceber-se como as dificuldades se multiplicam em termos de realização técnica.

Pretendemos ter analisado de modo suficiente os efeitos do que denominamos metodologia de elaboração constitucional como sendo os expedientes para se chegar até ao texto da Carta definitiva. Maior ou menor arbítrio do poder na escolha dos membros das comissões encarregadas de elaborar os anteprojetos; efeitos políticos inevitáveis dos choques ideológicos de cada época; traços fortes de autoritarismo correspondentes à origem do poder ocasional; reivindicações da opinião pública como expressão de necessidade ou de convicção nacional; problemas sociais tornados intoleráveis à condição de vida do povo e dos indivíduos; autenticidade representativa dos legisladores constituintes são apenas alguns dos elementos que nos mostram até onde se configura a coincidência ou a distonia entre o texto constitucional promulgado e a realidade a que se destina.

A configuração da temática incluída na Constituição Econômica constitui outro ponto fundamental do seu estudo e exalta a importância do sentido experimental de sua escolha. Os temas não são ali incluídos por

mero capricho do legislador constituinte, mas devem ser tomados como a expressão dos anseios do País, pelo menos enquanto presentes ao texto. Quanto à orientação e ao comando a respeito assumem decisiva importância as forças políticas predominantes que podem, até mesmo, excluí-los ou ignorá-los, muitas vezes frustrando pretensões da opinião pública.

A Carta de 1988 tem o mérito da inovação neste particular. A confecção do projeto, a partir de consulta popular pelo envio espontâneo de sugestões, embora trazendo as dificuldades que se conheceram e, por certo, não sendo obedecido com rigor, permitiu experiência que uma vez aperfeiçoada deverá dar frutos positivos até mesmo para expedientes mais arrojados, como o das revisões constitucionais e da mais adequada atualização do texto diante da peculiaridade da dinâmica econômico-social. Embora afirmativa desta natureza possa ferir o pensamento tradicionalista, pensamos que deva ser feita ao menos para inspirar maior meditação e estudo quanto à técnica de legislar sobre a temática econômica em sede constitucional. Muito se discutiu sobre a presença ou a exclusão de temas decisivos para a vida econômica do País; se ficariam melhor localizados na Constituição ou na legislação ordinária. Apesar da opção por uma Constituição extensa, o legislador constituinte ainda não conseguiu esquivar-se ao tradicional expediente de transferir à legislação ordinária a objetivação do intuito constitucional, submetendo-o a todos os riscos de desvios ou deturpações pela via de uma verdadeira delegação de competência a grau legislativo menor. São dificuldades como estas que a técnica de legislar ainda provoca em sua precariedade, exigindo avanços e aperfeiçoamentos.

A ligeira análise sobre a experiência brasileira de Constituição Econômica sugere-nos, portanto, a permanente preocupação com o estudo e a observação da dinâmica sócio-econômica do País. Pode realizar-se por instrumentos menores, pelo trato da legislação ordinária na busca de correta correspondência com o intuito constitucional. Por outro lado, baseado em princípios hermenêuticos adequados, deve-se evitar o trato da legislação, em qualquer âmbito, como um sistema excessivamente rígido. Não menor é a responsabilidade do Poder Judiciário ante a hipótese de construir soluções capazes de anular ou de minorar o intuito constituinte, em lugar de criar as condições para a sua efetivação consoante com a realidade em sua permanente mutação.

Instrumentos novos como o "mandado de injunção", "o mandado de segurança coletivo", a ação popular e alguns outros serão os elementos mais autênticos no trabalho de fazer válidos os ditames constitucionais e, ao mesmo tempo, possibilitar a missão de cumprir os fundamentos de justiça ali definidos.

Neste sentido, parece-nos positiva a experiência da Constituição Econômica brasileira, especialmente se avaliamos pelo resultado de sua evolução até o texto de 1988.