

Ideologia e Ordem Econômica

WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA

Professor Titular de Direito Econômico da
Faculdade de Direito da U.F.M.G.

ENSAIO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O cuidado de restringir com o qual se propõe a tarefa de identificação dos «elementos ideológicos», limitando-a à «Ordem Econômica», apenas nas Constituições Brasileiras, em lugar da Constituição em geral, define a intenção de evitar objetivo por demais ambicioso e, por isso mesmo, sempre cheio de riscos e inseguranças que possam comprometer de temerário, o trabalho científico. Mesmo assim, não há como evitar os efeitos correlatos da abordagem de temas ainda tão discutidos e portadores de desentendimentos teóricos e conceituais não esgotados, como sejam **ideologia** e **Constituição**, quer na área das Ciências Sociais em geral, quer no campo específico do Direito.

A limitação às Constituições Brasileiras deverá possibilitar a obediência de um sentido de esforço científico, tomando-se os textos como «material» de observação e, embora por vezes se possa assemelhar o procedimento ao uso do método histórico ou do comparativo, o que se pretende é partir dos dados objetivos, submetê-los a tratamento nos termos de «experiência», numa tentativa de detectar «regras» referentes à realidade social e jurídica, e que estejam embutidas nos textos constitucionais trabalhados.

Evitando penetrar as discussões conceituais correspondentes a **Ideologia** e a **Constituição**, para evitar desvios do presente trabalho, nem por isso seria possível construí-lo sem uma tomada de posição a respeito dos mesmos, e indispensável ao próprio decorrer do discurso que deverá expô-lo.

IDEOLOGIA ADOTADA NA ORDEM JURÍDICA

Em nossa obra «Direito Econômico»¹ tivemos a oportunidade de cuidar mais detalhadamente da questão da **ideologia** e da evolução do pensamento a seu respeito, para chegarmos até ao seu tratamento na «ordem jurídica», às suas implicações no pensamento econômico e, enfim, ao seu registro na Ordem Econômica tratada nas Constituições.

Ainda que de modo não exaustivo, considerávamos, então, a evolução do sentido dado à expressão **ideologia**, desde o pejorativo de acusação do adversário, configurado na anteposição entre Destut de Tracy e Napoleão, entre Marx e os seus desavindos, até os argumentos teóricos oferecidos por Meinhem, que foi buscá-los nos «ídola» de Bacon, identificá-los no Iluminismo, com a «consciência «em si». Mais para a frente, chegou-se ao «espírito popular», ao «espírito mundial» em Hegel, para manifestar-se na «ideologia de classe», quando a **classe** sucedeu o **povo** ou a **nação**. Do mesmo modo, tomávamos conhecimento dos resultados do Curso promovido pelo Instituto Belga de Ciência Política, em 1962, dedicado ao estudo das «Ideologias e suas aplicações no Século XX», quando Weidlé assinalara a diferença entre **ideologia** e **sistema filosófico**, afirmando-a como um «sistema de idéias» que **serve para algo**, enquanto que o sistema filosófico constitui um **fim em si**; ou o ponto de vista de Chevalier, que a tomava como «um sistema coerente de idéias, de representações intelectuais, suscetíveis de determinar, em uma certa direção, o comportamento humano, «passando a suporte da ação política». Vimos, então, como Meynaud preocupava-se em analisar o que denominara de «crise das ideologias», em curso ministrado na Suíça, quando revelava que no Sec. XX não se haviam configurado ideologias autônomas, ficando presas às do Capitalismo Liberal e do Socialismo Marxista, ambas vindas do Sec. XIX, e para se desembocarem nos movimentos de «pacificação ideológica» dos regimes pluralistas das chamadas

1. Direito Econômico, Washington Peluso Albino de Souza, Edição Saraiva, 1980, pgs. 32 ss.

«economias desenvolvidas». Estas teses encontrariam apoio nas exposições de Koestler, em 1950, no «Congresso para a Liberdade e Cultura», onde salientava o esvaziamento das antinomias **socialismo x capitalismo, esquerda x direita**, assim como, no mesmo Congresso, em Milão, 1955, foi afirmado que a diversidade de filiação partidária dos que ali compareciam não conduzia a desacordos ideológicos graves. A mesma tese encontraria confirmação no pensamento de Daniel Bell e Seymour M. Lipset, nos «Colóquios Rheinfelden» segundo as comparações feitas por Aron entre 1930 e 1950, e também nas opiniões de Duverger, de Gailbraith ou de Heckscher, cada qual em áreas diferentes do pensamento.

O tema passou a deslocar-se, de certo modo, para a preocupação com a própria **desideologização da ideologia**, quando se procurou configurar uma luta entre **ideologia e tecnologia**, segundo Meynaud, preferindo este autor entrever nisto, não o fim, mas um processo de «unificação ou de conformismo ideológico». Neste sentido, aliás, é de se salientar a posição de Marcuse no esforço de determinar uma «ideologia na sociedade industrial» ao dizer, por exemplo, que «o **povo**, anteriormente o fermento da transformação social, **mudou para** se tornar o fermento da coesão social. Aí, e não na redistribuição da riqueza e igualação das classes, está a nova estratificação característica da sociedade industrial desenvolvida». Salienta, que, entretanto, «por baixo da base conservadora popular» existem os explorados e perseguidos, os desempregados e os não empregáveis, e outros, que estão «fora do processo democrático» e assim a sua oposição é revolucionária, ainda que sua consciência não o seja».²

Por seu turno, de tal modo a **tecnologia** e a **ciência** vieram subverter os valores políticos, em termos de ideologia, que em lugar da «desideologização», ou da simples «fusão» ou «acomodação das ideologias», Habermas iria retirar das contribuições de Marcuse a possibilidade de tratar também a **técnica** e a

2. Ideologia da Sociedade Industrial, Herbert Marcuse, pag. 227, ss. Zahar, Rio.

ciência, enquanto **ideologias**.³ Afirmaria que a «consciência tecnocrática não é apenas tecnologia, como acontecia nas ideologias burguesas onde se encontrava a «interação justa e livre de dominação, satisfatória para os dois lados» em luta. Não exprime uma projeção do «bem-viver» mas, em lugar da «violência social subjacente às relações entre os capitalistas e os trabalhadores assalariados», destaca as «condições estruturais como a forma de economia privada para o capital e a forma política de distribuição das compensações sociais, com o que mantém a tranqüilidade das massas».

Formar-se-ia uma consciência tecnocrática, que levaria à «eliminação da diferença entre **praxis** e **técnica**, tirando a força dos quadros institucionais tradicionais e tornando independentes os sistemas de agir racional com respeito a fins. Há um interesse pela manipulação técnica, e como o crescimento das forças produtivas passou a depender do próprio progresso técnico científico, este também passou a desempenhar a função de legitimação da dominação. Assim, analisando o sentido da «racionalização» a partir do conceito de Max Weber, e à luz do pensamento de Marcuse, Habermas chega ao «ponto em que a própria técnica e a própria ciência começaram a assumir sob a forma de uma consciência comum positiva e articulada com consciência tecnocrática, o valor histórico de uma **ideologia** sucedânea das ideologias burguesas desmontadas».

Afloramos a diversidade de pontos de vista sobre o que se deva tomar por **ideologia** e o que ela representa na ordem jurídica, tão somente para justificar a necessidade de partirmos de uma posição tomada, pondo em destaque o **elemento econômico**. Também neste particular as dificuldades não são menores.

As teorias referentes aos sistemas econômicos giram de certo modo em torno de alguns elementos centrais que merecem estudos aprofundados e jurídicos, de onde decorrem posições ideológicas. Assim, em torno da **liberdade de ação econômica** e do **direito de propriedade**, das **relações entre trabalho e capital**,

3. «Técnica e Ciência enquanto «ideologia», in. «Os Pensadores, vol. LVIII, Edições Abril Cultural, pag. 303 ss.

com as conseqüências estruturais projetadas na produção, na **circulação** de sua repartição da riqueza criada, é que giram posições **capitalistas**, ou **socialistas**, com suas conotações mais ou menos liberais e mais ou menos democráticas.

Por outro lado, se temerário seria falar-se de uma ideologia jurídica, embora Kelsen afirme que a crença na justiça seja uma ideologia, no que Olivecrona encontra uma contradição kelseniana pois que assim não estaria «desideologizado» o Direito, para purificá-lo,⁴ deixaremos de lado também este aspecto, para procurar situar tão somente os elementos que, no sentido político, jurídico e econômico devam ser tomados como indicadores de semelhanças e dessemelhanças no tratamento constitucional recebido.

Resumindo, pretendemos trabalhar a partir do que denominamos de «ideologia constitucionalmente adotada», cujo sentido, como dizíamos em nossa obra citada, «não tem compromisso fundamental com os tipos ou modelos puros de ideologias» e sua peculiaridade estaria apenas «nas modernas manifestações do tratamento do tema econômico pela ordem jurídica».

Destacaremos, pois, como dados ideológicos aqueles que caracterizam o **liberalismo**, o **socialismo**, as formas **intermediárias** destes modelos, ou aquelas que neles se imiscuam, como o nacionalismo, o tecnocratismo, o protecionismo, e assim por diante, notando sempre que giram em torno da liberdade de iniciativa, da igualdade econômica, do direito de propriedade sobre os bens, com toda a decorrência de conceitos referentes ao trabalho e seus produtos, aos ganhos nas suas diversas modalidades, ou à circulação da riqueza com todo o seu instrumental.

Falaremos, pois, em ideologia liberal, liberal-capitalista, socialista e suas diferentes composições como neo-liberal, intervencionista, ordo-capitalista, e outros, como referência a modelos puros ou como expressões componentes do discurso e instrumentais da comunicação que ele deva atingir.

4. Karl Olivecrona, «El Derecho como hecho», pag. 17.

Do mesmo modo, não constitui preocupação do presente trabalho, por outro lado, penetrar as teorias ou os conceitos de Constituição, e muito menos discutir a sua atualidade ou a necessidade de um tratamento mais amplo que se desloque de seu sentido clássico, para o de «sistema constitucional», mais flexível e mais amplo.

As próprias conseqüências de causas teoricamente discutidas e que se traduzem pela maior ou menor correspondência, pelo mais ou menos intenso distanciamento entre o disposto nos textos constitucionais e a realidade, na tese lassaliana sempre renovada de uma **constituição real**, quase nunca atendida pela tradicional **constituição política** ou pela **constituição jurídica**, não constituem o fulcro de nossa abordagem, embora dela se aproximem quando sejam consideradas as **ideologias** em sua conotação política, e na medida em que iremos procurar a sua presença no texto da Constituição.

Em verdade, havemos de considerar, para maior simplificação, o sentido da Constituição como **lei maior**, encarregada de absorver a ideologia, sendo esta uma expressão metajurídica e que, a partir desta absorção lhe terá dado o condicionamento jurídico do dado ideológico que, assim, passará a ser o elemento referencial e fundamental das medidas postas em prática na vida econômica do país. Este é o sentido que nos interessa no momento, configurando a «ideologia constitucionalmente adotada» com base da «política econômica», ou seja, de toda a prática da vida econômica assim moldada por aquela ideologia. Digamos, com certa liberdade de expressão que se trata de estabelecer as bases jurídicas da **praxis** econômica a ser seguida em vista do discurso constitucional.

Por certo, vários elementos da maior importância são sugeridos ao tratamento científico, em decorrência deste procedimento. O primeiro deles é a forma, o estilo do próprio discurso constitucional, que não tem encontrado o desejado caminho, visto como insiste em estrutura gramatical rudimentar, vinda de adaptações dos primeiros textos liberais, e que tem de receber por enxertos os elementos de mensagens dinâmicas, tais como as econômicas. O resultado tem sido, por outro lado, uma sintaxe

tumultuada, na qual as ambigüidades e as contradições se impõem em prejuízo do entendimento, da aceitação, da comunicação inteligível, levando ao desprestígio e ao descrédito das próprias Constituições.

PONTOS SALIENTES DA ANOTAÇÃO IDEOLÓGICA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Restringimo-nos, tanto quanto possível, ao dado ideológico de implicação econômica, conforme as limitações propostas de início. Esta posição não deve prejudicar o entendimento nesse discurso quando sejam alegadas ideologias usualmente referidas por seu aspecto **político**. Mesmo porque, não há confusão possível entre **ideologia** e **regime político**, sobretudo a ser identificada em textos constitucionais, embora por natureza e por essência valorativa, elementos de expressão como **liberalismo** ou **socialismo** sejam imbuídos de sentido econômico.

CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DO BRASIL, DE 1824

A Carta de 1824 foi o primeiro diploma legal de uma Nação que se tornava independente e tinha, por isto, a marca da **institucionalização** de um Estado que nascia juridicamente por seu intermédio.

Compunha-se de elementos ideológicos reminiscentes da estrutura jurídica e social anterior, especialmente no que representava a adoção de um regime político que continuava, isto é, a Monarquia. Sofria os efeitos das conquistas políticas e sociais do **liberalismo** vitorioso na Europa, onde já se haviam delineado as figuras dos déspotas esclarecidos, o que valia dizer, adotantes de princípios liberais mais ou menos amplos.

Fundamentou-se, no que se refere aos elementos ideológicos econômicos, nas «Declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão». Em vários dos seus artigos foram transpostos literalmente dispositivos daquele documento.

Assim, formando-se em princípios do **liberalismo capitalista**, garantia a «inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a **liberdade, a segurança individual e a propriedade**» (art. 179).

Daí decorriam as conseqüências complementares, como a obrigação de fazer ou a de não fazer alguma coisa só em virtude de lei, o estabelecimento da liberação completa do exercício da atividade econômica, como a adoção da livre iniciativa, e assim por diante. Especialmente o dispositivo liberal que seria ainda mais reforçado como aquele que significaria o rompimento ideológico anterior, que dispõe textualmente: «ficam abolidas as corporações de ofícios, seus juizes, escrivães e mestres» (art. 179, 2.25).

Por seu turno, e nesta mesma linha, teriam de ser abolidos os privilégios, também componentes da estrutura anterior. Mas o texto de 1824 o fez de maneira conciliatória, demonstrando a presença muito viva dos traços resistentes ao **liberalismo**, ao determinar que: «ficam abolidos todos os privilégios **que não forem essencial e inteiramente ligados aos cargos por utilidade pública** (art. 179, 2.16).

Quanto ao **direito de propriedade**, vindo das estruturas anteriores, deveria receber, agora, a sua marca **liberal**, ou melhor, **liberal e capitalista**. Resquícios dominiais, entretanto, vindos do sistema feudal, que desembocaram no monarquismo, viciaram de início o seu caráter ideológico liberal. Ficou estabelecido que era «garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude». Mas, em seguida, vinha a restrição: «Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso do emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização» (art. 179, n. 22).

A exigência de lei era, sem dúvida, o traço ideológico do liberalismo capitalista. O «bem público», expressão que por ser indefinida, deixava presa a ponta ideológica do absolutismo. A indenização mostrava o zelo pela propriedade e este chegava no projeto elaborado pela Assembléia Constituinte, ao ponto de considerar o ato como «esbulho», ainda que motivado pela

«conveniência pública e levado a efeito mediante autorização legal». Mandava que se indenizasse «com exatidão, atento não só ao valor intrínseco, como o de afeição, quando ela tenha lugar» (art. 7, n. 20).

O sentido de privilégio continuava também no direito dos inventores, criando-se a figura do «privilégio temporário» — e o integrando ao próprio instituto da propriedade do invento.

Não seria possível falar-se com perfeita propriedade de um **liberalismo** correspondente ao de um Estado burguês, visto como o regime monárquico, com a sua estrutura agrária escravocrata, impunha sistema de produção próprio e não coincidente com o liberalismo daquela espécie. Por outro lado, a «economia de mercado» conferia-lhe o colorido liberal, sendo que a orientação do comércio externo, a partir da influência de Cairú, ainda o configurava de modo mais amplo.

No que se refere à ordem econômica constitucionalmente estabelecida na Constituição de 1824, temos, portanto, elementos ideológicos liberais em implantação e elementos corporativos e regulamentares declaradamente rompidos, ou então, de certo modo remanescentes.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL, DE 24.02.1891

Em termos econômicos, não havia grandes mudanças ideológicas a fazer pela Constituição de 1891, a não ser a de configurar melhor com a implantação do regime republicano, um liberalismo capitalista burguês, agora politicamente livre das reminiscências mantidas pelo monarquismo. Nem tanto foi conseguido, porém. Antes de tudo, os inspiradores das mudanças e da própria Constituição republicana, vinham de altas posições no regime anterior e não foram conduzidos a esta mudança por motivos ideológicos. Em segundo lugar, a forma presidencialista conservava a concentração de poderes em certos casos até mesmo superiores à monarquia, onde funcionava o parlamentarismo e, por isto, poderia haver mudanças de gabinete motivadas em dados mais reais do que a substituição eventual de ministros no regime republicano que se implantava.

Destá forma, manteve-se a ideologia liberal capitalista na «inviolabilidade dos direitos concernentes à **liberdade**, à **segurança individual** e à **propriedade**, repetia-se a redação dos artigos e seus incisos ou parágrafos da Carta anterior (art. 179, Const. 1824; art. 72, Const. 1891).

No tocante aos privilégios, vinha o toque da mudança política com o desconhecimento «dos fôros de nobreza» e «ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho» (art. 72, § 2º). Quanto à propriedade, porém, era reconhecida e respeitada mesmo para os que ficaram assim despojados desses títulos, pois que, sem exceção, «o direito de propriedade é mantido em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia». Por outro lado, abolida a escravidão permaneceu o regime sobrevivente feudal das parcerias. Ainda com referência à propriedade, o texto constitucional cuidou explicitamente das minas, estabelecendo que «as minas pertencem ao proprietário do solo, salvo as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria».

Com este dado certamente liberal, rompia-se a tradição do direito no país desde a época colonial, passando-se ao «regime da acessão» e abandonando-se o da «separação», por muitos autores considerado **dominial** e, portanto, de natureza feudal.

Prosseguia-se na linha de garantia da propriedade dos inventos aos seus autores, por «privilégio temporário», e estendia-se aos autores de obras literárias e artísticas o direito exclusivo de reproduzi-las, sendo exclusivo aos seus herdeiros esse mesmo direito, pelo tempo que a lei determinasse (art. 72, n. 25, 26). Além deste contemplava também as marcas de fábrica com direito de propriedade (art. 72, n. 27).

Quanto à liberdade de iniciativa, era garantido o exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.

A Emenda Constitucional de 1926, no aspecto que estamos tomando, tem a sua maior expressão quanto às minas, ao acrescentar que: «as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não

podem ser transferidas a estrangeiros». Com isto, limitava-se o liberalismo anterior que ainda era mantido no corpo do inciso, mesmo que se não voltasse expressamente ao regime de «separação».

CONSTITUIÇÃO DE 16 DE JULHO DE 1934

A Constituição de 16 de julho de 1934 constitui um marco decisivo no tratamento dos elementos ideológicos de sentido econômico nos textos constitucionais brasileiros. Modifica o **discurso** constitucional desse tratamento, dedicando um **Título** à concentração de artigos com os quais define a «Ordem Econômica e Social» (Tit. IV, art. 115 a 143).

Em estudo anterior, dedicado ao trabalho comparativo do modo de tratamento do tema econômico em cerca de 70 Constituições dos diversos países, classificávamos aquelas que tratam o assunto econômico em capítulo especial, as que o disseminam pelo texto geral e aquelas que simplesmente o ignoram em detalhes, cingindo-se ao seu registro lacônico nos direitos fundamentais do indivíduo.⁵ Ali se demonstrava como o texto brasileiro de 1934 se antecipou à grande maioria das demais Constituições estrangeiras, cuja maior parte seguiu esta orientação somente após a Segunda Guerra Mundial.

Configura-se, portanto, nesta Carta, a passagem à ideologia neo-liberal,⁶ neo-capitalista, ordo-liberal, e, por outro lado, devemos dizer que também se registrou a passagem do Estado de Direito para o Estado Social de Direito,⁷ correspondente a este tipo de ordem econômica. Intervencionismo, planejamento, desemprego, justiça social, desenvolvimento seriam expressões novas a serem incorporadas.

5. Washington Peluso Albino de Souza, «Do Econômico nas Constituições Vigentes», Edição «Revista Brasileira de Estudos Políticos», v. 2, 1961.

6. Louis Salleron. ob. cit. p. 109 ss.

7. Paulo Bonavides. «Do Estado Liberal ao Estado Social». p. 205 ss.

A modificação formal no discurso constitucional tem levado a chamar de «Constituição Econômica» a esta concentração de artigos, expressão ambiciosa mas que vai ganhando lugar na literatura especializada.⁸

Realmente, são introduzidos os elementos ideológicos relacionados com interesses sociais ao lado e, por vezes, em dominância sobre os individuais exacerbados da ideologia liberal do Estado Burguês Capitalista tradicional.

Assim, logo no Intróito da Constituição de 1934 vamos encontrar o intuito de «organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem estar social e econômico».

Conserva os artigos clássicos da ideologia liberal sobre os «Direitos e Garantias Individuais» e já lhes introduz os novos elementos ideológicos agora esposados. Assim, entre os direitos invioláveis da **liberdade, segurança individual e propriedade**, acrescenta o da **subsistência** (art. 113). E, nos incisos que o completam, ao declarar todos iguais perante a lei e abolidos os privilégios, proíbe as distinções por classe **social, riqueza e profissões próprias ou dos pais**; no livre exercício profissional, manda que se observem «as condições de capacidade técnica e outras, que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público»; e quanto à **propriedade**, garante-lhe o direito, mas estabelece que o mesmo «não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo».

Concentrados no Título «Da Ordem Econômica e Social» situa, então, um conjunto de artigos de expressão ideológica neo-liberal. Começa pelas condições para o exercício da **liberdade econômica**, que têm de se coadunar com a «ordem econômica» estabelecida no texto constitucional e que, por sua vez «deve ser organizada conforme os princípios de justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a existência

8. Vital Moreira. «A Ordem Jurídica do Capitalismo», Coimbra, p. 135 ss; Ignácio Maria de Lojendi, in «Constitucion y Economia», Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.

digna de todos». Como parágrafo esclarecedor, manda que os poderes públicos verifiquem periodicamente o padrão de vida das várias regiões do país (art. 115).

Um grupo de artigos trata diretamente da **intervenção do Estado no domínio econômico**. Por eles, pode ser «monopolizada determinada indústria ou atividade econômica, mediante lei especial» (art. 11); serão fomentadas a economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósitos, bem como dá providência à nacionalização das empresas de seguros, tornando-se brasileiras as estrangeiras que operassem no país (art. 117); era promovido o amparo da produção e estabelecidas condições de trabalho na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país, dando as bases para a legislação do trabalho, inclusive com proibição de discriminação salarial, salário mínimo, jornada de oito horas diárias, proibição de trabalho a menores de 14 anos; repouso semanal, férias anuais, indenização por dispensa sem justa causa; assistência médico-sanitária, regulamentação de todas as profissões, reconhecimento das convenções coletivas do trabalho, além de outros (art. 121).

Para concretizar tais medidas era instituída a Justiça do Trabalho. E para dar-lhes base, eram reconhecidos os sindicatos e associações profissionais.

Quanto às minas e jazidas minerais, o texto de 1934 retomava a tradição da volta clara ao regime de «separação», declarando aquelas e demais riquezas do sub-solo, bem como as quedas d'água, como «propriedade distinta da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial» (art. 118, 119), mandando ainda que a «lei regulamentasse a nacionalização progressiva das minas, jazidas e quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país».

Um sentido de **ideologia nacionalista** ficou registrado na nacionalização dos bancos e empresas de seguros (art. 171), das jazidas e riquezas minerais e quedas d'água (art. 194, 4º), no controle da entrada de imigrantes (art. 121, 6º), na proibição de estrangeiros na propriedade de empresas jornalísticas, polí-

ticas ou noticiosas (art. 131), assim como com referência a armadores, proprietários e comandantes de navios de cabotagem (art. 132), as porcentagens de empregados estrangeiros nos serviços públicos (art. 135) e nas empresas concessionárias ou contratantes dos mesmos, (art. 136) e assim por diante.

No sentido assistencial, o Estado chamou a si o amparo aos desvalidos, o estímulo à educação eugênica, o socorro às famílias de prole numerosa, proteção à juventude, medidas referentes à mortalidade infantil e à higiene mental e outras formas de atendimento (art. 138).

Num resquício esdrúxulo para o discurso constitucional, foi introduzido no texto, como parágrafo único do art. 117, o dispositivo liberal que assumia importância constitucional: «É proibida a usura, que será punida na forma da lei».

Como se vê, não poderia ser mais extensa, nem mais ambiciosa a definição da «Ordem Econômica e Social» oferecida pelo constituinte de 1934, como definidora de um tipo de ideologia que ultrapassava de muito o modelo liberal.

Por outro lado, inspirou-se em termos de estruturação política, na ideologia fascista italiana, com deputados em parte representantes das profissões, sendo estas, a indústria, o comércio e transportes, profissões liberais e funcionários públicos (art. 22, § 3º).

Do mesmo modo, registra-se a presença de elementos ideológicos tecnocráticos com os **Conselhos Técnicos** (art. 103), aos quais, em determinadas circunstâncias, se dava força superior à dos Ministros (art. 103, § 4º).

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL — 10 DE NOVEMBRO DE 1937

Em termos políticos, a Constituição de 1937 apresentava como razões de sua adoção o combate «à infiltração comunista» e a «necessidade de remédios de caráter radical e permanente», porque «as instituições anteriores» não haviam dado ao Estado meios para tanto.

No tocante aos dados econômicos, porém, houve a diferenciá-la das demais, uma certa diminuição no sentido dos direitos sociais e a afirmativa da adoção de uma economia corporativa. Assim, retirou a expressão **subsistência** dentre os direitos invioláveis e manteve apenas a **liberdade**, a **segurança individual** e a **propriedade**.

Formalmente o discurso não teve a organização cuidada como a da Constituição de 1934, com temas soltos.

Na «Ordem Econômica» foi mais incisiva sobre a «intervenção do Estado no domínio econômico». Utilizou-se francamente desta expressão, embora mantendo o sentido liberal supletivo que o próprio Adam Smith havia admitido, dizendo que a mesma «só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado». De maneira explícita, ia do **liberalismo** ao **neo-liberalismo**, como se vê. E adotava discurso pedagógico intervencionista, ao prosseguir: «A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta».

Quanto ao trabalho, não inovou e não diminuiu porém teve o cuidado de abrandar expressões correntes e os seus próprios efeitos, dizendo, por exemplo, que «a modalidade do salário seria a mais apropriada à exigências do operário e da empresa»: em lugar de férias anuais, preferiu referir-se ao direito de «uma licença anual remunerada», e assim por diante.

Proibiu taxativamente a greve ou lock-out (art. 139).

Estabeleceu que «a economia da produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças de trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas do poder público». (Art. 140).

Definia-se, desta forma, a ideologia fascista corporativa.

Contrariando princípios liberais, ficava estabelecida a figura dos «crimes contra a economia popular equiparados aos crimes contra o Estado»... (art. 141). Ainda na mesma linha, estabelecia que «a usura será punida» (art. 142).

Analisando o princípio nacionalista sobre as jazidas e quedas d'água, dispensou autorização para as que estivessem sendo exploradas industrialmente na data da Constituição (art. 143 § 4º), mas a manteve para os bancos e empresas de seguros (art. 145), as empresas concessionárias de serviços públicos (art. 147, os proprietários, armadores e comandantes de navios nacionais, os profissionais liberais, o percentual de imigrantes e assim por diante.

No sentido de interferência técnica onde se poderia identificar a ideologia tecnocrática, criou o Conselho da Economia Nacional para colaborar com o Poder Legislativo (art. 38), sendo composto de representantes dos vários campos da produção e composição paritária de empregados e empregadores.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL — 18 DE SETEMBRO DE 1946

O preâmbulo da Constituição de 1946 anunciava simplesmente a missão de «organizar um regime democrático».

Direcionado para a ideologia democrática, no que se refere ao tema econômico, manteve-se em posição neo-liberal, mantendo todos os princípios liberais consignados nas Cartas anteriores.

Seguiu o discurso constitucional de 1934, mais escorreita de estilo do que esta, e conferiu à ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL o nível de Título (Título V), nele incluindo 17 artigos.

Quanto às bases da «ordem econômica» determinava que «deva ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano». O trabalho foi considerado «obrigação social» sob a garantia do Estado.

Admitiu a intervenção no domínio econômico, referindo-se à **União**, exigindo lei especial, mas determinando que «a intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados na Constituição», valendo dizer, aqueles da ideologia liberal (art. 146).

Admitiu, porém, limitações ao uso da propriedade, condicionando-o «ao bem-estar social». E, mais do que isto, permitiu à lei «promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos», deixando aberta a porta a reformas estruturais na área patrimonial privada (art. 147).

Também foi limitativo-defensiva ante a ideologia liberal da livre concorrência, reprimindo «o abuso do poder econômico» quando levado a efeito por expedientes «que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros» (art. 148).

No sentido da ideologia liberal quanto aos bancos, empresas concessionárias de serviços públicos e de utilidade pública, foi lacônica, atribuindo à lei a orientação a ser dada (art. 149).

Quanto às minas, demais riquezas do subsolo e quedas d'água, manteve o princípio da separação (art. 152 e 153), o mesmo fazendo com a navegação de cabotagem.

Manteve o princípio anti-liberal da condenação à usura (art. 154). No tocante ao trabalho, conserva as conquistas anteriores, com correções importantes, como por exemplo na referência ao salário mínimo, que de «capaz de satisfazer as necessidades normais de trabalho» (Constituições de 1937 e 1934) passou a determiná-lo capaz de satisfazer as necessidades normais do trabalhador e de sua família (art. 157, I).

Estabeleceu a «participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa» (art. 157, IV), a obrigatoriedade da instituição do seguro contra acidentes do trabalho, pelo empregador, a estabilidade na empresa ou exploração rural e a indenização ao trabalhador despedido (art. 157, XII).

Reconheceu o direito de greve (art. 158).

Os demais registros seguiam de certo modo as conquistas constantes em Constituições anteriores.

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, DE 24 DE JANEIRO DE 1967

A Constituição do Brasil, de 1967, modificou em grande parte a estrutura formal do discurso, especialmente em relação ao artigo introdutório ao conjunto dos 18 que vão constituir o título «da Ordem Econômica e Social».

No «caput» deste artigo (157), define o fim a que almeja a «ordem econômica» como sendo a **justiça social**. Esta afirmativa, pura e simples, identificaria a ideologia de predominância, se não socialista, pelo menos socializante. A seguir, entretanto, alinhava os incisos que indicava como princípios «básicos» para o cumprimento daquele objetivo. Nestes, vamos encontrar precisamente os dados ideológicos que passavam a configurar o neo-liberalismo e, em sentido mais adequado, os elementos do Estado Social do Direito, como busca de harmonização entre os extremos de **liberalismo capitalista** e do socialismo.

Assim é que no inciso I, situa a «liberdade de iniciativa». Deste modo, em frase enxuta, retomaria todos os elementos ideológicos definidos em termos clássicos no art. 150, onde estão fixados os «Direitos e Garantias Individuais».

Nos incisos II, com a «Valorização do trabalho como condição de dignidade humana» e IV, com a harmonia e solidariedade entre os fatores da produção, utilizou-se de expediente de trazer para o discurso constitucional os remédios contra os elementos da afirmativa da luta de classes, que afinal não deixavam de, então, ser igualmente presentes à ideologia liberal pura, onde foram observados pela crítica de Marx.

Diríamos que, de certo modo, compõem a frase com dado de sintaxe da ideologia liberal ao lado do inciso I. O mesmo se poderá afirmar quanto ao inciso VI, «Repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros». É que, de certa forma, esta mesma redação já vinha sendo adotada em Constituições anteriores, porém a sua posição modificou-se e o discurso ficou mais claro por esta reunião em uma mesma família de princípios.

Restam os incisos III — «Função social da propriedade» e V «Desenvolvimento Econômico». O primeiro deles deu ao conjunto o elemento completamente dissonante em termos ideológicos, porque é nitidamente socializante. Liberal e capitalista, pelo reconhecimento do direito de propriedade privada, socializante pela restrição ao seu uso. Já utilizado em Constituições anteriores, do mesmo modo que os demais, melhorou-se a técnica de colocação, porque passou a buscar um resultado conjuntivo, em lugar de disjuntivo, na compreensão da mensagem do artigo por inteiro.

Quanto ao «desenvolvimento econômico», constituiu elemento ideológico mais forte do que lhe poderia conferir um simples inciso, o que se depreende ao compará-lo com os demais, que são tipicamente comprometidos com sistemas ideológicos definidos, enquanto que este poderia englobar facilmente qualquer dos outros, no sentido de sua concretização.

O § 1º refere-se à possibilidade de transformação estrutural por meio da reforma agrária e só destoa das soluções anteriores por introduzir o tipo de pagamento nas desapropriações, mediante títulos da dívida pública e, não, em moeda corrente. Ideologicamente não traz novidades como recurso instrumental, embora politicamente possa ser tomado como um expediente contra a perpetuação da estrutura agrária de base feudal, vinda dos tipos iniciais de propriedade da terra no país e preservado pela legislação liberal.

A referência a «planos» dessa desapropriação constitui, no Título da «Ordem Econômica e Social», o registro deste importante instrumento de política econômica do Estado intervencionista, que encontra o respaldo indispensável no art. 46, III, quando é conferida ao Congresso Nacional a atribuição de **dispor**, mediante lei, sobre «planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais».

Quanto à intervenção no domínio econômico, além dos motivos anteriormente considerados, de «monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivo de segurança nacional, acrescenta que também «para organizar setor que não possa ser desenvolvido

com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa». Caracterizou-se, pois, a intervenção por ação supletiva, tanto tolerada na ideologia liberal à moda de A. Smith e mais modernamente neo-liberal, segundo Keynes, como não admitida pela linha liberal francesa extremada. Mais destacável, porém, é que para a finalidade dessa intervenção que envolveria o pagamento ao particular desapropriado» ou aos prejuízos decorrentes da própria natureza da atividade, ficava autorizada a União a instituir contribuições correspondentes. (Art. 157 §§ 8º e 9º) ou seja, uma forma de socializar os prejuízos ou o pagamento.

Outro item introduzido é o que determina a limitação da produção de bens supérfluos, configurando uma orientação da natureza das leis suntuárias, de pouca inspiração liberal.

No tocante ao salário não são registradas novidades, a não ser a substituição da «participação dos empregados nos lucros da empresa da Constituição de 1946, por «integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão...». A introdução do expediente da **gestão** registra uma das mais recentes conquistas da ideologia do Estado Social de Direito e que vem sendo posta em prática em países realmente interessados na sua implantação. A timidez com a qual é incluída no artigo, condicionando-a «aos casos e condições que forem estabelecidos», arrefece de certo modo a sua força no discurso.

Outro artigo que adota a técnica explicitante de um discurso ideológico claro e direto é o de n. 163, pelo qual: «Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas». «Completa o dado ideológico do art. 157, § 8º sobre intervenção do Estado no domínio econômico, mas amplia a ênfase porque «Complementa o dado ideológico do art. 157 § 8º sobre intervenção do Estado no domínio econômico, mas amplia a ênfase porque contrariando a própria ideologia liberal, em lugar de deixar livre a atividade privada, ainda lhe garante apoio e estímulo. Passa para uma posição ideológica **tutelar**, que exorbita do liberalismo e não caminha para o socialismo. Por outro lado, transferindo recursos públicos para os lucros particulares, também não se

insere na ideologia do Estado Social de Direito, constituindo um **neo-capitalismo-paternalista** da iniciativa privada, isto é, dos próprios capitalistas. O tratamento da atividade econômica do Estado como exceção, e da concorrência como regra, completa-se com os parágrafos deste mesmo artigo, onde «na exploração pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas, autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, «inclusive quanto ao direito de trabalho e das obrigações» e, «a empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas». Aliás, para melhor satisfazer este preconceito liberal, a lei ordinária brasileira acabou definindo como pessoas de Direito Privado tanto a Empresa Pública como a Sociedade de Economia Mista (Dec. lei n. 200 e n. 900).

Quanto aos princípios nacionalistas registrados nas demais Constituições, foram de certo modo mantidos, havendo referência ao monopólio do petróleo, que foi explicitado (art. 162). No tocante às empresas jornalísticas, ou de televisão e de radiodifusão, ficou autorizada a lei a estabelecer «condições no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção».

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, mantém a técnica de discurso no artigo introdutório do Título «da Ordem Econômica e Social» (Tit. III). Entretanto, traz para o «caput» o desenvolvimento, o que nos parece uma correção na força da mensagem, dizendo que «a ordem econômica e social (expressão que acrescenta) tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios» (art. 160). Define, então, elemento ideológico e **desenvolvimento** e, ao seu lado, a **justiça social**, compondo de maneira adequada a ordem **econômica e social**.

Nos incisos, acrescenta o VI — «Expansão das oportunidades de emprego produtivo», de grande importância por definir a responsabilidade do Estado nesse particular e por se coadunar com a ideologia anunciada no «caput» do artigo.

Acrescenta, ainda, a defesa do meio ambiente, dando ao discurso total o cunho de atualização e consonância com um dos mais importantes problemas que somente poderão encontrar solução por meio do direito, sendo que o dispositivo fere frontalmente a ideologia liberal, quanto ao uso dos recursos naturais.

CONCLUSÃO

A apresentação de alguns aspectos de um trabalho mais completo que estamos levando a efeito sobre «a ideologia constitucionalmente adotada» e que se limitou a alguns pontos do projeto total, mesmo assim limitados às Constituições Brasileiras, enquanto que aquele deverá abranger o maior número possível de Constituições vigentes no mundo, é, tão somente o prosseguimento, agora enriquecido de aprendizados mais ricos, de obra que publicamos em 1961, quando levamos a efeito a pesquisa nos textos constitucionais de cerca de 70 países e que teve o título «Do Econômico nas Constituições Vigentes».

Depois disto, divulgou-se no mundo todo, rica literatura a respeito e conceitos foram desenvolvidos, como por exemplo o de «Constituição Econômica», cada vez mais cuidadosamente trabalhado especialmente pelos juristas alemães sob a denominação de «Wirtschaftsverfassung».

Não pretendemos, entretanto, fazer uma simples comunicação da importância do tema e o alerta à comunidade jurídico-científica de nosso país nesse sentido. Nossa presença no assunto já se marcou por algo mais do que isto, naquela obra.

Também não pretendemos oferecer demonstração de trabalho comparativo entre textos constitucionais, que ficaria nos domínios do Direito Comparado.

O que pretendemos é tão somente lembrar a esta comunidade o campo imenso que se lhe abre em termos de tratamento ideológico dos textos constitucionais, em nosso país, onde as ideologias são geralmente importadas sem maiores enraizamentos e onde o «fazer» Constituições tem chegado por vezes a motivo de apanágio de juristas consagrados, pela rapidez e pela ligeireza

com que as apresentaram em mais de uma oportunidade, quando não pela cópia e tradução inadequadas, que tem sido uma constante.

Falamos do trabalho do cientista do direito, e não do político militante ou do soi-disant jurista a serviço de circunstâncias.

De todo o exposto, que nos fornece um sem número de indicações e de motivações, destacaremos apenas para demonstração as três seguintes:

— A necessidade do aperfeiçoamento do discurso constitucional no que se refere à ideologia, conferindo-lhe o sentido orgânico, claro e coerente que impeça o seu crescente descrédito.

— O tratamento dos elementos ideológicos captados pela Constituição, de modo a oferecerem estrutura orgânica que corresponda à sua condição de «ideologia constitucionalmente adotada» e, portanto, desligada dos modelos ideológicos puros ou compostos que as tenham inspirado. Sua objetivação deverá atingir a característica de **valor jurídico**, com todas as peculiaridades desta, embora portadora de objetivos político-econômicos.

— Suas definições e conceitos deverão ser perfeitos e acabados no sentido técnico-jurídico, de modo a evitar que se transformem em meras evasivas do sentido «educativo» ou «programático», como a referência a medidas legais posteriores anunciadas sem compromisso de efetivação, sem que isto importe em referência a tipos de Constituição rígida ou flexível.

Ao cientista do Direito cumpre detectar as «Regras» nesse sentido. E não só aquelas referentes à «técnica de legislar», mas especialmente as que se relacionem intimamente com o problema do dado ideológico que tenha na Constituição a força normativa conferida pela lei, mas que se coadune com a realidade, de modo a reforçá-la pela força fática.

Trabalho interdisciplinar de Ciência Política, Sociologia e Antropologia do Direito, entre outros ramos do saber, parece-nos a única forma de chegar a resultado satisfatório, porque mais avançado em utilidade e propriedade do que o produto do simples esforço comparativo de textos constitucionais e de análises estritamente jurídicas e técnico-legislativas.