

**DESENVOLVIMENTO E CRISE:  
A TRAJETÓRIA DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO  
BRASILEIRO E SEUS REFLEXOS CONSTITUCIONAIS**

---

**José Rafael Carpentieri\***

**Resumo:** O artigo analisa a evolução do pensamento político e econômico brasileiro e sua relação com o direito constitucional. O projeto nacional-desenvolvimentista se iniciou basicamente na década de 1930 e se expressa nas ideias da Cepal. O desenvolvimento econômico seria um meio de rompimento com um atraso histórico marcado por uma economia dependente essencialmente exportadora, por uma profunda desigualdade social e por uma tradição patrimonialista que remonta ao passado colonial. Essa perspectiva influenciou o processo de industrialização brasileira, a estruturação do Estado nacional e a construção dos direitos sociais. A Constituição de 1988 incorporou algumas ideias do nacional-desenvolvimentismo, com destaque para o papel dirigente do Estado e do direito econômico, sem, contudo, deixar de se influenciar pelo período autoritário anterior e pelo contexto histórico de crise do Estado de bem-estar social. As pautas reformistas da década de 1990 se afastaram do projeto de desenvolvimento originalmente inscrito no texto constitucional.

**Palavras-chave:** direito constitucional; direito econômico; nacional-desenvolvimentismo.

## 1 Introdução

A década de 1930 representou para o Brasil uma oportunidade para superar o atraso histórico proveniente de seu passado colonial. A crise de 1929 viabilizou a concretização de um projeto de desenvolvimento nacional no país que tentou romper com a matriz econômica exportadora (TAVARES; FIORI, 1996).

O governo Vargas dá início a um impulso em direção à industrialização brasileira. Consolida-se no Brasil uma espécie de capitalismo de Estado, pois, por meio

\* Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). Professor universitário e advogado.

da organização estatal, sobretudo por meio do Poder Executivo, foram dados os passos necessários para a acumulação de capital e o desenvolvimento da indústria.

A industrialização brasileira irá ocorrer à margem do direito constitucional. É no âmbito de um executivo centralizador que ocorrem as transformações legais e institucionais que buscarão organizar o Estado em torno do projeto de desenvolvimento. Paralelamente, alguns direitos sociais passam aos poucos a ser garantidos e efetivados.

Embora as constituições anteriores tratassem de direitos sociais e do direito econômico, no texto de 1988 são incorporadas as ideias de um projeto histórico de superação do subdesenvolvimento e da dependência, ao mesmo tempo também se absorve um projeto de reestruturação do Estado que se consolidará na década de 1990.

Portanto, passou a existir uma cisão entre a constituição financeira, fruto do projeto de reorganização estatal iniciado nos governos militares, a constituição tributária e a constituição econômica, que reflete exatamente o projeto de superação do atraso brasileiro.

O resultado final contraditório será agravado ainda com a emergência da política econômica neoliberal, que passou a ser implementada a partir da crise econômica mundial da década de 1970.

A seguir, fornece-se um panorama geral do projeto de desenvolvimento nacional do Brasil, a partir da compreensão inicial das relações entre Estado e capitalismo. Dessa perspectiva, será possível analisar como o direito constitucional se insere neste projeto e quais são seus desafios.

## 2 A economia política, o capitalismo e o Estado

No século XVIII, a economia política caminha gradualmente para a justificação do ser humano, da sociedade e do Estado nos moldes do capitalismo. É possível observar, num primeiro instante, que o pensamento inglês e o pensamento francês do período avançam por caminhos diversos, em virtude do contexto político da época. A França continuava absolutista, enquanto, na Inglaterra, já se consolidara a monarquia parlamentarista (ROSANVALLON, 2002).

Assim Mandeville, já no início do século, volta sua análise para a sociedade e suas contradições. O pensamento da filosofia política de Hume evoluirá em torno do conceito de interesse. Gradativamente deixa de ser visto exclusivamente do prisma do interesse/paixão para o interesse/necessidade. O elemento capaz de harmonizar os diversos interesses próprios de cada indivíduo em prol da sociedade é a simpatia. A simpatia inerente a todo ser humano é a base da sociabilidade (ROSANVALLON, 2002).

Essa teoria da simpatia é retomada pelo principal pensador analisado no texto, Adam Smith, que a sintetiza, na obra *Teoria dos sentimentos morais*, ao consolidar a noção de que todos igualmente, pobres e ricos, têm a mesma necessidade.

Uma espécie de “mão invisível” impele a distribuição das coisas necessárias à vida, ao mesmo tempo eventuais exageros dos interesses individuais são moderados pela frugalidade: “o estômago do rico fica tão cheio quanto o estômago do pobre” (RO-SANVALLON, 2002, p. 52).

Os conceitos da filosofia moral, ao serem desenvolvidos em *A riqueza das nações*, de Adam Smith, deságuam numa filosofia da economia, de modo que os temas principais dos séculos XVII e XVIII, a instituição e a regulação da sociedade, passam a ser vistos do ponto de vista econômico. Alguns pontos importantes desse debate serão solucionados a partir do conceito de mercado. Até então, a teoria do contrato social, apesar de garantir a paz interna, não dava conta de fundamentar a paz entre as nações. A paz entre as nações está assegurada pela economia política do período porque o mundo é visto como uma única nação, um único povo, ou seja, um único mercado. Assim, não faz sentido falar em guerra. A disputa entre os países passa a ser feita por meio da concorrência.

Outro ponto importante é que o conceito de mercado permite superar a questão da fundamentação da obrigação no pacto social, pois ele mesmo funciona como regulador da sociedade. Esse aspecto foi desenvolvido pela escola histórica escocesa do século XVIII, cujos pensadores antecipam a ideia de *homo economicus* de Marx.

Compreender a forma de subsistência do homem é essencial para compreender como surge a sociedade e como ela se regula. Os fisiocratas franceses chegam à mesma conclusão, porém de um ponto de vista mais determinista. A economia determina a política, pois as leis naturais da ordem das sociedades são as leis físicas da reprodução perpétua dos bens necessários à subsistência. Uma vez instituída a sociedade, passa a existir uma lei natural, como as leis da física, a reger tudo. O déspota é o guardião dessas leis da natureza.

Adam Smith irá criticar os fisiocratas não só pela ênfase que dão à agricultura, mas também por conceberem como condição para prosperidade de uma nação o funcionamento pleno da justiça e da liberdade. Isso na prática nunca foi possível constatar de maneira absoluta, de modo que se trata de um idealismo. Se liberdade e justiça plenas fossem essenciais, nenhuma nação no mundo teria prosperado.

O pensador inglês acaba por se tornar um pensador fundamental não pelo caráter inovador de sua obra, mas por sintetizar diversas ideias desenvolvidas em sua época. Ele não criou a teoria do valor-trabalho, da divisão do trabalho, nem foi o primeiro a defender o sistema de preços como alocador de recursos e regulador da produção e da troca. Por qual motivo então seria tão notório? Sua originalidade advém de ter transposto a realização da filosofia e da política para o terreno da economia, porém ele não se limita a condicionar a vida social ao econômico, mas estende a sociedade até esse aspecto. Smith passou a refletir filosoficamente sobre a identidade da vida econômica e da filosofia moral. Assim, conclui que a sociedade de mercado precede a economia de mercado. Esta é a revolução trazida por seu pensamento: compreender a sociedade civil como mercado (ROSANVALLON, 2002).

A perspectiva histórica das relações entre economia e política permite constatar a existência de uma relação recíproca e interdependente entre Estado e capitalismo, ou seja, uma relação de dependência mútua na qual o primeiro funciona como elemento de estabilização e reprodução do segundo.

Adam Smith compõe um diagnóstico de uma sociedade capitalista que se inicia. Será o início de uma concepção de economia liberal cujo auge corresponde à obra de David Ricardo, está, sim, construída num contexto no qual o capitalismo já se faz presente e consolidado.

A análise histórica da economia capitalista que se consolidou pelo mundo permite identificar algumas contradições entre 1. a natureza simultaneamente nacional e internacional, 2. a natureza global dos fluxos econômicos e sua gestão pluries-tatal, 3. a tendência liberal de internacionalização do capital e sua necessidade de se associar aos Estados e 4. a vocação ao império mundial do capitalismo financeiro e as várias vocações imperiais dos poderes políticos (FIORI, 2001a).

Os aportes teóricos de Braudel, com sua análise da economia do mundo capitalista e de Wallerstein, com o seu conceito de sistema mundial moderno, colocam luz à discussão. Braudel inovou na sua maneira de descrever formação dos mercados e da economia mundial capitalista desde o século XIII, na área do mediterrâneo, percebendo que o sucesso das economias de centro somente foi possível enquanto estas puderam acessar as economias inferiores. Além disso, somente ocorreu o êxito do capitalismo quando este se identifica com o Estado.

Já Wallerstein identifica o surgimento do sistema mundial moderno a partir do fracasso da dinastia Habsburg em estabelecer um império mundial. Preponderou ao projeto de um sistema político único, um sistema econômico único. Dentro dessa mesma perspectiva histórica, Arrighi detalha a estreita relação entre o poder político e o capital. A fusão entre capital e Estado permite a expansão global. Já Tilly ressalta o papel das guerras para a expansão capitalista europeia. A disputa por mercados gera conflitos. Norbert Elias igualmente ressalta que a concentração de poder evolui concomitantemente à interdependência entre os concorrentes, de modo que os próprios competidores também são parceiros na linha de produção.

Esses autores demonstram a dinâmica de conflito da acumulação de capital, cuja expansão gera concentração de riqueza e poder, de um lado, e pauperização, de outro. Nesse contexto, os Estados Unidos vêm se impondo após o fim da guerra fria, na tentativa de construção de um império hegemônico, a partir da evolução tecnológica do aparato militar e do desenvolvimento de um controle global das finanças, com a imposição do dólar como moeda internacional. Entretanto, esse império americano encontra limites na necessidade de um mínimo de competição interestatal para a sobrevivência do capitalismo, na necessidade de algum freio para o crescente arbítrio do poder dominante e também na contenção da pauperização relativa das “províncias independentes”.

Portanto, somente com a união entre o poder político e o capital é que foi possível a ascensão do moderno sistema capitalista. Ao mesmo tempo, se a formação

dos Estados foi essencial para desenvolvimento do capitalismo circunscrito territorialmente, há uma tendência congênita à expansão extraterritorial.

Outro ponto importante é que a tendência natural de expansão dos Estados pode gerar conflitos bélicos. Essa competição entre blocos econômicos gerou uma hierarquia de riqueza e poder na Europa e, mais tarde, nos Estados Unidos e no Japão. Assim, a competição e as guerras foram decisivas para a expansão dos mercados. Entretanto, os projetos de construção de um império mundial nunca se completaram.

De qualquer modo, é possível concluir dessa análise histórica que o capitalismo somente triunfou quando se identificou com o Estado, daí a importância da nacionalização da moeda, das finanças, do crédito da tributação e do Exército, ocorridas na Europa mercantilista (BERCOVICI, 2012).

Na Alemanha, surgiu a ideia de política econômica, no contexto do cameralismo. A política econômica seria a definida como economia nacional, que deveria proteger a indústria da concorrência britânica. E mais: cada nação deveria desenvolver sua própria política econômica, seguir seu próprio curso.

Em contraponto à economia liberal de matriz inglesa, surgiu a Escola Histórica Alemã da Economia (BERCOVICI, 2012), que negava a existência de leis econômicas universais e um único método. As leis econômicas seriam provisórias, condicionais e contingentes. Os autores da Escola Histórica enfatizavam o papel do arcabouço institucional no qual ocorre a atividade econômica. Trata-se da busca por uma alternativa à economia clássica e neoclássica, porém distante do marxismo. Chegou-se a cogitar uma aliança entre a monarquia e o operariado para o desenvolvimento econômico. Nesse período, houve também a “disputa de métodos”, com a escola austríaca neoclássica, para a qual o Estado somente deveria assegurar o cumprimento dos contratos e a propriedade privada, o restante o próprio mercado por si só resolve.

A experiência da Primeira Guerra Mundial mostrou a necessidade de intervenção do Estado na economia. Surge então uma preocupação com a macroeconomia, cujo representante fundamental foi Keynes, com a ideia de políticas econômicas anticíclicas. O Estado deve, principalmente nos períodos de crise, aumentar seus gastos para manter o nível de atividade econômica e empregos. Os economistas pós-keynesianos aceitam a ideia do papel estatal como uma variável independente, porém, ainda dentro de uma concepção abstrata, supostamente neutra. Nesse mesmo período, surgem as reflexões sobre o direito econômico, compreendido como uma economia política da forma jurídica, a partir da percepção da “guerra total” ou “guerra econômica” que foi a Primeira Guerra Mundial.

Entretanto, o direito econômico não se limita a um objeto específico ou a um ramo do direito. Ele provém da historicidade e está intimamente ligado à evolução do constitucionalismo. As constituições passam a incorporar os conflitos sociais, primeiramente com a mexicana de 1917 e depois a de Weimar, em 1919, cujo principal objetivo era buscar um compromisso com uma estrutura política pluralista.

Havia nela ainda uma expectativa de transição democrática para o socialismo. Assim, no século XX, as constituições passam a conter normas de implementação de política econômica.

### **3 Direito econômico, direitos sociais e a Constituição**

O direito econômico não é apenas um ramo do direito cujo objetivo seria apenas a regulamentação da política econômica, tendo como sujeito o agente que dela participe. Na realidade, deveria ser compreendido como método de análise do direito (BERCOVICI, 2012), a partir de seu contexto da realidade social, incorporando-se os conflitos sociais na análise jurídica, abrindo-se as possibilidades transformadoras. No Brasil, essas possibilidades seriam a de superar o subdesenvolvimento.

O direito econômico nasce com a Primeira Guerra Mundial, que representa o fim da primeira guerra. Desde 1914, a guerra passa a ser um fenômeno totalitário, envolvendo todas as classes sociais. Há uma profunda transformação da economia. Aqueles que imaginavam que a nova regulação jurídica que intervinha na economia por conta da guerra desapareceria com o fim desta estavam equivocados, porque a crise de 1929 mostrou a necessidade de o Estado intervir para fomentar a atividade econômica, conforme sustentado por Keynes.

Há uma evolução do direito econômico que não se limita a ser instrumento regulatório da política econômica liberal, de buscar o equilíbrio, a estabilidade. O que orienta os objetivos das economias de todos os países é a expansão. Assim, a responsabilidade do Estado na vida econômica passa a ser um princípio e não uma exceção. Dessa forma, ocorre uma alteração no direito privado patrimonial, sobretudo no direito comercial, que passa a girar em torno dos novos institutos e regras.

Em relação ao direito de propriedade, do ponto de vista funcional, a propriedade privada historicamente foi o meio de permitir que o indivíduo e sua família obtivessem a subsistência (COMPARATO, 1986). Com a evolução histórica, outros direitos passaram a ter essa mesma função. No sentido dado pela legislação burguesa (Código de Napoleão), a propriedade constitui-se a partir de uma noção genérica de propriedade, diferentemente do domínio, que designa a totalidade dos poderes que o proprietário tem sobre suas coisas.

No Brasil, o Código Civil de 1916, por exemplo, trazia uma confusão entre o direito de propriedade e o direito de controle de uma empresa. Empresa é uma organização de capital, trabalho e tecnologia, ou seja, envolve o trabalho alheio, diferentemente de uma propriedade imobiliária, por exemplo. Na realidade, essa confusão conceitual reflete a cultura patrimonialista das classes dirigentes brasileiras e, de certo modo, contribuiu para o atraso no desenvolvimento nacional.

A função social da propriedade, com o desenvolvimento histórico, passou a ser um poder-dever positivo, que deve ser exercido em nome da coletividade. Pode ser harmonizado com a tradicional noção de domínio, mas há necessidade de se

compreender a função social, notadamente em relação aos bens de produção, que servem para gerar a riqueza e dinamizar a economia.

Portanto, a partir dessas ideias, o direito econômico surge como um conjunto de técnicas jurídicas capazes de levar o Estado a realizar sua política econômica, ou seja, como o Estado irá gerir e fomentar o processo de acumulação capitalista. Surgem os planos de governo (COMPARATO, 1968). Existem, assim, diversos instrumentos de execução da política econômica por parte do Estado. Ela pode ser efetivada por um conjunto de normas impositivas, por meio de empresas públicas. Em alguns casos, o Estado pode atuar em conjunto com agentes privados; enfim, o Estado direciona a expansão da economia por mecanismos de intervenção, seja regulamentando, seja criando subsídios por diversos meios.

O desenvolvimento do direito econômico acompanha a evolução dos direitos sociais. A doutrina alemã foi a primeira a sistematizar essa questão, considerando-os majoritariamente como direitos subjetivos, aplicáveis e invocáveis perante os tribunais. Esse posicionamento resultou numa tradicional distinção entre direitos sociais e direitos individuais. Surgiu uma visão, também histórica, dos direitos humanos como prestações. Na verdade, quando se analisam a trajetória dos direitos sociais e seu processo de constitucionalização, podem-se verificar duas lógicas em conflito: uma voltada para a emancipação social e outra para a integração social.

Se os direitos individuais presentes nas declarações do século XVIII são fruto de um processo revolucionário, o mesmo ocorre com os direitos sociais, com a diferença de que, no último caso, trata-se de um processo revolucionário inacabado, tanto do ponto de vista de concretização de um programa original quanto da instrumentalização jurídica desse projeto (HERRERA, 2003).

A discussão sobre os direitos sociais já aparece na Constituição francesa de 1793 como direitos aos socorros públicos, num debate que girava em torno do direito à subsistência. Na revolução de 1848, o debate gira em torno do direito ao trabalho. Blanc defenderá que o direito ao trabalho está ligado ao direito de propriedade de duas formas. Toda propriedade, para se justificar, deve vir do trabalho, e todos devem ter os meios (propriedade) para poder trabalhar. Durante a evolução dos direitos sociais, há uma oscilação entre um direito assistencialista e um direito efetivamente distribuidor da riqueza e capaz de promover a igualdade material.

No plano do constitucionalismo, passam a existir as constituições sociais, ou econômicas, muitas ligadas inicialmente a um projeto revolucionário. A Constituição mexicana de 1917 é fruto de uma revolução, cujo objetivo é assegurar, entre outras coisas, o direito a uma vida completa. A Constituição alemã de Weimar, em 1919, segue o mesmo processo. Outro exemplo é a Constituição portuguesa, de 1978, fruto da Revolução dos Cravos.

O pensamento de Hugo Sinzheimer (DUKES, 2011) influenciou diretamente a elaboração da Constituição de Weimar, na Alemanha. Trata-se do surgimento do direito trabalhista no plano constitucional, compreendido como um meio de transformação

econômica, que deveria levar o trabalhador a deixar de ser visto como um sujeito de direito para ser visto como um ser humano.

Nesse aspecto, a intervenção do Estado se faz fundamental, já que há necessidade de equilibrar as relações entre trabalhadores e empregadores. O Estado passa a ser o garantidor definitivo do interesse público. Tratava-se de um projeto para democratizar a economia.

Uma das formas de garantir o controle democrático da economia e assim obter a emancipação dos trabalhadores é por meio da constitucionalização dos direitos trabalhistas. Há necessidade que o trabalhador deixe de ser visto como uma *commodity*. Assim, o direito assume papel de elemento transformador de justiça social e distribuição de riqueza.

Entretanto, historicamente ocorre o colapso da República de Weimar (NEUMANN, 2005), derrocada que pode ser explicada por diversos fatores. Ainda no período da Alemanha imperial, logo após o processo de unificação liderado pela Prússia, que tem em Bismark um de seus expoentes, observa-se uma luta contra o socialismo que levou à adoção de diversas medidas conservadoras.

Houve uma reforma no Exército com o objetivo de afastar os membros mais progressistas, provenientes da classe média. Ocorreu também um expurgo na administração pública para afastar aqueles que não seguiam os ditames do governo. Por fim, uma aliança entre a burguesia industrial e os proprietários de terra foi estabelecida, com acordos recíprocos em pontos antes discordantes.

Porém, tal aliança era frágil em virtude do pouco equilíbrio político, e a Primeira Guerra Mundial mostrou tal fragilidade. Havia um atraso político e ideológico na Alemanha, já que o Parlamento não tinha amplos poderes e o rei ainda invocava o direito divino para legitimar seu governo.

As constituições escritas nos momentos decisivos da história sempre representam decisões futuras sobre a estrutura futura da sociedade. As cartas constitucionais desses períodos definem e canalizam os fins do Estado. A Constituição de Weimar procurou conciliar os novos valores e a nova visão de mundo que fomentou a revolução de 1918, na Alemanha. A característica principal dessa Constituição foi o pluralismo que buscava conciliar os diversos conflitos políticos. As bases desse pluralismo político eram os sindicatos e o Partido Social-Democrata. O Exército, os proprietários de terra e os industriais passaram a combater tais ideias.

O fracasso do projeto de Weimar ocorreu porque o Partido Social-Democrata não foi capaz de perceber que o problema central era o imperialismo do capital monopolista alemão. O crescimento do monopólio afasta a democracia. O papel decisivo dos sindicatos levou a um efeito negativo: a burocratização do movimento operário.

Havia uma ampla maioria política que evitava a formação de uma maioria sólida. Logo após a revolução, ocorreu uma contrarrevolução que levou à adoção de medidas reacionárias, com um papel decisivo do Judiciário. A crise de 1932 mostrou

que a democracia política sem medidas concretas acaba por transformar a estrutura do Estado em uma concha vazia. Assim, a República de Weimar acabou por ser substituída pelo *Reich* nazista.

Mesmo com o seu fim, a Constituição de Weimar trouxe mudanças fundamentais e sua influência passou a ser decisiva, entretanto, após a segunda metade do século XX, a constitucionalização dos direitos sociais passará a abandonar a sua ligação com a mudança social. Passará a vigorar um modelo de Estado intervencionista cujo objetivo é a promoção do bem-estar social. Esvazia-se aquela ideia inicial de uma mudança profunda nas estruturas sociais, que poderia significar até uma mudança para o socialismo. Mesmo a Constituição portuguesa, profundamente revolucionária, passa por reformas. Além disso, passa-se a aplicar a chamada “reserva do possível”, com o objetivo de mitigar as obrigações transformadoras do Estado.

Dessa evolução dos direitos sociais, é possível perceber duas lógicas. Numa perspectiva, os direitos sociais aparecem como meio de uma radical mudança social, e, em outra perspectiva, uma forma de integração de classes sociais dentro de um Estado de bem-estar social.

No Brasil, a Constituição de 1988 foi concebida como uma Constituição dirigente, com um vasto programa de políticas públicas, cujo objetivo final é a eliminação da injustiça social. Assim, trata-se de uma constituição diretiva, pois traz, em seu texto, um programa político-econômico (GRAU, 2010).

Os países que buscam concluir sua emancipação adotaram esse modelo de Constituição dirigente como um meio de buscar transformações sociais. Essa superação do subdesenvolvimento deve orientar qualquer reflexão sobre direito econômico e economia política.

A emergência do discurso neoliberal passou a sustentar que os dispositivos de política econômica na Constituição brasileira seriam um entrave, algo que deixaria o país ingovernável. Assim adotou-se uma pauta de reformas cujo efeito foi afastar cada vez mais os direitos sociais. A Constituição dirigente brasileira restou invertida (BERCOVICI, 2012). Passou a ser alvo de uma única política econômica, a manutenção estatal da renda financeira do capital e a garantia de acumulação de riqueza privada.

## 4 Periferia e desenvolvimento

O pensamento latino-americano produziu um pensamento econômico original no século XX. Raul Prebisch, entre 1949 e 1951, publicou três textos fundamentais que se constituíram na matriz da Comissão Econômica para a América e o Caribe – Cepal (FIORI, 2001b). Juntamente com o pensamento de Celso Furtado, formaram a base da escola estruturalista. O estruturalismo inova ao propor uma visão sistêmica do desenvolvimento desigual no capitalismo mundial.

Celso Furtado, além de estruturalista, também era keynesiano, porém um keynesianismo atípico, pois constata que os países subdesenvolvidos, ao contrário dos países centrais, possuem uma poupança interna insuficiente. Os estudos sobre

a história econômica nacional e a economia brasileira permitiram apontar o mercado interno como elemento dinamizador essencial da produção e da renda (BIELSCHOWSKY, 1988).

Os centros cíclicos do capitalismo impõem os padrões de comércio e o desenvolvimento desigual e hierarquizado, ao que se chama de periferia.

A economia periférica é especializada e heterogênea. Especializada porque a maior parte dos recursos produtivos é destinada à ampliação do setor exportador. As novas tecnologias são incorporadas apenas nos setores exportadores de produtos primários e atividades diretamente relacionadas, que coexistem com setores atrasados dentro do mesmo país. Por isto a periferia é heterogênea, pois nela coexistem setores atrasados com setores de elevada produtividade (setores exportadores) (BERCOVICI, 2003, p. 56).

Juntamente com o estruturalismo, a partir da década de 1960, foi construído no Brasil um pensamento marxista inovador, que se preocupou em não importar as fórmulas conceituais prontas. Essas duas correntes de pensamento construíram o conceito de dependência, ou seja, um desenvolvimento socioeconômico dependente e associado.

Na década de 1970, outra escola de pensamento surgiu, também com influência do estruturalismo. Foi elaborada a teoria do capitalismo tardio e dos ciclos endógenos da nova economia industrial brasileira. A partir de 1980 e seguindo 1990, o pensamento crítico brasileiro perdeu espaço para as teorias neoliberais da globalização.

Esse pensamento econômico original coincide com um projeto do Brasil como uma nação próspera e é compartilhado por Celso Furtado, que lutou por isso como intelectual, ao perceber que o país tem um grande território com muitas riquezas. Furtado foi capaz de apontar os empecilhos históricos e econômicos desse projeto.

O método utilizado por Celso Furtado consistia em investigar os processos históricos com certa força imaginativa capaz de “reinventar”. Nesse caminho, aprofunda o conceito do economista argentino Raul Prebisch de “deterioração dos termos de troca”, expressão utilizada para definir a desvantagem dos países de passado colonial e periféricos nas relações do comércio internacional, pois os produtos primários exportados são sempre subvalorizados. Acrescenta a noção de socialização das perdas (PAULANI, 2001). Na economia basicamente exportadora, nos momentos de baixa dos preços internacionais, os prejuízos eram divididos por meio basicamente da desvalorização cambial, que gerava inflação. Nos períodos de bonança, a oferta constante de mão de obra perpetuava a tendência de concentração de renda e mantinha inerte a renda real das classes inferiores. Além disso, há a tendência das elites brasileiras de importar tudo, desde as mercadorias até os costumes.

O ciclo somente foi quebrado com a crise de 1929, momento em que foi necessário industrializar o país e houve a desagregação do setor exportador. Houve aí uma possibilidade de busca de autonomia, que poderia ser implementada pelo desenvolvimento industrial e pela diminuição das diferenças regionais.

São quatro as descobertas de Celso Furtado:

- O Brasil não se formou como Estado nacional, nunca possuindo uma autêntica burguesia, porém possui potencial, pois dispõe de um território vasto, riquezas naturais e mercado interno.
- A potencialidade do país não se realizou em virtude da herança colonial, que se manteve depois da independência política.
- Essa dinâmica foi rompida na década de 1930, com o fortalecimento da economia industrial local.
- O desenvolvimento somente poderia ocorrer se o Brasil fosse protegido das forças do mercado (“forças cegas”) (PAULANI, 2001, p. 146).

Essa tarefa de desenvolvimento naufragou porque as elites brasileiras foram incompetentes. O atraso e as desigualdades continuaram mesmo com a modernização do país.

Na última fase de sua produção intelectual, Celso Furtado se dedicou a descobrir os entraves ao desenvolvimento do Brasil, mesmo tendo o país se industrializado. Concluiu que se trata de um problema cultural, das elites brasileiras. Os padrões de consumo e acumulação das classes altas impedem que ocorram a distribuição de renda e a integração das regiões desiguais do país. Por sua vez, a inserção do Brasil na economia transnacional deveria ser realizada com cautela, pois, do contrário, os problemas poderiam se agravar ainda mais.

Durante o governo Vargas, houve uma adesão mais contínua e frequente ao chamado nacional-desenvolvimentismo, por meio do qual se vinculava o interesse nacional com o desenvolvimento. Tratava-se de um projeto que buscava concentrar no Estado a vontade política para desenvolver novas atividades econômicas, notadamente a atividade industrial, e incrementar o mercado interno. O objetivo desse desenvolvimento era superar a especialização primário-exportadora e a valorização ufanista das riquezas naturais, associada à ideologia da vocação natural (passiva) do Brasil para exploração primária de suas riquezas (BASTOS, 2006). Ou seja, superar a ideia de que o país serve exclusivamente para exportar matéria-prima para o exterior. O projeto consistia em desenvolver economicamente o Brasil, fortalecendo o mercado interno e diminuindo a dependência das exportações.

Nesse processo de desenvolvimento nacional, algumas questões foram fundamentais, como a siderurgia, o petróleo e a energia elétrica. Nesse processo, Vargas foi se equilibrando entre as diversas opiniões políticas e os diversos interesses contrários a uma maior intervenção do Estado na economia.

O fracasso das tentativas de regulação do mercado, as dificuldades para mobilizar recursos para empreendimentos estatais e a ausência de capital privado nacional determinaram a dinâmica de interação entre o Estado e a atividade econômica. Tentou-se obter financiamento externo, porém não houve sucesso. Assim a solução foi a criação de empresas estatais nos três ramos apontados.

Um fator extremamente importante para compreender o processo de industrialização do Brasil foi a crise de 1929, que levou à crise do liberalismo econômico. Diante da instabilidade dos mercados internacionais, os Estados nacionais buscaram proteger seus territórios e suas sociedades. Aprofundou-se a intervenção estatal na economia.

O Brasil, como outros países periféricos, se caracterizava, na época da crise, por ter parcela significativa da infraestrutura básica constituída sobre propriedade estrangeira, devia ao sistema financeiro internacional em crise, dependia de reservas cambiais escassas para importação de insumos essenciais e experimentava quedas acentuadas das receitas de exportação.

Uma vez moldado o nacional-desenvolvimentista nos três setores básicos, passou a ser estabelecido um aparato legislativo. Assim, o Código de Águas eliminou o direito de acesso, que conferia ao proprietário do solo a propriedade de cursos e quedas d'água, que passaram a ser da União, a qual se tornou a única concessionária. Foram também impostas revisões contratuais para impedir as tarifas abusivas, como ocorreu no passado com as tarifas de energia. O Código de Águas foi um instrumento para regular a geração de energia por meio de hidrelétricas. Outras legislações foram estabelecidas em suas respectivas áreas.

As características fundamentais do nacional-desenvolvimentismo foram o antiliberalismo, ou seja, pela crença de que de que o mercado não era capaz de se autorregular sem crises econômicas e sociais graves e recorrentes, e muito menos gerar desenvolvimento industrial avançado em países como o Brasil (BASTOS, 2006).

Assim, necessitava-se de regulação pública do individualismo econômico, orientação política de decisões de investimento e formas de concentração estatal de recursos (empresas estatais e bancos públicos) para apoiar investimentos necessários; pelo oportunismo nacionalista, ou seja, a identificação de oportunidades de realizar barganhas externas que atendessem a finalidades, a capacidade de adaptação a circunstâncias históricas cambiantes.

Esse projeto foi responsável por um "salto industrial" dado pelo Brasil no período de 1930 a 1945. Esse salto foi marcado pela conformação de um aparelho econômico centralizado capaz de dar suporte efetivo às políticas econômicas, ao mesmo tempo que demonstrou a gradativa forma capitalista que o Estado brasileiro foi assumindo (DRAIBE, 2004, p. 76).

A estrutura do Estado passou a ser, de um lado, centralizada em relação aos comandos e, de outro, descentralizada em relação à administração e às funções. Porém, não se estabeleceu uma racionalidade administrativa, definitiva, existindo o clientelismo e o proselitismo. Foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), com muitas funções e grandes poderes (DRAIBE, 2004).

No âmbito dos Estados, foram criados os seus órgãos análogos, os departamentos estaduais do serviço público. Outros órgãos foram sendo criados, voltados para o fomento, planejamento e controle da atividade econômica. Exemplos são vários: a carteira de crédito agrícola do Banco do Brasil, o Banco de Crédito da Borracha, o

Departamento Nacional do Café, o Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool etc. Independentemente de refletirem ou não interesses privados, esses diversos institutos refletem que a acumulação capitalista no Brasil ocorreu no âmbito do Estado. O projeto de desenvolvimento brasileiro foi voltado para a industrialização, buscando uma autonomia nacional.

O projeto de industrialização do país encontrou resistência de setores mais conservadores, porém alguns setores mais progressistas do Exército apoiaram a empreitada. Os militares encararam o desenvolvimento como algo essencial à segurança do país. Havia também uma questão ideológica: não associar o nacional-desenvolvimentismo ao socialismo e ao comunismo. Uma forma de financiar a industrialização do Brasil foi organizar o sistema fiscal. Aos poucos, estabeleceram-se impostos específicos voltados para o desenvolvimento.

Com o fim do Estado Novo, diminuiu-se o grau de intervenção estatal na economia, porém sem mudanças significativas de imediato. Com o passar do tempo, as forças industrializantes foram neutralizadas.

Mais de meio século depois, é difícil afirmar que a capacidade de adaptação dessa herança ideológica, com suas lições e dilemas históricos, esteja esgotada, saibam ou não os que dela são herdeiros (BASTOS, 2006).

## 5 Constituição, neoliberalismo e crise

No Brasil, a construção do Estado nacional ocorre no âmbito do Poder Executivo, com ênfase maior a partir de 1930. Nesse período, ocorreu a única e verdadeira reforma do Estado, que resultou na profissionalização da administração pública (criação do Dasp). A Constituição de 1934 passa a incorporar as medidas do governo provisório de Getúlio Vargas. Constitucionaliza-se o que já havia sido regulado pelo Poder Executivo (BERCOVICI, 2009).

Assim, essa Constituição não é um parâmetro de atuação do Estado brasileiro porque a intervenção ocorreu no âmbito do direito administrativo e do direito econômico. Os direitos sociais incorporados já haviam sido implementados por meio de decretos do Executivo. Surge, no constitucionalismo brasileiro, a ideia de “normas programáticas”, ou seja, as normas constitucionais que tratam de políticas públicas e direitos econômicos e sociais são uma mera recomendação, já que não existem sanções para o seu descumprimento.

A Constituição de 1946 herda o Estado de 1930, porém retrocede em alguns direitos sociais. As empresas públicas como a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) desempenham um papel fundamental na atuação do Estado no desenvolvimento do país. A era Vargas é caracterizada pela internalização dos centros de decisão econômica, por meio da industrialização e urbanização, processo que ocorre sem referência à Constituição. Nesse período, a influência dos projetos de desenvolvimento da Cepal é fundamental. Aos poucos,

chega-se à conclusão de que apenas a industrialização não resolveria o problema, havia a necessidade de distribuição de renda.

Mesmo tendo sido o processo de industrialização irreversível a partir do plano de metas, a Constituição de 1946 não conseguiu se tornar uma referência do projeto nacional desenvolvimentista. Persiste na doutrina publicista a ideia de “norma programática”, desenvolvida de modo mais profundo por Vezio Crisafulli, a partir dos debates em torno da Carta italiana de 1947. Concebiam-se os direitos sociais como normas jurídicas e, por isso, poderiam ser aplicados pelos tribunais nos casos concretos. Apesar do sucesso, a aplicação foi decepcionante. Norma programática passou a ser sinônimo de norma sem valor concreto, embora sem um corpo teórico organizado, o que só ocorreu no final da década de 1960, com a tese de José Afonso da Silva, a “Doutrina brasileira da efetividade”, que impede o avanço da teoria constitucional no Brasil até hoje (BERCOVICI, 2009, p. 731).

Algo importante a destacar é que a Constituição no Brasil (1934 e 1946) funcionou ao contrário, como forma de conter a expansão dos direitos sociais, sobretudo a Reforma Agrária, pois a Carta de 1946 exigia a indenização prévia em dinheiro para desapropriação dos latifúndios improdutivos. Embora o Estado atuasse, a Constituição ficava à margem desse processo.

A Constituição de 1988 passou a ser dirigente, porém ela recebe o Estado estruturado pelo regime militar (Plano de Ação Econômica de Governo), num modelo de gestão empresarial da administração pública.

Os governos conservadores eleitos a partir de 1989 passaram a adotar uma política de reformas constitucionais para impedir uma mudança de política. As reformas administrativas deram apenas um ar de modernidade ao patrimonialismo brasileiro. Assim, as mudanças previstas pela Constituição de 1988 não passaram de uma pretensão. O próprio debate da doutrina constitucional acaba sendo esvaziado e pobre, pois gira em torno apenas da aplicação judicial às normas, da hermenêutica e da interpretação constitucional. Ocorreu um gradativo abandono das questões políticas.

O direito financeiro era considerado, em sua origem, uma disciplina instrumental. Durante o século XX, esse ramo do direito foi aos poucos perdendo a sua pretensão de neutralidade. Essa mudança coincide com a perspectiva do pós-guerra em relação ao Estado, que passa a ser visto como elemento de organização do capitalismo. Assim, após a Segunda Guerra Mundial, passa a ocorrer uma integração entre as finanças públicas e a participação do Estado na economia. Nesse momento, o direito financeiro passa a ser objeto de controvérsias entre a sociedade e o papel do Estado na atividade capitalista (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

Há um novo rumo para o direito financeiro, que passa a se comunicar diretamente com o direito econômico e com o direito constitucional. Deixa de ser considerado apenas um ramo do direito público por meio do qual se protege o mercado das intervenções estatais, ao contrário, passa a integrar o mecanismo de organização estatal do modo de produção capitalista.

Nas últimas décadas do século XX, o padrão de financiamento público da economia começa a ser posto em questão, quando se inicia a reação neoliberal (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006). O fim do sistema de Bretton Woods marca o início dessa reação. Passa a ocorrer um ataque ao Estado social. Questões consideradas já superadas como a neutralidade financeira, a ausência de intervenção do Estado e a separação entre economia e finanças públicas passam a ser defendidas pelos liberais.

Essa mudança de paradigma trouxe efeitos diretos no sistema constitucional. O paradigma dirigente que procurava integrar estruturalmente a economia foi substituído pela organização do processo sistêmico de acumulação do capitalismo. Assim, os aspectos financeiros da Constituição são fortalecidos, e o direito econômico passa a ser relegado. O fenômeno não foi diferente no Brasil. Passou a existir uma tensão entre a ordem econômica e a ordem financeira (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006). Em alguns momentos, elas são separadas, e, em outros, são consideradas vinculadas. Isso ocorre, por exemplo, com a constituição orçamentária e a constituição tributária.

A ordem financeira da Constituição de 1988 é resultado da estruturação econômico-financeira do regime ditatorial, cujo início ocorreu com o Plano de Ação Econômica do Governo elaborado por Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões, ainda em 1964. Tentou-se criar um Banco Central independente, algo que, já no governo seguinte de Costa e Silva, foi colocado de lado, ao mesmo tempo que o Banco do Brasil passa a funcionar como instituição de fomento.

Bulhões, com Eugênio Gudin, é um dos expoentes de uma corrente de economistas neoliberais brasileiros, cujas ideias podem ser sintetizadas em três pontos: a intervenção do Estado na economia deve ser reduzida, o equilíbrio monetário e o financeiro devem ser alcançados, não importam os efeitos sobre o nível de renda e emprego, e não há necessidade de qualquer suporte ao projeto de industrialização nacional. Com frequência eram contrários a qualquer incentivo nesse sentido (BIELSKOWSKY, 1988).

O papel do Banco Central seria apenas o de defender a moeda. Foram estruturadas quatro peças orçamentárias distintas: o Orçamento Geral da União, a ser aprovado pelo Congresso, que sempre esteve equilibrado durante o período militar; o Orçamento da Previdência Social, definido e implementado apenas no âmbito do Executivo; o Orçamento das Empresas Estatais, também exclusivo do Executivo; e o Orçamento Monetário, a cargo do Conselho Monetário Nacional. Este último fixava metas quantitativas para as autoridades monetárias, que eram o Banco Central e o Banco do Brasil. Por meio de uma conta-movimento do Banco do Brasil, criada em 1965, o Orçamento Monetário era manipulado, pois havia emissão automática de moeda para o financiamento do déficit público. Havia, portanto, um total descontrole das finanças públicas.

A crise econômica mundial da década de 1970 irá romper com essa estrutura financeira. Buscou-se alterar o padrão de financiamento do Estado, com o objetivo

de um maior controle e equilíbrio dos gastos públicos. A primeira tentativa ocorreu em 1979 com a criação de uma Secretaria de Controle das Empresas Estatais e com uma tentativa frustrada de transformar o Banco Central em única autoridade monetária, sem qualquer função de fomento, voltado exclusivamente para o combate à inflação. Durante o período de redemocratização, é criada a Secretaria do Tesouro Nacional, em 1986, que assume os fundos e programas de fomento.

Outras reformas passam a ocorrer na década de 1980: a gestão da dívida pública passa a ser de competência do Ministério da Fazenda e não mais do Banco Central, a conta-movimento do Banco do Brasil tem suas atividades encerradas por meio do congelamento do seu saldo, e as funções de fomento do Banco Central são definitivamente abandonadas, com a sua desvinculação do financiamento do Tesouro Nacional.

A Constituição de 1988 consolida esse processo de centralização monetária. O orçamentário passa a ser unificado, e o Legislativo tem a participação ampliada na sua elaboração, com objetivo de dar mais transparência aos gastos públicos. A privatização dos bancos estaduais e a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal na década de 1990 finalizam o processo iniciado na década de 1970 (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

O processo de reestruturação financeira do Estado brasileiro ficou, na sua maior parte, restrito ao controle dos gastos públicos. Isso levou a uma cisão entre a constituição financeira e a constituição econômica. A constituição financeira passou a ser encarada como “neutra”, com uma lógica própria e separada da ordem econômica e social. Assim, a intervenção do Estado na economia ficou extremamente prejudicada, de modo que, na prática, a constituição econômica de 1988 foi transformada em “norma programática”.

A reestruturação das finanças públicas não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, mas ocorre no contexto internacional de transformação do capitalismo mundial. No período no qual vigorava o consenso em torno das ideias de Keynes, o Estado agia por meio do fundo público para garantir a reprodução de mão de obra e assim acelerar o processo de acumulação capitalista.

O desenvolvimento tecnológico tornará a mão de obra dispensável, de modo que não será mais necessário preservar a força de trabalho humano por meio de serviços públicos e direitos sociais. O fundo público terá por objetivo garantir a remuneração do capital. Passa a existir desde a década de 1970 um processo de financeirização do capitalismo.

Fica estabelecido um paradoxo entre o discurso neoliberal e a prática. Propaga-se o controle do déficit público ao mesmo tempo que os gastos públicos são aumentados em virtude das despesas com a política monetária, particularmente o financiamento das altas taxas de juro. Essa realidade torna-se mais drástica nos países periféricos, pois o Estado começa a garantir o capital privado em detrimento da população menos favorecida.

Passou a vigorar no Brasil a supremacia do orçamento monetário. O foco principal passou a ser a estabilização monetária. A ordem econômica foi isolada dos seus instrumentos financeiros. A constituição financeira passou por um processo de blindagem. Ao mesmo tempo, o dirigismo constitucional previsto no texto de 1988 passou a ser acusado de amarrar a política, levando o país à ingovernabilidade. Surge a constituição financeira invertida: a política do Estado brasileiro se volta à tutela da renda financeira do capital, ou seja, à garantia da acumulação da riqueza privada (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

Na realidade, a retórica da política econômica conservadora que propaga o controle dos gastos públicos esconde a funcionalidade do déficit público. É possível verificar em vários países do mundo, não só no Brasil, que, nos últimos 20 anos, busca-se, por meio de uma política de controle de gastos e juros altos, manter em baixa os níveis de desemprego e disciplinar o mercado de trabalho (SAYAD, 2001, p. 243).

O economista polonês Michael Kalecki, no texto “Aspectos políticos do pleno emprego”, de 1943, sustentou que o pleno emprego não seria mantido pelos gastos públicos, porque os líderes industriais não suportam a interferência do governo no nível de emprego, não concordam com a destinação dos gastos públicos (subsídio do consumo e investimento público) e não toleram as mudanças sociais decorrentes do pleno emprego. Assim, é falsa a suposição de que um governo manterá o pleno emprego numa economia capitalista se souber como fazê-lo (SAYAD, 2001).

O desemprego é visto como indispensável para manter a ordem do mercado de trabalho e, por consequência, a ordem política e monetária. O gasto público somente é aceitável quando o poder político estiver nas mãos dos conservadores (SAYAD, 2001).

As políticas neoliberais implementadas no mundo todo desde a década de 1970 confirmam as previsões de Kalecki. Entretanto, há necessidade de complementá-las (SAYAD, 2001). Não houve redução do déficit público, mas a taxa de desemprego aumentou. Na realidade, o controle dos gastos públicos veio atrelado a uma política de juros altos. Assim, com o “horror ao déficit” público, veio uma política monetária restritiva que foi capaz de oferecer alternativa lucrativa para o capital. Em vez de investir o lucro obtido no setor produtivo, o Estado, por meio da política de juros, garante a manutenção da remuneração. Assim, o desemprego se constitui um instrumento de estabilização e manutenção da ordem monetária.

Portanto, do discurso neoliberal que defende uma retórica do déficit público controle de gastos dos anos 80 e 90 foi acompanhado na realidade por aumento dos gastos públicos, este incremento ocorreu em virtude do gasto com a política monetária. A natureza do déficit público mudou. Deixou de ser uma forma de garantir o pleno emprego da mão de obra para garantir uma remuneração mínima para o capital. Assim, a política econômica passa a ser sinônimo de política monetária e fiscal.

## 6 Considerações finais

A teoria do subdesenvolvimento consiste na única elaboração original à teoria do crescimento fundada a partir de Adam Smith e David Ricardo (OLIVEIRA, 2003). Ela se forma especificamente em torno de alguns eixos, a respeito dos quais é possível estabelecer algumas observações que passam também pelas análises críticas do projeto do nacional-desenvolvimentismo.

A agricultura de subsistência, na concepção da Cepal, seria uma forma de atraso, ao impedir a acumulação primitiva necessária ao desenvolvimento da economia capitalista. Essa tese não se verificou na prática, pois a agricultura de subsistência permitiu sustentar a agricultura moderna e a industrialização, ocorrida a partir de São Paulo. O próprio sistema bancário brasileiro está relacionado com o setor agrícola mais atrasado. A agricultura de subsistência foi capaz de fornecer mão de obra barata e um exército de reserva. O inchaço dos centros urbanos é exemplo disso. Como os próprios moradores são donos de seus imóveis, constroem suas moradias a partir de mutirões, o que reduz o custo monetário da reprodução da mão de obra.

O subdesenvolvimento se mostra como

[...] a exceção sobre os oprimidos: o mutirão é a autoconstrução como exceção da cidade, o trabalho informal como exceção da mercadoria, o patrimonialismo como exceção da concorrência entre capitais, a coerção estatal como exceção da acumulação privada (OLIVEIRA, 2003, p. 131).

Essa superação poderia ocorrer, segundo os teóricos do subdesenvolvimento, a partir das etapas que seriam “queimadas” por meio dos ciclos modernizadores. A reforma agrária daria cabo do patrimonialismo, a organização dos trabalhadores minimizaria a superexploração da mão de obra. Esse projeto não foi bem-sucedido porque não teve adesão da burguesia nacional. Sobre esse tema, é importante destacar que o período pós-1964

[...] dificilmente se compatibiliza com a imagem de uma revolução econômica burguesa, mas é mais semelhante com o seu oposto, o de uma contra-revolução. Esta talvez seja sua semelhança mais pronunciada com o fascismo, que no fundo é uma combinação de expansão econômica e repressão (OLIVEIRA, 2003, p. 106).

Assim, o golpe de 1964 significa, de certa forma, um rompimento com o projeto nacional-desenvolvimentista.

O Brasil se tornou um ornitorrinco, conforme ilustra Francisco de Oliveira (2003). Altamente urbanizado e com pouca força de trabalho no campo e *agrobusiness* forte, um setor industrial da Segunda Revolução Industrial que vacila perante a Terceira Revolução, molecular-digital ou informática, um setor de serviços diversificado numa ponta, quando conectado às camadas de alta renda, e outro extremamente primitivo, ligado às camadas pobres da sociedade e a um sistema financeiro atrofiado, mas

que se apropria de uma boa parte do PIB em virtude da financeirização e do crescimento da dívida interna.

O ornitorrinco reflete uma sociedade extremamente desigual e constitui economicamente um marco de estagnação (OLIVEIRA, 2003): não é possível permanecer como subdesenvolvido e propiciar as brechas que a segunda Revolução Industrial permitia, mas também não se pode avançar para a Terceira Revolução Industrial porque as bases internas de acumulação são insuficientes.

O controle das despesas públicas como valor fundamental a ser almejado pelo Estado se reflete numa constituição financeira completamente divorciada do projeto de desenvolvimento nacional incorporado na constituição econômica.

Por sua vez, o déficit público continua a existir não mais para garantir o emprego por meio de políticas anticíclicas ou serviços públicos, mas para garantir uma renda mínima ao capital.

Paradoxalmente, o controle de gastos é relativo. As despesas que o Estado tem, por exemplo, com o custo da moeda, ou seja, aquilo que o Poder Executivo gasta para manter o valor do real, fica à margem do orçamento fiscalizado pelo Congresso Nacional.

A constituição invertida é um reflexo da situação de estagnação, semelhante ao ornitorrinco (OLIVEIRA, 2003). Na verdade, “as tentativas de elaborar uma política nacional de desenvolvimento exige a presença ativa e coordenadora do Estado nacional, que desapareceu das considerações governamentais com o neoliberalismo” (BERCOVICI, 2005, p. 66). Todos os governos que assumiram o poder após 1988 se comprometeram, no campo do discurso, a implementar e concretizar a Constituição. Porém, todos eles se inseriram na prática das reformas constitucionais.

Dessa forma, o projeto de desenvolvimento, superação das desigualdades e de avanço nos direitos sociais presentes no texto de 1988 vem sucessivamente sendo relegado.

## **DEVELOPMENT AND CRISIS: THE TRAJECTORY OF THE BRAZILIAN NATIONAL-DEVELOPMENTALISM AND ITS CONSTITUTIONAL REFLECTIONS**

**Abstract:** The paper analyzes the evolution of the Brazilian political and economic ideas and its relation to constitutional law. The national-developmental project began basically in the 1930s and expresses the ideas of Cepal. Economic development would be a way to break up with a historical delay marked by a primarily export-dependent economy, by a deep social inequality and a patrimonialism tradition dating back to the colonial past. This perspective influenced the Brazilian industrialization process, the building of the national State and the construction of social rights. The Constitution of 1988 incorporated some ideas of national developmentalism, with emphasis on the leading role of the State and the economic law, without, however,

failing to be influenced by previous authoritarian period and the historical context of the crisis of the welfare state. The reformist agendas of the 1990s departed from the development project originally enrolled in the constitutional text.

**Keywords:** constitutional law; economic law; nacional-developmentalism.

## Referências

- BASTOS, P. P. Z. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Revista Economia*, v. 7, n. 4, p. 239-275, dez. 2006.
- BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, G. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D.; BINENBOJM, G. (Org.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- BERCOVICI, G. Política econômica e direito econômico. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, n. 1, mar./ago. 2012.
- BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. XLIX, 2006.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea, Inpes, 1988.
- COMPARATO, F. K. O indispensável direito econômico. *Revista dos Tribunais*, n. 353, p. 14-26, 1968.
- COMPARATO, F. K. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil*, ano 25, n. 63, p. 71-79, jul./set. 1986.
- DRAIBE, S. M. 1930-1945: rumo à industrialização e à nova forma do Estado brasileiro. In: DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930-1960*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- DUKES, R. Hugo Sinzheimer and the constitutional function of labour law. In: DAVIDOV, G.; LANGILLE, B. (Org.). *The idea of labour law*. New York: Oxford University Press, 2011.
- FIORI, J. L. *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001a.
- FIORI, J. L. Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001b.
- GRAU, E. R. *A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- HERRERA, C. M. Estado, Constitución y derechos sociales. *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, n. 15, p. 75-92, dic. 2003.
- NEUMANN, F. *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional-socialismo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PAULANI, L. M. A utopia da nação: esperança e desalento. In: PEREIRA, L. C. B.; REGO, J. M. (Org.). *A grande esperança em Celso Furtado*: ensaios em homenagem aos seus 80 anos. São Paulo: Editora 34, 2001.

ROSANVALLON, P. *O liberalismo econômico*: história da idéia de mercado. Bauru: Edusc, 2002.

SAYAD, J. Aspectos políticos do déficit público. In: POMERANZ, L.; MIGLIOLI, J.; LIMA, G. T. (Org.). *Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo*: homenagem a M. Kalecki. São Paulo: Edusp, 2001.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.