

**UNIVERSIDADE PREBITERIANA MACKENZIE**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM**

**DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO**

**FERNANDA MONTENEGRO DE MENEZES**

**A DEMOCRACIA ECONÔMICA NO  
CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO**

São Paulo  
2010

FERNANDA MONTENEGRO DE MENEZES

# **A DEMOCRACIA ECONÔMICA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Monica Herman Salem Caggiano

São Paulo  
2010

M543d Menezes, Fernanda Montenegro de  
A democracia econômica no constitucionalismo brasileiro /  
Fernanda Montenegro de Menezes. – São Paulo, 2010.  
206 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) –  
Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010  
Orientador: Monica Herman Salem Caggiano  
Bibliografia: f. 191-206.

1. Democracia. 2. Economia. 3. Democracia econômica  
4. Mercado. I. Título.

341.378

FERNANDA MONTENEGRO DE MENEZES

# **A DEMOCRACIA ECONÔMICA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovada em 19 de agosto de 2010.

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Profª Dra. Monica Herman Salem Caggiano – orientadora  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Dircêo Torrecillas Ramos  
Universidade de São Paulo

Ao meu marido, Rubens, dedico este trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, gostaria de registrar minha gratidão à Professora Monica Herman Salem Caggiano, orientadora e incentivadora da minha vida acadêmica, profissional e pessoal, pelo seu carinho, paciência e dedicação, em todos os momentos da minha trajetória. Seus ensinamentos foram imprescindíveis para a elaboração desse trabalho.

Aos Professores Cláudio Salvador Lembo e Dircêo Torrecillas Ramos, pelos valiosos comentários, observações e sugestões apresentados durante a elaboração desta dissertação.

Aos Professores Nina Beatriz Stocco Ranieri e Carlos Vogt, pela confiança e estímulo aos meus estudos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelo incentivo à pesquisa, fundamental para a concretização deste trabalho.

Ao Professor José Carlos de Aquino, pelo cuidadoso trabalho de revisão do texto.

Aos meus queridos pais, Antonio Carlos e Katia, companheiros e presentes em todos os momentos de minha vida, todo o meu agradecimento e amor.

Agradeço, ainda, aos meus familiares, pelo apoio nos meses de elaboração desta monografia: Cezarina Tozzoni de Moraes, Karla Montenegro de Menezes, Luciano Montenegro de Menezes, Juliana Guimarães de Menezes, Renata Montenegro de Menezes e Bruno Pinheiro.

Ao Rubens, que com paciência, serenidade e amor, acompanhou e incentivou todos os momentos de elaboração da pesquisa.

À Deus, que ilumina e acompanha os meus caminhos.

## **RESUMO**

A relação entre democracia e economia é essencial para a compreensão da atual ordem econômica mundial, marcada por processos de integração intensiva das economias nacionais, profunda movimentação de capitais e ampliação do sistema internacional de trocas: a democracia não alcança o êxito desejável sem uma organização econômica que lhe seja propícia. Neste ambiente, a democracia econômica surge como perspectiva da garantia de participação livre e igualitária de todos os agentes econômicos no ambiente de mercado. O modelo econômico descentralizado de mercado e a existência de uma Constituição econômica que garanta a conformação de princípios fundados em uma economia democrática e o exercício dos direitos econômicos e sociais, bem como a atuação do Estado na economia e sua relação com o ente privado, assumem importante papel em defesa de uma democracia econômica possível. A Constituição econômica brasileira de 1988, ao prever os princípios balizadores que regem a ordem econômica nacional, a regulação econômica e mecanismos de combate ao abuso do poder econômico, constitui terreno fértil para o desenvolvimento de uma economia apoiada na democracia. Compatibilizar os preceitos de uma democracia econômica com o ambiente competitivo ditado pelo mercado global é tarefa dos novos mercados que emergem neste início do Século XXI.

Palavras Chave: Democracia, Economia, Democracia Econômica, Mercado.

## **ABSTRACT**

The relationship between democracy and economy is essential to understand the current world economic order, marked by the intensive integration processes for the national economies, wide move of capital stock and expansion of the foreign exchange system. The democracy does not achieve the desirable effect without an economic organization that promotes it. In such environment, the economic democracy arises as a new perspective to assure the free and equal participation of all the economic agents in the market environment. The decentralized economic model of market and the existence of an economic constitution, which assures the conformance to the principles based in a democratic economy, and the exercise of the economic and social rights, as well as the State intervention in the economy and its relationship with the private entity, they all assume an important role to defend a possible economic democracy. The 1988 Brazilian economic constitution, foreseeing the fundamental principles that rule the national economic order, the economic regulation and the mechanisms to combat the abuse of economic power, propitiates the development of an economy based on democracy. Making the principles of an economic democracy compatible with the competitive environment, as dictated by the global market, is the new task of the emerging markets in the beginning of this 21<sup>st</sup> Century.

Keywords: Democracy, Economy, Economic Democracy, Market.



## SUMÁRIO

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                              | <b>11</b> |
| <b>1. A DEMOCRACIA.....</b>                                                         | <b>17</b> |
| 1.1. Definição.....                                                                 | 17        |
| 1.2. Condições de existência.....                                                   | 21        |
| 1.3. Valores Básicos.....                                                           | 24        |
| 1.4. Tipologias.....                                                                | 30        |
| 1.4.1. A democracia e formas de participação no poder.....                          | 32        |
| 1.4.1.1. A democracia direta.....                                                   | 32        |
| 1.4.1.2. A democracia indireta.....                                                 | 34        |
| 1.4.1.3. A democracia semidireta.....                                               | 36        |
| 1.4.2. A democracia e a realização de seus valores básicos.....                     | 37        |
| 1.4.2.1. A democracia liberal.....                                                  | 38        |
| 1.4.2.2. A democracia marxista.....                                                 | 40        |
| 1.4.2.3. A democracia social.....                                                   | 41        |
| 1.4.3. A democracia e seus “subtipos”.....                                          | 42        |
| 1.4.3.1. A democracia econômica.....                                                | 44        |
| <b>2. A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA VIDA ECONÔMICA.....</b>                           | <b>55</b> |
| 2.1. Uma análise preliminar dos Sistemas Econômicos.....                            | 57        |
| 2.2. O Estado liberal mínimo.....                                                   | 61        |
| 2.2.1. O modelo descentralizado de mercado. O <i>free market</i> .....              | 68        |
| 2.2.1.1. O pressuposto psicológico - comportamental: o <i>homo economicus</i> ..... | 70        |
| 2.3. O Estado socialista interventor.....                                           | 73        |
| 2.3.1. O governo não democrático e a economia planificada.....                      | 79        |
| 2.4. O Estado social interventor.....                                               | 84        |
| 2.5. O Estado neoliberal.....                                                       | 90        |
| 2.6. O Estado regulador.....                                                        | 91        |

|                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>3. A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA. ELEMENTOS.....</b>                                       | <b>93</b>  |
| 3.1. Origem e interface com a Constituição Política.....                                 | 95         |
| 3.2. Conceito.....                                                                       | 98         |
| 3.3. Tipologia.....                                                                      | 103        |
| 3.3.1. Constituição econômica material e formal.....                                     | 103        |
| 3.3.1.1. Constituição econômica material: elementos.....                                 | 103        |
| 3.3.1.2. Constituição econômica formal.....                                              | 106        |
| 3.3.1.2.1. O elemento econômico nas declarações e constituições liberais.....            | 108        |
| 3.3.1.2.2. A incorporação das normas de direito econômico nas constituições sociais..... | 111        |
| 3.3.1.2.3. As constituições socialistas.....                                             | 121        |
| <b>4. O CONSTITUCIONALISMO ECONÔMICO NO BRASIL.....</b>                                  | <b>124</b> |
| 4.1. Direitos econômicos nas constituições brasileiras.....                              | 124        |
| 4.1.1. A Constituição do Império de 1824.....                                            | 124        |
| 4.1.2. A Constituição Republicana de 1891.....                                           | 127        |
| 4.1.3. A Constituição Social-corporativa de 1934.....                                    | 130        |
| 4.1.4. A Carta Fascista de 1937.....                                                     | 133        |
| 4.1.5. A Constituição Liberal de 1946.....                                               | 136        |
| 4.1.6. A Constituição de 1967.....                                                       | 139        |
| 4.1.7. A Emenda Constitucional n. 1, de 1969.....                                        | 142        |
| 4.2. A Constituição Econômica brasileira de 1988 .....                                   | 144        |
| 4.2.1. Finalidades e Princípios da Ordem Econômica de 1988.....                          | 146        |
| 4.2.1.1. Soberania Nacional Econômica.....                                               | 147        |
| 4.2.1.2. Livre Iniciativa.....                                                           | 150        |
| 4.2.1.3. Livre Concorrência e Abuso do Poder Econômico.....                              | 152        |
| 4.2.1.3.1. O CADE: função e organização.....                                             | 156        |
| 4.2.1.4. Propriedade Privada.....                                                        | 158        |
| 4.2.1.5. Função Social da Propriedade.....                                               | 159        |
| 4.2.1.6. Defesa do Consumidor.....                                                       | 160        |
| 4.2.1.7. Defesa do Meio Ambiente.....                                                    | 162        |

|                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.2.1.8. Redução das Desigualdades Regionais e Sociais.....                                | 163        |
| 4.2.1.9. Busca pelo Pleno Emprego.....                                                     | 165        |
| 4.2.1.10. Tratamento favorecido às empresas de pequeno porte.....                          | 166        |
| 4.2.2. A participação do Estado na Economia.....                                           | 167        |
| 4.2.2.1. A exploração direta da atividade econômica pelo Estado.....                       | 167        |
| 4.2.2.1.1. Monopólios.....                                                                 | 172        |
| 4.2.2.2. A atuação do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica..... | 174        |
| 4.2.3. Democracia e economia no cenário da Constituição brasileira de 1988.....            | 181        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                      | <b>186</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>                                                                   | <b>191</b> |

## INTRODUÇÃO

Marcado por processos de integração intensiva das economias nacionais, profunda movimentação de capitais e ampliação do sistema internacional de trocas, a economia mundial de hoje proclama por um equilíbrio de forças. A par dos efeitos benéficos da globalização, os crescentes conflitos e desigualdades sociais e econômicas intensificam debates e demonstram a importância de se desenvolverem estudos focados em torno do fenômeno econômico.

Nesse ambiente, a relação entre democracia e economia, objeto de exame por diversos estudiosos do tema, torna-se essencial para a compreensão da atual dinâmica econômica: a democracia não alcança o êxito desejável sem uma organização econômica que lhe seja propícia. O bloco de direitos econômicos de uma Constituição, portanto, deve refletir o entendimento de que as normas e princípios ali contidos derivam da evolução histórica dos pressupostos democráticos. Dessa forma, importante se faz a análise do ambiente e dos fatores de equilíbrio que asseguram a democracia econômica.

Na trajetória histórica do constitucionalismo econômico, constatou-se que o liberalismo extremado gera distorções e anomalias econômicas prejudiciais aos interesses gerais. Sim, porque no ambiente econômico desprovido de regras mínimas de conduta, a história demonstrou que os “mais poderosos” acabam abusando do poder econômico que conquistaram, intimidando o progresso dos mais vulneráveis. Por outro lado, o estudo da trajetória das normas de regulação econômica vai demonstrar que o excesso de regulação estatal na atividade privada gera um engessamento deletério do progresso, sem falar na fragilidade da eficácia normativa, já que a restrição exagerada da liberdade inexoravelmente precipita o rompimento. A história constitucional demonstrou, por exemplo, que poucas constituições de inspiração fortemente marxista resistiram, no tempo, à pressão pela liberdade econômica e o excesso de planificação pode ser tão nocivo como nociva também é a ausência de qualquer regulação ou orientação programática.

Nessa esteira, o governo democrático da economia deverá encontrar alternativas para assegurar o equilíbrio econômico e preservar as liberdades individuais, reprimindo o abuso do poder econômico e atuando na regulação da atividade econômica, por meio das funções de fiscalização, incentivo e planejamento como forma de atuação do Estado na condução de políticas públicas democraticamente estabelecidas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ATHIAS, Jorge Alex Nunes. *Globalização e Ordem Econômica Constitucional* in MAUÉS, Antonio G. Moreira (Org.). *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 110.

Preocupando-se com a equalização das condições e oportunidades econômicas e contribuindo, em especial, para a efetivação dos direitos do “cidadão econômico”, o estudo da democracia econômica deverá conter, necessariamente, subsídios para a compreensão dos principais problemas enfrentados por especialistas para o aperfeiçoamento de um governo democrático da economia.

Com o advento da democracia econômica, torna-se iminente a perspectiva da garantia da participação livre e igualitária de todos os agentes econômicos no ambiente de mercado. Surge, portanto, um modelo que passa a dominar e exigir do mercado a presença de princípios norteadores que garantam o desenvolvimento, a qualidade de vida e o bem-estar do cidadão, a exemplo da livre concorrência, livre iniciativa, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, dentre outros.

Em ambiente doméstico, a análise dos fatores que garantem a preservação da democracia não dispensará o exame do movimento histórico dos direitos econômicos nas constituições brasileiras e dos principais elementos que norteiam e que democratizam o desenho da Constituição econômica brasileira de 1988.

O presente trabalho possui quatro capítulos: o primeiro capítulo, intitulado “A Democracia”, trata fundamentalmente do conceito e das diversas tipologias utilizadas para o componente democrático, especialmente, o exame da definição e dos principais fatores condicionantes de uma Democracia econômica; o segundo capítulo, denominado “A participação do Estado na vida econômica”, busca tratar dos diferentes tipos de atuação do Estado no domínio econômico – Estado liberal, social, socialista e neoliberal – e sua relação com o modelo econômico adotado; o terceiro capítulo, designado de “A Constituição Econômica. Elementos”, descreve a origem, o conceito, os tipos e o tratamento da ordem econômica nas principais declarações de direitos e constituições liberais, sociais e socialistas; e o quarto capítulo “O Constitucionalismo econômico no Brasil”, dedicado a focar os estudos na evolução histórica dos direitos econômicos nas constituições brasileiras e, em especial, na atual Constituição de 1988, quanto ao tratamento de seus princípios e finalidades, as hipóteses de participação do Estado na economia e a relação entre democracia e economia no âmbito do ambiente de mercado.

De fato, não há como falar em democracia econômica sem que se proceda à análise das diversas acepções de democracia, suas condições de existência, valores básicos e as diferentes tipologias que vêm atingindo o quadro democrático. Dessa forma, o resultado do

exame permitirá o estudo das principais definições do termo “democracia econômica” e de seus pressupostos, sem os quais não será possível conceber uma economia democrática.

Nesse mesmo contexto, a participação do Estado na vida econômica trará subsídios para a relação entre a democracia econômica e os modelos econômicos centralizado e descentralizado de mercado, a partir da fixação dos contornos do comportamento do ente público na economia dos diversos Estados apresentados: o liberal, o social, o socialista e o neoliberal. O Estado regulador, que intervém na economia de forma indireta e global e sua relação com as aspirações econômicas democráticas, será objeto de análise ao final desse segundo capítulo.

Dando início ao tratamento do conceito e elementos que caracterizam uma Constituição econômica fundamentada na democracia, merecerá destaque o estudo do elemento econômico nas declarações e constituições liberais, sociais e socialistas, como forma de compreender os fenômenos precedentes e a evolução do movimento de constitucionalização dos direitos econômicos a partir do início do século XX. Pretende-se esclarecer, também, a distinção feita por parte da doutrina entre constituição econômica formal e material, tal qual se dá com referência à Constituição Política, com o objetivo de melhor compreender as regras jurídicas que integram a constituição material, a qual possui conteúdo fundamental para a organização da economia.

Embora o termo “Constituição econômica” tenha surgido pela primeira vez em um dos capítulos da obra “*Première Introduction à la Philosophie Économique*” do fisiocrata Baudeau, somente após a Primeira Grande Guerra é que o conceito ganha maior força. Fundada em ideias democráticas, a nova constituição surge como forma de possibilitar que a existência de condições econômicas permitam ao cidadão efetivamente fazer uso de seus direitos. Assim como a revolução liberal tinha criado a cidadania política, era necessário agora atribuir a todos a cidadania econômica<sup>2</sup>.

O constitucionalismo clássico, que despontou no final do Século XVIII, concebeu a Constituição como modelo de organização dos poderes e de fixação dos direitos e garantias individuais, visando ao estabelecimento de uma organização limitativa ao poder político que servisse para garantir as liberdades individuais. Com efeito, as constituições que pertencem à primeira geração do constitucionalismo e as declarações de direitos que as precederam ou acompanharam, não trouxeram em seu texto normas explicitamente destinadas a disciplinar a

---

<sup>2</sup> Com o advento do Estado moderno, assistiu-se ao crescimento da influência dos agentes econômicos nas decisões políticas. Nesse escaninho, a economia diretamente relacionada com a política passou a exigir um tratamento constitucional adequado à regulamentação da vida econômica.

atividade econômica, reflexo do liberalismo político e econômico da época. Nas palavras de FERREIRA FILHO: “Tal omissão se ajusta perfeitamente ao pensamento econômico liberal, segundo o qual a regra de ouro seria o *laissez faire, laissez passer*, devendo o Estado abster-se de ingerência na órbita econômica. Melhor do que ele, mais sabiamente do que ele, a mão invisível de que fala Adam Smith regularia a economia”<sup>3</sup>. A teoria de Adam Smith, desenvolvida em sua obra *A Riqueza das Nações*, escrita em 1776, configurou “a certidão de nascimento do liberalismo econômico e da drástica redução do papel do Estado, fazendo prevalecer o princípio da iniciativa privada como mola propulsora do desenvolvimento econômico”<sup>4</sup>.

Nas Cartas do final do século XVIII, no entanto, encontravam-se presentes normas de repercussão econômica, a exemplo da Constituição Francesa de 1791, que trouxe em seu bojo o princípio geral de liberdade (art. 4) e a afirmação do direito de propriedade, com sua proteção específica (art. 17). Nesse mesmo sentido, constata-se que, no Século XIX, a fenomenologia econômica passou a ser intensamente marcada pelo pensamento de Karl Marx, que proclamava o trabalho como fonte exclusiva de valor e conclamava à luta de classes, fórmula única a conduzir a classe trabalhadora ao poder e, em atingindo-o, o exerceria pelo tempo necessário para “*socializar a propriedade dos meios de produção e preparar as condições para o advento de uma sociedade sem classes*”<sup>5</sup>.

Inserido no contexto do chamado constitucionalismo social, o início do século XX foi marcado pela promulgação das constituições do México de 1917 e da Alemanha de 1919 (Weimar) que inovaram ao incorporar o fenômeno econômico aos seus textos constitucionais. Resultado da Revolução que se iniciou em 1910, a Constituição mexicana deu amplo destaque aos direitos dos trabalhadores, à função social da propriedade e à reforma agrária. De outro lado, a Constituição de Weimar avançou ao contemplar capítulo específico da “Vida Econômica” (art. 151 a 165) em seu texto, com o propósito de propiciar uma ordem econômica que visava à transformação social, atribuindo aos sindicatos papel central para a execução dessa tarefa.

Esses e outros fenômenos de evolução e constitucionalização dos direitos econômicos e sociais serão necessariamente objeto de análise nesse terceiro capítulo. Dessa forma, propõe-se a reflexão crítica sobre o direito constitucional econômico, desde suas origens até

---

<sup>3</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 03.

<sup>4</sup> CAGGIANO (2007), p. 03.

<sup>5</sup> Idem. Ibidem.

sua implicação contemporânea nos sistemas, associada ao exame de elementos teóricos fundamentais para a compreensão de uma ordem econômica fundada na democracia.

Dando continuidade, o trabalho contemplará o estudo do constitucionalismo econômico no Brasil, que se dará, inicialmente, por meio do exame das normas de direito econômico inseridas nas Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, com o intuito de verificar de que forma a evolução histórica desses direitos contribuiu para o vigente modelo econômico do Brasil.

É certo que a Constituição Econômica de 1988 ostentou claramente a ideia, hoje predominante em todo mundo, de que a economia, em face de sua dimensão social, contribui para a evolução e aperfeiçoamento da democracia, buscando “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170, caput, da Constituição de 1988). Nesse sentido, o texto invoca uma série de princípios que representam a base da atividade econômica democrática brasileira: soberania nacional, propriedade e sua função social, livre concorrência, livre iniciativa, defesa do consumidor e do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca pelo pleno emprego e tratamento favorecido a microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas.

O que se questiona é se hoje se convive ou não com a existência de um mercado em que todos participem efetivamente de forma livre e igualitária, no qual o Estado regulador e seus instrumentos de controle e fiscalização atuam de forma efetiva a coibir eventuais abusos do poder econômico ou quaisquer outros desvios que porventura causem o desequilíbrio das relações entre os agentes no mercado.

Nos últimos tempos, o fenômeno da globalização tem provocado mudanças nas estruturas do mercado. A preocupação é que o exercício de um direito de forma ilimitada poderá influenciar o ambiente econômico democrático, a exemplo do surgimento de monopólios globalizados em virtude do aumento da concorrência, levando à manutenção de uma livre iniciativa extremada.

Não há dúvida de que a democracia econômica impõe ao legislador e aplicador do direito limites e avanços: ao mesmo tempo em que não se pode executar ou julgar determinada atividade ou política econômica contrária ao imposto pelas normas constitucionais, exige-se positivamente o desenvolvimento de ações voltadas à concretização dos princípios e normas previstas na Constituição.



Em vista do acima exposto, em linhas gerais, pretende-se que o trabalho possa contribuir para uma reflexão mais profunda sobre a necessidade de um equilíbrio entre a democracia e os novos mercados que emergem no Século XXI.

## 1. DEMOCRACIA

### 1.1. DEFINIÇÃO

A proposta de conceituar aquilo que se entende por democracia constitui tarefa extremamente complexa<sup>6</sup>, uma vez que, ao longo do tempo, foram acoplados ao termo “*diversos significados, relativos, de fato, a contextos históricos muito diferentes, assim como a ideais muito diferentes*”<sup>7</sup>. Com efeito, o regime democrático ajusta-se em suas variadas nuances às condições de cada povo e às peculiaridades de cada uma das comunidades sociais<sup>8</sup>. Daí a dificuldade de definir, ao certo, o que se entende por democracia. Assim, ressalta Pinto Ferreira a existência de múltiplos conceitos divergentes sobre o que se deva entender por democracia:

“(…) enquanto uma acentuada corrente doutrinária de pensadores salienta que democracia é o império da maioria, já um grupo de doutores do direito e da sociologia pretende que ela é o reino da liberdade, ao mesmo tempo que mestres eminentes do direito público acentuam que o princípio básico do regime democrático é a idéia de igualdade. Conceituações essas que evidentemente contrastam com uma derradeira definição da democracia, dessa vez entendida como uma filosofia de vida”<sup>9</sup>.

No ambiente de profundas e extensas crises atualmente enfrentadas pela humanidade, seria prematuro afirmar que a democracia se fixou nesse ou naquele conceito. Provavelmente, no campo político, ponto de convergência de todos os fatores de crise, a estabilidade seja ainda mais remota<sup>10</sup>. No entanto, será talvez possível assinalar algumas tendências, já sublinhadas por estudiosos do tema.

A confusão terminológica começa na etimologia da palavra e espalha-se em regimes que são e dizem ser democráticos. Assim, o frequente e banalizado emprego do termo democracia

---

<sup>6</sup> Em relação à complexidade do estudo da democracia, interessante destacar os ensinamentos de HAURIUO: “quando se aborda o estudo da democracia, a humildade, na investigação e sobretudo nas conclusões, deve guiar nosso caminho. A este propósito, é necessário meditar a reflexão de Alain: ‘conheço alguns bons espíritos que tratam de definir a democracia. Eu trabalhei muito sobre isso, sem chegar a dizer outra coisa que ‘pobrezas’, as quais na melhor das hipóteses não resistem a uma severa crítica (Politique, 1962, p. 9). HAURIUO, André. *Derecho Constitucional y Instituciones Políticas*, p. 375, nota 1 *apud* RAMOS (1988), p. 37.

<sup>7</sup> SARTORI (1994), p. 34.

<sup>8</sup> Conforme os ensinamentos de FERREIRA FILHO, hoje, ao lado de muitas outras tipologias, é comumente aceita a diferenciação entre três regimes: o democrático, o totalitário e o autoritário. O primeiro, caracterizado pela livre formulação das preferências políticas, prevalecendo-se as liberdades básicas do indivíduo, com o objetivo de propiciar a disputa entre líderes e partidos, a fim de alcançar o poder por meios não violentos. O segundo, marcado por uma ideologia oficial, um partido único, de massa, que detém e controla o poder e que não pode ser destituído por meios pacíficos ou institucionalizados. Por último, o autoritarismo que se apresenta através de um limitado pluralismo político, ausente uma ideologia elaborada, exercendo o grupo governante o poder dentro de limites mal definidos. FERREIRA FILHO (2009), p. 79.

<sup>9</sup> PINTO FERREIRA (1962), p. 129.

<sup>10</sup> AZAMBUJA (2001), p. 219.

deve ser observado de forma criteriosa, uma vez que sua utilização nem sempre reflete ambientes que se coadunam com a vontade soberana do povo<sup>11</sup>. Conforme assegura FERREIRA FILHO, pode-se afirmar que nos dias de hoje a democracia é unanimidade<sup>12</sup>. A principal razão atribuída a essa unanimidade advém não só do fato de se aceitar como legítimo o governo do povo em prol do interesse geral, como decorre da própria incerteza e obscuridade que envolvem o conceito desse vocábulo. Reforça, portanto, o autor que todos os governos e todos os povos pretendem ser democráticos, declarando-se pela democracia e, não raro, se entredevorando por ela.

Em que pesem os problemas enfrentados, verifica-se, efetivamente, que a importância de se determinar o conceito advém do fato de que comportamento político do homem depende de sua ideia do que é, pode ser e deve ser a democracia. Como bem anota SARTORI, é legítima a preocupação de bem definir a essência de um regime democrático:

“en el análisis final nuestra conducta política depende de la idea que tengamos sobre lo que es la democracia, lo que puede ser y lo que debería ser. Cuando afirmamos que un sistema político es más o menos democrático que otro, nuestra evaluación depende de lo que consideramos que es una verdadera democracia. Igualmente, cuando decidimos ‘este no es democrático’ o ‘aquí no hay democracia’ el aserto y el comportamiento resultante presuponen una definición, si no explícita, implícita. (...). Mi argumentación básica, por tanto, es que si se define incorrectamente (por sus definidores) la democracia, a largo plazo corremos todos el peligro de rechazar algo que no hemos identificado apropiadamente y de recibir a cambio algo que no quisiéramos en modo alguno”<sup>13</sup>.

A palavra democracia vem do grego (*demos*, povo; *kratos*, poder) e significa poder do povo<sup>14</sup>. Os historiadores atribuem a Heródoto o emprego pioneiro do termo “democracia”, ao definir os contornos de uma comunidade política dirigida pelo *demos*, ou por muitos, em contraposição à monarquia e à oligarquia<sup>15</sup>. Tanto Heródoto quanto Aristóteles definiram Democracia como um governo de muitos, tendo, como espinha dorsal, o elemento básico da cidadania de base igualitária: a igualdade política. Embora esquecido por longo tempo, é no

<sup>11</sup> Diante dos ideais preponderantes na Europa do Século XVIII, consolidou-se a idéia do Estado Democrático de Direito como o ideal supremo, de forma que nenhum sistema e nenhum governante, mesmo quando patentemente autoritários, admitem que não sejam democráticos. DALLARI (2009), p. 150.

<sup>12</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 100-101.

<sup>13</sup> SARTORI (1987), p. 32-33.

<sup>14</sup> Segundo RENATO JANINE RIBEIRO, democracia não quer dizer governo pelo povo. Nesse sentido, justifica que pode estar no governo um grupo ou uma pessoa, e ainda tratar-se de uma democracia – desde que o poder seja do povo. “O fundamental é que o povo escolha o indivíduo ou grupo que governa, e que controle como ele governa”. RIBEIRO (2002), p. 08.

<sup>15</sup> Baseando-se nos ensinamentos de Marcel Prélôt, CAGGIANO esclarece que a “Antiguidade reservou a Heródoto o título de *Père de l’histoire*, mas que a doutrina contemporânea o considera também como o *Pai da Política* em virtude de sua contribuição no que toca as tipologias de governo”. CAGGIANO (1995), p. 35. Toda a história do pensamento político está atravessada pela disputa em torno da melhor forma de governo, iniciada em discussão referida por Heródoto (Histórias, III, §§ 80-82) entre três personagens persas: Otane, Magabizo e Dario. O debate girava em torno da melhor forma de governo a ser instaurado na Pérsia após a morte de Cambise. BOBBIO (1986), p. 137.

período moderno que o princípio democrático ganha notoriedade, propagando-se com grande intensidade como forma de oposição à estrutura feudal e continuando, desde então, a propagar-se pelos vocabulários político e jurídico.

Uma das mais famosas definições de democracia é aquela formulada por ABRAHAM LINCOLN, no discurso de Gettysburg, de 19 de novembro de 1863, que se resume nos seguintes termos: “*a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo*”. O conteúdo desse registro, visivelmente, aproxima-se da receita oferecida por MONTESQUIEU em sua ilustre obra “O Espírito das Leis”: “*quando, numa república, o povo como um todo possui o poder soberano, trata-se de uma Democracia*”.

Utilizando-se do conceito clássico de Lincoln, AFONSO DA SILVA admite que democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo e há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo<sup>16</sup>. Trata-se de um processo de convivência, vez que além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida a ser identificado nas relações de respeito e tolerância entre a sociedade. De outra forma, baseando-se nas condições de existência de todo e qualquer regime democrático, DARCY AZAMBUJA propõe que democracia é “o sistema político em que, para promover o bem público, uma Constituição assegura os direitos fundamentais, a eleição periódica dos governantes por sufrágio universal, a divisão e limitação dos poderes e a pluralidade dos partidos”<sup>17</sup>.

Uma definição mínima de democracia é também apresentada por BOBBIO<sup>18</sup>: contraposta a todas as formas de governo autocrático, é caracterizada por um conjunto de regras primárias ou fundamentais que estabelecem quem está incumbido a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos, com previsão e facilitação de participação, a mais ampla possível, dos interessados. Para o autor, os protagonistas da vida política numa sociedade democrática são os grupos – e não os indivíduos -, que com opiniões contrapostas e correntes possuem relativa autonomia diante do poder central.

Com efeito, a democracia representa, na vastidão dos séculos, um sonho acalentado pela humanidade, transmitido de geração em geração, assinalando a marcha para a liberdade e a justiça social. Nesse sentido são os ensinamentos de PINTO FERREIRA:

“A democracia não é uma classe, nem uma facção, nem um privilégio; é a nação proprietária do governo, o direito de escolha dos representantes populares, o poder organizado da opinião nacional (...) Ela surgiu como uma força histórica, uma força revolucionária, que foi dinamitando aqueles velhos preconceitos dos tabus e do

<sup>16</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 126.

<sup>17</sup> AZAMBUJA (2001), p. 331.

<sup>18</sup> BOBBIO (2000), p. 30-31.

feudalismo com sua tirania econômica e social, e construiu por isso mesmo uma fase nova da civilização”<sup>19</sup>.

Nesse quadro de intensos debates e de procura por diferentes classificações e conceituações do que vem a ser democracia, registre-se a importância da proposta de ROBERT DAHL para os governos democráticos contemporâneos. O ilustre autor entende que o termo democracia representa algo ideal, jamais atingido nos últimos séculos e, por isso, não deve ser utilizado para designar aproximações imperfeitas do ideal, como a denominada *Poliarquia*, ou o governo de muitos<sup>20</sup>. Registre-se, portanto, o seu descrédito em relação à possibilidade de identificação de verdadeiras democracias.

Assim, a complexidade em definir o que é democracia em face da amplitude que lhe é conferida é questão bastante abordada na doutrina. De fato, inexistente significado absoluto para a palavra, em razão da impossibilidade de compreensão estática e abstrata do conceito dada a sua característica histórica<sup>21</sup>. A razão para tal assertiva é simples: o princípio democrático é processo dinâmico e contínuo, irredutível a qualquer vinculação do processo político a determinadas pessoas e inerente a uma sociedade que confere aos seus cidadãos a possibilidade de desenvolvimento e liberdade de participação crítica no processo político, em condições de plena igualdade econômica, política e social<sup>22</sup>.

Assim, não se pode falar em definição dotada de maior legitimidade ou exatidão diante dos vastos conceitos de democracia, já que devem ser compreendidos quando inseridos em determinados períodos históricos dotados de peculiaridades no que tange às características políticas, econômicas e sociais de cada sociedade. Em que pese ser ineficaz a busca por uma melhor aceção do termo democracia, evidencia-se que alguns pontos mínimos podem ser identificados para o estudo do elemento democrático. Na forma democrática de governo, deve-se garantir ao povo a soberania de suas decisões sobre todos os assuntos relacionados à nação.

---

<sup>19</sup> PINTO FERREIRA (2002), p. 76.

<sup>20</sup> DAHL (1973), p. 9.

<sup>21</sup> Sobre sua característica histórica, ressalta SARTORI que “todos os termos que entram significativamente nas definições de democracia foram modelados pela experiência e refletem o que aprendemos enquanto experimentadores ao longo da história. Argumentativamente, há muitas democracias possíveis, isto é, logicamente concebíveis; mas não há muitas historicamente possíveis”. SARTORI (1994), p. 18.

<sup>22</sup> CANOTILHO (2003), p. 289.

## 1.2. CONDIÇÕES DE EXISTÊNCIA

A democracia compreende um sistema de organização política em que a direção geral dos interesses coletivos compete à maioria do povo, segundo convenções e normas jurídicas que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na formação do governo. Tal assertiva se traduz na formulação clássica de que “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”.

Conforme aponta KARL LOEWENSTEIN, a democracia relaciona-se com a *configuração triangular do poder*<sup>23</sup> e o princípio democrático fundamenta-se na existência de três pilares: Parlamento, Governo e Povo, elementos inscritos num círculo dominado pela ideia de que todo o poder emana do povo. O governo e o parlamento devem atuar, assim, em consonância com a vontade do povo e eleições livres e honestas devem coroar o clima no qual irão competir as ideologias e as forças sociais que as promovem.

Uma síntese de três importantes elementos passou a nortear os Estados, como exigências da democracia: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos<sup>24</sup>. Como bem anota AFONSO DA SILVA, o governo democrático apóia-se sobre dois princípios fundamentais, que lhe dão essência conceitual:

“a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação. As técnicas que a democracia usa para caracterizar esses princípios tem variado, e certamente continuarão a variar, com a evolução do processo histórico, predominando, no momento, as técnicas eleitorais com suas instituições e o sistema de partidos políticos, como instrumentos de expressão e coordenação da vontade popular”<sup>25</sup>.

Nessa esteira, com propriedade, esboça MAURICE DUVERGER<sup>26</sup> o conceito democrático consignando que seu traço essencial repousa na teoria da soberania popular, o que implica a escolha dos governantes por meio de eleições, relativamente simples e sinceras,

<sup>23</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: ed. Ariel, 1976, *apud* CAGGIANO (1995), p. 38.

<sup>24</sup> DALLARI (2009), p. 150-151. A supremacia da vontade popular introduziu os problemas da participação popular no governo, suscitando sérias controvérsias quanto à representatividade, extensão do direito ao sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários. A preservação da liberdade deve ser entendida como poder de fazer “tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado”. A igualdade de direitos prevalece como proibição na distinção no gozo de direitos, seja por motivos econômicos, seja pela discriminação entre classes sociais.

<sup>25</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 131.

<sup>26</sup> DUVERGER (1970), p. 53.

adotando-se o sufrágio universal<sup>27</sup>. A participação da sociedade no processo democrático garante a primazia da soberania popular - poder supremo e independente -, segundo a qual o povo é origem e fim de todo o poder.

Interessante destacar os requisitos elencados por BOBBIO para a consagração de uma democracia, considerando três condições que devem estar simultaneamente presentes: 1) “a atribuição de um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas”; 2) a existência da “regra da maioria”; e 3) a condição de que “aqueles que são chamados a decidir ou eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”, sendo fundamental para essa terceira condição, a realização dos denominados direitos de liberdade, ou seja, os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal. Conclui o autor que “a prova histórica dessa interdependência (Estado democrático e Estado liberal) está no fato de que Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos”<sup>28</sup>.

Pode-se elencar não só os direitos de liberdade, mas todo o complexo dos direitos fundamentais. Nesse escaninho, a democracia também pode ser considerada um ambiente, de ordem constitucional, que se baseia no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana, tendo por principal tarefa examinar e difundir as conquistas da civilização, bem como estabelecer, dentro dos limites da inteligência, os meios pelos quais essas conquistas podem contribuir para uma vida digna na comunidade. Os objetivos da democracia são, em suma, eliminar o pauperismo, a insegurança, o desemprego, estabelecer padrões básicos para uma vida digna e assegurar o respeito aos direitos humanos.

Complementarmente, interessante destacar que AZAMBUJA ao tecer considerações sobre as condições de existência de um regime democrático, declara ser imprescindível: uma Constituição, como elemento indispensável à ordem e à estabilidade política e econômica, os direitos individuais, periodicidade de eleições, divisão e limitação dos poderes, pluralidade de partidos e consenso geral sobre o regime<sup>29</sup>.

A doutrina, ainda, divide certas condições da democracia em duas categorias: as institucionais, ou seja, aquelas essenciais na disciplina do exercício do poder, presentes instrumentos jurídicos adequados para sua implantação, e as instrumentais, que são

---

<sup>27</sup> A soberania popular das democracias contemporâneas é, conforme demonstrado, exercida pelo instrumento da representação. O governo é, portanto, exercido pelos representantes legítimos do povo. Para Friedrich, a representação política é um processo em que a ação governamental é influenciada por toda a cidadania, com legitimidade concedida por ela, para que se estabeleçam obrigações a todos. FRIEDRICH (1975), p. 16.

<sup>28</sup> BOBBIO (2000), p. 32-33.

<sup>29</sup> AZAMBUJA (2001), p. 331-332.

imprescindíveis ao seu bom funcionamento. As condições institucionais compreendem o estabelecimento do Estado de Direito, a limitação do poder e a garantia judicial como forma de evitar e prevenir abusos e conferir maior segurança jurídica<sup>30</sup>. Em relação às condições instrumentais, destacam-se a necessária existência de um sistema que preserve a formação de uma opinião pública esclarecida e racional, devendo, para tanto, o povo ter livre acesso às informações, podendo usufruir de amplas liberdades, como o direito de reunião e manifestação, adequadas à condução dos negócios públicos, além da necessária presença de um sistema eleitoral adequado a transmitir a vontade do povo e de um sistema de partidos cuja função é preparar e orientar a decisão popular<sup>31</sup>.

Aproximando-se da tentativa de estabelecer as tipologias dos regimes hoje existentes, DAHL elenca oito condições necessárias para a manutenção da conotação democrática, para a consagração de uma verdadeira *Poliarquia*<sup>32</sup>: 1) liberdade de associação, na liberdade de formar ou aderir a organizações; 2) liberdade de expressão do pensamento; 3) direito de voto; 4) direito dos líderes políticos buscarem respaldo popular; 5) direito dos líderes políticos de disputar votos; 6) existência de fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e competitivas e 8) instituições hábeis a assegurar à política governamental ressonância no âmbito do corpo eleitoral.

À luz de todo esse esforço conceitual, verifica-se que a estrutura governamental democrática funda-se, também, no pluralismo político e na ideia da separação dos poderes. Nesse contexto, as prerrogativas dos governantes são limitadas e os governados gozam de liberdades públicas, como a liberdade de opinião, de imprensa, de reunião, de associação e religiosa.

---

<sup>30</sup> FERREIRA FILHO (2001), p.95-141. A ideia central do Estado de Direito consiste em sujeitar o poder, na sua origem, no seu procedimento, no seu alcance e orientação a regras fixas, a regras de direito.

<sup>31</sup> Sobre a análise minuciosa das condições institucionais e instrumentais da democracia, vide FERREIRA FILHO (2001), p. 95-141.

<sup>32</sup> As oito condições para a existência de uma *Poliarquia* transparecem na obra *A preface to democratic theory* de DAHL, publicada em 1956. LIJPHART (2003), p. 69, CAGGIANO (1995), p. 55 e FERREIRA FILHO (2001), p. 27.



### 1.3. VALORES BÁSICOS

A doutrina predominante destaca que a democracia repousa sobre três elementos fundamentais: o princípio da maioria, a igualdade e a liberdade, consideradas verdadeiras pedras angulares do regime democrático<sup>33</sup>.

No caso do princípio da maioria, alguns estudiosos que entendem ser a democracia o governo do povo por meio da maioria, deduzem que o poder reside na massa e torna-se efetivo com a eleição de representantes, devendo a vontade dominante emanar do povo. Tal situação, no entanto, é questionada quando se considera que nem sempre a maioria na composição dos parlamentos reflete, de fato, o interesse geral da maior parcela do povo. Adverte ROBERT MICHELS: “o ideal prático da democracia consiste no auto-governo (*self-government*) das massas, conforme as decisões das assembléias populares. Mas, se é verdade que esse sistema limita a extensão do princípio da delegação, não oferece em troca qualquer garantia contra a formação de um estado maior oligárquico”<sup>34</sup>.

Nessa mesma linha, LIJPHART identifica que o modelo majoritário, muitas vezes, concentra o poder político nas mãos de uma pequena maioria ou de uma maioria simples (*plurality*), em vez de uma maioria absoluta. Com efeito, dentre as diversas formas de manifestação ou organização democrática, o autor elucida o que considera os dois modelos básicos de democracia: o consensual, em que prevalece a vontade de maior número de pessoas, e a majoritária, na qual prevalece a vontade da “maioria”. A diferença apresentada pelo autor fica clara quando ele argumenta que, ao contrário do modelo majoritário, o modelo consensual procura compartilhar, dispersar e limitar o poder”<sup>35</sup>.

A igualdade representa um dos pilares que sustentam a teoria democrática: originou-se e desenvolveu-se a partir da democracia, estendendo suas raízes à antiga Grécia, onde foi objeto de estudos filosóficos de Heródoto, Péricles, Eurípedes e, particularmente, de Aristóteles, que lhe conferiu maior amplitude<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Aristóteles não declara que a igualdade e a liberdade sejam princípios da democracia e sim valores ou fundamentos dela. AFONSO DA SILVA (2010), p. 129.

<sup>34</sup> MICHELS (1982), p. 17.

<sup>35</sup> LIJPHART (2003), p. 17-18.

<sup>36</sup> Heródoto é enfático no seu contraste entre o governo irresponsável e a *isonomia* grega, ou seja, igualdade de todos perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza. A *isotimia* grega ou igual respeito para todos e livre acesso dos cidadãos ao exercício das funções públicas, e a *isegoria* ou igual manifestação da palavra, junto com a ideia da “igualdade de oportunidade”, eram princípios do liberalismo de Péricles. Mesmo na filosofia política de Cícero, na idade Romana, identifica-se manifestação objetiva do conceito racionalista de igualdade. PINTO FERREIRA (1971), p. 184.

O Estado antigo, no entanto, não chegou a praticar o princípio da igualdade, já que as próprias repúblicas gregas e romanas dos tempos clássicos admitiam a divisão da sociedade em castas e toleravam a escravidão. Da mesma forma, sempre esteve baseado nas desigualdades sociais e, assim, procedeu-se na Renascença e nos Tempos Modernos até a deflagração da Revolução Francesa<sup>37</sup>.

HAROLD LASKI, em seu trabalho sobre “Democracia” publicado na *Encyclopaedia of the social sciences* declara justamente que a igualdade aponta para a trajetória da essência da democracia: “That notion of equality points the way to the essence of democratic idea”<sup>38</sup>. Assim, a democracia representaria, sobretudo, uma técnica da igualdade, necessária à proteção dos desiguais socialmente.

No sentido formal, a igualdade jurídica, característica dos movimentos liberais dos séculos XVIII e XIX, consiste na observância dos ditames da lei, dos atos administrativos e judiciários, estendendo-se sua amplitude a entidades autárquicas ou paraestatais e também empresas, associações e estabelecimentos particulares. No entanto, o conceito individualista da igualdade, estritamente jurídico e formal, revelou-se ineficiente e falho, em vista da abstração das reais desigualdades e orientação de neutralidade estatal em face dos problemas econômicos e sociais, contribuindo para a decadência do Estado Liberal.

Assim, de fato, representando a essência da teoria democrática, a igualdade deve ser compreendida como uma igualdade material ou substancial, realizada não só formalmente no campo jurídico, como também ampliando as suas dimensões à vida social, cultural e econômica<sup>39</sup>. No entanto, conforme os ensinamentos de MALUF, a igualdade material é praticamente inconcebível, já que, na prática, os indivíduos são humanamente desiguais. Daí a ideia de que, na ordem natural das desigualdades, “o princípio da isonomia só pode ser entendido racionalmente, no sentido de promover, tanto quanto possível, uma igualização formal das desigualdades materiais. Cabe ao Estado levar em conta todas as desigualdades humanas e sociais e *tratar desigualmente os seres desiguais, na proporção que se desiguam, para igualá-los no campo jurídico*”<sup>40</sup>.

Desse modo, a forma correta de se aplicar a igualdade seria tomar por ponto de partida a desigualdade, isto é, diante da desigualdade entre os destinatários da norma, impor-se-ia a igualdade. Nesse sentido, são as palavras de MANGABEIRA em sua célebre *Oração do Paraninfo*:

<sup>37</sup> MALUF (1995), p. 281.

<sup>38</sup> PINTO FERREIRA (2002), p. 79.

<sup>39</sup> PINTO FERREIRA (1962), p. 133.

<sup>40</sup> MALUF (1995), p. 284.

“a igualdade perante a lei não basta para resolver as contradições criadas pela produção capitalista. O essencial é igual oportunidade para a consecução dos objetivos da pessoa humana. E para igual oportunidade é preciso igual condição. Igual oportunidade e igual condição entre homens desiguais pela capacidade pessoal de ação e direção. Porque a igualdade social não importa nem pressupõe um nivelamento entre homens naturalmente desiguais. O que ela estabelece é a supressão das desigualdades artificiais criadas pelos privilégios da riqueza, numa sociedade em que o trabalho é social, e conseqüentemente social a produção, mas o lucro é individual e pertence exclusivamente a alguns”<sup>41</sup>.

A progressão histórica da igualdade pode ser considerada sob quatro tipos: a igualdade jurídico-política, a igualdade social, a igualdade de oportunidade e a igualdade econômica, apresentando-se essa última como a maior reivindicação da atualidade<sup>42</sup>. O padrão mínimo de vida econômica traduz a importância que a quarta categoria de igualdades traz em relação às demais: não basta haver direitos políticos e sociais iguais, é preciso que haja condições materiais favoráveis para que o homem exerça as franquias democráticas.

Por outro lado, assim como a igualdade, a liberdade também constituiu uma das pedras angulares da democracia, representando o ideal a ser traçado por todo e qualquer regime dessa natureza. Para Kelsen, a democracia é sobretudo um caminho: o da progressão para a liberdade<sup>43</sup>.

Remontando às definições de liberdade política formuladas no século XVIII, MONTESQUIEU no capítulo II, do livro XII, do *Espírito das Leis*, intitulado precisamente “O que é liberdade?”, define liberdade como “o direito de fazer tudo aquilo que as leis permitem”, ou seja, livre é aquele que pode fazer tudo o que quer dentro dos limites legais do poder estatal. ROUSSEAU, no capítulo VIII, do livro I, do *Contrato Social*, intitulado “Do Estado Civil”, define que “a obediência da lei que nós mesmos nos prescrevemos é a liberdade”<sup>44</sup>.

O conceito de liberdade pode ser expresso como a possibilidade de coordenação consciente dos meios necessários à realização pessoal. Nas palavras de AFONSO DA SILVA:

“Nessa noção, encontramos todos os elementos objetivos e subjetivos necessários à idéia de liberdade; é poder de atuação sem deixar de ser resistência à opressão; não se dirige contra, mas em busca, em perseguição de alguma coisa, que é a felicidade pessoal, que é subjetiva e circunstancial, pondo a liberdade, pelo seu fim, em harmonia com a consciência de cada um, com o interesse do agente. Tudo que impedir aquela possibilidade de coordenação dos meios é contrário à liberdade”<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> MANGABEIRA (1984), p. 98. O autor prossegue na afirmação de que “não basta a igualdade perante a lei. É preciso igualdade de oportunidade. E igual oportunidade implica igual condição”. Idem.

<sup>42</sup> SARTORI (1994), p. 117 e 134. Destacam-se outras classificações, como a preconizada pelo ilustre autor SAHID MALUF, que adota o conceito racional de igualdade, dividindo-o também em quatro categorias: a) igualdade jurídica; b) igualdade de sufrágio; c) igualdade de oportunidade e igualdade econômica. MALUF (1995), p. 284.

<sup>43</sup> BONAVIDES (2006), p. 287.

<sup>44</sup> ROUSSEAU (2008), p. 38.

<sup>45</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 233.

Deve ser compreendida sob o aspecto positivo, ou seja, a liberdade como participação dos cidadãos nos negócios públicos<sup>46</sup> e sob a feição negativa, isto é, como liberdade-autonomia do homem, a qual impede o avanço do poder político sobre os direitos individuais. E é nesse sentido que LÉON DUGUIT, em seu *Traité de Droit Constitutionnel*, define de forma notável, precisa e clara o que vem a ser liberdade, considerando seu conceito positivo e negativo: “é o poder que pertence a todo individuo de exercer e desenvolver sua atividade física, intelectual e moral, sem que o Estado lhe possa determinar outras restrições, senão as necessárias para proteger a liberdade de todos”<sup>47</sup>.

NORBERTO BOBBIO traz uma definição analítica da liberdade, dividindo-a primeiramente, em dois conceitos principais: a “liberdade liberal”, como a faculdade de cumprir ou não cumprir determinadas ações e a liberdade “democrática”, caracterizada pela “autonomia”, pela vontade do individuo<sup>48</sup>. Reconhece-se, portanto, a dicotomia entre as esferas do agir e do querer como as pertinentes para distinguir os diferentes significados descritivos de liberdade:

“O primeiro significado é aquele recorrente na doutrina liberal clássica, segundo a qual “ser livre” significa gozar de uma esfera de ação, mais ou menos ampla, não controlada pelos órgãos do poder estatal. O segundo significado é aquele utilizado pela doutrina democrática, segundo a qual “ser livre” não significa não haver leis, mas criar leis para si mesmo. De fato, denomina-se “liberal” aquele que persegue o fim de ampliar cada vez mais a esfera das ações não-impedidas, enquanto se denomina “democrata” aquele que tende a aumentar o número de ações reguladas mediante processos de auto-regulamentação. Donde “Estado liberal” é aquele no qual a ingerência do poder público é o mais restrita possível; “democrático”, aquele no qual são mais numerosos os órgãos de autogoverno”<sup>49</sup>.

A diferença entre o significado de liberdade, para as doutrinas liberais e democráticas, portanto, reside no fato de que a primeira tende a ampliar a esfera de autodeterminação individual, restringindo ao máximo possível a esfera do poder coletivo, enquanto a segunda tende a ampliar a esfera de autodeterminação coletiva, restringindo ao máximo possível a regulamentação do tipo individual. O fundamento liberal considera o problema da liberdade

<sup>46</sup> LASKI, em sua obra *Liberty*, acentua o aspecto positivo da liberdade, definindo-a como a afirmação por um indivíduo ou grupo de sua própria essência. Na mesma esteira, HAURIUO, determina que a essência da liberdade política consiste na participação do povo no governo. PINTO FERREIRA (1971), p. 04.

A liberdade, positiva, concreta, reclamada e defendida pelos cidadãos, pode ser dividida em liberdade política e liberdade civil. A liberdade política consiste no direito de escolher os governantes e a liberdade civil, mais ampla, compreende os direitos individuais, como a liberdade de religião, associação, locomoção etc. AZAMBUJA (2001), p. 239-40.

<sup>47</sup> LÉON DUGUIT (1926), p. 594 e PINTO FERREIRA (1971), p. 05.

<sup>48</sup> Posteriormente, o autor acrescentou ao conceito mais um tipo de liberdade: a “liberdade positiva”, que concede ao indivíduo a capacidade jurídica ou material ou o poder positivo para fazer concretamente aquilo que a liberdade negativa permite fazer. BOBBIO (2000), p. 40-41.

<sup>49</sup> BOBBIO (2000), p. 40-41.

em função do indivíduo isolado e a doutrina democrática em função do indivíduo enquanto partícipe de uma coletividade ou da vontade comum de todos.

Observa-se, assim, que, no Estado moderno, temos uma interação das duas correntes doutrinárias. Hoje, pode-se afirmar que é tarefa dos sistemas liberal-democráticos combinar, simultaneamente, os princípios da liberdade e a igualdade<sup>50</sup>. A democracia é uma consequência histórica do liberalismo: se nem todos os Estados inicialmente liberais podem ser considerados democráticos, a verdade é que todos os Estados democráticos existentes foram originariamente, sobre um aspecto ou outro, considerados liberais<sup>51</sup>.

Conforme os ensinamentos de SARTORI, em suma, “a interação entre o componente liberal e o componente democrático em nossos sistemas pode ser descrita da seguinte forma: o primeiro preocupa-se basicamente com a escravidão política, com a iniciativa individual e com a forma do Estado; o segundo é especialmente sensível ao bem estar, à igualdade e à coesão social (...) estamos diante de dois futuros: uma democracia *dentro* do liberalismo e uma democracia *sem* liberalismo”<sup>52</sup>.

A liberdade, que encontra na democracia vasto campo de expansão, possui diversas frentes de atuação, podendo ser dividida, basicamente, em cinco grandes grupos: 1) liberdade da pessoa física (liberdades de locomoção, de circulação); 2) liberdade de pensamento, com todas as suas liberdades (opinião, religião, informação, artística, comunicação do conhecimento); 3) liberdade de expressão coletiva em suas várias formas (de reunião, de associação); 4) liberdade de ação profissional (livre escolha e de exercício de trabalho, ofício e profissão); 5) liberdade de conteúdo econômico e social (liberdade econômica, livre iniciativa, liberdade de comércio, liberdade ou autonomia contratual, liberdade de ensino, liberdade de trabalho)<sup>53</sup>.

De acordo com DALLARI, os valores que passaram a nortear os Estados democráticos, como verdadeiras condições de existência, podem ser resumidos da seguinte forma: a supremacia da vontade popular, que suscitou controvérsias diante das mais variadas experiências, tanto no que tange à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários; a preservação da liberdade, como poder de um indivíduo dispor de sua pessoas e de seus bens, sem interferência do Estado e, por fim, a

<sup>50</sup> SARTORI (1994), p. 166.

<sup>51</sup> BOBBIO (2000), p. 138.

<sup>52</sup> SARTORI (1994), p. 170. Após desenvolver os pontos de uma democracia *dentro* do liberalismo, SARTORI justifica a tese dos oponentes sobre a democracia *sem* o liberalismo: “a democracia liberal não é uma verdadeira democracia, pois aquela é apenas um simulacro burguês e/ou uma democracia capitalista. Assim, a democracia autêntica espera por nós do outro lado do liberalismo e de suas liberdades enganosas e repressivas”.

<sup>53</sup> Classificação adotada por AFONSO DA SILVA (2010), p. 235.

igualdade de direitos, compreendida como uma proibição de distinção de direitos, em especial, no tocante a questões econômicas e sociais<sup>54</sup>.

Em regimes democráticos, os ideais de liberdade e igualdade permanecem tão atrelados, que difícil seria sua invocação de modo independente. A evolução de ambos os valores, portanto, deve ser conjunta, conforme preleciona PONTES DE MIRANDA:

“liberdade (fundo), igualdade (fundo) e democracia (forma) são três conceitos distintos, precisos, claros. São como três caminhos, três dimensões, pelas quais se anda: sobe-se por uma; por outra, vai-se para todos os lados; pela terceira, marcha-se para frente, ou para trás. Não se pode por uma só linha caminhar pelas três; nem avançar de um ponto, por uma delas, significa avançar pelas três. Cada uma existe independentemente das outras. A evolução tem de se processar nas três. Em certos momentos históricos avança-se mais por uma. Noutras, por umas das outras. A Grã-Bretanha realizou mais liberdade. Os Estados Unidos da América, mais democracia. A Rússia mais igualdade.

(...)

Quem diz democracia, liberdade e maior igualdade refere-se, necessariamente, às três estradas. Estrada larga, subindo, é fusão das três. Mas, ainda aí, não se confundiram as dimensões, isto é, os três conceitos”<sup>55</sup>.

De fato, os gregos consideravam democracia como aquelas formas de governo que garantissem a todos os cidadãos a *isonomia*, a *isotimia*, a *isegoria*, e fizessem da liberdade e da sua observância a base sobre a qual repousava toda a sociedade política<sup>56</sup>. Nesse sentido, é certo que a realização da democracia importa na efetivação desses dois valores fundamentais: igualdade e liberdade. Não pode haver liberdade para todos, sem igualdade para todos. O homem é livre em ambientes em que é assegurada a igualdade entre indivíduos. A liberdade exige, pois, que não haja privilégios de nascimento, seja de origem social, seja de raça, seja de sexo<sup>57</sup>.

Aristóteles, em sua obra “A Política” apresentou, de forma clara, os principais fundamentos do que denominou justiça democrática:

“A justiça democrática consiste na igualdade segundo o número e não segundo o mérito. De tal noção de justiça resulta que a soberania estará necessariamente no povo e que a opinião da maioria deverá ser o fim a conseguir e deverá ser a justiça. (...) Como resultado disso, nas democracias, os pobres são mais poderosos do que os ricos: são em maior número e a autoridade soberana está na maioria. Esse é, pois, um sinal de liberdade que todos os democratas colocam como marca do regime (...). É que a igualdade não consiste em os pobres possuírem mais poder do que os ricos ou serem os únicos detentores da soberania, mas terem todos, uns e outros, por igual, de acordo com o número. Deste modo poderiam considerar que estavam asseguradas na Constituição a igualdade e a liberdade.”<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> DALLARI (2009), p. 150-151.

<sup>55</sup> MIRANDA (2002), p. 220.

<sup>56</sup> BONAVIDES (2006), p. 29.

<sup>57</sup> FERREIRA FILHO (1979), p. 03.

<sup>58</sup> ARISTÓTELES (1998), Livro III (século IV a.C.).

De acordo com o autor, a concepção democrática deveria ajustar-se àquela enunciada, portanto, na Antiguidade clássica: a democracia deve basear-se justamente no rodízio entre a maioria e minoria, e na liberdade, que é, por essência, igualitária. Dessa forma, Aristóteles falava em “liberdade igualitária” sem a qual seria impossível a concretização de um regime democrático<sup>59</sup>.

Importante frisar o registro de FERREIRA FILHO sobre o debate que move a liberdade e a igualdade desde a Revolução Francesa até os dias de hoje. Ao passo que a liberdade sufocou a igualdade de direitos, criando a diversidade de condições e repercutindo no cerceamento da própria liberdade, no sentido contrário, a procura por igualdade de condições repercutiu no empobrecimento da liberdade<sup>60</sup>.

A insuficiência da democracia em realizar esses valores até o momento, no plano concreto, não significa afirmar a insuficiência do regime como um todo, já que conforme afirmado, ela é um conceito histórico, tanto quanto aos valores que busca garantir, o que nem sempre a democracia consegue atingir pacificamente<sup>61</sup>. Por ser o governo do povo, pelo povo e para o povo, só se afirma no embate e na busca incessante pela melhoria das condições de cada comunidade.

De fato, a democracia nomeia uma forma de governo que tem como objetivo assegurar liberdade e igualdade, fixando alguns princípios que ensejam o governo pelo povo. A melhor definição encontrada para o conceito de democracia é, portanto, aquela que considera ser “o governo constitucional das maiorias que, sobre as bases de uma relativa liberdade e igualdade, proporciona ao povo o poder de representação e fiscalização dos negócios públicos”<sup>62</sup>.

#### 1.4. TIPOLOGIAS

Não há como negar, pois, pela ampla variedade de propostas definidoras – cada qual privilegiando um dos elementos empregados na sua conformação final - a dificuldade em conceituar aquilo que se entende por democracia. Conforme verificado, muito diversas são as maneiras de se entender o regime democrático. Igualmente, a vasta gama tipológica da

<sup>59</sup> Em ambiente doméstico, tal noção foi defendida por pensadores como Roberto Lira, Hermes Lima, João Mangabeira e Djacir Menezes. PINTO FERREIRA (1971), p. 06.

<sup>60</sup> FERREIRA FILHO (1979), p. 03.

<sup>61</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 132-133.

<sup>62</sup> PINTO FERREIRA (2002), p. 79.

democracia oferece “categorias de tons e nuances diferenciadas em razão do amálgama que lhe serviu de pauta”<sup>63</sup>.

Assim, vários são os tipos de democracia que a doutrina distingue. Além de tantas outras classificações, inclusive as mais conhecidas que apontam as democracias de acordo com as formas de participação do povo no poder – *democracia direta, indireta e semidireta* -, pode-se falar em *democracia formal, procedimental* ou *universal procedimental* como nos registros de MORLINO, *democracia política, industrial, social e econômica* conforme a tipologia empregada por SARTORI, *democracia liberal, marxista* ou *social* que remete à análise dos valores que as integram (liberdade e igualdade), proposta entre nós por FERREIRA FILHO, e até mesmo em *democracia pelos partidos*, abordada por DUVERGER em sua clássica obra “Os Partidos Políticos”<sup>64</sup>.

Nesse mesmo escaninho, SARTORI oferece algumas das tipologias que vêm atingindo o quadro democrático: a *democracia direta*, exercida diretamente pelo povo; a *democracia eleitoral*, receita que enaltece o poder eleitoral exercido pelo povo por meio da opinião pública e das eleições; a *democracia referendária*, fórmula caracterizada por decisões tomadas pelo povo via referendo popular; a *democracia participativa*, pautada no instrumento de participação e a *democracia consociativa* ou *consociacional*, empregada para designar a ideia de governo de coligação<sup>65</sup>.

Apesar das inúmeras e possíveis tipologias conferidas à democracia, elencar-se-ão na presente pesquisa apenas três delas: aquela que distingue a forma pela qual o povo participa do exercício do poder – *democracia direta, indireta ou semidireta* -; outra que confere ao tipo de democracia a forma diferenciada de realizar seus valores – a *democracia liberal, marxista* ou *social* - e, por fim, aquela que traz consigo conceitos não políticos – a *democracia industrial, social* e, em especial, a *democracia econômica*, foco do presente trabalho.

#### **1.4.1. A DEMOCRACIA E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO NO PODER**

<sup>63</sup> CAGGIANO (1995), p. 54.

<sup>64</sup> Conforme DUVERGER (1970), SARTORI (1987), FERREIRA FILHO (2009), p. 100-104 e CAGGIANO (1995), p. 54.

<sup>65</sup> SARTORI (1987), p. 150 a 293.



De certo, o que dá essência à democracia é o fato de o poder residir no povo<sup>66</sup>. Assim, se a democracia é caracterizada pela detenção do poder pelo povo, a conclusão a que se chega é que os mais diferentes tipos de democracia expressam a forma pela qual o povo participa do poder e, portanto, das decisões de governo. Nesse sentido, em que pese a existência de diversas classificações, de modo geral, verifica-se a presença de dois modelos puros: a fórmula direta, compreendida como aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembléia e a indireta, quando a participação popular ocorre por meio de representantes eleitos – e um misto – a fórmula semidireta que mescla mecanismos de participação direta e de representação.

#### 1.4.1.1. A DEMOCRACIA DIRETA

A democracia direta, compreendida como aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembléia, em consenso quase que pacífico, é “uma reminiscência histórica ou uma curiosidade quase que folclórica”<sup>67</sup>. Isso porque tal modalidade de governo encontrou concretização histórica nas antigas cidades-estado, florescendo, essencialmente, nas sociedades grega e romana dos tempos clássicos<sup>68</sup>.

O modelo ateniense, fonte inspiradora das lições sobre democracia direta, durou cerca de dois séculos, das reformas de Clístenes (509 a.C.) à paz de 322 a. C., “quando Antípatro impôs a transformação das instituições políticas”<sup>69</sup>. Com efeito, as boas condições sociais e econômicas de Atenas coincidiram e contribuíram para o desenvolvimento desse período histórico democrático<sup>70</sup>. Na Assembléia popular, os cidadãos atenienses, assim compreendidos como os homens detentores de certo padrão mínimo de riqueza, excluindo-se

---

<sup>66</sup> Como a democratização o poder é um fenômeno histórico, JOSÉ AFONSO DA SILVA denota o aparecimento de qualificações da democracia, para denotar-lhe nova faceta: democratização do poder político: *democracia política*; democratização do poder social: *democracia social*; democratização do poder econômico: *democracia econômica*. AFONSO DA SILVA (2010), p. 133. O assunto será tratado oportunamente no presente trabalho.

<sup>67</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 83.

<sup>68</sup> CAGGIANO (1987), p. 14. Pode-se afirmar que hoje são reduzidos os espaços de sobrevivência do governo direto. A doutrina faz referência a essas práticas, entendendo que só existe mesmo democracia direta na *Landsgemeinde*, que ainda se encontra em alguns cantões suíços: Glaris, Unterwalden e Appenzell. DALLARI, acompanhando o pensamento de HAURIOU e BURDEAU, esclarece que é facilmente compreensível que tal prática só poderá ocorrer onde o colégio eleitoral seja muito restrito, o que, por si só, já é um motivo suficiente para torná-la inviável no mundo atual. DALLARI (2009), p. 153.

<sup>69</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 83

<sup>70</sup> Em relação à democracia antiga, afirma-se que os atenienses gozavam de liberdade e igualdade. A liberdade era restrita ao ato de votar e ser votado, sem garantias para quaisquer outros direitos e a igualdade dava-se apenas na esfera política. De acordo com AZAMBUJA, as profundas e irremediáveis desigualdades econômicas contribuíram para a decadência e morte da democracia grega. AZAMBUJA (2001), p. 218.

mulheres, escravos e estrangeiros, discutiam e deliberavam sobre os negócios públicos do Estado.

É certo que o governo direto foi considerado por muitos pensadores políticos como viável somente em territórios exíguos e de pequena população, em que fosse possível a reunião da assembléia, com a participação de todos os cidadãos nas decisões políticas do Estado. Conforme assegura AZAMBUJA, diversos fatores contribuíram para o desenvolvimento de um governo democrático na Grécia antiga:

“Várias razões permitiram a forma direta do governo do povo pelo povo nos Estados gregos. Em primeiro lugar, a pequena extensão desses Estados, que eram realmente cidades, o que facilitava a reunião freqüente de todos os cidadãos. Em segundo lugar, o número desses cidadãos era pequeno, pois a maior parte da população era escrava ou não tinha direito de voto. Por fim, os assuntos a resolver eram poucos e de caráter geral, como a paz, a guerra, julgamento de certos crimes, sendo assim acessíveis a todos. Além de que, o cidadão grego, muitos dos quais viviam do trabalho escravo, tinha todo o tempo disponível para participar das assembléias: sua profissão era a de cidadão”<sup>71</sup>.

Admirado por muitos, tal fórmula foi colocada no rol de curiosidades até as revoluções liberais do final do século XVIII<sup>72</sup>.

Publicada em 1762, a célebre obra “O contrato social” de Rousseau acabou por estampar os contornos da democracia direta, como representação perfeita do regime democrático, no qual o cidadão somente estaria subordinado ao povo e nunca a um homem em particular. Nessa concepção, o cidadão não seria governado por um ou por alguns indivíduos, mas pela vontade impessoal do todo, de que faz parte e em cujas deliberações intervém. Nas palavras de FERREIRA FILHO: “Destarte, estando sujeito a todos, cada um não deixaria de estar sujeito a si mesmo, também. Todos seriam, ao mesmo tempo, sujeito e objeto do poder, todos continuariam livres, embora governados pela vontade geral”<sup>73</sup>.

Com efeito, o modelo de Rousseau – que, sem dúvida, esquadrinhou da melhor forma os contornos da teoria política da democracia - acabou por ser considerado inviável também pelo próprio autor: “tomando o termo no rigor da acepção, nunca existiu e nunca existirá verdadeira democracia. É contra a ordem natural que a maioria governe e que a minoria seja governada. É impossível imaginar um povo permanentemente reunido em assembléia para ocupar-se dos assuntos públicos, e percebe-se facilmente que ele não poderia estabelecer para isso comissões sem mudar a forma da administração”. E ainda: “Se houvesse um povo de

<sup>71</sup> AZAMBUJA (2001), p. 222.

<sup>72</sup> Conforme RAMOS (1988), p. 37 e FERREIRA FILHO (2009), p. 83-84.

<sup>73</sup> FERREIRA FILHO (1979), p. 09.

deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém a homens”<sup>74</sup>.

De fato, já se formava, ao tempo de Rousseau, um novo modelo democrático, destinado a territórios vastos e de grande população. Nesse sentido, embora a teoria de Rousseau representasse a mais perfeita racionalização da democracia, o ideal democrático institucionalizou-se sob a forma representativa<sup>75</sup>: o corpo de cidadãos escolhe representantes para, em nome no povo, exercer as funções estatais. O panorama da representação traduz, portanto, a inviabilidade prática da fórmula direta, apresentando-se como uma fatalidade indeclinável dos tempos modernos<sup>76</sup>.

#### 1.4.1.2. A DEMOCRACIA INDIRETA

A democracia indireta é aquela em que o povo, fonte primária do poder, impossibilitado de dirigir os negócios do Estado diretamente, em vista de sua extensão territorial, da complexidade das questões sociais e da densidade demográfica, elege representantes para outorgar-lhes as funções de governo.

O governo representativo implantado pelas revoluções liberais eclodidas no século XVIII teve como base fundamental a teoria de Montesquieu - explanada na clássica obra “O Espírito das Leis” - de que apenas alguns homens detinham a capacidade de tomar decisões e que, por isso, o povo deveria escolher os melhores para representar os demais, e, mais tarde, a contribuição de Siéyès, ao fixar os contornos da teoria representativa em plena Revolução Francesa<sup>77</sup>.

Em vista do interesse de todos, a ideia clássica consubstancia-se no fato de que as decisões devam ser confiadas aos mais capazes, ou seja, aos representantes do povo. Embora muitos dos homens não tenham capacidade para bem decidir sobre os problemas políticos, é certo que todos têm a capacidade de identificar, dentre um vasto elenco de pessoas, aquelas

---

<sup>74</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato Social*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2008, p. 81-82.

<sup>75</sup> AFONSO DA SILVA lembra que nem todo regime representativo é democrático, a exemplo da representação funcional ou profissional e representação corporativa que servem às organizações autoritárias e fascistas. AFONSO DA SILVA (2010), p. 125.

<sup>76</sup> CAGGIANO (1987), p. 14.

<sup>77</sup> Quando de sua implantação, o governo representativo tinha efetivamente um perfil aristocrático, já que a seleção da minoria governante era feita por meio do voto censitário, ou seja, por uma minoria “rica” dentre os demais do povo. Com o advento do sufrágio universal, o governo representativo assumiu um caráter democrático. Sobre o assunto, vide FERREIRA FILHO (2009), p. 85-86.

mais aptas à função de representá-los. Assim, é por intermédio das eleições que o povo deve selecionar tais representantes.

Desde sua implantação, o governo representativo tem suscitado polêmicas. Inicialmente, foi marcado pelo seu caráter aristocrático, já que apenas uma minoria, por intermédio do voto censitário, elegia uma também minoria para governar. Apenas os mais ricos tinham capacidade política. A partir do final do século XIX, foi abandonado o voto censitário, que cedeu lugar para o direito ao voto e a elegibilidade de todos os homens e, em especial, em meados do século XX, das mulheres. Com o advento do sufrágio universal e a escolha dos representantes pelo povo, o governo representativo assumiu o caráter democrático: era o nascimento da democracia representativa.

Observe-se que a democracia representativa não é sinônimo de democracia indireta. Considerada como modelo clássico da fórmula indireta, a democracia representativa apresenta dois subsistemas: o puro ou tradicional e a democracia pelos partidos<sup>78</sup>.

Na evolução do modelo democrático pautado na ideia de representação, portanto, surge a figura do partido político e, nesse passo, não mais caracterizado como processo de seleção de governantes, mas como uma verdadeira opção entre programas governamentais, ou seja, os programas partidários<sup>79</sup>. De acordo com os ensinamentos de CAGGIANO:

“de fato, sob o impulso da agremiação partidária ganha a representação política nova dimensão, girando sempre em torno daquela figura, à qual, portanto, restam reservados significativos papéis no cenário político. Ao partido, no novo contexto, compete: não só o enquadramento dos eleitores/representados como, o dos eleitos/representantes, os dois pólos da equação que se estabelece no jogo da conquista e do exercício do poder no ambiente das sociedades”<sup>80</sup>.

A forte crítica à democracia representativa na sua forma pura, em razão da afirmação de que simplesmente estabelecer o governo dos eleitos sobre o povo não teria real influência na orientação do poder e em vista de seu caráter oligárquico, denunciou a iminente necessidade de formular um modelo aperfeiçoado de democracia. Foi, portanto, no partido político que a esperança de estabelecer uma democracia mais autêntica e livre de possíveis dificuldades para sua concretização foi suscitada.

O modelo de democracia partidária idealizada estaria livre de vícios, a exemplo da corrupção e do favorecimento de minorias. Mas não foi o que a experiência histórica demonstrou. Com efeito, a democracia pelos partidos também encontrou dificuldades na

<sup>78</sup> A democracia plebiscitária ou cesarista, hoje desacreditada, também se apresenta como democracia indireta. A democracia cesarista é caracterizada por ser uma ditadura disfarçada pelo seu caráter teórico democrático sustentável. Trata-se de mecanismos utilizados para referendar, mediante o chamamento das massas, as decisões do homem forte. Contribui para isso, o intenso controle da propaganda. FERREIRA FIHO (1997), p. 93.

<sup>79</sup> CAGGIANO (1987), p. 17.

<sup>80</sup> Idem. Ibidem, p. 17-18.

realização da fórmula ideal do "governo do povo, pelo povo e para o povo", já que não chegou a alterar, significativamente, o caráter oligárquico das democracias<sup>81</sup>.

#### 1.4.1.3. A DEMOCRACIA SEMIDIRETA

Diante da crise apresentada pelo sistema representativo, seja em sua forma pura, seja pelos partidos políticos, e em face da necessidade de criação de uma maior identidade entre sujeitos e titulares de poder, surge a democracia semidireta como possível solução para aproximação do povo aos negócios públicos<sup>82</sup>. Tal modelo, embora ganhe contornos fortes do regime representativo, possui características marcantes da democracia direta - na medida em que o povo participa de modo imediato de certas decisões. Nesse sentido, ganha precioso terreno, confirmando posição constitucional e substancial impulso.

Atualmente, discute-se se a democracia pode ser considerada como fórmula concreta e efetivamente existente<sup>83</sup>. Na opinião de diversos estudiosos, o povo não se governa, isto é, nunca se governou, nem nunca poderá governar-se, já que o conjunto de indivíduos que compõe a coletividade seria incapaz de exercer globalmente as funções de um governo<sup>84</sup>.

A doutrina moderna não aceita a ideia de que o povo se governe apenas por meio de representantes, base da democracia representativa. Segundo Rousseau, o fato de o povo escolher quem governa não significa que ele próprio se governe. Isso só se daria se o representante fosse um mero porta-voz do povo ou de seus eleitores, conforme antigamente se afirmava.

A preocupação de aprimorar a denominada *Poliarquia*, aproximando-a do "governo do povo, para o povo", continua intensamente presente no pensamento político mundial. No entanto, a doutrina não conseguiu ir além das fórmulas da democracia semidireta que atenuam o governo representativo e acentuam a participação popular.

---

<sup>81</sup> FERREIRA FILHO (1979), p. 15. Argumenta o ilustre autor: "Ora, o partido político deve conquistar a maioria dos votos, num grupo secundário. Tem, por isso, os seus programas de se orientar para a soma de interesses, para a conciliação de interesses, procurando, se possível, contentar a todos, sem descontentar ninguém." E completa, citando KARL LOEWENSTEIN: "Em vista disto, tais programas são 'geralmente amplos e suficientemente definidos, para acomodar todos os interesses; não podem correr o risco de ofender algum grupo de interesses por abertamente favorecer a outros'".

<sup>82</sup> Podem ser elencados os seguintes mecanismos de participação direta presentes na constituição brasileira de 1988: referendo, plebiscito e iniciativa popular, regulamentados pela lei nº 9.709/98.

<sup>83</sup> Cf. FERREIRA FILHO (1979), p. 21 e ss.

<sup>84</sup> "É evidente que jamais um grande povo se governou. O povo, conjunto de indivíduos que compõe a coletividade, é incapaz de exercer globalmente as funções de governo". ARON, Raymond. *Démocratie et Totalitarisme*. Paris: Ed. Gallimard, 196, p.55 *apud* FERREIRA FILHO (2001), P. 24.

Segundo FERREIRA FILHO, há um novo modelo de democracia que foi enfaticamente apelidado de Democracia Participativa. Ainda que contenha os mesmos mecanismos de uma democracia semidireta, tais como o referendun, plebiscito e iniciativa popular, a democracia participativa demanda que “os interessados numa decisão sejam ouvidos pelos órgãos encarregados de tomá-las. Usa-se para isso dos inquéritos, das audiências públicas, da inquirição de *experts*, o que pode influir na deliberação, mas de modo algum mudam o fato de que esta é adotada por outros que não os interessados, ou o povo”<sup>85</sup>.

Resta evidente que o único governo capaz de satisfazer inteiramente todas as exigências do Estado Social é aquele em que o povo todo participe, sendo útil, qualquer participação, mesmo nas funções públicas mais modestas. A participação deverá, portanto, ser por toda parte tão grande quanto o grau geral de melhoramento da comunidade o permita. É de desejar-se, como situação extrema, nada menos do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado<sup>86</sup>.

#### 1.4.2. A DEMOCRACIA E A REALIZAÇÃO DE SEUS VALORES BÁSICOS

Partindo do pressuposto de que a democracia designa um sistema de valores, no qual, conforme verificado, ressaltam a liberdade e a igualdade, tal sistema pode ser decomposto em tantos outros, segundo se dê a prevalência a um ou a outro valor, e de acordo com a paridade que, eventualmente, se reconheça entre esse ou aquele valor<sup>87</sup>.

Conforme restará adiante demonstrado, portanto, a forma qualitativamente diferente de realizar tais valores é que distingue as três versões de democracia, que a seguir serão explanadas: a democracia liberal, a democracia marxista e a democracia social. Nesse mesmo sentido, pode-se afirmar que a opção por posicionar um valor preponderante sobre o outro, decorre da própria filosofia de vida ou do pensamento que vigora em cada meio político, econômico, social, filosófico ou cultural de convivência.

As concepções de regime democrático certamente sofreram transformações ao longo dos séculos que passaram e, em especial, após as revoluções liberais do século XVIII. A democracia, assumindo diferentes categorias históricas, foi se adaptando às peculiaridades de

<sup>85</sup> O autor destaca diversas outras visões do que seja a democracia participativa, utilizando os conceitos de Macpherson, Peter Bachrach e Aryeh Botwinick. FERREIRA FILHO (2001), p. 34-35.

<sup>86</sup> John Stuart Mill, no entanto, registra a impossibilidade de todos do povo participarem pessoalmente de porções pequenas do negócio público. Induz à idéia, portanto, de que o tipo ideal perfeito de governo é o representativo. MILL (1995), p. 49.

<sup>87</sup> FERREIRA FILHO (1979), p. 04.

cada uma das comunidades sociais, de modo que se pode falar, hoje, “de uma democracia burguesa ou socialista, de uma democracia liberal ou proletária, e mesmo de uma democracia autoritária, em adjetivações antagônicas e destoantes, que algumas vezes chegam a subverter o sentido espiritual e histórico, imanente à ideologia democrática”<sup>88</sup>.

De acordo com a ordem histórica das opções democráticas, tem-se, em primeiro lugar, a democracia liberal, seguida por outras duas importantes concepções: a socialista e a social - essa última que vivifica hoje a democracia representativa em geral e a brasileira em particular<sup>89</sup>.

#### **1.4.2.1. A DEMOCRACIA LIBERAL**

O primeiro modelo histórico, na época contemporânea, surge a partir das primeiras constituições e declarações de direitos do Século XVIII, ao tempo das Revoluções Francesa e Americana: a democracia liberal. Em busca do ideal democrático, os revolucionários lutavam pela conquista da liberdade individual - em relação ao poder e em relação aos demais indivíduos -, em defesa da esfera autônoma de cada um, a fim de assegurar a participação de todos nas decisões do governo. Assim, a autonomia e a liberdade de agir segundo a própria determinação são características marcantes dessa opção histórica. No quadro político, o pensamento liberal concebia o Estado como forte agente garantidor da ordem, da lei e da justiça e, conseqüentemente, das liberdades conferidas aos indivíduos que vivem em sociedade.

A opção liberal decorre das concepções iluministas de que o homem é um ser livre e encontra em si própria a virtualidade da perfeição de que é capaz, buscando, assim, a felicidade e o progresso que são potencialmente infinitos. As leis da natureza, que regem o mundo liberal, estabeleceriam a melhor das situações possíveis<sup>90</sup>.

O Estado liberal foi a síntese de um processo de ampliação da liberdade individual e, por consequência da emancipação da sociedade em face dos poderes públicos. Nessa concepção, é certo afirmar que a liberdade prevalece sobre a igualdade, embora essa última não seja completamente esquecida.

A igualdade, portanto, ainda que apareça como um valor menos predominante, é também um dos fins da democracia liberal. Nesse sentido, ressalte-se que o combate à

<sup>88</sup> PINTO FERREIRA (1962), p. 129.

<sup>89</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 100-105.

<sup>90</sup> FERREIRA FILHO (2009), p.102.

desigualdade era realizado pela supressão dos privilégios feudais de que gozava a Igreja e o Clero, importando naquele momento, tão somente, a igualdade jurídica entre os homens, ou seja, perante a lei<sup>91</sup>. Conforme afirma FERREIRA FILHO, já se pressentia na época, que qualquer tentativa de equalização de condições acarretaria restrições à autonomia individual, que tanto os liberais queriam instaurar<sup>92</sup>.

Interessante destacar que, embora o liberalismo seja instrumento da democracia, a democracia em si não é um veículo do liberalismo. Isso porque, conforme anota SARTORI, “a fórmula da democracia liberal é a igualdade através da liberdade, por meio da liberdade, não liberdade por meio da igualdade”<sup>93</sup>.

Eis a relação entre os valores da democracia liberal: a liberdade surgindo como principal valor e a igualdade, sob a forma jurídica, perante a lei e nos direitos atribuídos a cada indivíduo. A igualdade é, portanto, abstrata e geral e permite a equiparação jurídica entre as pessoas, ignorando por completo os fatores que impedem uma boa parcela delas de atingirem os resultados almejados por circunstâncias econômicas e sociais. A relação entre igualdade e liberdade é bem ilustrada por BOBBIO:

“Em seus significados mais amplos, quando se estendam à esfera econômica respectivamente o direito à liberdade e o direito à igualdade, como ocorre nas doutrinas opostas do liberalismo e do igualitarismo, liberdade e igualdade são valores antiéticos, no sentido de que não se pode realizar plenamente um sem limitar fortemente o outro: uma sociedade liberal-liberista é inevitavelmente não igualitária, assim como uma sociedade igualitária é inevitavelmente não liberal. Libertarismo e Igualitarismo fundam suas raízes em concepções do homem e da sociedade profundamente diversas: individualista, conflitualista e pluralista a liberal; totalizante, harmônica e monista a igualitária. Para o liberal, o fim principal é a expansão da personalidade individual, mesmo se o desenvolvimento da personalidade mais rica e dotada puder se afirmar em detrimento da personalidade mais pobre e menos dotada; para o igualitário, o fim principal é o desenvolvimento da comunidade em seu conjunto, mesmo que ao custo de diminuir a esfera de liberdade dos singulares”<sup>94</sup>.

Ressalte-se que o modelo liberal, caracterizado então pela luta pela autonomia individual e pela liberdade política, tem como mecânica a representação e dela decorre o caráter democrático<sup>95</sup>.

Outro ponto importante e característico da democracia liberal é o conceito de povo. Embora na democracia grega o termo significasse o conjunto dos homens livres, excluída a massa dos escravos e libertos – que representavam a maioria- o que demonstrava ser um

<sup>91</sup> Reportando-se aos valores democráticos, se a igualdade é um dos pilares da democracia, não deve ela ser realizada somente no campo jurídico; deve, sim, ser uma igualdade substancial, com a ampliação de seus reflexos às demais dimensões da vida sócio cultural e econômica. PINTO FERREIRA (1965), p. 133.

<sup>92</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 101-102.

<sup>93</sup> SARTORI (1994), p. 173.

<sup>94</sup> BOBBIO (1997), p. 39.

<sup>95</sup> RAMOS (1988), p. 39.



regime da minoria, para a democracia liberal, “povo era equiparado a uma construção ideal, alheia a toda realidade sociológica, não era o ser humano situado, mas um povo de cidadãos, isto é, indivíduos abstratos e idealizados, frutos do racionalismo e de mecanicismo, que, prescindindo de toda consideração histórica, informa o constitucionalismo do século XIX”<sup>96</sup>. O povo real e concreto, nesse diapasão, também permaneceria alheio ao exercício do poder.

#### **1.4.2.2. A DEMOCRACIA MARXISTA**

Com o advento dos ideais socialistas e de importantes correntes de pensamento difundidas a partir do século XIX, a democracia marxista triunfa em oposição à democracia liberal, favorecendo o predomínio da igualdade sobre a liberdade, como luta pela igual satisfação de todas as necessidades dos homens.

Não se trata, aqui, de uma igualdade difundida apenas perante a lei e, sim, no modo e nas condições de vida da sociedade. De certo, seu objetivo não se limita apenas à criação de mecanismos que garantam a participação igualitária dos indivíduos na formação da vontade coletiva, devendo, também, promover o alcance da igualdade econômica entre os membros da sociedade. Com efeito, Karl Marx, no clássico Manifesto Comunista, define democracia como uma associação em que o livre desenvolvimento de cada um é a condição do livre desenvolvimento de todos.

A forma democrática defendida por Karl Marx, Lênin e outros estudiosos do socialismo científico, cujo fundamento é econômico, baseia-se, portanto, na noção de igualdade, compreendendo tal acepção diferente daquela liberal, a qual possui essência política. As críticas do modelo marxista ao liberal, segundo BONAVIDES, acabam por promover a desvalorização da expressão “democracia”, já que a limita a um regime de governo da burguesia, reduzindo-a a uma ideologia, resultado de um pensamento falseado em interesses de grupos dominantes, rejeitando-se todos os modelos, exceto aquele da democracia do proletariado<sup>97</sup>.

Por outro lado, a liberdade deve ser encarada sob uma perspectiva determinista proveniente do materialismo dialético marxista, ou seja, da filosofia de que o homem tem o seu ser predeterminado pelas condições materiais de sua existência em sociedade. Isso significa dizer que as condições econômicas de cada indivíduo os inserem em classes sociais e determinam sua conduta perante os demais. Como consequência, no quadro das leis, só é livre

<sup>96</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 135.

<sup>97</sup> BONAVIDES (2003), p. 50-51.

aquele que, em defesa da tomada do poder pelo proletariado, põe-se a serviço dessas leis e não se contrapõe a elas, o que permite concluir que a liberdade no marxismo se reduz à participação, não se reconhecendo ao indivíduo uma esfera de autonomia fora do alcance do poder estatal – como no caso da democracia liberal<sup>98</sup>.

A democracia comunista desenhada por Marx era uma democracia sem Estado, autogovernante e sem coerção, sem estruturas verticais, sem poder concentrado, sem conflito. Com efeito, SARTORI comenta que a boa sociedade marxiana “é uma comunidade espontaneamente harmoniosa instituída pela plenitude econômica”. Nesse sentido, “politicamente falando, a liberdade total é alcançada (pelo comunismo) com o desaparecimento da política. Economicamente falando, a liberdade total é alcançada (pelo comunismo) com a liberação de todas as restrições econômicas – e isto equivale a dizer que a solução está no desaparecimento da economia”<sup>99</sup>.

#### 1.4.2.3. A DEMOCRACIA SOCIAL

A partir do conceito de democracia liberal, que contempla a ideia de que o homem, numa concepção individualista da liberdade, vive num verdadeiro “estado de natureza”<sup>100</sup>, emerge uma nova concepção marcada por valores sociais e determinantes da intervenção do Estado na ordem econômica, a fim de coibir abusos e diminuir as diferenças provocadas pelo regime de mercado: a democracia social.

A democracia social representa, na verdade, um contraponto entre as outras duas opções históricas de democracia, já que considera ser a liberdade mera aparência se não precedida de igualdade de condições de vida garantidas pelo ente estatal. A liberdade humana é condicionada pelo meio econômico social, daí a intervenção do Estado nos domínios econômico e social<sup>101</sup>.

Essa opção reconhece a liberdade fundamental humana e, ao mesmo tempo, preocupa-se com o condicionamento social que ela sofre. Coexistem, nessa concepção, a liberdade-autonomia com a liberdade-participação e a isonomia com a igualdade de oportunidades. A democracia social representa “una sociedad cuyo *ethos* exige de sus miembros que se consideren como iguales socialmente”<sup>102</sup>.

<sup>98</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 102-103.

<sup>99</sup> SARTORI (1994), p. 256-257.

<sup>100</sup> SALVETTI NETO (1935), p. 91.

<sup>101</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 103.

<sup>102</sup> SARTORI (1987), p. 28.

O conceito de democracia social foi utilizado por Tocqueville em sua obra “*A democracia na América*”, a qual analisando a sociedade americana do século XIX, observou o que se poderia denominar de um modo de vida democrático, em contraposição com as tradições e história do povo europeu. De fato, ao visitar os Estados Unidos em 1831, Tocqueville surpreendeu-se com as condições sociais - igualdade de *status*, modos e costumes - presentes na democracia americana, reflexo do ausente passado feudal. Desse modo, imaginou a democracia mais como um estado da sociedade, do que propriamente uma forma de governo. A democracia, enquanto “modo de vida” refletiria primordialmente o seu sentido social<sup>103</sup>.

Com efeito, Tocqueville afirmava ser a democracia uma inevitabilidade, assim como o crescimento da igualdade de condições, ressaltando que a verdadeira democracia é uma democracia social, o governo da sociedade civil, o processo pelo qual a liberdade emerge da igualdade social e contribui para manter essa igualdade.

A democracia social, no entanto, não deve ser confundida com a democracia socialista. Conforme denota SARTORI, “enquanto uma democracia social se organiza de baixo para cima, uma democracia socialista se organiza de cima para baixo. A democracia social é antes de mais nada um estilo de vida, enquanto a democracia socialista é sobretudo um estilo de governo”<sup>104</sup>.

É importante ressaltar que a democracia social não deve se reduzir a um sistema de garantias, a exemplo da previdência e da assistência social, mas deve abranger um conjunto de tarefas conformadoras, tendentes a assegurar a dignidade social e a igualdade real entre os cidadãos<sup>105</sup>.

### 1.4.3. A DEMOCRACIA E SEUS “SUBTIPOS”

O vocábulo *demokratía* surgiu no século V (a.c.), em Atenas, na Grécia e, desde essa época, até aproximadamente um século atrás, era um conceito meramente político. Em outras palavras, como bem anota SARTORI, o conceito puro e simples de democracia significava democracia política<sup>106</sup>.

É bem verdade que, nos últimos anos, a democracia assumiu outros tantos sentidos diversos daquele original concebido na Antiguidade, dentre os quais, apresentam-se

<sup>103</sup> Idem. Ibidem.

<sup>104</sup> SARTORI (1994), p. 26.

<sup>105</sup> CANOTILHO (2003), p. 348-349.

<sup>106</sup> SARTORI (1987), p. 28.

tipologicamente os não políticos, como no caso da democracia social, industrial e econômica<sup>107</sup>. No entanto, devido à sua evolução e importância histórica, de fato, a democracia política continua sendo condição necessária e requisito essencial para a manutenção de qualquer outra democracia que possa ser almejada: “si el sistema maestro, el sistema político global, no es democrático, entonces la democracia social tiene poco valor, la democracia industrial poca autenticidad, y la igualdad económica puede que no difiera de la igualdad entre esclavos”<sup>108</sup>.

Pode-se afirmar, portanto, que a democracia é antes um conceito político. Isso significa dizer que nenhuma outra concepção de democracia deve ser refletida e discutida sem que antes sejam analisadas as principais características e pontos importantes que constituem parte do núcleo central da democracia política.

Desse modo, os conceitos não políticos de democracia - conforme anota SARTORI<sup>109</sup> - merecem destaque. Nesse ambiente, além da democracia social, já tratada em item anterior, encontram-se presentes, no atual contexto, a democracia industrial e a democracia econômica.

O termo “democracia industrial” surgiu no final do século XIX, a partir dos estudos de Sidney e Beatrice Webb<sup>110</sup> e compreende, ao contrário da democracia econômica, uma definição bastante clara e precisa: trata-se, essencialmente, da democracia no interior das fábricas industriais, representando a unidade de autogoverno do trabalhador.

Recentemente, no entanto, conforme ressalta o mesmo autor, a noção de democracia industrial tem sido reformulada e aplicada sob a forma de “codeterminação” – na qual o trabalhador tem parte na administração ou até mesmo na propriedade da fábrica – ou de “auto-administração” – na qual a administração da fábrica é realizada pelos conselhos dos trabalhadores<sup>111</sup>.

O debate sobre a democracia econômica exige que se compreenda o significado do termo e sua estreita relação com a democracia política: a primeira como extensão ou complemento dessa última. Assim, na presente pesquisa, dar-se-á destaque à democracia econômica, explorando o seu conceito e principais elementos, como forma de compreender a dinâmica em que se insere hoje o regime democrático da economia, em busca do progresso e bem-estar da coletividade.

---

<sup>107</sup> Idem. Ibidem.

<sup>108</sup> Idem. Ibidem.

<sup>109</sup> SARTORI (1987), p. 28.

<sup>110</sup> SARTORI (1987), p. 29.

<sup>111</sup> Op. Cit. p. 29.

### 1.4.3.1. A DEMOCRACIA ECONÔMICA

A atuação de forças econômicas na formação da democracia é um assunto relativamente recente. Novos modelos de democracia e, em especial, a ideia de democracia econômica, surgiram a partir do século XX, conforme noticia PINTO FERREIRA:

“(...) as forças econômicas atuam expressivamente na formação da democracia. Foi justamente o capitalismo que indicou uma de suas técnicas, a técnica da democracia liberal. Porém, generalizando-se a estrutura da sociedade capitalista, aprofunda-se a economia trustificada dos séculos XIX e XX, expande-se o imperialismo. Assim, a liberdade de empreendimento permitiu que, na sociedade burguesa, a liberdade dos mais fracos fosse esmagada pela liberdade dos mais poderosos, e então surgiram novas técnicas da democracia, e entre elas a democracia social e econômica do século XX”<sup>112</sup>.

A democracia, concebida como sistema de organização política em que a direção geral dos interesses coletivos compete à maioria do povo, segundo convenções e normas jurídicas que assegurem a participação efetiva dos cidadãos nos negócios públicos, aplicada à economia, também se apresenta como um modelo puro e uma aproximação possível<sup>113</sup>.

Definir democracia econômica constitui tarefa complexa, tendo em vista que sua concepção possui múltiplas facetas e permeia os mais diversos campos das ciências social, econômica e política. De acordo com SARTORI, “la democracia económica es hoy una expresión muy ambigua y excesivamente amplia”<sup>114</sup>.

A democracia é antes de tudo um conceito político e pode ser considerada como condição necessária e requisito para qualquer outro fim democrático desejado. Isso significa dizer que, se o sistema político adotado no âmbito do Estado não é democrático, não há que se falar na existência de quaisquer outras democracias ou elementos democráticos a serem acoplados no campo econômico. A saúde da democracia política é, portanto, pressuposto do bem-estar da democracia econômica.

Com efeito, GIOVANNI SARTORI apresenta, de forma brilhante, duas definições complementares para a faceta econômica da democracia: a primeira, entendida como um sistema cuja meta política é a redistribuição da riqueza e a equalização das condições e oportunidades econômicas e a segunda, compreendida como um dos significados da democracia industrial, referindo-se a uma igualdade de controle sobre o processo produtivo econômico, à medida que confere, também ao trabalhador, controle sobre a economia:

<sup>112</sup> PINTO FERREIRA (2002), p. 77.

<sup>113</sup> De acordo com AZAMBUJA, “(...) a democracia não é concebida como devendo ser essencialmente política, é reclamada a intervenção do Estado em matéria econômica, pois não poderia haver liberdade política sem segurança econômica”. AZAMBUJA (2001), p. 219.

<sup>114</sup> SARTORI (1987), p. 31.

“Por tanto una primera definición de democracia económica puede ser que La etiqueta denota una democracia cuya meta es la redistribución de la riqueza y la igualdad de condiciones económicas y oportunidades. Concebida así, empero, la democracia económica puede muy bien ser un complemento de la democracia política y puede sencillamente representar una extensión de la democracia política. La democracia económica también se utiliza, sin embargo, como una de las acepciones de la democracia industrial. En este caso, se refiere menos a una distribución de la riqueza de forma más o menos igualitaria que al control del trabajador sobre la economía. En este sentido puede decirse que la democracia económica es la igualdad de control sobre el proceso productivo económico”<sup>115</sup>.

Na visão marxista, a democracia econômica difere das acepções acima mencionadas. Nessa concepção, o conceito elucidado não pressupõe a democracia política, vez que esta última não possui valor em si mesma, tendo em vista ser mero instrumento de dominação dos exploradores sobre os explorados, servindo tão somente para manter a burguesia no poder e garantir a liberdade de contrato, a propriedade e a igualdade perante a lei. O Estado apresenta-se como garantidor da exploração e da manutenção da infraestrutura do modo de produção capitalista.

Tem razão SARTORI quando destaca ser imprescindível para um governo democrático da economia a garantia de igualdade de condições econômicas e oportunidades, cuja meta é a redistribuição da riqueza, já que a ausência do princípio da igualdade numa sociedade inibe o regime democrático<sup>116</sup>. Acerta, também, quando menciona que a democracia econômica é a igualdade de controle sobre o processo produtivo econômico, à medida que o Poder Constituinte Derivado ou os Conselhos de representação do povo, no âmbito da empresa ou fora dela, promovem e defendem os interesses dos diversos agentes que participam da cadeia produtiva. Nesse caso, é garantida também a participação dos diversos agentes econômicos no mercado, de forma equilibrada.

Aproximando-se da segunda concepção de SARTORI, como uma das acepções da democracia industrial, LAUBADÈRE, numa técnica comparável, define democracia econômica como “a participação do pessoal das empresas no funcionamento destas últimas, diretamente ou por intermédio de representantes”<sup>117</sup>. De acordo com as lições do autor, assim concebida, foi um dos princípios sobre o qual a Constituição francesa de 1946 se pôs de

<sup>115</sup> SARTORI (1987), p. 30.

<sup>116</sup> De acordo com essa definição, DOWBOR questiona a respeito da transparência corporativa: “(...) achamos natural exigir transparência política. E a transparência corporativa? Achamos um escândalo dirigentes políticos terem salários de 20 mil reais, pois se trata do dinheiro que pagamos por via de impostos, do nosso dinheiro. Mas achamos natural que um dirigente empresarial tenha um salário de 20 milhões, ainda que seu salário esteja incluído nos preços que pagamos pelos produtos, imposto discreto e implícito. Isto é dinheiro de quem? (...) o desafio da economia, como ciência a serviço da sociedade, a não de grupos econômicos dominantes, é de se reinventar e de resgatar a sua utilidade”. DOWBOR (2007), p. 186.

<sup>117</sup> LAUBADÈRE (1985), p. 294-295. O autor ressalta, ainda, que a democracia assim consagrada é representativa, “exercendo-se por intermédio de delegados e não constitui uma assunção (em mãos) da gestão mas apenas uma participação; por outras palavras, ela não é aquilo a que chamamos hoje a autogestão”.

acordo facilmente, dispondo a 8ª alínea do Preâmbulo do texto francês que *qualquer trabalhador participa, por intermédio dos seus delegados, na determinação colectiva das condições de trabalho assim como na gestão das empresas*<sup>118</sup>. A democracia aplicada à economia veio a completar a democracia política na França, conquistada desde há muito tempo, mas insuficiente em si mesma, com a adjunção desse desdobramento na economia.

A definição de democracia econômica a partir do governo dos trabalhadores na gestão de empresas também é lembrada por ROBERT DAHL, que enfaticamente afirma que “ (...) se a democracia se justifica no governo do estado, então ela *também* deve se justificar na gestão de empresas econômicas; e dizer que *não* se justifica na gestão desta implica que não se justifica no governo do primeiro”<sup>119</sup>. O autor analisa algumas das objeções a esse argumento e conclui que nenhuma delas se apóia convincentemente na análise e na prova: “não é verdade que as suposições que justificam o processo democrático no governo do Estado não se apliquem às empresas. E ainda menos que a democracia nelas seria uma imposição”<sup>120</sup>. Assim, se essas objeções carecem de validade, deve-se estender a democracia às empresas: se a democracia justifica-se no governo do Estado, justifica-se na gestão das empresas.

Nesse mesmo sentido, a aproximação do ideal do governo democrático da economia promoveria a participação ativa de todos os segmentos sociais da nação na propositura de suas políticas públicas de planejamento econômico, a saber, poder público, agentes econômicos e consumidores, garantindo-se, na medida do possível, a harmonização de todos os interesses envolvidos, sem que haja preponderância de um sobre os demais<sup>121</sup>. Consiste, portanto, na garantia de igualdade de condições nas relações econômicas e no processo decisório econômico, com a inclusão de diversos interesses e, “particularmente os que são passíveis de serem prejudicados”<sup>122</sup>.

Por outro lado, em um sistema democrático, as linhas principais da política econômica são aprovadas pelo Parlamento, cujos membros são eleitos por sufrágio universal e, eventualmente, discutidas por outros possíveis órgãos de representação. Pode-se identificar aí a *democracia representativa*. Daí um dos motivos pelos quais a democracia econômica é o reflexo da democracia política na economia: não há democracia econômica sem democracia política. Isso porque em regimes autoritários, nos quais o “povo não governa”, o modelo econômico imposto seguirá as linhas do autoritarismo, apoiado na ideia de centralização da

---

<sup>118</sup> Idem. Ibidem.

<sup>119</sup> DAHL (1990), p. 92.

<sup>120</sup> Idem, p. 108-109.

<sup>121</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 74.

<sup>122</sup> DOWBOR (2007), p. 171.

economia, afastada qualquer possibilidade de participação do povo no processo decisório econômico. Nesse escaninho, o tipo de governo – democrático ou não democrático – interfere na adoção do modelo econômico adotado e, conseqüentemente, na existência ou não de um governo democrático da economia.

Considerando que o foco do presente trabalho é estudar o tratamento do mercado no ambiente democrático, passa-se a analisar a definição de democracia econômica a partir desse ponto.

No conceito de FERREIRA FILHO, democracia econômica é uma faceta da democracia política que, aplicada ao mercado, constitui o governo da economia “do povo, pelo povo e para o povo”<sup>123</sup>. Trata-se aí da democracia exercida de forma direta pelo povo como nas concepções de DAHL e LAUDABÉRE. Utilizando-se de um paralelo com o processo político eleitoral, o mercado que integra a democracia econômica, em sua forma pura, teria o mesmo comportamento das eleições: o conjunto de indivíduos participa livremente das relações econômicas e, pelo jogo da oferta e da procura, resulta a vontade geral econômica, que é a decisão de mercado. A eleição é igualmente um mercado, em que da oferta de candidatos e da procura de representantes, com a participação efetiva dos cidadãos, resulta o governo<sup>124</sup>. Daí a estrita relação entre democracia econômica e o sistema de mercado – o *free market* -, no qual as relações são livremente produzidas, com a mínima e necessária ingerência do Estado, como órgão normativo e regulador da atividade econômica.

De fato, com base nos ensinamentos de FERREIRA FILHO, é possível afirmar que a democracia econômica é o mercado equilibrado, em que pelo livre jogo da oferta e da procura, é possível que todos os agentes econômicos participem de forma livre e igualitária das etapas de produção da atividade econômica, como reflexo de sua vontade geral. Os instrumentos para o abuso e o eventual desequilíbrio de forças devem ser assegurados pelo Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Cabe, portanto, afirmar a importância do mercado em uma democracia econômica. Não é por mera coincidência que todas as democracias existentes coexistem com o sistema econômico de mercado<sup>125</sup>. O governo da economia pelo povo, por intermédio do mercado, é

<sup>123</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 30-31. De acordo com o autor, “a democracia econômica “pura” é exatamente o sistema de mercado”. Idem, p. 30.

<sup>124</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 30.

<sup>125</sup> A evidência histórica fala de modo unânime da relação existente entre liberdade política, um dos pilares do regime democrático, e o mercado livre. Sobre a relação entre liberdade política e mercado, reforça FRIEDMAN: “Não conheço nenhum exemplo de uma sociedade que apresentasse grande liberdade política e que também não tivesse usado algo comparável com um mercado livre para organizar a maior parte da atividade econômica”. FRIEDMAN (1984), p. 19.



fator essencial para a preservação do ideal democrático. Sem liberdade e igualdade no campo econômico e a intervenção necessária do Estado a fim de coibir abusos é impossível a manutenção do governo democrático da economia.

O mecanismo de mercado, de fato, sofre distorções na prática, mas consiste no único sistema não autoritário de regulação da economia<sup>126</sup>. Todos os demais sistemas experimentados presumem um comando central, isto é, uma autoridade que disciplina a produção e o consumo segundo critérios próprios. As distorções naturais do mercado são compensadas pela atuação mínima e necessária do Estado visando ao seu restabelecimento, conforme os ditames da justiça social, objetivando o bem-estar geral.

Assim, pretende-se aqui estudar uma das formas de exercício da democracia econômica praticada diretamente pelos diversos agentes econômicos que atuam no mercado. Isso significa analisar o tratamento do mercado no ambiente democrático. Para tanto, utilizando-se complementarmente do conceito de FERREIRA FILHO, a democracia econômica aqui definida compreenderá o governo da economia do povo, pelo povo e para o povo, por intermédio de sua participação livre e igualitária no mercado. Não se trata aqui do livre mercado puro concebido no liberalismo clássico de Adam Smith, mas um mercado equilibrado, em que a regulação é promovida pelo ente público estatal, de forma a evitar desequilíbrios provocados pela atuação desigual de forças econômicas, a exemplo de desvios de concentração e abusos do poder econômico. A liberdade deve ser operada com responsabilidade.

Para que haja participação livre e igualitária no mercado é preciso que as relações entre o ente público e o ente privado sejam também equilibradas. O Estado deve atuar como agente regulador da ordem econômica, de forma subsidiária, como ocorre no modelo descentralizado de mercado, típico de uma política econômica liberal e capitalista, sem relegar a iniciativa privada a um segundo plano.

Considerando que a democracia econômica é uma faceta da democracia política e a ela se relaciona diretamente, o governo democrático da economia, apoiado na existência de um mercado equilibrado, deve ser sustentado pelos mesmos valores que a regem, ou seja, a igualdade e a liberdade. Com efeito, não há democracia econômica sem a participação dos cidadãos, de forma livre e igualitária, no mercado. O *modus operandi* do mercado é caracterizado pelos valores da liberdade e igualdade.

---

<sup>126</sup> Conforme FERREIRA FILHO (1990), p. 30.

Podem ser elencados, assim, alguns fatores condicionantes da existência da democracia econômica. De fato, se a existência de um regime politicamente democrático é fundamental para a confirmação do governo democrático da economia, logo as condições essenciais à sobrevivência da democracia política serão as mesmas da democracia econômica, com algumas especificidades.

Nesse sentido, acompanhando a definição apresentada na presente pesquisa, observam-se especificamente, além de outros que porventura possam surgir, os seguintes elementos fundamentais para a preservação de uma democracia econômica: igualdade, liberdade econômica, pluralismo econômico e um ambiente de mercado regido pelo modelo econômico descentralizado. Complementarmente, a existência de uma Constituição Econômica que assegure os direitos econômicos e sociais fundamentais e que disponha sobre a forma de atuação do Estado na economia, conferindo segurança jurídica às relações do mercado. As prevenções e repreensões contra eventuais desvios econômicos devem ser estabelecidas por órgãos específicos para essa finalidade.

Em primeiro lugar, deve-se observar que há uma conexão bastante estreita entre a democracia econômica e o princípio da *igualdade*. A igualdade, aplicada ao campo econômico, compreende a busca e a fixação de garantias para o estabelecimento de iguais condições e oportunidades conferidas aos diversos agentes econômicos no mercado.

Na prática, isso corresponde à máxima que preconiza *tratar de forma igual os iguais e de forma desigual os desiguais na medida em que se desigualem*. Não há como aplicar o princípio da igualdade, sem distinções, numa sociedade que apresenta naturalmente diferenças oriundas das diferentes manifestações de poderio econômico, em que alguns indivíduos “podem” ou “tem” mais que outros. São, assim, criadas situações jurídicas diferenciadas que permitem conferir aos agentes menos favorecidos oportunidades de se igualarem aos mais favorecidos no âmbito do mercado, seja para competir, produzir ou para livremente atuar no domínio econômico.

Envolve, também, a fixação de um padrão mínimo de vida econômica, variável de acordo com as condições gerais de prosperidade pública existentes em cada país, em cada época, a fim de assegurar a todos igual oportunidade. Nesse escaninho, o Estado deve produzir mecanismos que amenizem as diferenças ou desigualdades econômicas que surgem de competições naturais do mercado, visando à proteção das classes economicamente mais fracas e, ao mesmo tempo, a contenção dos abusos do poder econômico. O Estado procura, então, eliminar as desigualdades humanas no plano jurídico, tanto quanto for necessário para

estabelecer e manter o padrão mínimo no qual se concretiza o princípio da igualdade na economia.

Com efeito, RAWLS, ao enunciar os princípios de justiça que devem ser observados para a construção de uma sociedade justa, afirma que as desigualdades sociais e econômicas só se justificam se satisfizerem a duas condições: se forem ligadas a funções e posições abertas a todos, em condições de justa (*fair*) igualdade de oportunidades e se contribuirão para trazer maior benefício aos membros menos favorecidos da sociedade (princípio da diferença)<sup>127</sup>.

A democracia econômica e o princípio da igualdade aglutinam-se, reciprocamente, “numa unidade não redutível a momentos unidimensionais de estática ou dinâmica de igualdade”<sup>128</sup>. Não há democracia econômica, sem igualdade. Em fórmula sintética, pode-se afirmar que a igualdade é um princípio de Estado de direito e, simultaneamente, um princípio de democracia econômica e social. Na verdade, tais perspectivas em geral concebem a realização da igualdade sobre a precondição de uma economia de mercado.

Em segundo lugar, a *liberdade econômica* é também pressuposto do governo democrático da economia. Se não há liberdade na economia, não há democracia, isto é, se os indivíduos não são livres para contratar, empregar, concorrer, comerciar, distribuir, produzir etc., estar-se-á diante de um regime autoritário. Num regime democrático é imprescindível que os cidadãos atuem de forma livre no mercado, nos limites impostos pela lei<sup>129</sup>.

A liberdade econômica é reconhecida desde o século das luzes, como um direito do indivíduo de desempenhar as suas atividades produtivas e socialmente úteis, independentemente da autorização do Estado, implicando o reconhecimento de várias de suas projeções: liberdade de iniciativa e de associação (a liberdade de empresa), de trabalho, comércio e indústria, de ofício ou profissão<sup>130</sup>. De acordo com o magistério de FERREIRA FILHO, todas essas liberdades são vinculadas ao direito de propriedade que nada mais é do que “o fruto acumulado da liberdade aplicada ao trabalho”. Trata-se, portanto, do reflexo do livre emprego das forças produtivas do homem em prol do desenvolvimento da sociedade.

A liberdade econômica consiste na manifestação da liberdade no ciclo econômico e constitui o gênero que se subdivide em duas espécies: a liberdade de iniciativa, que

---

<sup>127</sup> RAWLS (2002), p.144.

<sup>128</sup> CANOTILHO (2003), p. 351.

<sup>129</sup> A experiência demonstra que a liberdade econômica levada a seu extremo gera sérios impactos no mercado, produzindo desigualdades no campo econômico. Daí a ideia de que a liberdade deve ser total, com a condição de que seus eventuais abusos devem ser restringidos pela lei.

<sup>130</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 29.

compreende a liberdade de indústria e comércio ou a liberdade de empresa, e a livre concorrência, baseada na livre disputa de mercados.

A livre iniciativa, conforme alude AFONSO DA SILVA, "num contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social (o fim condiciona os meios), não pode significar mais do que 'liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidade de submeter-se às limitações postas pelo mesmo'. É legítima, enquanto exercida no interesse da justiça social. Será ilegítima, quando exercida com objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário"<sup>131</sup>.

Segundo o mesmo autor, postular a livre iniciativa significa dizer precisamente que a constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, já que a iniciativa privada é um princípio básico da ordem capitalista. De fato, a livre iniciativa revela a adoção política da forma de governo capitalista. A liberdade de iniciar a atividade econômica implica uma manifestação dos direitos fundamentais, na medida em que o homem não pode realizar-se plenamente enquanto não lhe for dado o direito de lançar-se ao mercado da produção de bens e serviços por sua conta e risco.

Assim como a livre iniciativa, a livre concorrência é a base fundamental para o democrático desenvolvimento da estrutura econômica do mercado. A concorrência é, assim, a disputa, em condições de igualdade, entre todas as empresas para conseguir maior e melhor espaço no mercado, cabendo ao Estado proteger e amparar aqueles que participam desse jogo. De acordo com BASTOS e MARTINS, "é pela livre concorrência que se melhoram as condições de competitividade das empresas, forçando-as a um constante aprimoramento dos seus métodos tecnológicos, dos seus custos, enfim, da procura constante de criação de condições mais favoráveis ao consumidor. Traduz-se, portanto, numa das vigas mestras do êxito da economia de mercado. O contrário da livre concorrência significa o monopólio e o oligopólio, ambas situações privilegiadoras do produtor, incompatíveis com o regime de livre concorrência"<sup>132</sup>.

Desse modo, verifica-se que as liberdades-autonomia, de caráter econômico, permitem que os indivíduos sejam livres para escolher a atividade em que há de empregar seus esforços, de acordo com os seus próprios interesses e em prol do interesse coletivo, conduzindo necessariamente à participação no mercado. Atua-se em defesa da esfera da liberdade econômica e da esfera de autonomia pessoal perante o Estado.

---

<sup>131</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 794.

<sup>132</sup> BASTOS e MARTINS (2000), p. 25.

O indivíduo, ao ser o ponto de referência das relações econômicas, torna sua liberdade e independência ante a restrições arbitrárias de natureza político-social fundamento de toda a ordem política<sup>133</sup>. Daí a nítida interdependência entre a liberdade política e a liberdade econômica: se por um lado, a liberdade política reproduz a base para a configuração da liberdade econômica, por outro lado, a liberdade econômica não sobrevive em ambientes nos quais não haja liberdade política<sup>134</sup>.

A experiência do século XIX e das ultimas décadas mostra que a liberdade econômica, elevada a valor primário, torna-se geradora de desigualdades sociais o que, por seu turno, enfraquece o exercício da liberdade. Da mesma forma, a sua negação ou seu apagamento impossibilita o pluralismo social e torna inviável a liberdade política<sup>135</sup>.

Outro importante pressuposto da democracia econômica é o *pluralismo econômico*. O pluralismo é uma realidade, pois a sociedade se compõe de uma pluralidade de categorias sociais, entidades, classes, cooperativas, setores e grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos, que contribuem para a conformação de uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios. A democracia pluralista que se forma nesse tipo de sociedade constitui fator de descompressão social, vez que amplia o poder popular nos mecanismos do poder, que se descentraliza por força das reivindicações populares. Daí falar-se em pluralismo político, pluralismo econômico, pluralismo religioso, pluralismo cultural, com a participação do indivíduo em uma pluralidade de organizações.

A democracia pluralista que configura esse tipo de sociedade é fundamental para a saúde de uma economia democrática. A liberdade, representando um valor fundamental aplicado à economia e contribuindo para o desenvolvimento de um pluralismo econômico, auxilia na formação de uma sociedade pluralista, de interesses antinômicos. O pluralismo econômico é então caracterizado pela existência e permanência de múltiplas empresas no

---

<sup>133</sup> De acordo com o magistério de COMA, “en sus libertades políticas se encierran también sus libertades económicas”. COMA (1985), p. 23.

<sup>134</sup> A relação entre liberdade política e liberdade econômica é complexa. Conforme ensina FRIEDMAN, a liberdade política pode ser considerada instrumento para a obtenção da liberdade econômica: “a organização econômica desempenha um papel duplo na promoção de uma sociedade livre. De um lado, a liberdade econômica é parte da liberdade entendida num sentido mais amplo e, portanto, um fim em si próprio. Em segundo lugar, a liberdade econômica é também instrumento indispensável para a obtenção da liberdade política”. FRIEDMAN (1984), p. 17.

Sobre as diferenças entre liberalismo político e econômico vide SARTORI (1994), p. 154 e ss. O autor ressalta que não se deve confundir o liberalismo político com o assim denominado “liberismo econômico” (doutrina econômica do *laissez faire*). Denota que Locke, Blackstone, Montesquieu, Madison e Constant não foram teóricos de uma economia *laissez-faire* e sim enxergavam o liberalismo como o governo-da-lei e o Estado constitucional (liberalismo político).

<sup>135</sup> MIRANDA (2004), p. 345-346.

mercado, liberdade de indústria, comércio, profissão, pela livre concorrência e pela livre iniciativa - motores do livre mercado-, pela garantia da propriedade, entre outras.

Politicamente e economicamente, a realidade do pluralismo de fato conduz à democracia, ou seja, a um regime caracterizado por uma dispersão do poder numa multiplicidade de grupos, de forma que o sistema político e econômico não pode funcionar sem uma negociação constante entre seus líderes. O princípio pluralista, portanto, contribui para a formação de uma democracia pluralista, tornando-se elemento essencial para a saúde de uma democracia econômica.

Considere-se a *Constituição Econômica*, também, como importante instrumento para a realização de uma economia apoiada na democracia. Ela se insere no Princípio do Estado de Direito que, numa acepção ampla, envolve a existência de uma Constituição escrita, que seja a lei fundamental, conferindo a necessária e desejável segurança e previsibilidade das relações jurídicas<sup>136</sup>. A constituição econômica, assim, deverá buscar a garantia do exercício dos direitos fundamentais, da preservação da igualdade e da liberdade no âmbito do mercado, e impor limites à atuação da atividade econômica do Estado e do particular em prol da justiça social.

Não se concebe um Estado democrático, se não estiver previamente estabelecido e regulado por normas explícitas, permanentes, conhecidas e observadas pelos governantes. A supremacia da constituição é elemento indispensável à ordem e à estabilidade política e econômica, sendo imprescindível a existência de um poder judiciário independente e idôneo que seja responsável pela guarda e interpretação dessa lei fundamental<sup>137</sup>.

O ambiente de mercado é, também, conforme afirmado, fundamental para a conformação de uma democracia econômica. Sim, porque uma economia que não possua múltiplos centros de decisão de poder, consistindo num verdadeiro sistema autônomo de forma a dirigir ou coordenar a oferta de mercado, não é uma economia democrática. E isso a história tem demonstrado.

Com efeito, o modelo econômico – centralizado ou descentralizado – possui ampla ligação com a participação do Estado na economia e seus respectivos graus de intervenção no domínio econômico, motivo pelo qual se torna imprescindível seu estudo. Assim, de acordo com o posicionamento econômico de cada Estado é possível falar em graus de intervenção na

---

<sup>136</sup> FERREIRA FILHO (2001), p. 95. “(...) a idéia central do Estado de Direito consiste em sujeitar o Poder, na sua origem, no seu procedimento, no seu alcance e orientação a regras fixas, imperativas, numa palavra, a regras de direito (...) claro que está que isso pressupor que esse poder não estabeleça ele próprio as regras a que vai obedecer, pois, não se pode confiar na sua autocontenção”. Idem.

<sup>137</sup> AZAMBUJA (2001), p. 321.

economia. Ao Estado liberal mínimo, por exemplo, corresponde a representação de um Estado de intervenção mínima, de uma “intervenção econômica bastante simples”<sup>138</sup>; ao Estado socialista um nível máximo de intervenção; ao Estado Social uma intervenção em busca de um bem-estar social com prestações econômicas positivas do Estado nesse sentido e ao Estado neoliberal uma diminuição dos níveis de intervenção, sem reduzir a fórmula do Estado liberal mínimo.

Conforme restará verificado, o modelo descentralizado, que se caracteriza pela liberdade de mercado e pela entrega aos diversos agentes econômicos privados do poder de decisão – modelo econômico propício à economia democrática -, acompanha os fundamentos do liberalismo e do Estado liberal, cuja intervenção é no máximo indireta e destinada a coibir eventuais desvios.

---

<sup>138</sup> TAVARES (2006), p. 46.

## 2. A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA VIDA ECONÔMICA

A participação do Estado na vida econômica é fundamental para a compreensão do ambiente propício à manutenção de uma democracia econômica. A ideologia e o regime político adotados por um Estado refletem a forma como esse mesmo ente estatal atua no campo econômico e em suas relações com as entidades privadas.

O estudo da democracia econômica propõe nesse segundo capítulo, o exame da participação do Estado na vida econômica e das teorias que fundamentaram o pensamento econômico a partir do século XVIII. Com efeito, não é possível compreender a essência de um modelo econômico propício ao desenvolvimento da democracia, sem que se desenvolva a análise histórica de conceitos básicos advindos das doutrinas liberais e intervencionistas e dos modelos econômicos de centralização e descentralização de mercado. O desenho da trajetória da participação do Estado na economia trará subsídios para a elaboração de uma análise dos excessos e omissões estatais registrados na história.

Antes de iniciar o estudo dos fundamentos liberais do Século XVIII, necessária uma breve análise do contexto histórico do ambiente econômico que antecedeu o surgimento do liberalismo clássico.

Embora a economia tenha se sedimentado como ciência social apenas em meados dos Séculos XVIII e XIX, com vistas a embasar o estudo das leis econômicas e a interpretação dos fenômenos das atividades referentes à produção, distribuição e consumo de bens<sup>139</sup>, antes disso, ainda no Renascimento, alguns de seus conceitos começaram a ser forjados.

De fato, o movimento renascentista permitiu a intensificação do processo de trocas e o consequente crescimento acentuado do comércio. A aceleração econômica e o aumento vertiginoso da população européia - que passou a migrar do campo para as cidades -, no entanto, encontrou obstáculos para sua expansão na velha estrutura feudal. A crise no campo, o esgotamento das minas, o aumento da população nas cidades e o surgimento de sérias crises sociais no século XIV foram alguns dos fatores que incentivaram a descoberta de novos mercados e o fortalecimento do Estado. O Estado - agora fortalecido e centralizado politicamente - permitiu a organização e o financiamento da expansão ultramarina europeia, que caracterizou os séculos XV a XVII.

---

<sup>139</sup> BASTOS (2004), p. 14.



Com efeito, com o surgimento do Estado Moderno, as rivalidades econômicas entre as nações foram intensificadas. O Mercantilismo<sup>140</sup> nasce, então, como forma de “substituir conceitos feudais, promover o nacionalismo, dar nova dignidade e importância ao mercador e justificar uma política de expansão econômica e militar”<sup>141</sup>. A essência do Mercantilismo era a busca pela máxima acumulação de capital. Isso incentivou os Estados Nacionais Europeus, em plena expansão, a abrir novas rotas comerciais e novos mercados consumidores fora da Europa.

Os Estados passaram a organizar a sua economia com base na unidade nacional, no acúmulo de metais preciosos, na manutenção de uma balança comercial favorável e no monopólio da relação comercial com suas colônias, esse último representando elemento fundamental de políticas protecionistas adotadas pelos monarcas<sup>142</sup>. Observa-se, nesse período, uma intensa fase de intervencionismo econômico que perdurou até o advento do liberalismo.

O surgimento de uma nova classe social, composta por artesãos e comerciantes – a burguesia -, atrelada ao acúmulo de riquezas, culminou no desencadeamento de movimentos em contrários à manutenção dos privilégios da nobreza: as Revoluções Burguesas do final do século XVIII que tiveram como expoente máximo a Revolução Francesa e, como ideais, o liberalismo e o iluminismo.

Conforme será tratado nesse primeiro capítulo, o liberalismo clássico desenvolveu-se e ganhou destaque a partir da Revolução Industrial, sob forte influência da doutrina fisiocrata, que propagava a não intervenção do Estado na economia e a regulação do mercado por meio de leis da natureza.

Para a melhor compreensão da matéria, antes de adentrar no estudo da participação do Estado no domínio econômico, importante destacar a distinção clássica entre os dois principais sistemas econômicos que orientam a vida econômica no mundo atual: o capitalismo e o socialismo.

---

<sup>140</sup> Conforme define LEDA MARIA PAULANI, economia mercantil é aquela “onde a troca constitui-se na forma por excelência de organização da existência material do homem”. PAULANI (1996), p. 98.

<sup>141</sup> OSER e BLANCHFIELD (1983), p. 19.

<sup>142</sup> Idem. Ibidem.

## 2.1. UMA ANÁLISE PRELIMINAR DOS SISTEMAS ECONÔMICOS

A noção do que venham a ser os denominados “sistemas econômicos” é apresentada por diversos estudiosos do tema<sup>143</sup>. De acordo com NUSDEO, trata-se de “um particular conjunto orgânico de instituições, através do qual a sociedade irá enfrentar ou equacionar o seu problema econômico”, isto é, “o conjunto de instituições destinado a permitir a qualquer grupo humano administrar seus recursos escassos com um mínimo de proficiência, evitando o quanto possível o seu desperdício ou malbaratamento”<sup>144</sup>.

Interessante é também a definição de SOMBART, retomada na França por F. PERROUX, na qual um sistema econômico caracteriza-se por três elementos: *o espírito*, ou seja, os móveis predominantes da atividade econômica; *a forma*, ou seja, o conjunto de fatores sociais, jurídicos e institucionais que definem o quadro da atividade econômica e as relações entre os sujeitos econômicos (regime da propriedade, papel do Estado etc.) e a *substância*, isto é, a técnica ou conjunto de instrumentos pelos quais são obtidos e transformados os bens<sup>145</sup>.

Assim, devem ser compreendidos como a forma pela qual o Estado organiza suas relações sociais de produção, ou seja, o modo pelo qual o Estado conduz a propriedade dos fatores de produção e a distribuição do produto do trabalho<sup>146</sup>. De acordo com MOREIRA, o que faz da economia um sistema é, precisamente,

“(...) o principio de unidade, o principio de ordem, isto é, a estrutura do conjunto dos elementos, relações e processos econômicos. E o problema do *sistema econômico* consiste precisamente em saber qual é o principio da ordem da economia, a sua estrutura. Terá de ser um principio que dê conta dos problemas a que terá de responder a teoria dos sistemas econômicos: direcção e funcionamento

<sup>143</sup> *Sistema* – do grego *systema* (synístemi), estar junto de – pode ser entendido como um conjunto de partes coordenadas entre si, de modo a formar um todo; ou a reunião de partes para um certo resultado. *Econômico* – do grego *oikos* = casa e *nomos* = governo – termo geralmente utilizado para definir a administração de recursos escassos, de usos alternativos, na sociedade humana. LIONEL ROBBINS (*An essay on the nature and significance of economic science*, London, Macmillan, 1932, p. 16) define economia como a ciência que estuda o comportamento humano como relação entre fins e meios escassos de usos alternativos. RAYMOND BARRE (*Manual de economia política*, 2ª Ed. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964, v.1., p. 25) conceitua como ciência da administração dos recursos escassos numa sociedade humana. JEAN MARCHAL (*Cours d'économie politique*, Paris, Libr. Médicis, 1958, p. 287) salienta que a economia deve estudar também as ações dos homens isolados ou agrupados, as ações do Estado sobre as instituições e os homens, assim como as transformações decorrentes das resistências dos meios natural e cultural. PAUL A. SAMUELSON (*Introdução à análise econômica*, 5ª ed., trad. port, Rio de Janeiro, Agir, 1963, v. 1, p. 7) define economia como o estudo da maneira pela qual os homens resolvem utilizar fatores de produção escassos, a fim de produzir diferentes mercadorias ao longo do tempo e entregá-las ao consumo final e futuro por entre diversas pessoas e grupos dessa sociedade. *apud* PINHO (1984), p. 13-15.

<sup>144</sup> NUSDEO (2008), p. 97. O autor destaca que os sistemas econômicos destinam-se a cumprir três funções: permitir critérios coerentes para a tomada de decisões, estabelecer mecanismos aptos à concretude dessas decisões e fixar uma forma de seu controle, a fim de eliminar aquelas que estejam em desacordo com o sistema.

<sup>145</sup> BARRE (1978), p. 176.

<sup>146</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 41.

da economia, distribuição do produto social, sucessão dos sistemas (...) os sistemas econômicos tem a sua base (a sua estrutura) nas relações que se estabelecem na produção, entre as categorias de agentes que nela participam, particularmente a relação que se estabelece entre os produtores directos (trabalhadores) e os meios de produção (...)”<sup>147</sup>.

Na lição de AVELÃS NUNES, "os sistemas distinguem-se uns dos outros pela afirmação de determinadas forças produtivas e determinadas formas de organização material da produção, a base econômica (estrutura econômica ou infra-estrutura) no seio da qual se desenvolvem determinadas relações sociais de produção e a partir da qual se erguem e instalam determinadas estruturas políticas, jurídicas, culturais, ideológicas (superestrutura)"<sup>148</sup>. Em última análise, portanto, os sistemas podem ser diferenciados em razão da natureza das relações sociais de produção, ou seja, da posição relativa dos homens em face dos meios de produção.

Os sistemas econômicos podem ser classificados em cinco principais tipos, conforme aduz CORRÊA: o modelo de economia fechada, a economia artesanal, a capitalista, a planificada e a corporativa<sup>149</sup>. Para o autor, tem-se “o capitalismo, a economia corporativa e a planificada, correspondentes a três tipos de ideologias políticas: as liberais, as autoritárias de direita e de esquerda; as democracias e os totalitarismos”<sup>150</sup>.

Embora possam ser encontrados na doutrina diversos tipos de sistema econômicos, importa destacar os dois grandes modelos que organizam a vida econômica: o capitalismo e o socialismo. De modo geral, o primeiro encontra-se "fundamentado na propriedade privada de bens e produção, na livre concorrência, na iniciativa privada, funcionando de um modo geral nos Estados que não se orientam pelo tipo de economia coletivizada" e o segundo está "fundamentado na propriedade coletiva dos meios de produção, implantado na extinta União Soviética e na China e durante muito tempo no Leste europeu"<sup>151</sup>.

Evidentemente, os dois modelos apresentam-se como uma forma pura, de modo que, atualmente, diante das necessidades econômicas internas e dos novos contornos que

<sup>147</sup> MOREIRA (1979), p. 47.

<sup>148</sup> NUNES (1994), p. 07.

<sup>149</sup> Sobre a descrição e as características de cada um desses sistemas, vide BARRE (1978), p. 175-181.

<sup>150</sup> CORRÊA (1994), p. 34. PINHO classifica os sistemas econômicos da seguinte forma: “I – principais sistemas históricos: 1) sistema de economia dominial agrícola; 2) sistema de economia urbano-artesanal; II) os dois grandes sistemas “abstratos” da época contemporânea: 1) sistema de economia capitalista ou de mercado descentralizado; 2) sistema de economia socialista integralmente planificado; III) Tentativa de sistemas intermediários: 1) sistema cooperativista; 2) sistema corporativista”. PINHO (1984), p. 28.

<sup>151</sup> PINTO FERREIRA (2002), p. 503-505.

definem economia mundial, presencia-se o surgimento de modelos que mesclam tanto características do sistema capitalista, quanto traços do sistema socialista<sup>152</sup>.

O capitalismo é o sistema econômico no qual as relações de produção estão assentadas na propriedade privada dos bens em geral, dos fatores de produção, na ampla liberdade de iniciativa e concorrência, bem como na livre contratação de mão de obra. O capital apresenta-se como um de seus principais fatores de produção e como elemento basilar para a sustentação da vida econômica. A liberdade é, portanto, a base ideal do sistema capitalista, motivo pelo qual tal modelo aponta para a chamada *economia de mercado*, presente a ideia da *mão invisível* de Adam Smith, a regular e equilibrar as relações econômicas, entre oferta e procura<sup>153</sup>.

De acordo com ARON, cinco são as principais características do modo de produção capitalista: os meios de produção são objeto de apropriação individual, a regulação da economia é descentralizada, empregados e empregadores são separados - de tal modo que os primeiros dispõem somente de sua força de trabalho e os outros são proprietários dos instrumentos de produção -, a motivação predominante é o lucro e há flutuações de preços em cada mercado parcial e no conjunto da economia<sup>154</sup>.

É certo que o capitalismo assenta-se basicamente no individualismo próprio do liberalismo econômico. De fato, capitalismo, individualismo e liberalismo passaram a relacionar-se, suscitando inúmeras distorções conceituais. Pode-se concluir que o modelo capitalista pressupõe a liberdade, isto é, o liberalismo econômico, e a propriedade dos bens de produção, corolário do individualismo<sup>155</sup>. Seu principal objetivo é a exploração das oportunidades de mercado, em busca de lucratividade.

O socialismo é o sistema econômico baseado na autoridade estatal, que centraliza e unifica a economia em torno de um único pólo: o poder central. Assim, pode ser definido como o “modelo econômico baseado na autoridade, pressupondo-a para alcançar sua sistemática própria. Mais claramente, exige-se uma autoridade centralizadora, unificante da

---

<sup>152</sup> A exemplo disso, a República Chinesa encontra em suas relações jurídico-econômicas feições de cunho capitalista, embora sejam oriundas de um consistente sistema socialista. FIGUEIREDO (2009), p. 41.

<sup>153</sup> TAVARES (2006), p. 35. Na economia de mercado os preços dos produtos, serviços e dos meios de produção são determinados pela proporção entre a oferta e a respectiva procura, competindo ao Estado apenas garantir as condições para que esse sistema se desenvolva livremente.

<sup>154</sup> ARON (1981), p. 25.

<sup>155</sup> A possível decadência do capitalismo pode ser observada em vista do fracasso em estabelecer a igualdade por meio da liberdade econômica e em função da insatisfação das necessidades sociais. O declínio não representou, no entanto, a ascensão de outro modelo acabado, que viesse a preencher o papel desempenhado por aquele. TAVARES (2006), p. 38.

economia”<sup>156</sup> ou o “sistema-economico-social que se propõe a estabelecer a propriedade coletiva dos meios de produção, ambicionando esta solução por meios pacíficos ou revolucionários”<sup>157</sup>. Nesse, o mercado livre é considerado como responsável pelo acirramento das desigualdades sociais e pelo empobrecimento do proletariado, motivo pelo qual tal sistema se opõe frontalmente ao liberalismo.

Trata-se de um movimento de ideias que busca substituir a propriedade privada pela propriedade coletiva ou social<sup>158</sup>. Difere do capitalismo não só pela inexistência da propriedade particular dos meios de produção, como pela estrutura e pelo processo de funcionamento<sup>159</sup>.

Esclarece BOBBIO que embora haja múltiplas variantes ideológicas do socialismo, é possível identificar uma base comum entre elas, de modo que: “a) o direito de propriedade seja fortemente limitado; b) os principais recursos econômicos estejam sob controle das classes trabalhadoras; c) a sua gestão tenha por objetivo promover a igualdade social (e não somente jurídica ou política) através da intervenção dos poderes públicos”<sup>160</sup>.

A doutrina socialista surgiu em virtude das críticas sofridas pelo sistema capitalista, tido como gerador de desigualdades e incapaz de assegurar isonomia entre as classes sociais. Tal sistema propõe não só a intervenção do Estado, mas a supressão da liberdade da iniciativa privada e o comando do Estado na esfera econômica.

Conforme restará adiante demonstrado, no início da última década do século XX, o Estado socialista assistiu a um declínio do modelo, em virtude da presença de um único e exclusivo centro decisório que, quando efetivamente implantado, mostrou-se incompatível com a preservação de regimes democráticos. Assim, o sistema em sua forma pura não é reproduzido em qualquer país do mundo, com exceções de China e Cuba, que ainda passaram a admitir flexibilizações e abertura de capital externo.

---

<sup>156</sup> TAVARES (2006), p. 39.

<sup>157</sup> PINTO FERREIRA (2002), p. 509.

<sup>158</sup> AFONSO DA SILVA lembra que, embora o capitalismo se assente na propriedade privada dos meios de produção, não significa que “a supressão dela, só por si, leve ao socialismo. Samir Amin é claro nesse ponto: “a supressão da propriedade privada dos meios de produção essenciais, em proveito do Estado e das cooperativas, é tida por sinônimo de socialismo e da abolição da exploração das classes. De evidência, a realidade social e política impõe uma crítica dessa redução do conceito de socialismo”, pois ele “implica muito mais”, já que seu “conteúdo positivo implica o controle e o domínio social do desenvolvimento das forças produtivas pelos próprios trabalhadores”. AFONSO DA SILVA (2010), p. 799-800.

<sup>159</sup> PINHO (1984), p. 84-85.

<sup>160</sup> BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO (1991), p. 1197. No mesmo sentido, FIGUEIREDO lembra que as principais características do modelo socialista são: “1) o direito de propriedade limitado e mitigado pela vontade estatal e, não raro, suprimido; 2) a estatização e controle dos fatores de produção e recursos econômicos por parte da classe trabalhadora; 3) a gestão política que visa a redução das desigualdades sociais; e 4) a remuneração do trabalho ocorre mediante repartição do produto econômico que se dá por decisão do governo central”. FIGUEIREDO (2009), p. 42.

O fato é que, independentemente dos modelos abstratos e puros das concepções capitalista e socialista, as economias contemporâneas têm evoluído para a construção de sistemas mistos que procurem minimizar os defeitos ou aspectos negativos desses dois sistemas econômicos. Isso significa dizer que a combinação progressiva de ambos poderia traçar um caminho ideal, ressaltando o social, sem perder de vista o individual.

## 2.2. O ESTADO LIBERAL MÍNIMO

Desde fins do século XVII, começam a surgir, na Europa Ocidental, correntes de pensamento, a princípio tênues, voltadas não apenas a enaltecer o ideal de liberdade e contestar o poder absoluto dos monarcas, mas empenhadas igualmente em discutir a ideia de liberdade, procurando dar-lhe contornos e condições de operacionalidade. Ensaaiavam-se formas pelas quais fosse possível organizar uma sociedade, apta a pautar seu funcionamento segundo os ditames e exigências de liberdade.

Em grande parte, essas correntes se desenvolveram no campo da ciência política e ganharam ímpeto a partir de meados do século XVIII, reforçando-se com as ideias que lastrearam a Revolução Gloriosa na Inglaterra, o Iluminismo e o Movimento Enciclopedista na França<sup>161</sup>. A reação contra os abusos do Absolutismo foi consagrada com o advento das Declarações de Direitos da Virgínia de 1776 e Francesa de 1789: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

A *liberdade dos modernos* foi a principal bandeira do liberalismo nascente<sup>162</sup>. Com efeito, as primeiras constituições e declarações de direitos que emergiram do século XVIII foram marcadas pela ideia de limitação do poder, como forma de impedir a interferência do Estado na conduta autônoma do indivíduo (liberdade autonomia).

Operacionalizar a liberdade como fundamento para a organização do Estado resultou na eliminação de uma série de crenças que tolhiam o homem e suas iniciativas. Emerge, então, o culto não apenas à liberdade, mas ao seu corolário lógico, o racionalismo, ou seja, a

---

<sup>161</sup> NUSDEO (2008), p. 124.

<sup>162</sup> Deve-se a Benjamin Constant, em sua célebre "*Sobre a Liberdade dos Antigos Comparada com a dos Modernos*", em 1819, a distinção entre a liberdade dos modernos e a liberdade dos antigos. A primeira compreende a liberdade em face do poder, buscando o indivíduo proteger-se de qualquer interferência em sua esfera autônoma (liberdade autonomia). A segunda, no entanto, trata da liberdade pela participação do poder (liberdade participação), tornando o poder expressão da liberdade exercitada pelos homens. Essa última era uma liberdade que conferia aos cidadãos o direito de participar da vida política da sociedade. FERREIRA FILHO (2009), p. 102.

A liberdade dos antigos atrelada à liberdade dos modernos conduz à liberdade contemporânea, um dos principais pilares da democracia nos últimos séculos.

capacidade de realizar opções ditadas não pela religião, pela magia ou pela tradição, mas por critérios decorrentes de uma visão científica do mundo.

Dessa forma, a liberdade e o racionalismo foram os fatores de inspiração das Revoluções Liberais do final do século XVIII. O liberalismo político e econômico que triunfou com o advento das Constituições dos séculos XVIII e XIX estabeleceu a virtude da livre concorrência, da não intervenção injustificada do Estado e do *laissez-faire*, que ensejou a expansão capitalista e a ascensão política da chamada burguesia<sup>163</sup>.

Conforme os ensinamentos de TAVARES, enquanto doutrina filosófica e política, o liberalismo originou-se ante as “restrições impostas ao poder feudal e monárquico, ocorridas já desde o século XV, consolidando-se, contudo apenas na segunda metade do século XVIII, época das chamadas “revoluções liberais”, com a formação dos primeiros Estados democráticos, baseados na idéia de liberdade”<sup>164</sup>.

O pensamento que domina o cenário do Século XVIII, marcado por doutrinas liberais, portanto, assegurava a existência de um sistema econômico oposto ao adotado no mercantilismo<sup>165</sup>: o liberalismo, como representação da liberdade do indivíduo, em defesa da propriedade privada, da iniciativa industrial e controle individual da empresa e da não ingerência do Estado na economia. Nesse diapasão, as leis do mercado deveriam reger a economia de acordo com a máxima: “Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même”<sup>166</sup>.

De fato, a fase histórica de acumulação de capital industrial e a inevitável abertura comercial não poderiam conviver com um sistema protecionista, que permitisse a manutenção de monopólios. Do mesmo modo, a submissão do campo econômico ao campo político expressava os interesses da burguesia que, na época, representava uma classe dominante com anseios de livremente produzir e prestar serviços, desde que o Estado não lhe incomodasse a atividade. Surge, portanto, a iminente necessidade de plena adoção da livre iniciativa econômica e livre concorrência e de teorias que justificassem as transformações econômicas e sociais da época.

Com efeito, o liberalismo econômico teve sua primeira expressão na doutrina fisiocrata, encabeçada pelo francês François Quesnay (1694-1774) em sua obra *Tableau*

---

<sup>163</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 7.

<sup>164</sup> TAVARES (2006), p. 47. A formação dos grandes Estados modernos provocou a tomada de consciência pelas nações de sua unidade e de seus interesses. As monarquias absolutas, ao criar poderosos Estados unificados sobre os destroços das potências feudais, ampliaram o campo de ação das forças comerciais e estrangeiras. BARRE (1987), p. 72-73.

<sup>165</sup> O mercantilismo, conforme visto, foi caracterizado pela centralização estatal econômica.

<sup>166</sup> “deixar fazer e deixar passar, o mundo marcha sozinho”. Tradução livre.

*Economique* (1758), na qual desenvolveu tese em defesa da libertação da economia da interferência do Estado e de sua submissão à ordem natural, “como a melhor solução para atingir o bem de todas as nações”<sup>167</sup>.

Na França, no entanto, o liberalismo econômico industrial encontrava barreiras em sua estrutura social “caracterizada pelo injustificado privilégio da nobreza e do clero, institucionalizado no absolutismo monárquico”<sup>168</sup>. Pode-se afirmar que somente na Revolução Francesa (1789), em que se alcançou hegemonia política e econômica, que o Estado francês finalmente conseguiu adequar-se às exigências da economia industrial, adotando uma efetiva política liberal nos setores industrial, comercial e financeiro. Para DUVERGER, o liberalismo político pode ser destacado no artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”<sup>169</sup>.

O tema principal dos fisiocratas franceses, também, se tornou preocupação dos ingleses. Considerando sua hegemonia colonial e o surgimento da máquina a vapor<sup>170</sup>, a Inglaterra acumulou capital suficiente para investir em indústrias e despontar, em 1790, como primeira potência industrial do mundo. Com o advento de novas forças econômicas, representadas pela burguesia em plena ascensão, a Inglaterra assistiu ao aparecimento de transformações socioeconômicas nunca dantes presenciadas.

Refletindo a organização de seu tempo, em 1776, Adam Smith publicou a obra “Riqueza das Nações”, na qual desenvolveu a clássica teoria da “mão invisível” que atuaria sobre o mercado, colocando o indivíduo como protagonista das relações econômicas, em busca do máximo benefício, do interesse geral e do progresso, e o Estado como ente mínimo, restrito ao desenvolvimento de funções relacionadas à manutenção da segurança pública<sup>171</sup>. De acordo com CARVALHOSA, o teórico inglês, ao propor a observância rígida à lei mercadológica da oferta e da procura, fundamentou a sua tese no princípio da livre

<sup>167</sup> NICZ (1981), p. 04. WASHINGTON PELUSO ressalta que para muitos autores, Quesnay “(...) antecipara no Continente Europeu o que Adam Smith, mais tarde, ainda que quase concomitantemente, ofereceria a partir da Inglaterra (...)”. SOUZA (2002), p. 17.

<sup>168</sup> CARVALHOSA (1973).

<sup>169</sup> DUVERGER, Maurice. *Instituciones Politicas y Derecho Constitucional*. 5ª Ed. espanhola, Ariel, Barcelona, 1970, p. 90. *apud* MAGALHÃES (1992), p. 111.

<sup>170</sup> A Inglaterra possuía solo rico em ferro e carvão. A transformação de carvão em energia propiciou a instalação de diversas indústrias. Conforme ensina RAYMOND BARRE: “No domínio das forças motrizes, James Watt, em 1769, consegue construir a primeira máquina a vapor e a instala numa fábrica de tecidos de algodão. Nasce a primeira fábrica moderna”. BARRE (1978), p. 74. O conjunto de descobertas no âmbito das indústrias têxtil e metalúrgica ganhou o nome batizado pelo inglês Toyn-bee, em 1884, de *Revolução Industrial*.

<sup>171</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2004, p. 20.



concorrência, “cujo cerceamento prejudicaria o trabalho da *mão invisível* com o consequente sofrimento da sociedade”<sup>172</sup>.

A crença num capitalismo sem fronteiras era cada vez mais intensificada com a certeza de que a desregulação dos mercados e a liberalização das economias nacionais propiciariam a convergência da riqueza das nações<sup>173</sup>, o progresso e a redução das desigualdades entre as classes sociais.

De certo, a teoria de Smith configurou “a certidão de nascimento do liberalismo econômico e da drástica redução do papel do Estado, fazendo prevalecer o princípio da iniciativa privada como mola propulsora do desenvolvimento econômico”<sup>174</sup>. O Estado mínimo, de certa forma, justificaria a era industrial e o acúmulo de riquezas e afirmaria a superação do mercantilismo, tido como verdadeiro entrave ao progresso e bem-estar dos cidadãos.

Resumidamente, diante dessa concepção, do Estado espera-se muito pouco: que ele garanta a segurança nacional e assegure boa convivência internamente por meio da polícia e do judiciário, incumbidos de aplicar as leis civis e penais. A saúde, a educação, o regime de previdência social, o seguro social e tantos outros direitos, seriam atingidos pela própria atividade civil. Prega-se, portanto, o Estado absenteísta.

No plano filosófico, a aceitação plena dos pressupostos e postulados do liberalismo econômico deu lugar ao surgimento do utilitarismo de Bentham (1748-1832) e James Mill (1773-1836), que pretendiam calcular como lograr a maior felicidade, para o maior número de indivíduos<sup>175</sup>. O utilitarismo fundamentava-se na filosofia hedonista dos gregos antigos: todos os indivíduos buscam sua própria e maior felicidade. JACOB OSER e WILLIAM BLANCHFIELD destacam um interessante trecho extraído do primeiro capítulo de *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, impresso pela primeira vez em 1780:

“Por utilidade entende-se a propriedade de qualquer objeto, pela qual tende a produzir benefício, vantagem, prazer, bem ou felicidade... ou... para impedir a ocorrência de prejuízos, dor, mal ou infelicidade ao partido cujo interesse está em jogo: se aquele partido é a comunidade em geral, então, a felicidade da comunidade; se é um indivíduo particular, então, a felicidade daquele indivíduo... a comunidade é um ente fictício, composto pelos indivíduos que são considerados constituintes na

<sup>172</sup> CARVALHOSA, Modesto. *Direito Econômico*. São Paulo: Ed. RT, 1973, p. 71.

<sup>173</sup> FIORI (2001), p. 40.

<sup>174</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Público Econômico: fontes e princípios na Constituição brasileira de 1988*, in LEMBO, Claudio (Org.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *Direito Constitucional Econômico. Uma Releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988*. 1ª. ed. Barueri: Editora Manole, 2007, p. 3.

<sup>175</sup> A fórmula utilitarista de Bentham se traduz em virtude da máxima felicidade para o maior número possível de pessoas.

qualidade de seus membros. Então, qual é o interesse da comunidade? A soma dos interesses dos diversos membros que a compõe.”<sup>176</sup>

A doutrina de Bentham pelo bem maior da maioria levou-o a estudar e defender inúmeras reformas democráticas, a exemplo do sufrágio universal masculino e a democracia representativa, essa última tida como única forma de tornar governantes e governados iguais.

Ao contrário do reconhecimento utilitarista do conceito de democracia como valor essencialmente instrumental, John Stuart Mill (1806-73), filho de James Mill, apresentava a democracia como um valor de per si, afirmando que a superioridade democrática é que cria o senso moral e a razão, por meio das discussões que o regime permite<sup>177</sup>. Para Mill, a democracia apresentava-se como modelo para o desenvolvimento moral da sociedade e tinha como garantia a defesa do sufrágio universal, para a sua proteção. Cientista político de destaque, foi defensor eminente das minorias e contra as formas despóticas dos governos que aceitavam a ditadura das maiorias. No campo econômico, como último economista da Escola Clássica, Mill afastou-se de alguns dos conceitos clássicos desenvolvidos pelos teóricos liberais, embora tenha defendido de forma substancial a primazia do *laissez-faire*<sup>178</sup>.

Ressalte-se que essas e outras doutrinas<sup>179</sup> enalteceram a liberdade e o racionalismo como requisitos fundamentais para a obtenção individual do máximo benefício, traduzidos na busca pelo interesse coletivo e progresso da sociedade. Nesse contexto, firma-se o postulado do *homo economicus*, como uma abstração conveniente da teoria clássica, segundo a qual o indivíduo age de maneira a maximizar os resultados de sua atividade, suportando um custo, num ambiente de livre e universal concorrência. De modo geral, o homem econômico seria motivado exclusivamente por razões econômicas, preocupando-se em obter o máximo de benefício com o mínimo de sacrifício, de modo imediato<sup>180</sup>. Para a doutrina liberal, portanto, o Estado mínimo viria a assegurar ao homem econômico a preservação de sua autonomia da vontade, tornando “o Estado sem tarefas” um indicativo da preservação de uma sociedade livre e justa.

<sup>176</sup> OSER e BLANCHFIELD (1983), p. 116.

<sup>177</sup> Conforme aulas proferidas pelo Prof. Dr. Claudio Lembo na disciplina “A democracia política e outras democracias” no segundo semestre acadêmico de 2008, no âmbito do Programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

<sup>178</sup> Em *On the Influence of Government*, Mill provou que as bases do *laissez faire* “são expressas com precisão tolerável no ditado popular que diz que as pessoas conhecem melhor seus próprios negócios e seus próprios interesses e cuidam deles melhor que o governo o faz ou que se espera que faça”. (Livro V, capítulo 11). OSER e BLANCHFIELD (1983), p. 129-130.

<sup>179</sup> Ensaia-se a formulação de uma doutrina econômica liberal, com base no individualismo de ADAM SMITH, LOCKE e HUME.

<sup>180</sup> SANDRONI (1996), p. 198.

Da mesma forma, PAULANI resume de forma clara a relação entre o indivíduo e o mercado na teoria econômica liberal de Smith:

“desde os seus primórdios, nas considerações de Adam Smith, até os atuais e sofisticados modelos de inspiração neoclássica, o indivíduo se coloca como peça fundamental: sem ele não há nem propensão à troca, nem preço de mercado girando em torno de preço natural, nem maximização sujeita a restrições, nem preferências reveladas, nem propensão a consumir e a poupar, nem decisões de investimento, nem demanda efetiva como ponto de oferta, nem antecipação racional de medidas de política econômica, nem progresso tecnológico, nem concorrência, nem crises... nem mercado”<sup>181</sup>.

De fato, a principal manifestação econômica da doutrina liberal, que coloca o homem como centro de sua própria individualidade, é o principado da livre iniciativa, representada como expressão fundamental do indivíduo que quer exercer livremente toda e qualquer atividade econômica, sem qualquer interferência ou condição estabelecida pelo Estado. Não é por acaso que na França, no período que marcou o nascimento e a evolução da Revolução Francesa, surgem duas importantes leis, que consolidaram a eliminação das corporações medievais: a lei de *Allarde ou Décret D’Allarde*, que promoveu seu desaparecimento, e a lei *Le Chapellier* que, implantando definitivamente um modelo em prol das liberdades individuais, reforçou a proibição de tais corporações, proibiu qualquer forma de reunião entre operários e vedou qualquer atitude contrária à livre indústria e ao livre trabalho<sup>182</sup>.

Verifica-se, no entanto, que a experiência histórica não confirmou todas as previsões do ideário liberal. Pelo livre jogo das forças econômicas não foi possível atingir o bem-estar da classe trabalhadora, que se viu oprimida diante das condições proporcionadas pela economia industrial e pelo liberalismo econômico da época. O aumento do nível de desemprego, desigualdade social e miséria foram acopladas ao acentuado desnível de força socioeconômica entre empregado e empregador.

É certo que a doutrina liberal recebeu inúmeras críticas em virtude de seus dogmas, como o posicionamento que o capitalismo assumia acerca do desemprego e da questão monetária. Não apenas o socialismo opunha-se ao liberalismo, como outros pensadores e teorias propunham alternativas ao modelo liberal clássico. É o caso, por exemplo, da Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, do Papa Leão XII, em que a Igreja se posicionou acerca das questões operárias, demonstrando ser o Estado Liberal incapaz de promover para todos uma vida digna.

---

<sup>181</sup> PAULANI (1996), p. 98.

<sup>182</sup> TAVARES (2006), p. 48. O *Décret D’Allarde* foi editado por obra do Ministro Turgot em 1776 e a lei *Le Chapellier* é datada de 1791. NUSDEO (2008), p. 127.

O Estado liberal clássico entrou, portanto, em declínio, em vista da iminente necessidade da prática de ações intervencionistas que buscassem o equilíbrio da sociedade e a melhoria de condições sociais. Nesse sentido, mesmo em países de forte tradição liberal e capitalista, passou-se a admitir a intervenção do Estado na economia, ainda que extremamente restrita e em setores predeterminados<sup>183</sup>.

Com efeito, pode-se afirmar que o Estado passou a intervir, a fim de garantir o liberalismo, o melhor funcionamento da liberdade e o sistema capitalista de mercado. Trata-se de um “intervencionismo liberal” implantado com vistas a assegurar a higidez da economia liberal da época. TAVARES conclui, assim, que “(...) no Estado liberal interventor não há preocupações sociais, mas sim de ordem técnica, com o próprio liberalismo. O Estado passa a intervir para garantir o liberalismo. O intervencionismo estatal aqui, pois, não ocorre pela presença do Estado como garantidor social, de políticas públicas essenciais ao bem estar da sociedade”<sup>184</sup>.

Importante ressaltar que, conforme denota LAUDABÉRE, quando o liberalismo econômico cedeu lugar ao intervencionismo, também as instituições e princípios econômicos puderam tomar lugar nas constituições ocidentais modernas e seus respectivos preâmbulos<sup>185</sup>. No terceiro capítulo da presente dissertação, será estudada a evolução das constituições econômicas e seu impacto na democratização da economia.

A crise do Estado liberal clássico vai dar lugar ao nascimento do Estado Social, como alternativa para a crise enfrentada pela classe operária da época.

De certo, é possível afirmar que, embora o liberalismo tenha falhado em muitos aspectos – o que o obrigou a atenuar algumas de suas posições – ele é uma ideologia presente nos dias de hoje, essencialmente, no combate contra a estatização e em defesa das liberdades fundamentais do indivíduo.

---

<sup>183</sup> De acordo com NUSDEO, a demanda por um Estado interventor decorre da existência de cinco falhas principais na concepção liberal da economia: 1) quanto à mobilidade de fatores (falha de origem física ou cultural); 2) quanto à transparência ou acesso à informação (falha de origem legal); 3) quanto à concentração econômica (falha de estrutura); 4) quanto aos efeitos externos da economia (falha de sinal) e 5) quanto ao suprimento de bens coletivos (falha de incentivo). NUSDEO (2008), p. 169.

<sup>184</sup> TAVARES (2006), p. 53. O denominado intervencionismo liberal admite a intervenção “conforme” (Ropke), que consiste em estabelecer ou restabelecer as condições de concorrência e de livre mercado e em lutar contra a depressão, isto é, contra o agravamento da contração que sucede a expansão cíclica. BARRE (1978), p. 187.

<sup>185</sup> LAUBADÈRE (1985), p. 66.

### 2.2.1. O MODELO DESCENTRALIZADO DE MERCADO. O *FREE MARKET*.

Acompanhando os fundamentos do liberalismo, é certo que o tipo de organização econômica que mais se coaduna com esse modelo é o descentralizado, em que os planos e as ações das unidades independentes são coordenados por intermédio do mercado e da moeda<sup>186</sup>.

A descentralização é caracterizada pelo livre mercado – o *free market* - e contempla um sistema econômico sujeito à auto-organização da economia, no qual se permite uma intervenção estatal, no máximo, indireta, compatível com o “intervencionismo liberal” ou “planejamento indicativo”<sup>187</sup>.

Esse tipo de organização econômica prevê a descentralização das atividades e decisões econômicas, já que confere aos diversos agentes econômicos privados o poder de decisão e pode ser identificada como sistema econômico de autonomia, tudo em função da admissão de seu pressuposto liberal.

A liberdade de contratar, fazer trocas e de atuar em um mercado livre, bem como a manutenção da propriedade privada de todos os bens, tanto de consumo quanto de produção, corolários do sistema capitalista, são condições necessárias para o bom funcionamento do modelo descentralizado de mercado. Assim, “dessa situação, decorre a característica da dispersão dos centros decisórios: agentes econômicos, não oficiais, proprietários e livres, decidem sobre os rumos econômicos a adotar, conforme a já referida concorrência”<sup>188</sup>.

O modelo de descentralização do mercado exige a livre iniciativa e a livre concorrência: motores da economia de mercado. A regulação é, nesse sentido, essencial para a manutenção do equilíbrio entre as liberdades econômicas, com vistas ao combate à formação de cartéis e à concorrência desleal. Divide-se a economia descentralizada em economia orientada, na qual existe um plano que é fator ilustração ou de orientação econômica; economia de consenso, oriunda de negociação coletiva e a economia contratual, mais aprimorada que a economia de consenso, em que a relevância da negociação é elevada<sup>189</sup>.

---

<sup>186</sup> Fundamentalmente, conforme aduz FRIEDMAN, só há dois meios de coordenar as atividades econômicas dos cidadãos: “(...) Um é a direção central utilizando a coerção – a técnica do Exército e do Estado Totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica do mercado”. FRIEDMAN (1984), p. 21. A técnica que utiliza a direção central será explicitada no item “2.4.1. O Governo não democrático e a economia planificada”.

<sup>187</sup> TAVARES (2006), p. 49.

<sup>188</sup> Idem. Ibidem.

<sup>189</sup> Conforme aula proferida pela Profª. Monica Herman Salem Caggiano na disciplina “A Democracia Política e outras Democracias”, no âmbito do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, no primeiro semestre de 2009.

De acordo com BARRE, quatro são os traços marcantes de uma descentralização econômica: 1) “é uma economia de mercado”; 2) “é uma economia de empresa”; 3) “é uma economia de cálculos em moeda” e 4) “é uma economia na qual o Estado exerce somente uma intervenção indireta e global”<sup>190</sup>.

A economia de mercado é programada para fundamentalmente prever um sistema autônomo que decide sobre a produção de bens, sem que o Estado possa intervir, de forma a dirigir ou coordenar a oferta de mercado. Constitui, assim, redes de troca entre centros de produção, oferta e consumo, ligados por uma solidariedade funcional. A economia é, portanto, multipolar, com múltiplos pólos de decisão de natureza econômica.

A economia de empresa é assegurada por uma unidade econômica de produção que liga os mercados de bens e serviços e os mercados de fatores de produção, ou seja, a demanda de consumo final e o trabalho e o capital. Mais do que a combinação desses fatores de produção, cabe ao empresário a combinação de preços, regulado pela comparação entre os preços de custo e de venda.

A economia monetária, ou de cálculos em moeda, é “o denominador comum das experiências dos sujeitos econômicos. Os preços, relação entre bens e moeda, exprimem e medem as tensões de escassez da vida econômica, traduzem as necessidades e pretensões entre as quais se instaura um equilíbrio econômico”<sup>191</sup>.

Por fim, a intervenção indireta e global do Estado reclama e respeita a livre decisão daqueles que determinam a formação dos preços de mercado. Nesse caso, o Estado tem a prerrogativa de influenciar nessa liberdade de decisão por meio de políticas financeira, monetária ou social, sem que haja a supressão da liberdade dos agentes econômicos do capital, da produção, das finanças e do comércio. A economia é, portanto, apenas orientada, caracterizada pela intervenção global do Estado na economia, isto é, geral, que não pormenoriza os mecanismos econômicos, somente agindo sobre as grandes linhas da atividade econômica. O planejamento do Estado, nesse caso, é meramente indicativo, ressaltada a impossibilidade de efetuar um plano para a economia, com o estabelecimento de preços e outras medidas próprias do modelo econômico centralizado.

Em síntese, o modelo de descentralização da economia, também chamado de “sistema de autonomia”, conforme anota NUSDEO:

“tem como característica básica não a coincidência, mas a separação total dos planos decisórios político e econômico, ou seja, enquanto o Estado circunscreve-se ao primeiro deles, as decisões econômicas, próprias do segundo, estarão entregues

<sup>190</sup> BARRE (1978), p. 183-184.

<sup>191</sup> BARRE (1978), p. 184.

aos particulares, aos cidadãos, quer agindo individualmente, quer atuando agrupadamente, como famílias, associações, sociedades, cooperativas, sindicatos e quaisquer outros entes coletivos. E, para esse fim, cada uma dessas pessoas ou entidades constitui-se num centro decisório independente ou autônomo, sendo genericamente chamadas de agentes econômicos. Daí o nome *sistema de autonomia* ou *descentralizado*, porque as decisões são deixadas à autonomia da vontade de cada agente, estando por eles disseminadas e, portanto, descentralizadas em relação ao poder público.”<sup>192</sup>

Posto isso, é coerente afirmar que a descentralização da tomada de decisões no setor econômico é fundamental para a saúde de uma democracia econômica. Isso porque não se constrói um mercado democrático sem que diversos polos ou agentes econômicos possam, em condição de igualdade, livremente decidir e conduzir suas próprias ações. Ao Estado, não incumbe a tarefa de dirigir ou coordenar o ambiente econômico do mercado e sim de regular e prever eventuais abusos que surjam do desequilíbrio das forças econômicas envolvidas.

#### **2.2.1.1. O PRESSUPOSTO PSICOLÓGICO - COMPORTAMENTAL: O *HOMO ECONOMICUS***

O suporte para o processo de tomada de decisões por parte de todos os agentes econômicos, tal como dispõe o sistema de autonomia, tem como pressuposto o espírito hedonista, ou seja, a tendência moral do indivíduo em maximizar o seu prazer e os resultados de suas ações e iniciativas com o mínimo de sofrimento ou esforço necessário.

Embora o hedonismo possa se aproximar do egoísmo, com ele não se confunde: o fato de o indivíduo procurar maximizar os resultados de uma atividade não significa que se desconsidere ou se desrespeite os direitos dos demais, “tal desrespeito, esse sim, caracterizaria o egoísmo”<sup>193</sup>. A lei da escassez, de acordo com NUSDEO, contribui para a conformação dessa teoria:

“num mundo caracterizado pela escassez de recursos, o hedonismo, também chamado de *Lei de Maximização de Resultados* corresponde, em sua essência, a uma atitude de racionalidade, pois se a capacidade reprodutiva de cada um e o suprimento dos fatores de produção aos quais se aplicará aquela capacidade são, ambos, por natureza limitados, nada mais racional do que tentar obter deles o mais alto retorno. Isto vale, inclusive, para obras de caráter filantropico. Se com uma melhor organização de recursos pode ser construída uma creche para cem crianças, para que contrui-la para apenas cinquenta? Onde, mais uma vez, ela não se confunde com o egoísmo”<sup>194</sup>.

<sup>192</sup> NUSDEO (2008), p. 113.

<sup>193</sup> NUSDEO (2008), p. 114.

<sup>194</sup> Idem. Ibidem. Atualmente, a grande maioria dos autores neoclássicos adota como definição de ciência econômica aquela enunciada por Lionel Robbins em 1932: “A economia é a ciência que estuda o comportamento humano enquanto relação entre fins e meios escassos suscetíveis de usos alternativos”. NUNES, A. J. Avelãs. “O Marginalismo e a Rotura com a Perspectiva Clássica-Marxista” in *Uma Introdução à Economia Política*. São Paulo: Ed. Quartier Latin, 2007.

Nesse contexto, o problema econômico é, na sua essência, um problema de utilização de bens escassos - a lei da escassez é essencial para a compreensão da economia - suscetíveis de usos alternativos na satisfação de necessidades de importância desigual e suscetíveis de serem escalonados segundo uma escala de preferência, ou seja, a partir de um ato de escolha. O ato de escolha, por sua vez, é sempre efetuado com base num critério de racionalidade econômica.

Nesse sentido, conforme já assinalado no início desse capítulo, surge o conceito de *homo economicus* como indivíduo extremamente racional, que emerge na luta contra a escassez e busca o máximo de resultado, compreendido assim, quer seja na concepção hedonística de prazer, satisfação, felicidade, quer seja na realização da meta da atividade econômica. Nas palavras de ROBBINS, “todos os atos que envolvem tempo e meios escassos para alcançar um objetivo implicam o sacrifício da sua utilização para conseguir outro objetivo. Eles tem um aspecto econômico”<sup>195</sup>.

Robbins define, assim, que a ciência econômica ocupa-se do comportamento humano enquanto comportamento condicionado pela escassez de meios, com o surgimento de um problema de escolhas entre alternativas possíveis. O conceito de ciência econômica, para Robbins, portanto, contempla uma escolha racional por parte de agentes econômicos: a ciência econômica transforma-se numa ciência da escolha<sup>196</sup>.

Com base no pressuposto hedonista, as doutrinas clássicas que permearam o fim do século XVIII e meados do século XIX criaram o protótipo do *homo economicus* como figura pautada na máxima segundo a qual o indivíduo atuaria de maneira a maximizar os resultados de sua atividade, suportando um certo custo, num ambiente de livre e universal concorrência. Utilizado posteriormente em diversas teorias econômicas, o conceito representou uma abstração conveniente da teoria clássica, extremamente útil nas discussões e análises econômicas.

O mercado, propiciando a interação entre a oferta e a procura, representaria o desejo dos agentes em permutarem bens e negociar sobre eles. O homem econômico agiria racionalmente no sentido de maximizar a sua riqueza e, assim, introduzir novos métodos produtivos de enfrentar a concorrência de mercado.

<sup>195</sup> NUNES, A. J. Avelãs. "O Marginalismo e a Rotura com a Perspectiva Clássica-Marxista" in *Uma Introdução à Economia Política*. São Paulo: Ed. Quartier Latin, 2007.

<sup>196</sup> A respeito do tema, elucida RAYMOND BARRE: “Incapaz de poder ter tudo de uma vez e tudo fazer ao mesmo tempo, o homem deve efetuar *escolhas*. Para atingir um certo objetivo, é obrigado a sacrificar outros fins, a não aplicar na sua realização meios limitados e tempo raro. (...) escassez de meios, escolha entre fins, custo, tais são as três idéias que permitem compreender a essência da atividade econômica (...)”. BARRE (1978), p. 10.



No mercado, surgiriam, de forma espontânea, os preços de cada produto e serviço, de acordo com as forças de oferta e da procura existentes. A forma pela qual os operadores do mercado ou agentes econômicos decidem o uso desses bens e serviços seriam pautados em assertivas próprias, advindas da teoria hedonista.

O fato é que tal teoria, inserida nas bases psicológicas e comportamentais de cada agente econômico, produz um comando interno, próprio de cada indivíduo decisor. Sobre esse aspecto, NUSDEO apresenta a diferença entre o sistema autônomo ou descentralizado e o centralizado: “O hedonismo plantado na mente de cada homem ou entidades – os agentes econômicos – funciona como um verdadeiro comando, fazendo as vezes do plano num sistema de autoridade. A diferença é que no sistema de autonomia o comando é interno, íntimo, e deriva do raciocínio instalado na cabeça de cada agente decisor. Portanto, ao invés de obedecer como um autômato às exigências do plano no modelo descentralizado, o agente econômico obedece, também como autômato, aos ditames do hedonismo”<sup>197</sup>.

Assim, os primeiros duzentos anos das ciências econômicas foram, de uma forma ou de outra, construídos sobre as premissas de que o racionalismo humano levava aos indivíduos que orientassem suas decisões, estímulos e iniciativas em função da busca de algo que os beneficiasse individualmente. Grosso modo, foi nesse ambiente que os conceitos de “mão invisível” e “homem econômico” foram desenvolvidos e inspiraram muitos dos desdobramentos da economia e mesmo do Direito.

Mais recentemente, no entanto, fundar as teorias econômicas no conceito do *homo economicus* passou a ser objeto de severos questionamentos. Segundo GEORGE P. BROCKWAY<sup>198</sup>, um dos maiores críticos aos conceitos que fundamentam as teses econômicas tradicionais, o que se viu na evolução da economia foi uma constante degradação de considerações de cunho moral. Segundo o autor americano, houve um empobrecimento ético da economia ou, em outras palavras, foram jogadas às favas os escrúpulos de consciência em prol de uma visão utilitarista simplória no sentido de ser a acumulação de capital e o incremento de renda as principais fontes motivadoras dos movimentos econômicos. Para BROCKWAY, esse empobrecimento filosófico generalizado da análise econômica resultou no fracasso da economia como disciplina científica.

---

<sup>197</sup> NUSDEO (2008), p. 115.

<sup>198</sup> BROCKWAY (1995), p. 14 e 15.

A visão de BROCKWAY passou a ser apreciada com muito mais cuidado depois dos recentíssimos episódios que levaram ao colapso o capitalismo global, com a quebra das Bolsas no mundo inteiro, a falência de gigantes corporativos como a General Motors e, sobretudo, o grave empobrecimento de milhões de famílias que sequer entenderam as razões de sua própria ruína.

De fato, atualmente, a maximização dos resultados deve ser relativizada. O que se deve buscar, como valor maior, é a felicidade, o bem-estar e não o empreendimento de políticas de desenvolvimento como se o mais importante fosse alcançar recordes subsequentes de geração de riqueza.

Em pleno século XXI, o indivíduo agregou muitas outras necessidades em seu rol de desejos, o que vai muito além das chamadas necessidades econômicas. A cada dia que passa, admite-se menos o enriquecimento de uns em detrimento de outros. A cada dia que passa, há menos espaço para a ganância individual, que celebrizou o *homo economicus* construído no início do desenvolvimento da economia como ciência autônoma.

O que se deve buscar, nesse terceiro milênio, para tanto, é menos a renda e o consumo e mais a civilidade, a harmonia da convivência, a dignidade de todos, a preservação do planeta, a paz e a felicidade. Nesse contexto, se forem inseridos esses novos valores na cultura econômica como prioridade de desenvolvimento, os conceitos tradicionais forjados ainda no século XVIII devem ser profundamente revistos e a concepção tradicional do *homo economicus* deve ser relativizada e adaptada à nova realidade econômica, política e social.

Vistos os principais fundamentos e características do liberalismo econômico e do Estado liberal clássico, no próximo tópico serão apresentados o contexto de surgimento do Estado socialista e seus pontos de destaque, bem como a eclosão das teorias que forneceram a base para a conformação da doutrina marxista.

### **2.3.O ESTADO SOCIALISTA INTERVENTOR**

O contexto social no qual se inseriam as transformações na economia do século XIX teve a influência de uma das mais significativas doutrinas econômicas que emergiu na época: o marxismo, também conhecido como socialismo científico. O esquema teórico do Estado socialista teve o seu cerne na doutrina marxista, motivo pelo qual se torna importante objeto do presente estudo.

A Revolução Industrial, intensa durante o século XVIII, provocou modificações substanciais na vida social e política dos indivíduos: o aparecimento de gigantescas empresas fabris conduziu à formação de grandes conglomerados urbanos, desencadeando o aumento de desemprego e de péssimas condições de vida aos trabalhadores. Por outro lado, a prática exacerbada do individualismo e do liberalismo econômico, também, trouxe sérias consequências aos trabalhadores, que se depararam com um ambiente de forte exploração, caracterizado por um mercado excessivamente opressivo.

À medida que as riquezas se multiplicavam, a pobreza das massas intensificava-se. A situação social da época é bem ilustrada por JACOB OSER e WILLIAM BLANCHFIELD:

“A Revolução Industrial não conduziu ao paraíso. Ao contrário, a segurança da antiga economia agrícola quase artesanal dos vilarejos foi destruída; o novo industrialismo trouxe fábricas enormes, e os trabalhadores passaram a viver apinhados em sua vizinhança, em favelas barulhentas e pestilentas, em que o vício, o crime, as doenças, a fome e a miséria constituíam a forma de vida. Os acidentes industriais traziam miséria sem nenhuma compensação para as famílias dos aleijados ou mortos. Não existiam direitos políticos para os assalariados e os sindicatos eram proibidos. Qualquer problema que reduzisse a produção e o emprego contribuía para a miséria do proletariado, e qualquer triunfo da industrialização atirava dezenas de milhares de trabalhadores empobrecidos no mercado de trabalho”<sup>199</sup>.

O Estado liberal clássico entra em colapso. As graves disfunções do contexto social e do sistema capitalista da época, associadas à incapacidade de autorregulação dos mercados, conduziram à atribuição de novas funções ao Estado. Da mesma forma, trabalhadores de toda a Europa passaram a reivindicar melhores condições de vida, munidos de ideias motivadas pela necessidade de unificação da classe dos proletários. Sugerindo ações para retirar o poder da burguesia e iniciar a busca por condições dignas de sobrevivência, em 21 de fevereiro de 1848, é publicado o “Manifesto Comunista” elaborado por Karl Heinrich Marx (1818-83) e Friedrich Engels (1820-95), documento esse que influenciou o mundo com a célebre frase: “Proletários de todo o mundo, uni-vos!”<sup>200</sup>.

Nesse escaninho, começaram a surgir novas concepções doutrinárias em oposição ao liberalismo exacerbado e em defesa de um Estado com funções determinantes de regulação de mercado. Concomitantemente ao aparecimento de outras teorias críticas ao sistema capitalista de organização da economia, o socialismo científico surgiu no século XIX, a partir das teorias

<sup>199</sup> OSER e BLANCHFIELD (1983), p. 139.

<sup>200</sup> No fim do decênio de 1840, quando Marx e Engels esboçaram a organização de um movimento político, evitaram o termo “socialista”, objeto de abundante literatura sobre reforma social e reconstrução, na Europa Ocidental, especialmente de autores “utópicos”, a partir de 1830. Para não desacreditar o movimento radical, bem como evitar compromissos com os movimentos da época, os autores preferiram a palavra “comunista” (daí a *Liga Comunista*, fundada em 1947, e o *Manifesto Comunista*, de 1848). Mais tarde com o desaparecimento dos motivos que haviam determinado o repúdio do termo “socialista”, os marxistas passaram a utilizar ambos, de modo que o *Manifesto Comunista* tornou-se uma “autorizada declaração de princípios dos métodos e dos fins do movimento socialista”. PINHO (1984), p. 86.

de Marx e Engels. Em face do contexto social da época, Marx e Engels organizaram e lideraram ativamente um movimento de combate ao capitalismo existente, conclamando o povo à luta de classes, como única forma capaz de conduzir a classe trabalhadora ao poder e conferir-lhes existência digna.

O socialismo científico baseava-se na concepção materialista da história. Em todas as épocas históricas, o método prevalecente de produção e troca e a organização social dela decorrentes formariam a base para a conformação das estruturas legais, políticas, culturais, religiosas e filosóficas, determinando o verdadeiro desenho de uma sociedade. Neste sentido, as superestruturas jurídicas e políticas deveriam erguer-se com base na estrutura econômica da sociedade, constituída pela soma total das relações de produção social: “o modo de produção da vida material condicional o processo de vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, seu ser social é que determina a sua consciência”<sup>201</sup>.

Para essa teoria, não seria possível considerar os fatos econômicos independentes dos fatos sociais, pois economia e sociedade seriam aspectos de uma mesma realidade. Consistindo as relações de produção a estrutura de toda e qualquer ordem social, “as causas finais das mudanças sociais e das revoluções políticas deveriam ser vistas, não na mente dos homens nem em seu crescente impulso em direção da eterna verdade e da justiça, mas sim nas mudanças das maneiras de produção e de troca”<sup>202</sup>. Nesse sentido, confirmando a emergência de uma teoria que visava à constante e inerente mudança social, escreveu Marx em 1852: “Os homens fazem a sua própria história”.

De fato, o mundo econômico e social estava mudando. Com o advento da era industrial – sob o ímpeto da invenção das máquinas e da criação de fábricas –, o mercado alimentou o surgimento de uma nova classe comercial e o desenvolvimento do proletariado industrial. Essas transformações, no entanto, eram incompatíveis com o modelo feudal e, por isso, necessitavam ser inseridas em um novo panorama social que as justificasse.

Marx, ao analisar o contexto da época, identificou que, à medida que as relações de produção fossem alteradas – no caso, a substituição da indústria artesanal pelas máquinas – as relações sociais, também, deveriam sofrer mudanças, ensejando um inevitável conflito de classes e a iminente necessidade de reorganização da estrutura social.

---

<sup>201</sup> MARX, Karl. *Contribution à la critique de l'économie politique*. Paris, ed. Socials, 1972 apud PINHO (1984), p. 89.

<sup>202</sup> F. Engels, *Anti Dhring*, 1970, p. 292 apud HEILBRONER (1996), p. 138.

Nesse contexto, a base econômica do capitalismo – a produção industrial – e a sua superestrutura – a propriedade privada – seriam incompatíveis com a realidade apresentada à época. Isso porque as fábricas passariam a necessitar de um planejamento social que acompanhasse as modificações provocadas pelo fenômeno industrial, planejamento esse abominado pela concepção de propriedade privada dos meios de produção.

Diante dessa assertiva, as contradições do sistema capitalista provocariam constantes lutas de classes que inevitavelmente o levariam à autodestruição e à sua substituição pelo socialismo. Assim, por meio da Revolução, o proletariado apareceria como única classe social capaz de destruir o regime capitalista e a consequente exploração do homem pelo homem.

A ascensão do proletariado ao poder representaria a eliminação das diferenças sociais, assinalando, dessa forma, a passagem do socialismo para o comunismo, com a gradual supressão do Estado, já que esse perderia sua razão de existir em função do desaparecimento das classes sociais.

É com base nesse panorama que o marxismo se fundamentou na idéia de planificação econômica e na exigência de um Estado forte com funções de administrar todos os meios de produção, distribuição e consumo de bens. Igualmente, previu a eliminação da propriedade privada dos meios de produção e da livre iniciativa, cabendo ao Estado o desempenho da atividade econômica e a produção de riqueza a ser distribuída entre os homens de acordo com as suas necessidades. Com a abolição da propriedade privada dos meios de produção, desapareceriam as classes sociais e os antagonismos que a caracterizavam, já que os indivíduos passariam a se distinguir segundo a importância de suas funções econômicas<sup>203</sup>.

O movimento predominante desse regime seria o suprimento das necessidades da sociedade e não o lucro, como no capitalismo. O motor da atividade econômica, portanto, não seria a procura do lucro individual e sim a satisfação do indivíduo sentir-se integrado na prestação de serviços à comunidade, na qual tudo pertence a todos e é construído por todos<sup>204</sup>.

Para tanto, defendia-se a intervenção do Estado no domínio econômico e o total comando estatal da atividade econômica, uma vez que o mercado livre seria considerado a origem de todas as desigualdades sociais. Nesse sentido, Marx rejeitou as liberdades econômicas do “liberismo” - porque lhe pareceram formas de escravização – sob o fundamento de que estaria por vir uma liberdade infinitamente maior. De acordo com os

---

<sup>203</sup> PINHO (1984), p. 88.

<sup>204</sup> De acordo com Lênin, a edificação do socialismo seria resultado da ativa participação de todo o povo: “(...) somente com o socialismo se inicia rápido avanço autêntico, verdadeiramente de massas, com participação da *maioria* da população, e depois de toda ela, em todas as esferas da vida social e privada”. PINHO (1984), p. 88-89.

ensinamentos de SARTORI “economicamente falando, a liberdade total é alcançada (pelo comunismo) com a libertação de todas as restrições econômicas – e isso equivale a dizer que a solução está no desaparecimento da economia. Na verdade, se não existe “necessidade”, nem escassez, nem trabalho, então o reino da economia desapareceu, exatamente como o reino da política”<sup>205</sup>.

Marx estava disposto a admitir que o comunismo representaria a “democracia plena”. No Manifesto Comunista de 1848, ao proletariado foi atribuída a tarefa de alcançar a democracia, na qual o “o livre desenvolvimento de cada um é a condição do livre desenvolvimento de todos”.

Ressalte-se que tais ideias socialistas representavam novidade na Europa e, em especial, na França, onde receberam severas críticas por serem contrárias aos ideais democráticos da República Francesa da época. Em 12 de setembro de 1848, Alexis de Tocqueville, comparecendo à Assembleia Constituinte francesa disse: “a democracia e o socialismo estão ligados por uma palavra apenas, igualdade; mas devemos mostrar a diferença: a democracia deseja a igualdade na liberdade, ao passo que o socialismo deseja a igualdade na pobreza e na escravidão”<sup>206</sup>.

De fato, conforme ressalta FIORI, foi Marx quem desenvolveu a teoria “mais sistemática e consistente sobre as origens e a dinâmica da revolução social dentro do sistema capitalista”<sup>207</sup>, centrada na luta de classes contra o então avassalador capitalismo industrial. No entanto, em que pesem as críticas da teoria marxista ao capitalismo e, em especial, ao modelo econômico liberal, observe-se que esta serviu de base para o advento do opressor modelo comunista, apresentando como um de seus pilares a existência de um único e exclusivo centro decisório, que promoveria um planejamento econômico vinculante e irresistível<sup>208</sup>.

Com efeito, a ex-URSS adotou o modelo socialista de planificação e de controle de toda a atividade econômica por parte do Estado. Nas palavras de TAVARES: “o modelo adotado na ex-URSS representou a concretização do socialismo, a planificação da economia pelo Estado, controlador de toda a atividade de cunho econômico. Tratava-se, consoante seus

---

<sup>205</sup> SARTORI (1994), p. 256-7.

<sup>206</sup> SARTORI (1994), p. 152. GIOVANI SARTORI destaca que Tocqueville atribuiu à parte não liberal da democracia, o despotismo democrático, enquanto associava sua parte não despótica ao liberalismo, sendo que “a igualdade inimiga da liberdade devia ser procurada no socialismo, ao passo que a harmonia com a liberdade devia ser procurada na democracia anti-socialista, na democracia que aceita o liberalismo”. Trata-se, para o autor, do surgimento da aliança entre democracia e liberalismo.

<sup>207</sup> FIORI (2001), p. 70.

<sup>208</sup> TAVARES (2006), p. 41.

idealizadores, de uma fase necessária até se alcançar o objetivo final, ou seja, o comunismo, com a eliminação do próprio Estado. Evidentemente, este teve de ser mantido, nessa primeira fase, por força do denominado “cerco capitalista”<sup>209</sup>.

Assim, é certo que as aspirações socialistas não representaram o que efetivamente os modelos implantados demonstraram. O socialismo vivenciado provou ser incompatível com o respeito às instituições democráticas. Conforme afirma BOBBIO, “nos Estados socialistas, a concentração do poder tornada necessária para uma direção unificada da economia torna extremamente difícil a introdução do método democrático”<sup>210</sup>.

Tal modelo entrou em declínio no final do século XX e, com exceção de países como a China e Cuba<sup>211</sup>, não é mais reproduzido em nenhum outro país no mundo.

Assim, ao cabo da Primeira Guerra Mundial, duas ideologias político-econômicas se contrapunham claramente: o capitalismo liberal e o socialismo preponderantemente intervencionista. O próprio conflito mundial eclodiu num ambiente de lutas entre nações, motivadas por disputas forjadas na batalha pela ocupação de espaços econômicos. Com o advento da exploração do petróleo e o nascimento de poderosíssimos conglomerados econômicos, os grupos ideologicamente alinhados com a doutrina marxista encontraram terreno fértil para sua pregação. Em plena Primeira Grande Guerra, eclode aquilo que representaria um grande marco na história recente das civilizações: A Revolução Bolchevique.

De fato, a Revolução Russa de 1917 foi o primeiro movimento que confirmou, na prática, a teoria do socialismo científico de Marx e Engels. Significou, assim, a tentativa de construção de um Estado socialista, com efetivas perspectivas de derrota da burguesia e do capitalismo de massas, destinado a construir uma sociedade despida de classes sociais, em busca do modelo ideal comunista. A eliminação da sociedade capitalista dar-se-ia por meio da transferência dos meios de produção ao Estado e o planejamento integral do sistema econômico.

Fruto do movimento revolucionário, a *Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado*, de 1918, confirmou as conquistas do proletariado no primeiro período de

---

<sup>209</sup> Idem. Ibidem. P. 41.

<sup>210</sup> BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO (1991), p. 1190.

<sup>211</sup> Ressalte-se que esses países, hoje, já vêm vivenciando uma maior abertura de suas economias aos mercados internacionais. “(...) o início da última década do século XX assistiu ao declínio dos regimes socialistas, de modo que o modelo não é reproduzido em sua pureza em qualquer país do mundo, com exceção da China e de Cuba, que, contudo, também passaram a admitir flexibilizações na prática socialista de suas comunidades, como se nota com uma certa abertura ao capital externo”. TAVARES (2006), p. 41-42.

existência dos *Soviets*<sup>212</sup> e proclamou os princípios e tarefas essenciais do Estado soviético, constituindo a base para a proclamação da primeira constituição socialista do mundo: a Constituição da República Soviética Federal Socialista da Rússia de 1918, que instaurou o modelo *marxista-soviético* de centralização econômica.

A excessiva centralização e planificação econômica do modelo de 1918, no entanto, não foram eficazes para a sustentação do regime. Conforme lembra BOBBIO: “após a primeira e ainda mais após a segunda guerra mundial, o socialismo se tornou uma realidade ou uma meia realidade, e pode ser contestado no mesmo plano em que se contestava no século passado o Estado Liberal, isto é, através da apresentação de fatos (e delitos)”<sup>213</sup>.

### 2.3.1. O GOVERNO NÃO DEMOCRÁTICO E A ECONOMIA PLANIFICADA

De fato, o sistema socialista identifica-se com o modelo de centralização econômica, baseada na sobrevalorização do coletivo, onde o Poder Público assume papel de centro da tomada de decisões econômicas. Neste modelo, suprimem-se as leis naturais do mercado que dão lugar ao dirigismo, controle, planejamento e execução pré-programada<sup>214</sup>.

O planejamento racional passa a substituir o mercado livre como virtude própria do órgão planejador. Ao rejeitar o critério de organização econômica fundada na liberdade e autonomia das decisões tomadas por entes privados, o Estado socialista apresenta-se como defensor dos bens coletivos e da sociedade como um todo, rejeitando o individualismo liberal. Neste sentido, criticava-se o modelo de autonomia, alegando-se que nele as prioridades do Estado e da sociedade estariam sendo negligenciadas.

O sistema centralizado, também conhecido como sistema de autoridade, tem como característica a avocação e a centralização de decisões econômicas, pelo menos de caráter básico, pelo poder político. De acordo com NUSDEO,

“há, assim, neste sistema o Estado como centro decisório de última instância, pouco importando para fins práticos qual venha a ser o órgão político investido de tais poderes. Poderá ser um ministério, um conselho, um departamento do poder executivo diretamente ligado ao seu chefe, um comitê central de planejamento. Isto é irrelevante. O fundamental é compreender o seu papel de coordenador geral das decisões econômicas, em função das prioridades assinadas pelo mesmo Estado, do qual, aliás, ele, órgão decisor, é parte integrante”<sup>215</sup>.

<sup>212</sup> Organização de Trabalhadores Soviéticos que defendia uma forma de governo apoiada na doutrina socialista.

<sup>213</sup> BOBBIO (2000), p. 131.

<sup>214</sup> TAVARES (2006), p. 61.

<sup>215</sup> NUSDEO (2008), p. 105-106.



Assim, o poder político possui a prerrogativa de decidir sobre a utilização dos recursos escassos da sociedade em geral. Ele determinará as metas de produção, subjacentes a um plano econômico, elemento concatenador em termos de operacionalidade do sistema e inerente ao processo decisório da economia centralizada. O plano apresenta-se, portanto, como instrumento fundamental para a condução do processo decisório central.

A planificação ou o método do planejamento central pressupõe a elaboração de planos de produção rigorosos e com objetivos precisos para todos os setores econômicos, determinando o órgão encarregado do planejamento os objetivos globais de cada unidade de produção (fábrica, usina, fazenda etc.) e fixando as cotas de produção de cada uma, levando em conta a disponibilidade de recursos, a capacidade produtiva e as relações entre os diversos setores da economia<sup>216</sup>. Nesse modelo, a economia depende da ação de técnicos, já que exige cálculos prévios em torno de objetivos ou metas a serem atingidas com o planejamento central.

A centralização, pois, caracteriza-se e difere do modelo descentralizado, pelos três seguintes aspectos, de acordo com RAYMOND BARRE: 1) “É uma economia à base de injunções”, ou seja, todas as ações são dirigidas aos agentes econômicos, pelo Estado, que o único centro de decisão. Trata-se de uma economia “unipolar”, onde a intervenção do Estado é direta, imperativa e detalhada, de forma a determinar os objetivos da economia, os meios para atingir tais objetivos e o período de sua realização; 2) “É uma economia de unidades técnicas de produção”, onde a empresa e o empresário desaparecem e dão lugar ao técnico, que ascende às posições chave nas empresas e nos departamentos de planificação. Todas as unidades técnicas de produção fazem parte de uma mesma máquina cujo funcionamento é regulado pelo Estado; 3) “é uma economia de cálculos técnicos e objetivos”, onde os preços do mercado e os cálculos em moeda são substituídos por avaliações administrativas convencionadas pelas autoridades estatais<sup>217</sup>.

Como não existe mercado, “as necessidades do consumo e da produção não estão sujeitas ao jogo automático das flutuações de preços nem dos desejos pessoais de consumir certos bens ou de utilizar determinado capital: o consumo e a produção são ajustados por planos periódicos”<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> SANDRONI (1996), p. 321. O autor define planificação como “método de planejamento central, usado nos países ex-socialistas, em que a maior parte ou totalidade de decisões de natureza econômica são tomadas por um órgão estatal” (como a Gosplan, na ex-URSS).

<sup>217</sup> BARRE (1978), p. 185-186.

<sup>218</sup> PINHO (1984), p. 90.

Diferente do modelo social de intervencionismo econômico, o modelo socialista de planificação é a forma intervencionista máxima do Estado<sup>219</sup>. Prega a coletivização dos fatores de produção, “substituindo-se a liberdade de concorrência e a livre iniciativa pela planificação econômica estatal, centralizando em torno do poder público, rejeitando-se sistematicamente, a autonomia das decisões privadas no processo de condução política da vida econômica e social da nação”<sup>220</sup>. Não há que se falar em democracia econômica ou democratização do mercado em virtude, portanto, da centralização das decisões em um só polo de decisão do poder, renegando a iniciativa privada a um segundo plano.

É certo que a planificação permite o controle da economia a tal ponto que possam ser satisfeitas necessidades específicas, como a expansão de certos setores em detrimento de outros considerados supérfluos ou de importância secundária. Quem decide o que produzir, para quem produzir e quando produzir, em última análise, é o poder central. Isso pode ser exemplificado, como no caso apresentado por NUSDEO, numa hipótese em que o órgão planejador toma conhecimento do insuficiente suprimento de algum bem:

“a necessidade desatendida manifestar-se-ia pelo desaparecimento do bem em questão das prateleiras das lojas ou centros de distribuição oficiais, significando que ao preço vigente a comunidade estaria disposta a absorver quantidades maiores. Evidenciada, pois a escassez, o diretor ou encarregado da loja “procuraria”, isto é, requisitaria da fábrica ou de qualquer entidade intermediária maior suprimento daquele produto. Não sendo possível o atendimento, dada a plethora de pedidos, o assunto seria levado ao órgão planejador e este teria então três alternativas: a) atender à maior procura dos consumidores, deslocando fatores de produção para a fabricação em maior escala daquele bem (neste caso, o plano seria alterado neste particular); b) não atender a maior procura com manutenção do mesmo preço, levando certamente à formação de extensas filas diante das lojas e a alguma forma de racionamento (por exemplo, cada cliente somente poderia levar uma unidade ou alternativas do mesmo tipo); c) não atender à maior procura e desestimulá-la, pura e simplesmente pela elevação do preço do produto, o quanto suficiente para acabar com as filas”<sup>221</sup>.

A substituição do indivíduo pelo Estado, para uma posição de extrema importância, a ele atribuindo a titularidade dos bens de produção, mostrou-se incompatível com as instituições democráticas. Conforme aduz SAMPAIO DÓRIA, “(...) o trabalhador não se liberta com substituir o padrão individual contra o qual pode reagir organizado, pelo padrão

<sup>219</sup>O modelo socialista de planificação que aqui se refere é o modelo marxista soviético. Dessa forma, importante destacar as três formas de modelo centralizado de mercado: o modelo marxista soviético, o modelo da social democracia de Weimar e o modelo nacional-socialista. O primeiro tem como base o planejamento integral do sistema econômico e a estatização dos meios de produção. O segundo fundamentou-se em uma economia planificada e centralizada, buscando integrar os valores do Estado liberal com aqueles proclamados no Estado social. Detinha, assim, uma configuração corporativista, baseada no diálogo e na negociação entre sindicatos e empresas. Por fim, o terceiro continha o mesmo perfil autoritário do modelo marxista soviético, presente o comando de um polo central do poder, que controlava a unidade de produção nacional.

<sup>220</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 48.

<sup>221</sup> NUSDEO (2008), p. 109-110.

armado contra o qual nada se pode”<sup>222</sup>. Nessa linha, tal modelo, fundado na ideia de que o controle de toda a atividade econômica por parte do Estado e a planificação racional da economia fariam alcançar o bem-estar de toda a sociedade, conforme já ressaltado, acabou por trazer consequências desastrosas para a sociedade, como comprovou a história.

Historicamente, o modelo de centralização econômica possui o toque de autoridade pronunciado, o que significa que a maioria dos governos que adotaram tal modelo podem ser considerados de caráter “não democráticos”. A mais famosa tentativa de instauração do modelo de centralização da economia deu-se no início do século XX, com o advento da Revolução Russa de 1917, e a expansão da sua linha doutrinária pela Europa Oriental, como no caso da China e de Cuba. Adicione-se a esse elenco, os vários regimes militares instalados na América Latina que acentuaram pronunciadamente o grau de centralização do poder político nas decisões econômicas.

Obviamente que aqui se explicita uma forma pura de centralização da economia, que varia de acordo com a situação concreta de cada nação. Possivelmente o país que mais se aproximou desse modelo foi a Albânia, no período compreendido entre 1947/1990<sup>223</sup>. No entanto, em relação às várias modalidades de centralização econômica, destacam-se duas curiosas experiências: o da Alemanha Nazista e o da Iugoslávia.

A Alemanha, antes e durante a guerra mundial, apesar de possuir mecanismos de uma economia descentralizada – a propriedade, o contrato e o poder de decisão ao alcance de empresários e administradores privados –, esses só foram mantidos formalmente, na medida em que predominou o regime econômico centralizado, em que as decisões provinham do poder político, “de sorte a fazer dos administradores privados verdadeiros delegados compulsórios daquele”<sup>224</sup>. Tal situação, de acordo com NUSDEO:

“somente ocorreu em caráter transitório, pois vencida a fase bélica e admitindo-se, apenas para argumentar, tivesse o nazismo sobrevivido, das duas uma: ou a centralização continuaria, e mais cedo ou mais tarde, o Estado alemão se tornaria efetiva e formalmente proprietário de todas aquelas fábricas e demais unidades de produção, coletivizando-as não apenas de fato; ou então relaxaria a sua presença e nesse caso o regime deixaria de ser centralizado ou, pelo menos, tão centralizado”<sup>225</sup>.

<sup>222</sup> SAMPAIO DÓRIA (1960), p. 724 *apud* TAVARES (2006), p. 41.

<sup>223</sup> A Albânia, durante quatro décadas, sofreu os efeitos de uma ditadura longa e severa implantada pelo tirano comunista Enver Hoxha. Último reduto do stalinismo na Europa, a Albânia resistiu o quanto pôde aos ventos da abertura política e econômica. Sua política econômica sempre privilegiou a indústria pesada, aproveitando as fontes de matéria-prima existentes no país, como o petróleo e o crômio. Na agricultura, a regra era a coletivização.

<sup>224</sup> NUSDEO (2008), p. 112.

<sup>225</sup> Idem. *Ibidem*.

A Iugoslávia, entre as décadas de 60 e 70, pelo contrário, apresentou-se como exceção a esse modelo, consistindo na chamada planificação descentralizada ou socialismo de mercado, tal como se tornou conhecido após a reforma instituída pelo VIII Congresso da Liga Comunista Iugoslava, em dezembro de 1964. O modelo importou noções da planificação e da descentralização de mercado, criando uma nova concepção: um regime socialista de empresas autogeridas, que buscariam eficácia por meio da competição na economia de mercado.

O socialismo de mercado foi caracterizado pela ausência de propriedade privada dos meios de produção, sendo as fábricas, oficinas, empresas comerciais e agrícolas, de propriedade de entes coletivos, os quais tinham por objetivo o lucro e ofereciam e compravam bens a preços livremente estabelecidos entre eles, situação próxima ao regime de livre mercado. Daí o nome socialismo de mercado.

Sobre o processo de evolução desse modelo, assinala BARRE:

“Embora o regime do Marechal Tito, a partir de 1945, tenha adotado o sistema econômico da URSS e o planejamento imperativo, modificou profundamente sua política econômica a partir de 1951, mesmo continuando a se declarar de acordo com os princípios marxistas, que consideram traídos pelo “capitalismo de Estado” da Rússia soviética. O objetivo dessas reformas era provocar o definhamento do Estado e descentralizar as decisões econômicas pela outorga de ampla autonomia às empresas. No começo de 1961, novas medidas foram tomadas, com tendência de diminuir ainda mais os controles administrativos em favor dos mecanismos de mercado. Desde então, acentuou-se a evolução na direção de uma economia socialista de mercado”<sup>226</sup>.

No sentido de reforçar as empresas e as comunas, o Estado Iugoslavo precisou alterar a natureza da planificação, tornando-se de autoritária para essencialmente indicativa, procurando prever os grandes equilíbrios econômicos e as principais orientações, sem descer ao nível da empresa. Mas a dificuldade de conciliar a planificação centralizada e autoritária com a autogestão empresarial não significou mudanças no campo ideológico: a Iugoslávia, embora aceitasse o mecanismo de mercado, manteve seu regime político-social de economia socialista<sup>227</sup>.

A Iugoslávia, assim, representou importante experiência no estudo do mercado. Nas palavras de PINHO:

“nos últimos 15 anos, o regime econômico do socialismo de mercado, instituído na Iugoslávia, vem evoluindo através de diversas etapas de descentralização progressiva e de gradativa adequação do instrumental econômico e institucional. Ao combinar a propriedade pública com a soberania dos consumidores e planejadores, a nível empresarial, e ao optar pela tomada das decisões das empresas diante das forças do mercado (ao invés da planificação detalhada e das ordens administrativas das autoridades centrais), a Iugoslávia criou respostas adaptadas aos seus próprios

<sup>226</sup> BARRE (1978), p. 194-195.

<sup>227</sup> PINHO (1984), p. 225-226.

problemas econômicos, políticos, culturais internos, bem como aos problemas do comércio internacional<sup>228</sup>.

As experiências históricas demonstraram que a centralização excessiva não se coaduna com regimes democráticos. A planificação da economia pelo Estado - controlador de toda a atividade de cunho econômico - e a rejeição da autonomia das decisões privadas no processo de condução política da vida econômica e social da nação, tornam extremamente dificultosa a introdução do método democrático, em virtude da concentração do poder pelo ente público para a direção unificada da economia. Desse modo, aqueles que produzem e que participam da circulação das mercadorias devem sujeitar-se às decisões que o Estado confere ao mercado. Além disso, é certo que a excessiva centralização da economia mostrou-se como obstáculo aos objetivos pretendidos, já que o órgão central não conseguiu e não consegue alcançar os inúmeros problemas que surgem no funcionamento de uma economia.

Enumeradas as diversas facetas e características do Estado Socialista, passa-se ao estudo do Estado Social.

## 2.4. O ESTADO SOCIAL INTERVENTOR

A guerra mundial e a ascensão de lutas proletárias em busca do poder provocaram uma série de consequências sociais, políticas e econômicas que determinaram transformações substanciais no panorama do constitucionalismo: era necessário um modelo econômico que assegurasse parâmetros mínimos de liberdade e respeito aos direitos sociais almejados e, ao mesmo tempo, protegesse o indivíduo da excessiva autorregulação econômica, assegurada a intervenção moderada do Estado na economia.

O “Estado Social” que emergia para atender os reclamos de natureza assistencial da sociedade, necessitava, pois, de um regime econômico que propiciasse a atuação efetiva do ente estatal na equalização de um patamar mínimo de sobrevivência para os diversos grupos sociais. O Estado não podia continuar se omitindo perante os problemas sociais e econômicos. A democracia liberal-econômica cedia lugar para a democracia social<sup>229</sup>.

Foi então, a partir da 1ª Guerra Mundial que o liberalismo puro passou a ser duramente criticado por teorias que condenavam o posicionamento que o capitalismo liberal

<sup>228</sup> PINHO (1984), p. 226.

<sup>229</sup> A democracia social não deve ser confundida com a democracia socialista. Segundo SARTORI, “enquanto uma democracia social se organiza de baixo para cima, uma democracia socialista se organiza de cima para baixo. A democracia social é antes de mais nada um estilo de vida, enquanto a democracia socialista é sobretudo um estilo de governo”. SARTORI (1994), p. 26.

assumia perante a questão do desemprego e das péssimas condições de vida dos trabalhadores.

Contribuiu para o declínio do Estado liberal clássico e para o advento do Estado Social, a formulação da denominada *doutrina social da igreja*<sup>230</sup>, a partir da Encíclica *Rerum Novarum*, de Leão XIII, em 15 de maio de 1891, em que o Sumo Pontífice traçou, claramente, o quadro da situação enfrentada pela população, analisando suas causas determinantes e apontando possíveis soluções para a salvaguarda do Estado democrático.

Posicionando-se contra os princípios do coletivismo materialista da doutrina socialista, destacou o fato de se apresentarem “de um lado a onipotência na opulência: uma facção que, senhora absoluta da indústria e do comércio, torce o curso das riquezas e faz correr para o seu lado todos os mananciais; facção que, aliás, têm nas mãos mais de um motor da administração pública; de outro lado, a fraqueza na indigência, uma multidão com a alma dilacerada, sempre pronta para a desordem”. Acentua-se que “pouco a pouco os trabalhadores, isolados e sem defesa, têm-se visto, com o decorrer do tempo, entregues à mercê, de senhores desumanos e à cupidez de uma desenfreada concorrência”<sup>231</sup>.

Nesse ambiente, propôs o Santo Papa as medidas necessárias ao reequilíbrio social, tais como: a fixação de um salário mínimo digno; limitações das horas de trabalho; regulamentação do trabalho de mulheres e crianças; amparo à gestação e à maternidade; direito de férias; indenização por acidentes; amparo aos idosos; assistência em casos de doenças; organização da previdência social, dentre outras.

Inegavelmente, conforme salienta MALUF, “foi a encíclica *Rerum Novarum* um farol luminoso a dissipar as trevas que envolviam a realidade social”<sup>232</sup>.

Em 15 de Maio de 1961, outro importante documento histórico é consagrado: a Encíclica *Mater et Magistra*, de João XXIII. Nela, o Pontífice destacou a enorme distância entre nações pobres e nações ricas<sup>233</sup>, a corrida aos armamentos (em função da Guerra Fria) e

<sup>230</sup> A doutrina Social da Igreja retoma de São Tomás de Aquino a tese do bem comum, da essência da dignidade da vida humana e do trabalho, bem como a doutrina clássica do direito natural. Chega-se à afirmação de direitos que exprimem uma vida humana digna, criada à imagem e semelhança de Deus. FERREIRA FILHO (1995), p. 45.

<sup>231</sup> MALUF (1995), p. 131.

<sup>232</sup> MALUF (1995), p. 132. Após quarenta anos, a encíclica foi reafirmada e atualizada pela *Quadragesimo Anno*, de Pio XI, e, após oitenta anos pela *Octagésima Adveniens*, de Paulo VI, continuando pelos tempos presentes e vindouros como eterno luzeiro da humanidade. A encíclica *Quadragesimo Anno* acaba por denunciar os efeitos da cobiça e da concentração do poder econômico sobre os trabalhadores e sobre a sociedade, clamando pela justa distribuição da riqueza segundo as exigências do bem comum e da justiça social, defendendo o direito à propriedade e alargando a oportunidade de acesso à mesma. Por fim, declara também a finalidade social da propriedade e o seu papel na promoção da harmonia entre as classes sociais.

<sup>233</sup> “O maior problema da época moderna talvez seja o das relações entre as comunidades políticas economicamente desenvolvidas e as que se encontram em vias de desenvolvimento econômico; as primeiras, por

os apuros dos agricultores, defendendo a presença ativa dos trabalhadores na posse, gestão e lucros de médias e grandes empresas<sup>234</sup> e o auxílio aos países menos desenvolvidos, isento de intenções dominadoras, além de reafirmar uma série de conceitos de Encíclicas passadas. Mais especificamente, em relação à intervenção do Estado no domínio econômico, posiciona-se da seguinte forma: “O Estado, cuja razão de ser é a realização do bem comum na ordem temporal, não pode manter-se ausente do mundo econômico; deve intervir com o fim de promover a produção de uma abundância suficiente de bens materiais, cujo uso é necessário para o exercício da virtude, e também para proteger os direitos de todos os cidadãos, sobretudo dos mais fracos, como são os operários, as mulheres e as crianças”. E mais adiante: “Mas é preciso reafirmar sempre o princípio que a presença do Estado no campo econômico, por mais ampla e penetrante que seja, não pode ter como meta reduzir cada vez mais a esfera da liberdade na iniciativa pessoal dos cidadãos; mas, deve, pelo contrário, garantir a essa esfera a maior amplitude possível, protegendo efetivamente, em favor de todos e de cada um, os direitos essenciais da pessoa humana”<sup>235</sup>.

Insere-se nesse movimento de transformar o Estado em prestador e equalizador de um patamar social mínimo, a Revolução Mexicana de 1910, que estampou os contornos para a superação do modelo liberal vigente. Como fruto dessa revolução, surgiu a Constituição Mexicana de 1917 que, de forma pioneira, preocupou-se com a incorporação de elementos econômicos. Dois anos depois, em 1919, a Constituição alemã de Weimar trouxe em seu bojo capítulo dedicado à vida econômica, para transformar a posição do Estado, admitindo-o na economia com maiores aberturas, e assegurar a prevalência do interesse público sobre “os egoísticos interesses privados e individuais decorrentes do liberalismo exacerbado e seu individualismo correlato”<sup>236</sup>.

O Estado passa, então, a assumir responsabilidades sociais crescentes, ampliando fortemente o leque de prestação de serviços sociais, como saúde, educação, previdência

---

consequente, com alto nível de vida, as outras, em condições de escassez ou de miséria. A solidariedade, que une todos os seres humanos e os torna membros de uma só família, impõe aos países, que dispõem com exuberância de meios de subsistência, o dever de não permanecerem indiferentes diante das comunidades políticas cujos membros lutam contra as dificuldades da indigência, da miséria e da fome, e não gozam dos direitos elementares da pessoa humana. Tanto mais que, dada a interdependência cada vez maior entre os povos, não é possível que entre eles reine uma paz durável e fecunda, se o desnível das condições econômicas e sociais for excessivo”.

Carta Encíclica de João XXIII, *Mater et Magistra*, de 15 de maio de 1961.

<sup>234</sup>“Seguindo na direção indicada pelos nossos predecessores também nós consideramos que é legítima nos trabalhadores a aspiração a participarem ativamente na vida das empresas, em que estão inseridos e trabalham”.

Carta Encíclica de João XXIII, *Mater et Magistra*, de 15 de maio de 1961.

<sup>235</sup> Conforme VENÂNCIO FILHO (1998), p. 17-18.

<sup>236</sup> TAVARES (2006), p.58-59. Sobre as constituições econômicas surgidas no período pós guerra, vide o capítulo 3 da presente dissertação.

social, saneamento etc., e aprimorando seu papel como empreendedor em setores chaves da economia, como o energético, minerário e o siderúrgico. No plano jurídico, o intervencionismo social “consubstancia-se no princípio da solidariedade, que determina o compartilhamento mutuo dos riscos sociais por todos os membros da sociedade. Atua, destarte, como uma grande entidade social, na qual a sinistralidade de eventos como desemprego, indigência, insalubridade, patologias, epidemias, dentre outras, em que pese atingirem apenas a parcela da população, tem seus custos arcados e cobertos por todos, ficando a cargo do Estado efetivar as políticas de justiça e inclusão social”<sup>237</sup>.

Nesse contexto, destacam-se as ideias de John Maynard Keynes, um dos mais célebres economistas da primeira metade do século XX: sua teoria pregava uma modalidade de intervenção do Estado na vida econômica na qual não se atingiria a total autonomia da empresa privada. Em sua obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, de 1936, Keynes procurou expor e sugerir políticas para o fim do desemprego pela intervenção estatal, “desencorajando o entesouramento em proveito das empresas produtivas, por meio da redução das taxas de juros e do incremento dos investimentos públicos”<sup>238</sup>. Keynes defendia, portanto, a participação ativa do Estado em determinados segmentos da economia que, embora necessários para o bom desenvolvimento de um país, não interessam ou não podem ser atendidos pela iniciativa privada.

Uma das principais teses de Keynes consistiu na observação de que o *laissez faire* era obsoleto e que o governo deveria interferir ativamente para promover o pleno emprego, forçando a diminuição da taxa de juros, estimulando o investimento, aumentando a despesa deficitária governamental e redistribuindo a renda, a fim de aumentar as despesas de consumo e movimentar a economia. Em 1926, Keynes publicou um pequeno livro, em que acusou a economia ortodoxa de ignorar o custo da luta impiedosa que leva os mais fortes subirem ao topo em virtude da falência dos mais fracos:

“se temos o bem-estar das girafas no coração, não devemos ignorar os sofrimentos daquelas que morrem de fome, ou as doces folhas que caem por terra e são pisoteadas na luta, ou a superalimentação das maiores, ou o terrível olhar de ansiedade, ou a voracidade desesperada que se espelha nas faces dos necessitados. (...) o importante para o governo não é fazer coisas que os indivíduos já estavam fazendo, de maneira um pouco melhor ou um pouco pios; mas fazer o que atualmente não está sendo feito”<sup>239</sup>.

<sup>237</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 47.

<sup>238</sup> SANDRONI (1996), p. 222.

<sup>239</sup> OSER e BLANCHFIELD (1983), p. 388-389.



As propostas da chamada “Revolução Keneynsiana” surgiram na época em que eclodia o impacto da Grande Depressão<sup>240</sup>, que se estendeu por toda a década de 1930 até o início da Segunda Guerra Mundial. Com efeito, após a Primeira Guerra Mundial e o surto de prosperidade que ela trouxe, ocorre a crise de 1929, que se irradiou pelo mundo inteiro, levando a análise econômica a esforçar-se para encontrar os meios que pudessem diminuir ou exterminar o aparecimento de tais crises ou depressões.

Importante destacar que a grande crise econômica de 1929 refletiu no aumento de influencia do pensamento fascista do Estado totalitário já introduzido na Itália na década de 20 e nascente na Alemanha e em outros Estados na década de 30. Foram experiências profundamente marcadas de um espírito antiliberal, nas quais os Estados somaram um extraordinário acúmulo de poderes, controlando, inclusive, todo o processo econômico<sup>241</sup>. Tal contexto histórico é bem relatado por MAGALHÃES: “O Estado Social mal nascera e já cede lugar a um outro modelo de Estado: opressor e violento, onde os direitos individuais, sociais e políticos são ignorados. O crescente desemprego na Alemanha explica o crescimento do Partido Nacional Socialista de Hitler. É desencadeada a Segunda Guerra Mundial, e com ela, a necessidade de criar mecanismo eficazes que protejam os direitos políticos, sociais e econômicos dos homens nos diversos Estados”<sup>242</sup>.

No mundo ocidental também se acentuaram exemplos de intervenção estatal no domínio econômico. Desse modo, as ideias de Keynes influenciaram alguns pontos do *New Deal*, programa de intervenção econômica adotado pelo então Presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt, logo após a sua eleição de 1933, visando combater a grande depressão<sup>243</sup>. Entre as leis aprovadas, dentro desse plano, podem-se elencar: “a Lei Bancária de Emergência, que reabriu os bancos sob o que equivalia a uma supervisão governamental; o estabelecimento de Corpo Civil de Conservação para absorver pelo menos alguns dos jovens

---

<sup>240</sup> A Grande depressão foi o período de maior crise econômica mundial entre os anos de 1923 e 1933. Atingiu, em primeiro lugar, a economia norte-americana e, posteriormente, produziu reflexos na Europa e países da África, Ásia e América Latina. A crise iniciou-se no âmbito do sistema financeiro na denominada quinta-feira negra de 24 de outubro de 1929. A economia americana enfrentava um momento de prosperidade, quando “(...) de repente, 70 milhões de títulos foram jogados no mercado, sem encontrar uma contrapartida da demanda. A desconfiância com os acontecimentos da Bolsa espalhou-se para outros ramos da atividade econômica, atingindo a produção. A queda na renda nacional levou a uma retratação na demanda, ao aumento dos estoques e à vertiginosa queda de preços. Muitas atividades econômicas foram paralisando e, como uma bola de neve, sucederam-se as falências e milhões de trabalhadores ficaram desempregados. Nos Estados Unidos, entre 1929 e 1933, havia cerca de 15 milhões de desempregados, 5.000 bancos paralisaram suas atividades, 85.000 empresas faliram, as produções industrial e agrícola reduziram-se à metade. Quando a crise atingiu proporções internacionais, o comércio mundial ficou reduzido a um terço, e o número de desempregados chegou a cerca de 30 milhões”. SANDRONI (1996), p. 187.

<sup>241</sup> VENÂNCIO FILHO (1998), p. 12-13.

<sup>242</sup> MAGALHÃES (1992), p. 116-118.

<sup>243</sup> HEILBRONER (1996), p. 254. *New Deal* é expressão inglesa que significava “Nova Política”.

desempregados; a Lei de Ajuda Federal de Emergência para suplementar os exauridos recursos assistenciais dos Estados e cidades; a Lei da Hipoteca Agrícola de Emergência, que emprestou aos agricultores quatro vezes mais em sete anos do que todos os empréstimos federais nos quatro anos prévios; a Lei da Tennessee Valley Authority, criando a TVA, empreendimento inteiramente novo no âmbito da iniciativa governamental; a Lei Bancária de Glass-Steagall, divorciando os bancos comerciais de suas atividades de colocação de ações e obrigações no mercado e garantindo os depósitos bancários; a primeira das Leis dos Valores Mobiliários, com a finalidade de reprimir a especulação mobiliária e a imprudente pirâmide empresarial”<sup>244</sup>.

É bem verdade que tal plano caracterizou-se pela intervenção do Estado na economia, contra os postulados clássicos do liberalismo econômico: “(...) o New Deal foi importante como marco de uma autêntica mudança no desenvolvimento da própria economia de mercado. Com seu advento, começamos a descrever a evolução de uma nova espécie de capitalismo”<sup>245</sup>.

No período de vigência do New Deal, surgiram os primeiros avanços para a conformação do que se denominaria *Welfare State* ou Estado de bem-estar social, composto por um sistema econômico baseado na livre empresa, mas com acentuada participação do Estado na produção de benefícios sociais.

Atualmente, muitos estudiosos criticam tal modelo, em virtude da ineficácia da atuação estatal de regular o ciclo econômico com políticas fiscais. Conforme ressalta TAVARES,

“(...) realmente, o modelo proposto revelou, de maneira inequívoca, a ineficácia da atuação estatal. Constatou-se a incapacidade do Estado em atuar no cenário de concorrência, especialmente em um contexto globalizado. As dificuldades de gerenciamento da máquina estatal levaram à ineficiência do modelo intervencionista-social. (...) A reprodução do modelo do *Welfare State* foi em grande parte responsável pela crise financeira que, desde a década de 80, vem abalando as estruturas de inúmeros Estados, vale dizer, daqueles que assumiram atividades acima de sua capacidade, gerando a explosão do déficit público, por conta dessa prestação de serviços e atuação econômica maciça”<sup>246</sup>.

Critica-se, em grande parte, essa forma estatal de posicionamento econômico, portanto, em virtude de o Estado assumir funções e atividades acima de suas capacidades, ao atuar como prestador de serviços públicos e empreendedor da atividade econômica. Ainda, verifica-se que o planejamento estatal revelou-se ineficaz dentro desse modelo, já que acabou por não incentivar as atividades individuais dos agentes privados, “uma vez que a presença do

<sup>244</sup> TAVARES (2006), p. 60.

<sup>245</sup> HEILBRONER (1996), p. 257-267.

<sup>246</sup> TAVARES (2006), p. 61.

Poder Público no mercado, explorando atividade econômica com os demais concorrentes, gera um ambiente desfavorável ao investimento privado e, por corolário, insegurança jurídica, fato que, por si, tolhe e cerceia a livre iniciativa”<sup>247</sup>.

## 2.5. O ESTADO NEOLIBERAL

Recentemente, diante do panorama de crises que se instalou e da dinâmica dos atuais movimentos econômicos, assiste-se ao desenvolvimento de novos parâmetros para a atuação estatal na economia, baseado nos ideais que surgiram com o advento do Estado Liberal e em virtude da crise dos modelos do Estado socialista e do *Welfare State*.

Com o setor público estrangulado por dívidas, a ineficiência do Estado na prestação dos serviços essenciais ficou ainda mais evidente. A redução das dimensões do Estado operaria como forte solução para os problemas enfrentados pela supervalorização de sua atuação no domínio econômico preponderante no século XX. O Estado neoliberal atuaria em defesa da desestatização e na busca de um Estado financeiramente mais eficiente e equilibrado, reduzindo-se os encargos sociais advindos do pós-guerra, sem que o Estado seja afastado da prestação de serviços essenciais.

De fato, o século XXI é marcado pelo renascer do liberalismo e da livre iniciativa, alinhado com a preocupação com o contexto político, econômico e social da sociedade. O neoliberalismo surge, portanto, como uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno.

A doutrina neoliberal estruturou-se, no final da década de 30, por meio das obras do norte-americano Walter Lippmann, dos franceses Jacques Rueff, Maurice Allais e L. Baudin e dos alemães Walter Eucken, W. Rokpe, A. Rustow e Muller-Armack<sup>248</sup> e, assim como a doutrina liberal clássica, acredita que a economia é regida por leis naturais do mercado, criadas a partir das decisões de cada indivíduo e cuja mola mestra é o mecanismo de preços. No plano social, o neoliberalismo “defende a limitação da herança e das grandes fortunas e o estabelecimento de condições de igualdade que possibilitem a concorrência”<sup>249</sup>. Atualmente, o termo vem sendo aplicado àqueles que defendem a livre atuação do mercado com o término do intervencionismo do Estado, a privatização das empresas estatais e, inclusive, alguns

---

<sup>247</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 47.

<sup>248</sup> SANDRONI (1996), p. 295.

<sup>249</sup> SANDRONI (1996), p. 295.

serviços públicos essenciais, a abertura da economia e sua integração mais intensa com o mercado mundial<sup>250</sup>.

Há, também, inúmeras críticas ao modelo neoliberal. Comentando as mudanças econômicas oriundas do início da década de 90, com o advento do neoliberalismo, EROS GRAU esclarece que “há marcante contradição entre o neoliberalismo – que exclui, marginaliza – e a democracia, que supõe o acesso de um número cada vez maior de cidadãos aos bens sociais. Por isso, dizemos que a racionalidade econômica do neoliberalismo já elegeu o seu principal inimigo: o Estado Democrático de Direito (...) o discurso neoliberal confronta o discurso liberal, que viabilizou o acesso da generalidade dos homens não apenas a direitos e garantias sociais, mas também aos direitos e garantias individuais. Pois e contra as liberdades formais, no extremo, que o discurso neoliberal investe”<sup>251</sup>.

## 2.6. O ESTADO REGULADOR

Após a análise dos modelos radicais apresentados, isto é, o Estado liberal clássico, da livre iniciativa irrestrita, o Estado social interventor, caracterizado pelo alargamento da participação do ente público na vida social, e o Estado socialista interventor, como possibilidade da estatização totalizante, conclui-se que não há hoje nenhuma nação que adote estritamente um modelo ou outro. De forma geral, a livre iniciativa consagrou-se como princípio norteador da organização da economia em diversos países, reconhecendo-se a possibilidade de intervenção do Estado na economia, no que tange a determinadas atividades, e a regulação e a fiscalização da atuação da iniciativa privada no campo econômico.

Desta forma, em virtude do insucesso do modelo liberal clássico e dos modelos intervencionistas - tanto o apresentado pelo Estado Social como aquele oferecido pelo Estado Socialista - emerge uma nova forma de condução estatal na produção de riquezas, nas políticas de inclusão social e na repartição de renda: a regulação econômica. Nessa, abandona-se a planificação econômica socialista e a crescente assunção de responsabilidades coletivas do modelo social, sem, contudo, retornar ao liberalismo clássico concebido por Adam Smith<sup>252</sup>.

Busca-se a sociabilidade dos bens essenciais, a fim de garantir o desenvolvimento e a dignidade da pessoa humana, atrelados à concepção comedida dos ideais do liberalismo

---

<sup>250</sup> Idem. Ibidem.

<sup>251</sup> GRAU (2007), p. 57.

<sup>252</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 48.

clássico. Ao poder público cabe impelir esforços para a garantia dos serviços públicos essenciais, atuando como ente garantidor e regulador da atividade econômica, baseada na livre iniciativa e na liberdade de mercado, bem como na desestatização das atividades econômicas e redução sistemática dos encargos sociais, a fim de promover o equilíbrio das contas públicas. No Estado regulador, assim, encontram-se as práticas estatais de fiscalização, incentivo e planejamento.

O poder público somente poderá atuar em áreas em que a iniciativa privada, por si só, não consiga alcançar as metas necessárias para a realização do interesse da coletividade. A iniciativa de exploração das atividades econômicas é, portanto, do ente privado, que irá realizá-lo dentro de um planejamento estatal indicativo, previamente normatizado para a consecução dos objetivos e metas socialmente desejáveis.

Pretende-se, com isso, que a prosperidade do setor econômico-financeiro promova o desenvolvimento do homem e de seus direitos e garantias fundamentais. A consagração das liberdades, dentre elas a livre iniciativa e a livre concorrência, e a intensa fiscalização e regulação do mercado por parte do ente público estatal são de fundamental relevância para a preservação de uma democracia econômica.

### 3. A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA. ELEMENTOS

O estudo da participação do Estado na vida econômica e das teorias que embasaram tal posicionamento demonstrou que, se por um lado o excesso de intervenção estatal gera um engessamento deletério do progresso, por outro, o liberalismo levado às ultimas consequências também não assegura boas condições de vida aos cidadãos. Nesse sentido, é função do governo democrático da economia a tentativa de buscar alternativas para assegurar o equilíbrio econômico e preservar as liberdades individuais, reprimindo o abuso do poder econômico e atuando na regulação da atividade econômica, por meio das funções de fiscalização, incentivo e planejamento como forma de atuação do Estado na condução de políticas públicas democraticamente estabelecidas<sup>253</sup>.

Tomados na estrutura da Constituição Econômica, os sistemas econômicos e a forma de participação do Estado na economia serão absorvidos sob a forma de fundamentos e princípios que traduzirão determinada “ideologia constitucionalmente adotada”. Assim, “pelo simples fato de se encontrarem reunidos em um texto da significação política da Constituição, dele recebem o condicionamento de harmonia e ordenamento compondo um sistema de normas voltadas para o alicerce das medidas de política econômica a serem postas em pratica e expressas nos próprios elementos ali consignados”<sup>254</sup>.

Com efeito, o modelo econômico propício ao ideal democrático e a busca pelos fatores de equilíbrio que assegurem e protejam os direitos do “cidadão econômico” devem ser assegurados por um corpo de normas, escritas ou não escritas, que procure imprimir segurança jurídica às relações do mercado. Daí o surgimento da ideia de constituição econômica, com o objetivo de fazer prevalecer, no espectro da economia, “a certeza e a segurança jurídica para nortear a multifária variedade de relações que diariamente são ali produzidas”<sup>255</sup>. A constitucionalização da matéria, pois, deve objetivar a instalação de uma organização econômica propícia ao livre funcionamento do mercado, presentes mecanismos de regulação necessários ao seu equilíbrio.

É certo que a constituição econômica deve assegurar o governo democrático da economia. Isso significa dizer que a democracia aplicada ao campo econômico assume a

---

<sup>253</sup> ATHIAS, Jorge Alex Nunes. *Globalização e Ordem Econômica Constitucional* in MAUÉS, Antonio G. Moreira (Org.). *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 110.

<sup>254</sup> SOUZA (1992), p. 26-27. Mais adiante, o autor complementa: “Então, já desvinculados de qualquer compromisso que não da própria constituição, devem ser considerados sob a ótica da “ordem jurídica ali configurada e jamais pela que fora definida na orientação da ideologia anterior e da qual promane”. Idem.

<sup>255</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Público Econômico: fontes e princípios na constituição brasileira de 1988*, in LEMBO e CAGGIANO (2007), p. 05.

dimensão de verdadeira espinha dorsal da constituição econômica. Nesse ínterim, pode-se afirmar que duas grandes linhas percorrem toda e qualquer constituição desse tipo: “uma de natureza fundamentalmente econômica, sublinha a idéia de desenvolvimento econômico; outra, de natureza essencialmente política, ilumina a consolida a idéia de organização e controlo democráticos da economia”<sup>256</sup>.

A Constituição econômica deve trazer mecanismos que assegurem a participação e o controle democrático da economia, em prol do mercado equilibrado. A ordem constitucional da economia passa a servir, não só para garantir o livre funcionamento do mercado, mas também para enunciar as formas de regulação ou heterorregulação necessárias ao seu equilíbrio. Trata-se de requisito essencial para a concretização dos elementos que constituem a saúde da democracia econômica.

A democracia econômica inserida, implícita ou explicitamente, na Constituição Econômica representa, portanto, um limite e um impulso ao legislador e ao aplicador do direito: como limite, não se pode executar uma política econômica e social contrária aos princípios e normas concretamente impositivas pelo texto constitucional; como impulso, a democracia econômica exige positivamente a execução dos princípios e normas ali contidos na Constituição<sup>257</sup>.

A Constituição econômica que se deseja há de ser democrática, visando, sobretudo, à consagração e à garantia da liberdade. De acordo com os ensinamentos de FERREIRA FILHO, “(...) deve rejeitar, portanto, a extensão ilimitada do poder econômico do Estado, preservar a economia de mercado, reconhecer o primado da iniciativa privada (prevendo mecanismos que assegurem de fato essa primazia), reconhecer os direitos do trabalhador mas preservar o capital, conseqüentemente o direito de propriedade e lucro, tudo isto norteado pelo bem comum”<sup>258</sup>.

Nesse escaninho, garantindo os direitos fundamentais dos agentes econômicos contra o Estado e as restantes condições necessárias ao funcionamento do mercado, a Constituição Econômica enuncia poderes e faculdades que o Estado detém para modelar o sistema econômico<sup>259</sup>. O estudo do conceito e dos elementos que norteiam o núcleo da constituição econômica mostra-se, portanto, fundamental para a compreensão de sua relação com a denominada democracia econômica.

---

<sup>256</sup> CANOTILHO e MOREIRA (1991), p. 159.

<sup>257</sup> CANOTILHO (2003), p. 346.

<sup>258</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 34.

<sup>259</sup> SANTOS, GONÇALVES e LEITÃO MARQUES (2002), p. 33-34.

### 3.1. ORIGEM E INTERFACE COM A CONSTITUIÇÃO POLÍTICA

A expressão “Constituição econômica” parece ter surgido, pela primeira vez, em um dos capítulos da obra *Première Introduction à la Philosophie Économique* (1771) do fisiocrata Baudeau, significando ali o conjunto dos preceitos jurídicos reguladores da “sociedade econômica”<sup>260</sup>. Posteriormente, no campo das ciências econômicas, o termo ganhou sentido diverso: representaria o mesmo que o conceito de estrutura econômica ou *sistema econômico*. Muito utilizado por economistas que também conferiram o mesmo significado de *ordem econômica* e *modelo econômico*, o termo não possuía, pois, conotação jurídica.

Assim, apesar dos sentidos conferidos pelas teorias econômicas, foi somente no plano jurídico que a expressão ganhou destaque. A prevalência do jurídico no conceito de Constituição econômica é ressaltada por FERREIRA FILHO:

“não se tome, entretanto, a expressão “constituição econômica” num sentido não-jurídico, descritivo. Há entre os economistas quem o faça, usando da expressão para descrever a organização básica da economia, sua estrutura fundamental, suas leis (no sentido de relações necessárias) que regem a produção, a distribuição e consumo, ou, mais especificamente, as leis (econômicas) que regem preços, moeda, crédito, cambio, etc”<sup>261</sup>.

Mais especificamente, somente após a Primeira Grande Guerra – marco do fim de uma era econômica e política do capitalismo e início de outra –, na Alemanha, é que o conceito surge com maior vigor. Duas ideias que fundamentalmente o informaram: “as de democracia econômica e de administração autônoma da economia”<sup>262</sup>.

A assertiva de que a democracia política não atua de forma eficaz sem que existam condições favorecidas pelo ambiente de mercado para que possam fazer uso de seus direitos, torna-se bandeira do ambiente econômico da época. Assim como a revolução liberal tinha criado a cidadania política, era agora essencial reconhecer a todos a cidadania econômica.

O estabelecimento de uma constituição jurídica formal da economia representaria a negação da ordem econômica liberal e o advento de uma nova ordem da economia: “tal como na idéia de constituição se continha a representação de uma nova sociedade e de um novo

<sup>260</sup> MOREIRA (1979), p. 19-22. WASHINGTON PELUSO introduz importante observação ao comentar que o termo utilizado por Baudeau não continha o sentido qualitativo dos dias atuais, com o que se introduziu o tema econômico quer nas concepções políticas, quer também nas jurídicas. “(...) ao nosso ver, tão ou mais significativo do que limitar o pioneirismo científico, apenas “econômico”, foi o fato de terem praticado o tratamento simbiótico dos valores “políticos”, “econômicos” e “jurídicos”. Sobre as origens fisiocráticas da Constituição econômica vide SOUZA (2002), p. 16-21.

<sup>261</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 06.

<sup>262</sup> MOREIRA (1979), p. 20.



Estado, contra a realidade do *ancien régime*, também agora na idéia de constituição económica se continha a negação da ordem económica liberal a favor da representação de uma nova ordem económica”<sup>263</sup>. De fato, com o advento do Estado moderno, assistiu-se ao crescimento da influência dos agentes económicos nas decisões políticas e a economia, diretamente relacionada com a política passou a exigir um tratamento constitucional adequado à regulamentação da vida económica.

Assim como no caso da relação articulada entre democracia política e democracia económica, as características e elementos essenciais da Constituição Política aplicam-se à Constituição Económica.

No sentido jurídico de norma fundamental de organização do Estado, a Constituição tem como função limitar o poder - ação inerente à democracia moderna. Desse modo, como posição hierárquica suprema, ela organiza o poder, limitando-o. Fora do alcance desses, persiste, plena, a liberdade individual. É o caso, por exemplo, das primeiras constituições, inspiradas no liberalismo clássico, que foram fortemente marcadas por essa ideia de limitação de poder. Elas trataram de prever apenas o elemento político, em virtude da ideologia adotada, consagrando o domínio da liberdade individual, fora do alcance do Estado. No tocante ao elemento económico, esse pensamento confiou ao mercado e à livre competição o alcance das melhores situações possíveis, sem intervenção no domínio económico.

Antes de tudo, para a compreensão do debate em torno da noção de Constituição económica, é necessário entender que as definições exclusivamente normativas de Constituição não definem o seu efetivo conceito ou sua essência, que inclui os célebres *fatores reais de poder*, ou seja, as forças ativas que conformam as instituições jurídicas – que, quando são colocados em uma folha de papel (*blatt papier*) erigem-se em direito<sup>264</sup>.

É importante destacar que a Constituição económica aqui não deve ser entendida como documento autônomo à Constituição Política do Estado. Muito pelo contrário. A Constituição deve ser entendida como uma unidade que é dividida em vários campos e áreas específicos, inclusive a economia. Assim, verifica-se o correto entendimento de WASHINGTON PELUSO, de que a Constituição económica é parte integrante, não autônoma ou estanque da Constituição Total:

<sup>263</sup> MOREIRA (1979), p. 19-22. “Portanto, poder-se-ia sustentar o surgimento da Constituição económica apenas a partir da guerra, quando se perdeu a confiança na auto-regulação económica do mercado”. TAVARES (2006), p. 72.

<sup>264</sup> LASSALLE, Ferdinand. “Über Verfassungswesen”, in Gesamtwerke: Politische Reden und Schriften *apud* BERCOVICI (2005), p. 12. A grande contribuição do autor foi considerar as questões constitucionais também questões de poder. Na verdade, segundo a doutrina de LASSALLE, a Constituição registraria um estágio das relações de poder. FERREIRA FILHO (1997), p. 14.

“De nossa parte, seguimos a orientação de considerar a Constituição Econômica componente do conjunto da Constituição Geral. Apresenta-se na tessitura estrutural desta, não importa se na condição de Parte, Título, Capítulo, ou em artigos esparsos. Sua caracterização baseia-se tão somente na presença do “econômico” no texto constitucional. Por esse registro, integra-se na ideologia definida na Constituição em apreço e a partir dessa são estabelecidas as bases para a política econômica a ser traduzida na legislação infraconstitucional”<sup>265</sup>.

Sobre a integração da Constituição da economia ao texto geral, são também os ensinamentos de CANOTILHO e MOREIRA: “(...) essa “parte da Constituição não é um compartimento estanque em relação às outras normas e princípios constitucionais. É um elemento integrado no sistema constitucional global. Desde logo, a Constituição econômica não se reduz ao conjunto de artigos incluídos na “parte econômica” da Constituição”<sup>266</sup>.

Com efeito, a Constituição Econômica deve estar estritamente relacionada com a Constituição Política e com a ordem constitucional dos direitos fundamentais, revelando a base da democracia econômica e social, conforme salienta CANOTILHO e MOREIRA:

“A Constituição econômica está, assim, estritamente relacionada com a constituição política e com a ordem constitucional dos direitos fundamentais. O princípio da democracia econômica e social que informa aquela é um elemento essencial do princípio democrático e da ordem constitucional dos direitos fundamentais. Pressupõem-se e reclamam-se mutuamente; constituem elementos integrantes e integrados de uma mesma ordem constitucional global. A constituição econômica funciona assim (tal como os direitos fundamentais), como limite da liberdade de decisão e de conformação legislativa, definindo as respectivas fronteiras que não podem ser ultrapassadas, e determinando o respectivo sentido, que não pode ser invertido ou desviado”<sup>267</sup>.

A democracia econômica é, portanto, princípio legitimador da Constituição Econômica e, ao mesmo tempo, princípio jurídico integrante da Constituição, apresentando-se como princípio constitucional encartado na ordem jurídica da economia. Isso significa dizer que o princípio democrático que informa o texto constitucional econômico é também constituído e integrado pela denominada democracia econômica.

É interessante ressaltar que a democracia política e seus postulados representam condição necessária e instrumento de concretização da democracia econômica. Não há democracia econômica sem que haja democracia política. A democracia passa a predominar num universo, em que o seu movimento de expansão conduz à harmonização do elemento político e econômico.

<sup>265</sup> SOUZA (2002), p. 23.

<sup>266</sup> CANOTILHO e MOREIRA (1991), p. 151-152.

<sup>267</sup> CANOTILHO e MOREIRA (1991), p. 152-153.

### 3.2. CONCEITO

Não constitui tarefa fácil conceituar o que se entende por Constituição econômica, já que sua definição reflete, sem sombra de dúvida, as diversas formas de organização da economia ao longo do tempo, em diversos sistemas sociais<sup>268</sup>. Trata-se, portanto, de uma definição que traz em si forte carga histórica.

No sentido genérico, “constituição” é a organização de alguma coisa. Inserida no campo jurídico, tal ideia suscita sempre a noção de normas fundamentais, de princípios constitutivos, de elementos estruturadores de um todo. Aplicada ao campo econômico, portanto, a constituição econômica disciplinaria a organização da economia, sendo necessário complemento integrador da ordem jurídica da economia<sup>269</sup>. Conforme restará demonstrado, o termo possui diferentes acepções que merecem ser destacadas.

FERREIRA FILHO, apoiando-se na concepção de que o direito constitucional econômico tem por objeto a base da organização jurídica da economia, com o intuito de estabelecer seu controle, define constituição econômica como o conjunto de normas que regem a atuação dos indivíduos, dos grupos e do Estado, no domínio econômico, ou seja, “as normas jurídicas básicas que regulam a economia, disciplinando-a, e especialmente controlam o poder econômico, limitando-o, com o fito de prevenir-lhe os abusos”<sup>270</sup>.

Em sua clássica obra “Economia e Constituição”, MOREIRA, utilizando-se dos conceitos advindos das teorias de Böhm, E. R. Huber e Ballerstedt, destaca três diferentes perspectivas em relação a ideia de Constituição Econômica.

De acordo com BÖHM, a Constituição econômica consistiria na “decisão global”, consciente e sistemática, “sobre a espécie e a forma do processo de cooperação econômico-social”. Tratando a constituição da economia como um problema de opção por apenas duas formas – a economia de mercado ou a economia centralmente dirigida -, o autor conclui que a decisão pela economia de livre mercado é a única correta, vez que se coaduna com os princípios do Estado democrático de direito. Dessa forma, caberia à Constituição econômica

<sup>268</sup> “(...) desenvolver o conceito de constituição econômica implica necessariamente a consideração de uma constituição econômica de um determinado sistema social”. MOREIRA (1979), p. 13. Sobre a dificuldade de sua conceituação, SOUZA esclarece que “tem sido mais fácil aos doutrinadores enumerar tipos de “Constituição econômica” do que conceituá-la e, muito menos, defini-la”. SOUZA (2002), p. 37-38.

<sup>269</sup> “Aplicado ao Estado, o termo “Constituição” em sua acepção geral pode designar a sua organização fundamental total, quer social, quer política, quer jurídica, quer econômica.” FERREIRA FILHO (2009), p. 11. No campo político, destaque-se a posição que exprime o artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão, de 26 de agosto, de 1789: “Toda a sociedade na qual não é assegurada a garantia dos direitos fundamentais (do Homem) nem determinada a separação dos poderes não tem constituição”.

<sup>270</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 06.

fixar garantias para a manutenção de um equilíbrio entre a iniciativa pública e a privada, de forma que convivam harmoniosamente, sem a violação de seus princípios de funcionamento<sup>271</sup>.

Partindo dessa premissa, não seria o conceito de Constituição econômica de BÖHM aplicável à ordem econômica existente e sim uma ideia ou projeto que buscava transformar a ordem econômica existente. A Constituição Econômica “não é, pois, um conceito abarcando uma ordem econômica efetiva, mas sim uma tarefa, uma idéia dirigida ao futuro”<sup>272</sup>.

Na perspectiva de E. R. HUBER, a Constituição econômica vem a ser “um sistema de normas que consciente e intencionalmente regulam, segundo princípios jurídicos unitários, a ordem dos bens forças e funções econômicas”<sup>273</sup>. Não é suficiente, portanto, a presença de normas legais ou consuetudinárias que disciplinem as relações dos agentes econômicos, sem que esteja presente uma estrutura econômica “conscientemente fixada e vinculatoriamente ordenada”<sup>274</sup>. A Constituição econômica seria o produto de uma decisão ou compromisso constitucional entre as partes constituintes, no sentido de equilibrar as varias ideologias e interesses econômicos, equilibrando e ligando na vida econômica os princípios conflitantes, no caso a liberdade e a vinculação<sup>275</sup>.

Afastando-se das duas conceituações acima elencadas, BALLERSTEDT acredita que a definição de Constituição econômica não se encontra numa decisão política de reordenamento global da economia e sim no “ordenamento fundamental de uma comunidade econômica, existente numa comunidade estadual ou supra-estadual, assente na participação na satisfação socializada das necessidades, e mediada pelo mercado, que liga os empresários, a força de trabalho e as unidades de consumo uns com os outros”<sup>276</sup>.

A semelhança entre as três definições apresentadas é que todas concebem a constituição econômica como ordem existente entre os agentes econômicos e nela integram princípios e valores que contribuem para que seja considerada justa.

Desse modo, MOREIRA atinge a definição mais clara e precisa quando conclui ser a Constituição econômica “o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada

<sup>271</sup> BÖHM, *Wirtschaftsordnung*, 46, ss *apud* MOREIRA (1979), p. 22-25.

<sup>272</sup> MOREIRA (1979), p. 25.

<sup>273</sup> E. R. HUBER, *WirtschaftsverwaltungsR*, I, 27 *apud* MOREIRA (1979), p. 26-27.

<sup>274</sup> MOREIRA (1979), p. 26.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p.26. MOREIRA destaca que caracterizar a constituição econômica como um problema entre liberdade e vinculação é, em verdade, não caracterizar nada. Isso porque a tensão entre os direitos individuais e as exigências do bem comum constitui problema fundamental de toda e qualquer constituição.

<sup>276</sup> BALLERSTEDT, *WirtschaftsverfassungsR*, 95, *Massnahmegesetze*, 388, *Unternehm*, 490 s. *apud* MOREIRA (1979), p. 28.

forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica<sup>277</sup>, representando, portanto, normas que sistematizam a disciplina da economia integradas no corpo da lei magna.

Exemplificando, destaca MOREIRA:

“assim, da constituição econômica de, por exemplo, uma “economia capitalista orientada”, fazem parte não só as normas que asseguram a propriedade e disposição privada dos meios de produção e outros direitos fundamentais econômicos (liberdade de empresa, liberdade de trabalho), mas também aquelas que determinam o papel do mercado e do Estado na orientação do processo econômico, aquelas que definem os princípios fundamentais da organização econômica *strictu sensu* (associações econômicas), das finanças do estado, sob o ponto de vista da sua relevância econômica (constituição financeira), do estatuto da empresa nos seus aspectos externos e internos (constituição da empresa), da posição do trabalhador (constituição do trabalho)”<sup>278</sup>.

O autor lembra que tal concepção, no entanto, não é unânime na literatura jurídica. Isso porque para alguns estudiosos, a constituição econômica é definida apenas como o conjunto de preceitos que estabelecem os princípios e os limites da intervenção do Estado no domínio econômico, que regulam as relações entre o Estado e a economia. Nesse mesmo sentido, LAUBADERÉ, fazendo alusão ao objeto do direito público econômico, esclarece que: “(...) conservando, pois, aqui, a noção de direito público da economia, podemos observar que o objecto essencial deste direito é constituído pelas intervenções do Estado (ou outras pessoas públicas) na economia. O direito público econômico é, assim, o direito aplicável às intervenções das pessoas públicas na economia e aos órgãos dessas intervenções”<sup>279</sup>.

O problema aqui encontrado é que fundamentar o conceito de Constituição econômica a partir da intervenção estatal exige que se compreenda a exata terminologia do termo “intervenção”, que é extremamente impreciso para funcionar como critério determinante do conceito que aqui quer se demonstrar. Ademais, na lógica dessa concepção, a constituição econômica seria contemporânea do nascimento da vocação intervencionista do

<sup>277</sup> MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*. Coimbra: Faculdade de Direito, 1974, p. 35.

<sup>278</sup> MOREIRA (1979), p. 41-42.

<sup>279</sup> LAUBADERÉ (1985), p. 27-28. Mais adiante o autor classifica quatro modalidades de intervenção das pessoas públicas na economia: 1) intervenções globais, setoriais e pontuais; 2) intervenções diretas (quando o Estado participa ativamente na economia, na condição de produtor de bens ou serviços, ao lado dos particulares e atuando como agente econômico) e indiretas (cobrança de tributos, benefícios fiscais etc. e, em geral, regulamentação normativa de atividades econômicas, a serem prioritariamente desenvolvidas por particulares); 3) intervenções por via unilateral e por via convencional e 4) intervenções relativas às empresas privadas e setor público econômico. EROS GRAU classifica em intervenção do Estado *no* domínio econômico, aquelas *por absorção* (quando o Estado assume por completo o exercício de determinada atividade econômica, atuando em regime de monopólio) e *por participação* (quando o Estado atua paralelamente aos particulares) e em intervenção do Estado *sobre* domínio econômico, aquelas *por direção* (quando o Estado atua com mecanismo de pressão, como o instrumento de controle de preços) e *por indução* (embora os preceitos não sejam tão cogentes como no caso da intervenção por direção, o Estado induz a determinados comportamentos ou decisões mediante sanções). GRAU (2007), p. 148-151. Nesse mesmo sentido vide TAVARES (2006), p. 54-57 e NUSDEO (2008), p. 197-200.

Estado, ou seja, a partir da 1ª Guerra Mundial e seu conteúdo dependeria da dimensão da intervenção do Estado: consistiria tanto menor quanto menor fosse<sup>280</sup>. Tal definição, portanto, padece de vício fundamental, eis que tem no Estado liberal pleno patamar no qual não haveria Constituição econômica.

Há alguns autores, no entanto, que acreditam que a Constituição econômica deve ser compreendida como “(...) a parte da Constituição que interpreta o sistema econômico, ou seja: que dá forma ao sistema econômico (...)”<sup>281</sup>. Embora não haja dúvida da influência do direito constitucional formal sobre o direito econômico, o fato que é a constituição econômica é formada por preceitos e instituições jurídicas, não necessariamente da constituição formal.

Vistos alguns conceitos, importante ressaltar que a Constituição econômica não pode ser reflexo puro da economia. É pertinente a observação de FERREIRA FILHO quando aduz que “(...) não se tome a expressão “Constituição econômica” num sentido não jurídico, descritivo. (...) a Constituição econômica a que se faz referencia é jurídica. Trata-se da constituição juridicamente definida da economia (...)”<sup>282</sup>.

Importante destacar aqui que a Constituição econômica não coincide com a ordem econômica. Segundo MOREIRA, a ordem econômica constitui-se de

“todas as normas ou instituições jurídicas que tem por objecto as relações econômicas, ela abrange necessariamente planos jurídicos distintos (direito publico, direito privado) e ramos jurídicos diversos (direito comercial, direito civil, direito do trabalho, direito administrativo, etc.). Isto é, trata-se de um complexo multi-articulado e multi-combinado de normas e instituições de diversa força jurídica, recíproca influência, efectividade e relevância econômicas”<sup>283</sup>.

A expressão *Ordem Econômica* designa um dos escaninhos da ordem jurídica, conforme ressalta GRAU: “(...) ainda que se oponha à ordem jurídica a ordem econômica, a ultima expressão é usada para referir uma parcela da ordem jurídica. Esta, então tomada como sistema de princípios e regras jurídicas – compreenderia uma *ordem pública*, uma *ordem privada*, uma *ordem econômica*, uma *ordem social*”. Assim, a proximidade entre os conceitos de *Ordem Econômica* (constitucional) e de Constituição econômica seria óbvia: “(...) tal qual se refere uma *Constituição econômica material* e uma *Constituição econômica*

<sup>280</sup> MOREIRA (1979), p. 43.

<sup>281</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 791. No mesmo sentido, TAVARES (2006), p. 76-77.

<sup>282</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 06.

<sup>283</sup> MOREIRA (1979), p. 66. Com efeito, “(...) ordem econômica é a expressão de um certo arranjo econômico, dentro de um específico sistema econômico, preordenado juridicamente. É a sua estrutura ordenadora, composta por um conjunto de elementos que conforma um sistema econômico”. TAVARES (2006), p. 83.

Na lição de SILVA NETO, a expressão ordem econômica é ambígua, na medida em que pode ser expressão do mundo do “ser”, como pode ser vinculada ao mundo do “dever ser”. Para o autor, afastando a multiplicidade de sentidos que se encerra no termo, “ordem econômica é o plexo normativo, de natureza constitucional, no qual são fixadas a opção por um modelo econômico e a forma como se deve operar a intervenção do Estado no domínio econômico”. SILVA NETO (2001), p. 135.

*formal*, também deve se nomear uma *ordem econômica (constitucional) material* – ou ordem econômica constitucional – e uma *ordem econômica (constitucional) formal*”<sup>284</sup>.

De acordo com MAX WEBER, ordem econômica refere-se à distribuição do poder sobre bens e serviços econômicos que se produz por meio de consenso (*consensus*), segundo o modo de equilíbrio dos diversos interesses, e à maneira como esses bens e serviços são empregados conforme o sentido desse poder fático de disposição que repousa sobre o consenso<sup>285</sup>.

Desse modo, é possível afirmar que a ordem econômica é mais extensa do que a Constituição econômica e é formada por todas as normas ou instituições jurídicas que têm por objeto as relações econômicas<sup>286</sup>. Apenas algumas dessas relações possuem caráter fundamental e se inserem, pois, no corpo da Constituição econômica. A partir dessa concepção, poder-se-ia vislumbrar que a Constituição econômica surja a partir da ordem econômica, constituindo e legitimando aquela. Isso, não obstante, subverteria a verdadeira relação entre ambas: a Constituição econômica, como norma máxima, é que determina e constitui a ordem econômica<sup>287</sup>.

Embora parte da doutrina considere o fim da teorização da denominada Constituição econômica<sup>288</sup>, o fato é que ela pode ser considerada como o conjunto de princípios, critérios, valores e regras que presidem a vida economico-social de um país, correspondendo ao “delineamento básico do sistema econômico ou produtivo”<sup>289</sup>. Tem como principal objetivo tratar dos fatores de produção e da relação entre iniciativa pública e privada, estabelecendo o modelo econômico e a finalidade da economia.

---

<sup>284</sup> E conclui: “A exposição aqui produzida nos encaminha, a passos largos, ao reconhecimento de que, em rigor, tanto o Conceito de Constituição econômica quanto o de ordem econômica não são dotados de relevante significação que lhes costumamos emprestar” GRAU (2007), p. 60-81.

<sup>285</sup> WEBER (2005), p. 251.

<sup>286</sup> Seguindo esse mesmo entendimento, de acordo com os ensinamentos de SANTOS, GONÇALVES e LEITÃO MARQUES, a Constituição econômica é necessariamente menos ampla do que a ordem jurídica da economia “visto que não inclui todas as suas normas e princípios mas apenas as normas e princípios básicos”. Idem, p. 32.

<sup>287</sup> TAVARES (2006), p. 83-84 e MOREIRA (1979), p. 66-69.

<sup>288</sup> Concluindo que a Lei Fundamental da Alemanha não contém senão uma constituição econômica implícita e não opera a consagração de um determinado sistema econômico, bem como que a Constituição Econômica alemã não se encontra na Lei Fundamental, mas sim na legislação infraconstitucional, GRAU observa que “a hipótese de a Constituição não definir, no seu bojo, uma Constituição Econômica – e me refiro, aqui, a uma Constituição econômica diretiva, cuja presença, como observa Simões Patrício, torna ultrapassadas as concepções, dela, em termos amplos enunciadas – somos arrastados à conclusão de que a teorização da Constituição Econômica morreu”. GRAU (2007), p. 86 e 87.

<sup>289</sup> RAMOS (2003), p. 51.

### 3.3. TIPOLOGIA

#### 3.3.1. CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA MATERIAL E FORMAL

A exemplo da constituição política, a constituição econômica também pode ser classificada entre constituição “formal” e “material”. A construção do conceito de constituição da economia identifica normas incluídas ou não no texto constitucional que disciplinam e regem o campo econômico.

Pretende-se aqui esclarecer a distinção feita por parte da doutrina entre constituição econômica formal e material, tal qual se dá com referência à Constituição Política, com o objetivo de melhor compreender as regras jurídicas que integram a constituição material, a qual possui conteúdo fundamental para a organização da economia.

##### 3.3.1.1. CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA MATERIAL. ELEMENTOS

Denomina-se Constituição Econômica Material, o conjunto de preceitos que definem a organização econômica de um Estado, constituindo-se de normas escritas ou não escritas, incluídas ou não no corpo constitucional. Eis a definição de FERREIRA FILHO: “(...) a constituição econômica abrange todas as normas que definem os pontos fundamentais da organização econômica, estejam ou não incluídas no documento formal que é a constituição escrita”<sup>290</sup>. Em seu sentido material, portanto, a Constituição Econômica é mais extensa do que em seu sentido formal, no qual se incluem tão somente as normas fundamentais inseridas no bojo da lei magna.

A Constituição econômica material, pois, pode ser assim definida como um bloco econômico constitucional que transborda o conteúdo da constituição econômica formal, escrita.

As normas que integram a Constituição Econômica Material são marcadas pelo seu conteúdo – e não pela sua forma, como no caso da Constituição formal -, componente fundamental para a estruturação e organização da economia. São quatro os seus elementos

---

<sup>290</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 07. Nas palavras de SOUZA FRANCO, a Constituição Econômica material “integra o núcleo essencial de normas jurídicas que regem o sistema e os princípios básicos das instituições econômicas, quer constem, quer não do texto constitucional: máxime, quer seja ou não dotada da particular estabilidade que caracteriza as normas nos textos constitucionais”. FRANCO, Antonio L. Souza. *Noções de Direito da Economia*. Lisboa, Associação Acadêmica da Faculdade de Lisboa, 1982-1983, p. 93. *apud* GRAU (2007), p. 80.



essenciais, que configuram o conteúdo mínimo de toda e qualquer constituição da economia: a definição do tipo de organização econômica, a delimitação de campo entre a iniciativa pública e a iniciativa privada, a determinação do regime básico dos fatores de produção, capital e trabalho e a finalidade atribuída à atividade econômica<sup>291</sup>.

O primeiro deles – a definição do tipo de organização econômica – contempla dois modelos já estudados no capítulo 2 do presente trabalho: o modelo descentralizado e centralizado de organização da economia. O modelo descentralizado ou de autonomia, em resumo, corresponde a uma economia de mercado, com a predominância de múltiplos polos de poder e a intervenção indireta e global do Estado no domínio econômico, enquanto o modelo centralizado ou de autoridade é caracterizado pelo comando da economia a partir de um único centro de decisões, no qual a ação do Estado é totalitária e sua intervenção na economia é direta e pormenorizada.

Para BARRE, a concepção de tipos de organização apresenta duas grandes vantagens: “1) Permite a ligação entre morfologia de atividade econômica, morfologia política (tipos de poder e regimes políticos) e morfologia social (tipos de estruturas sociais). A combinação de tais morfologias pode, por si só, permitir a análise e a compreensão exatas de situações concretas. 2) Obriga a precisar certas expressões vagas, com ressonância política ou politqueira, e a delimitar diversas situações em que se manifesta a intervenção do Estado”<sup>292</sup>.

Assim, conforme também verificado, a noção do modelo de organização da economia está estritamente relacionada com a configuração de uma democracia econômica. Com efeito, o regime democrático da economia não sobrevive em ambientes nos quais haja o predomínio do sistema de autoridade ou centralização econômica. Os fundamentos de um regime que permite a democratização da economia estão estritamente atrelados à economia de mercado e à existência de uma economia multipolar, em que iniciativa pública e privada se relacionam e produzem o equilíbrio do mercado.

Tratam-se, no entanto, de formas “puras”, que formam um quadro de referência na aplicação da realidade. A existência de uma fórmula mista é, não obstante, negada por BARRE, que não admite a justaposição de um setor público a um setor privado. Desse modo, ou o setor público produz e comercia, seguindo as orientações do mercado, e então a

---

<sup>291</sup> Idem. Ibidem. A idéia de Constituição econômica, segundo TAVARES, deve ser contemplada a partir dos seguintes elementos: “(...) identificação da base do sistema, identificação dos direitos que legitimam a atuação dos sujeitos econômicos, do conteúdo e limites desses direitos e das responsabilidades que são inerentes ao exercício da atividade econômica no país, bem como da finalidade que se pretende com determinado sistema”. TAVARES (2006), p. 80.

<sup>292</sup> BARRE (1978), p. 186-187.

coordenação dos planos das unidades nacionalizadas e privadas se efetua pelo mercado (economia preponderantemente descentralizada), ou, ao contrário, o setor público não se submete à indicações do mercado (economia preponderantemente centralizada)<sup>293</sup>.

O segundo elemento é profundamente ligado ao primeiro, na medida em que, quando o setor público se torna dominante, é fortíssimo o impulso para a adoção de uma economia centralizada e minimizada é a participação do particular, que subsiste em um setor residual, de caráter marginal e importância negligenciada. De outra forma, a liberdade plena da iniciativa privada, o planejamento indicativo por parte do Estado e a intervenção direta, em algumas das atividades consideradas essenciais, tolera-se hoje como compatível com a descentralização de mercado.

A delimitação entre o campo da iniciativa pública e a iniciativa privada torna-se, portanto, de suma importância para a formação de uma constituição econômica, refletindo até mesmo na opção por um dos dois tipos básicos de organização da economia.

O terceiro elemento, qual seja, o regime jurídico dos fatores de produção contempla o regime de propriedade – da terra e dos meios de produção, inclusive o capital - e o regime de trabalho – as regras que fixam as relações entre empregado e empregador. Numa economia descentralizada, é admitida a propriedade privada dos meios de produção e a livre iniciativa, ao passo que, na centralizada, se emprega o capital estatizado e restrições à liberdade de atividade econômica. Em relação ao regime de trabalho, no modelo descentralizado, as relações são estipuladas livremente entre as partes envolvidas na produção, estabelecendo o Estado alguns direitos ao trabalhador, a exemplo de questões salariais e condições de trabalho. Na economia centralizada, definem-se as relações por meio de estatuto – como fora na União Soviética.

Por fim, o quarto e último elemento – a finalidade da organização econômica -, pode ser considerado em seu aspecto lato – os objetivos a que se propõe a economia – e em seu aspecto estrito – em relação aos valores atribuídos aos moveis da conduta humana. Em relação aos objetivos, a economia pode visar o bem-estar dos indivíduos, uma vida mais digna, a ampliação do poderio do Estado etc. No que tange ao outro aspecto, a história revela que a ação econômica pode privilegiar a lucratividade, seja na forma da coletividade, seja na forma individual – esperando que cada indivíduo aja segundo suas possibilidades e capacidades -, ou, em um meio termo, a busca do lucro de forma tolerada, seguida por uma redistribuição inspirada na justiça social.

---

<sup>293</sup> BARRE (1978), p. 187.

### 3.3.1.2. CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA FORMAL

De outro lado, a Constituição Econômica formal compreende as normas de conteúdo econômico inseridas no corpo do texto constitucional, ou seja, “(...) o conjunto de normas que, incluídas na Constituição, escrita, formal do Estado, versam o econômico”<sup>294</sup>. É a parte econômica da Constituição do Estado, na qual está contido o ordenamento essencial da atividade econômica desenvolvida pelos indivíduos, pela coletividade ou pelo Estado<sup>295</sup>. De acordo com FRANCO, “compreenderá apenas as normas, tal como definidas, que estejam integradas no texto constitucional e dotadas dos seus requisitos e características formais: ou outras normas constantes do texto constitucional formal com incidência econômica, ainda que desprovidas, de per si, daquela particular relevância material”<sup>296</sup>. É também a parcela da Constituição que abriga e interpreta o sistema econômico (que, no caso brasileiro, é essencialmente, capitalista).

Parte-se do pressuposto de que a Constituição Econômica é componente do conjunto da Constituição Geral, não importando se na condição de Parte, Título, Capítulo ou artigos esparsos. Caracteriza-se, pois, pela presença do elemento econômico no documento constitucional<sup>297</sup>.

Com efeito, não se pretende aqui conceber a Constituição Econômica formal como simples disciplina da intervenção do Estado no domínio econômico e, sim, busca-se fixar a idéia de que é objeto do direito constitucional positivo, constituindo o conjunto de normas definidoras de um determinado sistema econômico, que estabelecem os princípios fundamentais de determinada forma de organização e o funcionamento da economia e, com isso, determinada ordem econômica. Não constitui, pois, num conceito autônomo de constituição, ao lado da constituição política.

Vale destacar, aqui, a observação de TAVARES, em relação aos objetivos pretendidos quando é conferido um sentido formal à Constituição:

“A indicação de um conceito “formal” de Constituição econômica, aqui abraçado, pretende apenas ter como consequência a exclusão de seu âmbito das referências normativas infra-constitucionais. Não se pretende sustentar uma leitura gramatical ou positivista da Constituição econômica assim compreendida. Na realidade, para

<sup>294</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 06.

<sup>295</sup> SANTOS, GONÇALVES e LEITÃO MARQUES (2002), p. 31. O ordenamento essencial das atividades econômicas compreende: as liberdades, direitos, deveres e responsabilidades das entidades em seu exercício.

<sup>296</sup> FRANCO, Antonio L. Souza. *Noções de Direito da Economia*. Lisboa, Associação Acadêmica da Faculdade de Lisboa, 1982-1983, p. 93. *apud* GRAU (2007), p. 80.

<sup>297</sup> SOUZA (2002), p. 23.

além do texto escrito, a Constituição econômica também exige o concreto para a composição de seu conteúdo (embora com referibilidade ao normativo constitucional).<sup>298</sup>

Seria, portanto, a partir da presença do econômico no texto constitucional e da ideologia constitucionalmente adotada que se elaboraria a política econômica do Estado.

Importante ressaltar que a constitucionalização do econômico não deve ser analisada em apartado à Constituição total. A Constituição econômica formal é parte integrante da Constituição – uma parte do todo constitucional e nele se integra. Isso significa dizer que a interpretação, aplicação e execução dos preceitos que a compõe exigem que as disposições que tratam da ordem econômica e financeira sejam ajustáveis e indissociáveis, por exemplo, dos princípios fundamentais do Estado.

De fato, a Constituição econômica “é afetada pelas demais normas constitucionais e também as afeta, de certa maneira”. Não se pode, desse modo, proceder a qualquer análise de preceito que nela se contém, sem que possa se cercar de todo arcabouço constitucional fornecido pelo contexto em que se insere a Constituição total.

É certo que, no Século XVIII, num ambiente em que o termo *constituição* ganhou o seu sentido moderno no plano do direito<sup>299</sup>, as constituições da primeira geração do constitucionalismo, tidas como eminentemente “políticas” e preocupadas em estruturar o poder e limitá-lo a bem da liberdade individual, não continham normas expressas destinadas a tratar do econômico.

No entanto, a existência de normas de repercussão econômica e o surgimento, pela primeira vez na história, da formação de um bloco constitucional econômico<sup>300</sup>, torna o século XVIII importante ponto de partida para o desenvolvimento do presente estudo. Tratando-se de uma pesquisa que cuida, especialmente, de uma temática inserida no âmbito do direito constitucional econômico, relevante é o tratamento das declarações e constituições econômicas formais a partir do nascimento e evolução da doutrina liberal.

---

<sup>298</sup> TAVARES (2006), p. 79.

<sup>299</sup> FERREIRA FILHO (1988), p. 71.

<sup>300</sup> Conforme já ressaltado, “a expressão constituição econômica parece ter aparecido pela primeira vez pela pena do fisiocrata Baudeau, que com ela encabeçou um dos capítulos da sua *Première Introduction à la Philosophie Economique* (1771)”. MOREIRA (1979).

### 3.3.1.2.1. O ELEMENTO ECONÔMICO NAS DECLARAÇÕES E CONSTITUIÇÕES LIBERAIS

No âmbito do constitucionalismo clássico, que despontou no final do Século XVIII - e concebeu a Constituição como modelo de organização dos poderes e de fixação dos direitos e garantias individuais, visando ao estabelecimento de uma organização limitativa ao poder político que servisse para garantir as liberdades individuais -, o pensamento econômico liberal da época refletiu no tratamento das constituições que formaram a primeira geração do constitucionalismo.

É, neste ambiente, que as primeiras constituições estabelecem papel primordial na configuração das liberdades e da democracia, e na formação de um cenário político e econômico propenso ao desenvolvimento da sociedade da época, em busca do progresso e bem-estar do indivíduo.

Com efeito, as constituições que pertencem à primeira geração do constitucionalismo e as declarações de direitos que as precederam ou acompanhavam, consideradas tipicamente “políticas”, não trouxeram em seu texto normas que *explicitamente*, se destinavam a disciplinar a atividade econômica, reflexo do liberalismo político e econômico da época. Nas palavras de FERREIRA FILHO: “Tal omissão se ajusta perfeitamente ao pensamento econômico liberal, segundo o qual a regra de ouro seria o *laissez faire, laissez passer*, devendo o Estado abster-se de ingerência na órbita econômica. Melhor do que ele, mais sabiamente do que ele, a mão invisível de que fala Adam Smith regularia a economia”<sup>301</sup>.

De fato, a pesquisa nos textos representativos do constitucionalismo clássico, como a Constituição norte-americana de 1787 e as Constituições Francesas do período revolucionário, inaugurado em 1789, não identifica em qualquer desses documentos uma ordem sistematizada da economia<sup>302</sup>. Fragmentadamente, verificam-se a presença de normas que, mais tarde, passaram a integrar o conjunto sistemático da ordem econômica das constituições contemporâneas.

Nas cartas do final do século XVIII, encontravam-se presentes apenas normas de repercussão econômica, a exemplo da Constituição Francesa de 1791, que trouxe em seu bojo

---

<sup>301</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 3.

<sup>302</sup> HORTA (1999), p. 249. “O Estado liberal típico, não vai trazer em suas constituições nenhum dispositivo referente à ordem econômica. As declarações de direitos fundamentais não fazem menção ao aspecto econômico. Esse tipo de Estado vai se caracterizar pela omissão como regra de conduta só se preocupando com a manutenção da ordem através do poder de polícia, a manutenção da soberania através das forças armadas”. MAGALHAES (1992), p. 111.

o princípio geral de liberdade (art. 4) e a afirmação do direito de propriedade, com sua proteção específica (art. 17), sem, contudo, conforme afirma FERREIRA FILHO “representar uma disciplina consciente ou sistemática da atividade econômica”<sup>303</sup>.

Neste mesmo sentido, a Constituição Francesa de 24 de junho de 1793, que instituiu a República, impôs à sociedade o dever de assegurar subsistência aos cidadãos necessitados, seja oferecendo-lhes trabalho, seja fornecendo meios de sobrevivência aos que não mais dispusessem de capacidade de trabalhar, em regras antecipadoras do direito ao trabalho e previdência social.

Posteriormente, a Constituição Republicana de 04 de novembro de 1848, que emerge do movimento revolucionário, trouxe em seu preâmbulo a garantia de uma repartição mais equilibrada dos encargos e vantagens da sociedade, de forma a atingir o bem-estar (I); converte o trabalho em base da República (IV), ao lado da família, da propriedade e da ordem pública; confere à República a missão de assegurar a existência dos cidadãos necessitados, mediante trabalho e assistência aos desempregados (VIII); fundamenta o trabalho nas relações entre empregado e empregador (art. 13) e preconiza as instituições de crédito (art. 13).

É pacífica, portanto, a afirmação de que foi ao final da I Guerra Mundial que pela primeira vez aparece, na constituição escrita, um corpo de normas destinadas a reger o fato econômico<sup>304</sup>. Isso porque o ingresso da ordem econômica como matéria da constituição coincide com o declínio do liberalismo econômico e com a ascensão das formas não liberais de intervencionismo e do dirigismo econômico.

De fato, o conceito ou expressão “constituição econômica”, dentro do constitucionalismo, fixa-se, especialmente, após a Primeira Grande Guerra. No entanto, não se pode afirmar que as cartas e documentos liberais ignoravam por completo a economia. Ao examinar a questão suscitada, VITAL MOREIRA indaga a existência efetiva de uma constituição econômica implícita nos textos das constituições liberais:

“Das considerações histórico-constitucionais precedentes poderá efetivamente concluir-se que a constituição econômica formal<sup>305</sup> surge apenas com as primeiras constituições incluindo uma ordem econômica diretiva? Será que a constituição econômica surge apenas com o fim da forma concorrencial do capitalismo, isto é, com o *laissez-faire*? Significa isso que anteriormente, enquanto vigorou o capitalismo privado, enquanto persistiu o abstencionismo do Estado, não existia constituição econômica – que a economia era indiferente para a constituição?”<sup>306</sup>.

<sup>303</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 4.

<sup>304</sup> Idem. Ibidem, p. 4. Nesse sentido, vide TAVARES (2006), p. 7.

<sup>305</sup> Conforme será tratado em capítulo próprio, considera-se *constituição econômica formal* o conjunto de preceitos normativos que, incluídos na Constituição escrita, versam sobre o econômico.

<sup>306</sup> VITAL MOREIRA (1979), p. 95.

O mestre português desenvolve seu raciocínio afirmando reconhecer “o caráter político-economicamente afirmativo da ordem econômica liberal”, isto é, a existência de uma constituição econômica formal como expressão jurídica de uma economia baseada na autonomia individual e na separação da economia e do Estado. E conclui:

“os direitos individuais estabelecidos nas constituições liberais não eram, pois, apenas instrumento de defesa do indivíduo – eram igualmente expressão de uma determinada ordem econômica e social. Os direitos individuais de propriedade, de liberdade de comércio e indústria e de contrato, no seu sentido de garantia contra o estado, não significavam mais do que a garantia constitucional da economia capitalista, isto é, eram a expressão, no plano constitucional formal, da constituição econômica capitalista”<sup>307</sup>.

Fundamentando-se no magistério de MOREIRA, RAMOS denota a existência de constituições econômicas formais, ainda que reduzidas, nas constituições liberais do período que se inicia no Século XVIII até a deflagração da 1ª Grande Guerra e de constituições econômicas formais mais extensas após a eclosão do conflito<sup>308</sup>. Note-se que a noção de constituição econômica não é uma novidade do século XX, muito embora o conceito só ganhe notoriedade a partir da Primeira Guerra Mundial.

Dois são os motivos para a vivência de constituição econômica nas constituições e declarações liberais do século XIX: em primeiro lugar, porque, mesmo nesses documentos, se encontram normas com incidência direta ou indireta na ordem econômica e, em segundo lugar, porque a relativa ignorância de outros aspectos da vida econômica possui um significado jurídico e econômico que reflete um modelo em que o Estado se abstém de intervenção, aceitando e garantindo, como princípios da regulação econômica, a propriedade privada, a livre concorrência e a liberdade contratual<sup>309</sup>.

Dessa forma, é importante salientar a existência de uma constituição econômica implícita nas primeiras constituições e declarações de direitos, que garantia os fundamentos do sistema econômico liberal ao prever dispositivos que preservavam o direito de propriedade, a liberdade de trabalho, de comércio, de indústria e a liberdade contratual<sup>310</sup>. Conforme anota LAUDABÈRE, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789

<sup>307</sup> VITAL MOREIRA (1979), p. 98-99.

<sup>308</sup> RAMOS, Elival da Silva. O Econômico nas Constituições Liberais. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*. São Paulo: n. 04, Set./1998, p. 21.

<sup>309</sup> SANTOS, GONÇALVES e LEITÃO MARQUES (2001), p. 33.

<sup>310</sup> Conforme salienta BERCOVICI, tal assertiva pode ser confirmada pelas discussões travadas na elaboração da constituição norte-americana de 1787. O autor, fundamentando-se no relato do historiador Forrest McDonald, observa que, durante os trabalhos da Convenção de Filadélfia de 1787, a cláusula que garantiria a liberdade contratual não foi aprovada pelos convencionais. No entanto, na segunda semana de setembro de 1787, durante a reelaboração do texto aprovado pela Comissão de Estilo, Alexander Hamilton conseguiu inseri-la no texto constitucional, à revelia da própria Convenção. Essa foi, portanto, a prova da importância da constituição econômica na época. BERCOVICI (2005), p. 32-33.

é uma amostra de que, ainda que não sistemática, a ordem econômica era reproduzida em determinados trechos do texto:

“Essencialmente individualista e liberal, a Declaração de 1789 não contém, evidentemente, disposições econômica relativas a um papel, uma acção do Estado na economia. A protecção da liberdade, que inspira essencialmente, exprime-se aí sobretudo por deveres de abstenção do Estado e é precisamente esta forma que reveste a única disposição de objeto econômico que nela podemos ler e que diz respeito à *propriété privée*. Mencionada no artigo 2 entre “os direitos naturais e imprescritíveis do homem”, a propriedade constitui objecto, sobretudo, das disposições do célebre artigo 17: “sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser privado dele, a não ser quando a necessidade pública, legalmente constatada, o exija, de forma evidente, e sob condição de uma justa e previa indenização”<sup>311</sup>.

Assim, é fato que nenhuma constituição ou declaração de direitos da época garantia os princípios de uma economia de livre mercado, simplesmente por não ser necessária a presença de normas explícitas para esse fim: não havia dúvida de que as leis do mercado eram regidas pelos domínios da “mão invisível” de Adam Smith.

### **3.3.1.2.2. A INCORPORAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO ECONÔMICO NAS CONSTITUIÇÕES SOCIAIS**

Nesse panorama, a ordem econômica e social - que durante o período de vigência do liberalismo era uma realidade “extraconstitucional” - converte-se em capítulo preponderante das estruturas constitucionais dos novos Estados<sup>312</sup>. É neste contexto, que o conceito de constituição econômica ganha notoriedade.

De fato, o mundo que se descortina no século XX passou a exigir uma nova orientação constitucional da economia. Conforme ressaltado, o período entre guerras foi marcado por intensos quadros crises que provaram ser a proposta de autorregulação do mercado ineficiente para a correção das distorções provocadas pelo capitalismo da época e, de outro lado, o intervencionismo extremado ineficaz na concretude da principal teoria que marcou o socialismo no século XIX.

Economia e democracia tornaram-se elementos complementares: a democracia não alcançaria o êxito necessário sem uma organização que lhe fosse propícia. Dessa forma, ganhou destaque a assertiva de que a democracia política não se efetiva se não há condições econômicas propícias para que o cidadão faça uso de seus direitos. Incorporando a idéia do

<sup>311</sup> LAUBADÈRE (1985), p. 67.

<sup>312</sup> COMA (1985), p. 26.



surgimento do “cidadão econômico”, VITAL MOREIRA completa: “Assim como a revolução liberal tinha criado a cidadania política, era necessário agora atribuir a todos a cidadania econômica”<sup>313</sup>.

A evolução do pensamento jurídico e econômico da época chamou a atenção para a importância que a constitucionalização dos direitos econômicos consolidava. O documento constitucional que emerge nesse século não poderia mais apresentar-se como um mero estatuto da estrutura política da formação social, como fora no século XVIII. Partindo da premissa de que toda estrutura econômica é construída a partir da sociedade, a constituição econômica surgiria como “condição de apreensão do lugar sistemático da constituição política e, pela sua referencia à estrutura econômica, um lugar privilegiado de leitura do conjunto do sistema social”<sup>314</sup>.

A ideia de introduzir no corpo da carta magna uma verdadeira constituição da economia faria prevalecer a certeza e a segurança jurídica que norteariam o intenso volume de relações produzidas no mercado. Com efeito, os principais objetivos e benefícios produzidos pela constitucionalização do fenômeno econômico são destacados por CAGGIANO: “enquadrar a economia em um modelo legal adequado, que atenda à imposição de otimização dos índices de crescimento e estabilidade, configura meta e a razão da constitucionalidade da matéria. O objetivo básico é a instalação de uma ordem constitucional da economia que assegure o livre funcionamento do mercado e que, concomitantemente, defina formas de heterorregulação necessárias ao seu equilíbrio”<sup>315</sup>.

De certo, a apresentação de uma nova constituição jurídica da economia – assim como as constituições do século XVIII que buscavam negar os conceitos do antigo regime – certamente representou a negação da ordem econômica liberal a favor da configuração de uma nova ordem econômica, que respeitasse as liberdades e os novos direitos sociais que se concretizavam.

Conforme já afirmado, a constituição econômica não foi uma inovação do século XX. No entanto, isso não significa dizer que o modelo permaneceu intacto ao longo do tempo.

---

<sup>313</sup> VITAL MOREIRA (1979), p. 21.

<sup>314</sup> Idem. Ibidem. p. 185.

<sup>315</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. Direito Público Econômico: fontes e princípios na Constituição brasileira de 1988, in LEMBO, Claudio (Org.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *Direito Constitucional Econômico. Uma Releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988*. 1ª. ed. Barueri: Editora Manole, 2007, p. 05.

Apesar da polêmica em torno da “morte” da Constituição dirigente<sup>316</sup>, BERVOVICI esclarece que há uma diferença substancial que marcou a presença nesse século de constituições econômicas divergentes daquelas surgidas no século XVIII: seu caráter dirigente. Segundo o autor, a partir do “constitucionalismo social”, as constituições não pretendiam mais receber a estrutura econômica existente, mas sim alterá-la, no intuito de modificar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da autorregulação do mercado<sup>317</sup>. Fundamentando-se nos ensinamentos do mestre VITAL MOREIRA<sup>318</sup>, esclarece BERCOVICI:

“As constituições econômicas do século XX buscam a configuração política do econômico pelo Estado. Deste modo, a característica essencial da atual constituição econômica, uma vez que as disposições econômicas sempre existiram nos textos, é a previsão de uma ordem econômica programática, estabelecendo uma Constituição Econômica diretiva, no bojo de uma Constituição Dirigente”<sup>319</sup>.

Tais normas constitucionais - destinadas a informar a política econômica – se apresentariam como diretrizes da atividade dos Estados inseridas no corpo dos textos constitucionais. Representariam não só a garantia do existente, como também um programa para o futuro.

A constituição econômica, fundamentada pelas ideias de democracia econômica e administração autônoma da economia<sup>320</sup>, surge, então, com maior vigor após a I Guerra Mundial e, em especial, em um dos países que mais sofreu as consequências deste conflito bélico: a Alemanha.

A Constituição de Weimar de 11 de agosto de 1919 buscou, de certa forma, um meio termo entre a preservação das liberdades e a imposição de limites a elas, em virtude da garantia da justiça e do panorama social, inaugurando, portanto, o modelo *social-democrata* de centralização econômica. Foi a primeira carta que configurou, numa seção especial - “Das Wirtschaftsleben” ou “Da vida econômica” (arts. 142 a 150)<sup>321</sup> -, um conjunto coerente de

<sup>316</sup> CANOTILHO reviu sua posição em relação à ideia de Constituição Dirigente. O mestre português, preferindo a denominada “Constituição aberta”, repudia a Constituição portadora de metanarrativas, ou seja, a Constituição como preterdeterminação do futuro segundo preferências ideais ou ideológicas. Sobre a morte da Constituição dirigente, vide FERREIRA FILHO (2004), p. 67-69.

<sup>317</sup> BERCOVICI (2005), p. 33.

<sup>318</sup> Nesse mesmo sentido, VITAL MOREIRA esclarece que “a característica mais notável das constituições econômicas contemporâneas é o facto de incluírem em geral um grande número de disposições destinadas a informarem a política econômica, isto é, conterem uma ordem econômica programática, enfim, uma constituição econômica directiva” MOREIRA (1979), p. 117.

<sup>319</sup> Idem. Ibidem., p. 34.

<sup>320</sup> O princípio da democracia econômica e social que informa a constituição econômica é o elemento essencial do princípio democrático e da ordem constitucional dos direitos fundamentais. Vide CANOTILHO (1991), p. 152. O assunto será aprofundado no terceiro capítulo da presente dissertação.

<sup>321</sup> A Constituição Alemã era dividida em duas partes: uma que tratava da Organização do Estado e outra que dispunha sobre os direitos e deveres dos alemães. Nessa última, estavam prescritos, além dos direitos

disposições relativas à economia, fixando o modelo para a elaboração do corpo de normas econômicas de outras constituições, a exemplo da espanhola de 1931, a portuguesa de 1933 e a brasileira de 1934. Após a Segunda Guerra Mundial, inspirou ainda as constituições da Itália (1948), da República Federal Alemã (1949) e do Brasil (1947 e 1967).

O conceito de constituição e democracia econômica emergem no contexto da dinâmica política e sindical de Weimar, fruto do compromisso e do pacto social entre sindicatos e organizações patronais, como alternativa a uma situação revolucionária advinda da derrota alemã na Primeira Guerra Mundial<sup>322</sup>. Nesse sentido, o contexto social da época recebeu forte influência da doutrina socialista, refletindo em dispositivos expressos na Carta: “art. 151 - a ordem econômica deve corresponder aos princípios da justiça tendo por objetivo garantir a todos existência conforme à dignidade humana. Só nestes limites fica assegurada a liberdade econômica do indivíduo”. De certo, o princípio contido nesse dispositivo clareava tanto os limites impostos às liberdades, quanto a garantia dos chamados direitos sociais: o direito ao trabalho, aos seguros sociais etc..<sup>323</sup>

A Carta alemã de 1919 emergia com o propósito nítido de corrigir o liberalismo, evitando consequências indesejáveis no que tange à questão social<sup>324</sup>, sem abandonar o padrão liberal de economia descentralizada de mercado. Admitia a atuação do Estado no domínio econômico, a fim de evitar abusos, reconhecia inúmeros direitos aos trabalhadores e preconizava a propriedade privada dos meios de produção, observada sua função social.

È certo, portanto, que a Carta de 1919 não promoveu a ruptura integral, já que manteve a liberdade econômica (art. 151), a liberdade de comércio e de indústria (art. 152), a propriedade privada (art. 153), o direito de herança (art. 154). A novidade consistiu na dilatação da competência do Estado e envolvimento de efetivas limitações à iniciativa individual e à liberdade econômica, de acordo com o que expõe HORTA:

“pertencem ao conjunto inovador dos preceitos da ordem econômica, a regra de que a propriedade obriga. O seu uso deve ser um serviço prestado ao interesse geral (art. 153). As disposições regulam a passagem de empresas econômica privadas à propriedade da coletividade (art. 156),, autorizam a liberdade de associação para defesa e melhoria das condições de trabalho e da vida econômica (art. 159) e a criação de regime geral de previdência (art. 161), submetem a organização econômica aos princípios da justiça e dignidade humana (art. 151), preconizam a regulamentação das condições de salário e trabalho entre empregador e empregado (art. 105) e representação nos Conselhos de Empresas (art. 165)”<sup>325</sup>.

---

individuais, os sociais e as seções ligadas à educação, cultura e à vida econômica (*Das Wirtschaftsleben*). BERCOVICI (2005), p. 13-14.

<sup>322</sup> COMA (1985), p. 29.

<sup>323</sup> Nesse sentido vide MOREIRA (1979), p. 79. Aos princípios que consagram a atitude absenteísta do Estado impõem-se o do artigo 151 da Constituição de Weimar. MAGALHÃES (1992), p. 112.

<sup>324</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 14.

<sup>325</sup> HORTA (1999), p. 252.

Sobre a representação dos trabalhadores na empresa, dispõe o artigo 165 da Constituição de Weimar: “Os operários e empregados são chamados a colaborar, em igualdade de direitos, com os empresários, na regulação das condições de salário e trabalho, assim como na evolução econômica geral das forças produtivas. São reconhecidas as organizações de ambas as categorias e bem assim as convenções que celebrarem entre si (...) Para salvaguarda de seus interesses sociais e econômicos, os operários e empregados mantêm representantes legais nos conselhos de empresa, bem como, de acordo com os setores econômicos, em Conselhos Distritais de Trabalhadores e num Conselho Nacional de Trabalhadores”. Tal mandamento representava a possibilidade de cogestão entre empregados e empregadores.

No entanto, conforme assegura COMA, a experiência de Weimar demonstrou a fragilidade do constitucionalismo econômico e as dificuldades da plenitude constitucional de uma democracia social baseada mais na dinâmica social do que na própria estrutura constitucional, em um contexto de crise econômica e transformação do capitalismo:

“efectivamente, si la extensa participación de los sindicatos en la vida económica facilitó la formación de una auténtica democracia de masas, através de sus conexiones com los partidos políticos (singularmente com el socialdemócrata), las organizaciones empresariales, al amparo de la libertad económica y la racionalización de la técnica de la gestión capitalista, emprendió una vigorosa espiral de concentración industrial de carácter monopolista que alteró completamente la estructura económica del país (capitalismo monopolista). La tension entre el poder sindical y la concentración empresarial (en cuyo seno se alinearon las fuerzas involucionistas) obligó al Estado, que había intentado mantener una postura neutral, a intervenir en la gestión económica y en la mediación entre los dos grupos antagónicos”<sup>326</sup>.

Assim, iniciou-se uma crise política em razão da configuração corporativista da Constituição de 1919, pautada na negociação entre sindicatos e corporações, provocando o enfraquecimento do poder central do Estado.

Antes mesmo da promulgação da Constituição de Weimar – que, conforme ressaltado, inovou ao inserir capítulo específico destinado a regulamentar o econômico - destaca-se o documento que representou um marco na valorização jurídica da ordem econômica: a Constituição Mexicana de 1917. De certo, embora houvesse uma apresentação não sistemática das normas de direito econômico na Carta do México, ela tornou-se importante ponto de partida para a consagração de maior dimensão jurídica à ordem econômica. Nas palavras de JOSÉ AFONSO DA SILVA, “a ordem econômica adquiriu dimensão jurídica a partir do

---

<sup>326</sup> COMA (1985), p. 31.

momento em que as constituições passaram a discipliná-la juridicamente, o que teve início com a Constituição de 1917<sup>327</sup>.

Em virtude das reivindicações da Revolução Mexicana de 1910, a Carta de 1917 deu amplo destaque aos direitos dos trabalhadores<sup>328</sup> e deteve-se com muita atenção sobre a função social da propriedade e a reforma agrária. Com efeito, o texto constitucional de 1917 apresentou características muito próprias<sup>329</sup>: 1) aboliu o caráter absoluto da propriedade privada, contribuindo como importante fundamento para a conformação da primeira reforma agrária implantada na América Latina (art. 27); 2) combateu o monopólio, “a elevação artificial do preço de produtos e as práticas tendentes a eliminar a concorrência”; 3) identificou a responsabilidade concorrente do setor público e privado no desenvolvimento da economia e 4) trouxe em seu bojo princípios que orientavam a aplicação e administração dos recursos econômicos públicos (conforme art. 134 da Constituição).

Conforme mencionado, a Carta Mexicana de 1917 e, em especial, a de Weimar de 1919 – usualmente chamadas de “Constituições Sociais” – influenciaram outras constituições do período entre guerras, a saber: a espanhola, de 1931, a portuguesa de 1933 e a do Brasil, de 1934 – essa última será tratada no quarto capítulo da presente dissertação.

Em relação à Constituição da Espanha de 09 de dezembro de 1931, interessante destacar que a Carta estabeleceu *status* de “coisa pública” à produção de toda e qualquer riqueza do país. Isso porque trouxe em seu bojo dispositivo específico para regulamentar a riqueza produzida, afirmando sua subordinação aos interesses da economia nacional: “Artículo 44 - Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes.” Ademais, na “República Democrática de Trabalhadores”<sup>330</sup> os serviços públicos e as explorações que afetassem o interesse comum poderiam ser nacionalizados, nos casos em que a necessidade nacional assim o determinasse. Quanto à atuação do Estado no domínio econômico, esse poderia intervir na exploração e coordenação

<sup>327</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 786

<sup>328</sup> No título dedicado ao Trabalho e à Previdência Social, a Constituição adotou, de forma sistemática, inúmeras regras como: a duração de jornada máxima de oito horas, a licença maternidade, o repouso semanal, o salário mínimo, a limitação de horas extras no trabalho, dentre outras. HORTA (1999), p. 251.

<sup>329</sup> Sobre as normas constantes da Constituição Mexicana de 1917, vide TAVARES (2006), p. 88-89.

<sup>330</sup> Artículo 1. “España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia.”

de indústrias e empresas quando assim o exigissem a nacionalização da produção e os interesses da economia nacional<sup>331</sup>.

A primeira experiência de justiça constitucional econômica é erradicada pela Constituição da Espanha de 1931, o que denota a importância jurídica de sua Constituição econômica, conforme lembra COMA:

“El tribunal tuvo ocasión de pronunciarse em materias de orden económico: en las sentencias en materia de amparo de 3 y 9 de julio de 1935, 25 de noviembre de 1935 y 17 de marzo de 1936 mantuvo inflexiblemente la doctrina de que toda limitación impuesta a la libertad de industria e de comercio por norma reglamentaria o acto administrativo individual era inconstitucional. En la sentencia de 2 de julio de 1936, en un recurso de inconstitucionalidad, verifico la compatibilidad entre la libertad de industria y comercio y las medidas de racionalización de la economía nacional”<sup>332</sup>.

A Constituição Portuguesa de 1933, na mesma linha da espanhola de 1931, reconhecia expressa função central do Estado na promoção da ordem econômica: o Estado deveria “coordenar e regular superiormente a vida econômica”, em ordem a certos objetivos (art. 31). Dessa forma, rompia com os princípios de livre funcionamento do mercado ao prever que a liberdade de comércio e indústria teria de ceder perante às exigências do bem comum (art. 8º). Respeitando a propriedade privada, a economia era considerada “nacional corporativa”, cuja formação e desenvolvimento competiam ao Estado, visando evitar a concorrência desregulada e os conflitos sociais (art. 34).

As constituições surgidas após a Segunda Grande Guerra, igualmente, não deixaram de inserir uma ordem constitucional econômica<sup>333</sup>. Com o fim das guerras mundiais, houve a constatação de que a liberdade econômica deveria ser disciplinada em favor da coletividade e que a intervenção estatal era necessária para coibir abusos ocasionados pela ausência de uma regulação efetiva do mercado. A intervenção estatal, pois, foi necessária para a própria sobrevivência do sistema capitalista, que deveria adequar-se às novas necessidades da evolução da sociedade.

Em primeiro lugar, a Constituição da França de 1946 destacou-se, já que trouxe, de forma pioneira, a instituição de um Conselho Econômico - dotado de atribuições consultivas -, inserido no texto constitucional. Segundo LAUBADÈRE, “o título III consagrava-lhe o seu artigo único, no qual era principalmente indicado que o Conselho Econômico “é

<sup>331</sup> MOREIRA (1979), p. 80-81. Dispõe a Carta “El Estado podrá intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional”.

<sup>332</sup> COMA (1988), p. 57-58.

<sup>333</sup> MOREIRA (1979), P. 83.

obrigatoriamente consultado sobre o estabelecimento de um plano econômico nacional tendo por objeto o pleno emprego dos homens e a utilização racional dos recursos nacionais”<sup>334</sup>.

De acordo com VITAL MOREIRA, embora a constituição francesa de 1946 não disciplinasse capítulo específico para a “ordem econômica”, exprimia certas soluções e princípios pelos quais tornava fácil a leitura de uma verdadeira ordem constitucional econômica. Tais princípios, essencialmente, se encontravam previstos no Preâmbulo da carta francesa, embora se possa dizer que as disposições econômicas previstas nessa parte do texto eram pouco numerosas. LAUBADÈRE analisa bem o tratamento do econômico no preâmbulo da carta de 1946:

“se deixarmos de lado aquelas que apenas indirectamente dizem respeito à economia (por exemplo, o direito à greve), ou respeitam mais ao direito do trabalho e ao domínio social (“todos tem o dever de trabalhar e o direito de obter um emprego”), estas disposições reduzem-se a duas: trata-se daquelas que dizem respeito à participação na gestão de empresas (“todo trabalhador participa, por intermédio de seus delegados na determinação colectiva nas condições do trabalho assim como na gestão das empresas”) e sobretudo das respeitantes às nacionalizações (“qualquer bem, qualquer empresa cuja exploração tem ou adquire características de um serviço público nacional ou de um monopólio de facto, deve tornar-se propriedade da colectividade”)<sup>335</sup>.

A Constituição italiana de 27 de dezembro 1947 apresentou título específico intitulado “Rapporti Economici”<sup>336</sup> (Título III), no qual sistematizou um conjunto de dispositivos que tiveram por finalidade regulamentar o trabalho, a iniciativa e o planejamento econômico e a propriedade dos meios de produção (art. 35 ao 47). Dos artigos 35 ao 40 foi estabelecido o regime constitucional das relações de trabalho, assegurada a liberdade de criação dos sindicatos (art. 39 – “L’organizzazione sindacale è libera”) e o direito de greve (art. 40 – “Il diritto di sciopero si esercita nell’ambito delle leggi che lo regolano”).

Nessa mesma linha, a liberdade de iniciativa no espectro econômico é evidenciada em seu artigo 41: “La iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno allá sicurezza, allá libertà, allá dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”. Ressalte-se que o aspecto social da economia italiana da época torna-se evidente quando o mencionado artigo 41 prevê a elaboração de programas e controles oportunos para que a atividade econômica pública e privada, possa ser dirigida e coordenada a fins sociais. Em seu artigo 42, prevê a iniciativa econômica privada e, mais adiante, no artigo 43, em sentido oposto, para fins de utilidade

<sup>334</sup> LAUBADÈRE (1985), p. 69.

<sup>335</sup> LAUBADÈRE (1985), p. 68.

<sup>336</sup> “Rapporti Economici” ou “Relações Econômicas”.

geral, abre a possibilidade de o legislador ordinário transferir mediante expropriação e salvo indenização, ao Estado, a entidades públicas ou a comunidades de trabalhadores ou de usuários, determinadas empresas ou categorias de empresas, que se relacionem com serviços públicos essenciais ou com fontes de energia ou com situações de monopólio, e tenham caráter de preeminente interesse geral.

Tal documento conferiu ao Estado a tarefa de intervenção ativa no domínio econômico, para correção dos efeitos espontâneos e contrários à justiça social, de modo a eliminar possíveis obstáculos que impeçam o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a efetiva participação dos trabalhadores na organização econômica, política e social do Estado<sup>337</sup>. Para a concretização destas metas, o texto confia ao Estado o controle, a nacionalização ou coletivização das empresas, a reforma agrária, o controle de preços, dentre outros. Apresenta-se como uma constituição de inúmeras possibilidades, na medida em que nela localizam-se argumentos para a desprivatização, socialização, estatização e auto-gestão, em uma rede de opções que o Estado pode optar para sua atuação no domínio econômico.

A Constituição alemã de 1949, ao contrário da Constituição de Weimar de 1919, não trouxe em seu bojo uma seção específica intitulada “da vida econômica”. Foram conclamados importantes direitos como os de associação (art. 9º) e a liberdade de profissão (art. 12), elemento essencial de uma ordem econômica e social liberal.

A Constituição Portuguesa de 1976 trouxe em seu bojo uma Constituição econômica que é parte de um projeto constitucional global e coerente, em que a realização integral da democracia se consumaria na construção do socialismo. Assim, o Estado de Direito Democrático da Constituição Portuguesa estava ideologicamente vinculado ao “objetivo de assegurar a transição para o socialismo”, como anunciava o artigo 2º da Constituição de Portugal e sua primeira revisão em 1982. Após a segunda revisão constitucional (1989), a Constituição econômica deixou definitivamente de obedecer ao princípio de transformação de sentido socialista, “passando as metas de política econômica a serem essencialmente livres, de acordo com a orientação política dominante, dentro dos parâmetros de uma economia mista, assente na coexistência de três setores de meios de produção, e sem perder de vista os objetivos do Estado Social ou da “democracia econômica, social e cultural”<sup>338</sup>. Houve,

---

<sup>337</sup> De certo, a liberdade econômica na Constituição Italiana de 1947 revelou um aspecto social bastante elevado, já que em seu artigo 46, encontra-se a referência a uma “elevazione econômica e sociale del lavoro”. TAVARES (2006), p.97-98.

<sup>338</sup> CANOTILHO e MOREIRA (1991), p. 157-158. O princípio da democracia econômica, social e cultural, na Constituição Portuguesa de 1976, conforme assegura CANOTILHO, “tem a mesma dignidade constitucional do princípio do Estado de direito e do princípio da democracia política, estando, tal como eles, garantido contra leis de revisão substancialmente perversoras. Todavia, ele apresenta duas dimensões específicas relativamente a estes



portanto, uma abertura econômico-social operada pelas leis de revisão da Constituição Portuguesa de 1976, a favor de novas premissas normativas da justiça econômico-social.

A apropriação coletiva dos principais meios de produção e solos, bem como de recursos naturais, de acordo com o interesse coletivo e o desenvolvimento da propriedade social, são princípios que organizaram a estrutura econômico-social da Constituição Portuguesa de 1976. Em suma, eis os principais pontos que definem a estrutura organizacional econômica portuguesa:

“A lei é o instrumento de edificação da economia não capitalista, cabendo-lhe determinar os meios e as formas de intervenção, de nacionalização e socialização dos meios de produção (art. 82), definir a intervenção do Estado na gestão das empresas privadas, para assegurar o interesse geral e os direitos dos trabalhadores, definir os setores básicos nos quais é vedada a atividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza (art. 85-3) e dispor sobre o plano (art. 94, 1 e 2), que orienta, coordena e disciplina a organização econômica e social do país (art. 91, 1), com caráter imperativo e obrigatório para o setor público estatal (art. 92, 1) e caráter indicativo para os setores públicos não estatal, privado e cooperativo. Caráter indicativo se transforma também em obrigatório, quando o mesmo inciso dispõe que as empresas dos setores não estatal, privado e cooperativo deverão submeter-se ao enquadramento definido no Plano não indicativo”<sup>339</sup>.

A Constituição da Espanha, de 27 de dezembro de 1978, que estabeleceu na Espanha o “Estado Social e Democrático de Direito” (art. 1,1), respeitava “o direito de propriedade privada e a herança, ainda que, com limites sociais e mantendo a economia de mercado, livre”<sup>340</sup>. Assim, a propriedade privada foi reconhecida em seu artigo 33, competindo à lei delimitar o conteúdo de sua função social, e proclamou-se a liberdade de empresa no âmbito de uma expressa economia de mercado (art. 38), princípios basilares de uma economia capitalista.

No capítulo reservado à política socioeconômica, a Constituição Espanhola denunciou o seu tom de natureza programática, ao inserir normas ao texto constitucional dirigidas ao futuro, afastando a sua implantação imediata e incentivando a sua atuação de forma gradativa e evolutiva. Desse modo, verifica-se o texto dos seguintes dispositivos: “Os Poderes públicos promoverão...” (art. 40; 44, 48 e 51), “Os poderes públicos manterão...” (art. 41), “Os poderes públicos velarão...” (art. 45, 2), “os poderes públicos garantirão...” (art. 46, 50, 51,1) e “O Estado velará...” (art. 42).

---

dois princípios: 1) uma dimensão teleológica, por a democracia económica, social e cultural é um objectivo a realizar no contexto de um processo público aberto – “Estado social como processo” – e, por isso, ela apresenta-se como um fim do Estado (art. 9º, d); 2) uma dimensão impositivo-constitucional, pois muitas das suas concretizações assentam no cumprimento de fins e tarefas por parte de órgãos de entidades públicas”. CANOTILHO (2003), p. 337.

<sup>339</sup> HORTA (1999), p. 256.

<sup>340</sup> RAMOS (1988), p. 43

É importante destacar aqui, também, o caso de países da Europa Oriental e Central – Polônia, Hungria, Checoslováquia, República Democrática da Alemanha, Romênia, Bulgária, Iugoslávia e Albânia – que, no período entre 1945 e 1949, posterior à Segunda Grande Guerra, experimentaram profundas modificações nos campos econômico, social e político. Especificamente, nesses países, houve a nacionalização integral de suas indústrias e a coletivização agrária, implantando-se um sistema de planificação econômica rigidamente centralizado, inspirado no modelo soviético do tipo stalinista<sup>341</sup>. É por isso que as primeiras constituições desses países – denominados de “democracias populares” - articularam sua estrutura constitucional nas instituições políticas soviéticas.

### 3.3.1.2.3. AS CONSTITUIÇÕES SOCIALISTAS.

As primeiras constituições socialistas não trouxeram a inclusão de setor destacado ao segmento da economia. Sobre o assunto, referindo-se às mudanças produzidas em virtude da preocupação constitucional do fenômeno econômico, HORTA ressalta a natureza desse movimento de transformação da constituição e da economia:

“É conveniente assinalar que, no modelo mais radical de transformação da economia e das formas de produção, os textos constitucionais vinculados a esse processo de transformação radical não cogitaram de desenvolver na Constituição a matéria autônoma da Ordem Econômica. As Constituições Soviéticas do primeiro decênio da implantação da economia socialista são textos que contem a organização dos poderes do Estado e a catalogação dos direitos fundamentais, aproximando-se, sob este aspecto da técnica formal, do constitucionalismo clássico e da dupla dimensão da matéria constitucional que ela difundiu”<sup>342</sup>.

A par desses documentos, a Constituição Soviética de 1924<sup>343</sup>, inserida no “padrão coletivista” de constituição<sup>344</sup>, foi o primeiro texto a incorporar a criação de órgãos superiores (a exemplo do Congresso dos *Soviets* e do Comitê Executivo Central), para “fixar os fundamentos e um plano geral para a economia nacional, a aprovação do sistema monetário e de créditos, bem como, estabelecer os princípios comuns ao uso e regulamentação de

<sup>341</sup> COMA (1988), p. 37. A partir de 1948, com a expulsão do partido Comunista Iugoslavo, a Iugoslávia inicia um novo modelo de gestão econômica e de planificação sobre bases descentralizadas, que admitem uma conciliação entre a planificação e o mercado socialista e o reconhecimento de uma nova categoria da propriedade social dos meios de produção.

<sup>342</sup> HORTA (1999), p. 252.

<sup>343</sup> Primeira constituição do Estado Soviético, a constituição de 1924 surgiu como fruto da necessidade de constituir um documento escrito que organizasse o novo quadro político e econômico que emergia em virtude da formação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em dezembro de 1922.

<sup>344</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 14. Ferreira Filho destaca três padrões de constituição econômica: o liberal, o social e o coletivista.

terras”<sup>345</sup>. É bem verdade que tal Constituição, bem como a Constituição da República Socialista Federativa Soviética Russa, de 11 de maio de 1925, identificam-se “na exclusiva tarefa organizatória dos poderes do Estado, os seus órgãos e competências, sem estruturarem, em normas autônomas e setor destacado, a ordem econômica nascente do Estado Socialista”<sup>346</sup>. Coube sim à Constituição Soviética de 1936 inaugurar um setor destacado do texto constitucional – o artigo primeiro e os doze artigos que tratam das regras constitucionais do sistema econômico fundado na propriedade socialista dos meios de produção – a previsão da liquidação da economia capitalista e a abolição da propriedade privada dos meios de produção (art. 4º)<sup>347</sup>.

A Constituição da União Soviética de 1936 confirmou, portanto o sistema socialista, reforçando-o em diversas searas, como forma de desenvolver a economia socialista que ali se produzia.

Importante ressaltar que além das constituições soviéticas - conforme já mencionado anteriormente - o elemento econômico também tomou conta das constituições das “democracias populares”, editadas logo nos primeiros anos após a Segunda Grande Guerra. É o caso, por exemplo, da Iugoslávia que, com a Constituição de 1974, delineou uma economia socialista autogestionária. Inspiradas nos mesmos modelos, “o mesmo se deu, nos últimos anos, em Portugal, com a Constituição de 1976 e na Nicarágua, com a Constituição de 1986, por exemplo”<sup>348</sup>.

O quadro de constituições aqui apresentado representa apenas uma amostra das diversas cartas constitucionais que passaram a tratar do fenômeno econômico – e ilustraram essa tendência geral -, a partir dos dois principais conflitos bélicos mundiais<sup>349</sup>.

De fato, o abalo social provocado pelas duas Grandes Guerras Mundiais representou a adoção de uma nova postura constitucional no que tange à trajetória dos direitos econômicos e sociais. Os Estados passaram a buscar a conformação de uma organização econômica que atuasse em defesa do equilíbrio da economia, da sociedade e, ao mesmo tempo, dos interesses mercantis.

<sup>345</sup> Kudriávtssev, Lukiánov e Shajnazárov, 1984, p. 76 *apud* TAVARES (2006), p. 93.

<sup>346</sup> HORTA (1999), p. 252-253.

<sup>347</sup> HORTA (1999), p. 253. Dispõe o artigo 4º da Carta de 1936 da URSS: “O sistema socialista de economia e de propriedade socialista dos meios e instrumentos de produção firmemente se estabelecem como resultado da abolição do sistema econômico capitalista, da propriedade privada dos meios e instrumentos de produção e da exploração do homem pelo homem, constitui a fundação econômica da U.R.S.S.”.

<sup>348</sup> FERREIRA FILHO (1990), p. 05.

<sup>349</sup> O histórico das constituições econômicas que integraram o panorama do constitucionalismo brasileiro será especificamente tratado no quarto capítulo do presente estudo.

Nessa esteira, destaque-se aqui, a principal característica dessas e de outras constituições que integram o atual constitucionalismo: a maioria delas tem na ordem econômica uma parte integrante necessária<sup>350</sup>. De fato, é marcante o extenso rol de direitos econômicos difundidos em diversas das cartas integrantes do constitucionalismo contemporâneo.

O Estado, ao preocupar-se de forma efetiva com o tratamento constitucional do elemento econômico e social, reflete suas ações em prol dos princípios norteadores da democracia. Isso significa dizer que o ente estatal torna-se importante elemento para a consagração de um bom funcionamento de mercado, essencialmente, no que concerne à sua fiscalização e regulação, a fim de coibir abusos e proteger o bem-estar da coletividade.

A democracia econômica e social transforma-se num meio de interpretação da constituição, tanto por parte do legislador, quanto do aplicador do direito. O desenvolvimento de uma ordem democrático-econômica torna-se imprescindível para viabilizar a relação entre Estado e mercado e medida necessária para a evolução de uma ordem econômica sob a ótica de uma “justiça constitucional” nas vestes de uma “justiça social”.

Feito o exame dos principais elementos que definem uma Constituição econômica – origem, conceito e classificação –, bem como da constitucionalização do fenômeno econômico em várias das importantes Constituições que antecederam e sucederam a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, verifica-se importante e essencial o estudo dos direitos econômicos nas Constituições brasileiras e, em especial, a análise dos princípios e elementos que compõem a atual Constituição econômica de 1988.

---

<sup>350</sup> MOREIRA (1979), p. 86-87.

## 4. O CONSTITUCIONALISMO ECONÔMICO NO BRASIL

### 4.1. DIREITOS ECONÔMICOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

De fato, as Constituições de 1824 e de 1891 preocupavam-se minimamente com a ordem social e econômica. Foi somente no início do século XIX que, inspirado na Constituição alemã de Weimar, o legislador constituinte brasileiro de 1934 criou um título especial “Da Ordem econômica e social”, com vinte e oito artigos, de forma a conciliar as novas normas da vida política e social com os princípios da justiça e da democracia.

Não se pretende aqui elaborar uma análise histórica e minuciosa dos períodos que marcaram os movimentos constitucionais no Brasil, mas, sim, reunir e consolidar os direitos econômicos presentes nas Constituições brasileiras - do Império, de 25 de março de 1824 à atual Constituição de 05 de outubro de 1988 -, diante do contexto e do cenário presente em cada época.

#### 4.1.1. A CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DE 1824

Ao longo de todo o período, o Império brasileiro repousou sobre um arcabouço político e constitucional fundado na economia de monocultura latifundiária e no trabalho escravo<sup>351</sup>. Fazendeiros, senhores de engenho e comerciantes que enriqueceram nas cidades formaram feudos sociais, realizaram a revolução da independência e dominaram o cenário político nacional, “com seus representantes no parlamento, no governo, no clero e nas camadas sociais de importância”<sup>352</sup>.

A Constituição do Império que emerge em 25 de março de 1824, outorgada, refletiu não só os elementos ideológicos da estrutura jurídica e social da época, como também os efeitos das conquistas políticas e sociais do *liberalismo* na Europa. Inspirou-se, em especial, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, na Constituição Francesa de 1814 e no movimento absolutista.

---

<sup>351</sup> Sobre o assunto, vide CAIO PRADO JUNIOR (2000), p. 117-127. “Na agricultura – depois falarei dos demais setores – o elemento fundamental será a grande propriedade monocultural trabalhada por escravos. Este tipo de organização agrária, que corresponde à exploração agrícola em larga escala, em oposição à pequena exploração do tipo camponês, não resulta de uma simples escolha, alternativa eleita dentre outras que se apresentavam à colonização”. Idem, p. 117.

<sup>352</sup> PINTO FERREIRA (1962), p. 72.

Foi sobre esse texto que se processou a evolução histórica – econômica, política e social - de toda a Monarquia. A exemplo disso, destacam-se as intervenções no Prata e a Guerra do Paraguai, o fim da tarifa preferencial da Inglaterra e o início do protecionismo econômico, com o fim da tarifa Alves Branco de 1844, a suspensão do tráfico de escravos, o início da industrialização e a própria abolição, em 1888<sup>353</sup>.

A Carta, que teve a duração mais longa da história constitucional brasileira<sup>354</sup>, apresentou como finalidade estruturar e centralizar o poder do Império e instituir o Poder Moderador<sup>355</sup> - a ser exercido pelo próprio Imperador -, sem, contudo, contemplar em seu texto seção específica destinada a tratar da “vida econômica”. De certo, as normas de repercussão econômica foram espalhadas por todo o estatuto fundamental.

Como afirmação dos mandamentos de um sistema capitalista liberal<sup>356</sup>, a Constituição de 1824, estabeleceu, em seu artigo 179, a garantia da “inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade”<sup>357</sup>, mediante dispositivos como “nenhum cidadão poderá ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da lei”, “é garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude”, o estabelecimento da liberação completa do exercício da atividade econômica, como a adoção da livre iniciativa, dentre outros<sup>358</sup>.

A garantia do direito de propriedade em sua plenitude (art. 179, XXII) não só foi justa, como bem representou a marca liberal e capitalista dessa Constituição. No entanto, o dispositivo vem seguido de sua restrição: “Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e 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”. Ainda em relação à propriedade, cabe ressaltar o inciso XXVI, do mesmo artigo 179: “Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas produções. A

---

<sup>353</sup> NOGUEIRA (2000), p. 14.

<sup>354</sup> Conforme aponta BONAVIDES e ANDRADE, a Constituição de 1824 “se manteve durante 65 anos, foi a mais longa de nossa história constitucional e singularmente aquela que recebeu uma única emenda, a Lei Constitucional de 12 de agosto de 1834, o chamado Ato Adicional”. BONAVIDES e ANDRADE (1989), p. 94.

<sup>355</sup> “Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais poderes políticos”. As atribuições do Imperador foram contempladas no artigo 101 da Carta.

<sup>356</sup> Com efeito, a ideologia político-econômica da Carta de 1824 é a do liberalismo de Adam Smith, devendo o Estado estar ausente da economia, com a regulação livre pela lei da oferta e da procura. BAGNOLI (2006), p. 38-7-39.

<sup>357</sup> SOUZA (2002), p. 82.

<sup>358</sup> Sobre as Disposições Gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros (Titulo 8º da Constituição do Império), vide LEMBO (2006), p. 90-92.

lei lhes assegurará um privilegio exclusivo temporário, ou lhes remunerará em ressarcimento da perda, que hajam de sofrer pela vulgarização”.

Em relação à liberdade de iniciativa e concorrência, em um ato de rompimento ideológico anterior, foram abolidas as corporações de ofício (art. 179, XXV) e assegurada a liberdade de trabalho, de cultura de indústria e de comercio, desde que não se opusesse “aos costumes públicos, à segurança, e saúde dos cidadãos” (art. 179, XXIV). Com efeito, sobre as corporações de ofício, observa PIMENTA BUENO que “de um lado oprimia talentos e interesses dos operários e das profissões que queriam aperfeiçoar-se pela livre concorrência, de outro impedia que a sociedade tivesse a livre escolha de produtos que desejavam, e que obtivesse seus suprimentos pro preço cômodo”<sup>359</sup>.

Importante destacar que a iniciativa privada foi consubstanciada no texto constitucional de 1824, como decorrência da liberdade de indústria, de comércio e de associação, bem como da garantia do direito de propriedade e da abolição das corporações de ofícios. A intervenção do Estado no domínio econômico revelava sempre a ênfase nos problemas das tarifas alfandegárias, que tinham influencia incipiente no sistema econômico da época<sup>360</sup>. Os surtos de desenvolvimento do Império estão sempre ligados à execução de reformas alfandegárias, a exemplo da famosa Reforma ALVES BRANCO de 1844, que se conjuga, logo em seguida, com a abolição do tráfico de escravos, tornando disponíveis os capitais nele empregados para novas atividades industriais.

A regulação econômica, nesse período, fez-se sentir no comércio e na indústria. Apesar de a Constituição dispor sobre as liberdades econômicas, praticamente, tudo dependia do governo, com autorizações, tarifas protecionistas e concessões. Fora da faixa do tesouro, não conseguia se desenvolver a iniciativa privada<sup>361</sup>. Eram, portanto, as condições reais do período imperial.

O momento histórico de implantação de uma Monarquia, apesar de favorável, apresentou uma série de questões políticas, sociais e econômicas desfavoráveis. O contexto é trazido por BONAVIDES e ANDRADE:

“O Brasil oitocentista, ao principio do século, transitava ainda do sistema colonial para a emancipação, por obra de uma elite que fez do Príncipe Regente o órgão fundador do Império, o titular da outorga da Constituição de 1824, objeto de reflexos subseqüentes. As condições históricas da implantação de uma monarquia institucional no País, se de uma parte despontavam favoráveis, em virtude do influxo de idéias e princípios hauridos nas revoluções européias de que éramos tão-somente um reflexo, doutra parte se revelaram extremamente hostis, em razão das

<sup>359</sup> BUENO (1978), p. 395

<sup>360</sup> VENÂNCIO FILHO (1998), p. 27.

<sup>361</sup> FAORO (2000), p. 191-266.

dificuldades quase intransponíveis oriundas da herança colonial, acrescida por igual do desemprego e do atraso político, econômico e social da jovem nacionalidade”<sup>362</sup>.

A Constituição do Império não foi, de fato, na história do país, a Constituição “modelo” do liberalismo - movimento que só teve a sua plenitude no Brasil com o advento da República. O documento de 1824 procurou sim contemplar elementos liberais, com a instituição de *liberdades* – fruto dos movimentos europeus da época -, e elementos conservadores, propensos a referendar o *status quo* e manter as instituições longe de reformismos – reflexo do período absolutista. Constata-se, portanto, que se tratou de uma constituição híbrida, visto que combinava aspectos dos movimentos liberais e absolutistas da época.

#### 4.1.2. A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891

A Revolução Republicana de 1889 refletiu a crise econômica que assombrava o Império<sup>363</sup>. A aristocracia rural, sentido-se espoliada de seu direito sobre a propriedade escrava - em vista da abolição da escravatura em 13 de maio de 1888 – engrossou as filas do partido republicano. A crise do açúcar - mola propulsora da economia nacional imperial - e a emancipação da escravatura, após memoráveis campanhas de RUI BARBOSA e JOAQUIM NABUCO<sup>364</sup>, esculpiram essa nova forma de governo, vitoriosa com o movimento revolucionário.

A Proclamação da República e a promulgação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891<sup>365</sup> representaram, de certa forma, uma ruptura com a ordem política anteriormente

<sup>362</sup> BONAVIDES e ANDRADE (1988), p. 93. Continuam os autores: “A Constituição do Império, ao contrário do que ordinariamente se supõe, foi em seu texto primitivo – o da outorga de 1824 – causa de grandes transtornos políticos e origem de dificuldades para lograr-se a paz e a normalidade institucional durante o período de consolidação da Independência, assinalado pela ditadura militar do Imperador e depois, desde a instalação e funcionamento do legislativo ordinário em 1827 até a Abdicação, pelo menosprezo que o autor da Carta parecia votar ao ramo representativo do poder – as duas casas da Assembléia Geral. Tinha a Carta um potencial de autoritarismo e irresponsabilidade concentrado na esfera de arbítrio do Poder Moderador que, sem dúvida, inibia o exercício regular das competências harmônicas dos três poderes”. Idem, p. 109.

<sup>363</sup> O primeiro ato jurídico do movimento armado de 15 de novembro de 1889 foi a edição do Decreto n. 1, redigido por Rui Barbosa. Decretou-se a forma de governo da nação brasileira: a República Federativa. BASTOS (1995), p. 57.

<sup>364</sup> No Prefácio da obra “O abolicionismo”, escrita em Londres, em 08 de abril de 1883, JOAQUIM NABUCO retrata a luta a favor dos direitos e da libertação dos escravos: “Quanto a mim, julgar-me-ei mais do que recompensado, se as sementes de liberdade, direito e justiça, que estas páginas contêm, derem uma boa colheita no solo ainda virgem da nova geração; e se este livro concorrer, unindo em uma só legião os abolicionistas brasileiros, para apressar, ainda que seja de uma hora, o dia em vejamos a independência completada pela abolição, e o Brasil elevado à dignidade de país livre, como o foi em 1822 à de nação soberana, perante a América e o mundo”. NABUCO (2000), p. 01.

<sup>365</sup> Sobre a promulgação da Constituição de 1891, vide LEMBO (2006), p. 108-109. O autor destaca que tal Constituição foi *oferecida* à Nação pelo Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil,



estabelecida no país. Com efeito, “(...) o cotejo Império – República mostra o passo largo que se dera: ali, a forma monárquica, com os laços perpétuos de uma sucessão dinástica; aqui, a modalidade desconhecida de um poder supremo que se renovava periodicamente em sua titularidade”<sup>366</sup>. O estatuto fundamental da república teve como pai “espiritual” RUI BARBOSA, que esculpturou-a de acordo com o estilo da Constituição norte-americana, com ideias diretoras do presidencialismo, do federalismo, do liberalismo político e da democracia burguesa<sup>367</sup>.

De fato, o texto de 1891, monumento de erudição liberal, consagrou a separação de poderes, confirmou o sistema federativo e introduziu tacitamente a forma presidencial de governo. Explicitou que a República não admitia privilégios de berço e desconhecia foros de nobreza. No campo econômico, no entanto, 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 livre de reminiscências mantidas pelo monarquismo”<sup>368</sup>, a exemplo da escravidão, abolida em 13 de maio de 1888.

No Império, o açúcar representava, basicamente, o centro da economia nacional, e a hegemonia política se concentrava em grandes províncias nordestinas, como Bahia e Pernambuco. Com a República, o novo produto dirigente da economia nacional passou a ser o café, desviando o centro de gravitação política para grandes Estados como São Paulo e Minas Gerais. O Brasil, na época, desenvolvia preponderantemente atividade econômica rural e o seu crescimento industrial era moderado<sup>369</sup>.

É para a intervenção no setor cafeeiro que se criam fórmulas novas de pessoas jurídicas de direito público, obedecendo a sistemas de descentralização funcional, que mais tarde se multiplicariam. Esse mecanismo de intervenção está intimamente ligado ao comportamento da taxa cambial, conforme assegura FURTADO, que demonstrou a maneira

---

constituído pelo Exército e pela Armada, e não pela mesa dos trabalhos constituintes. “Posteriormente, os militares determinaram que o texto constitucional fosse aprovado por um Congresso Constituinte (sic), eleito em 15 de setembro de 1890, até o dia 15 de novembro de 1890”. Idem, p. 108.

<sup>366</sup> BONAVIDES e ANDRADE (1988), p. 250.

<sup>367</sup> PINTO FERREIRA (1962), p. 75.

<sup>368</sup> SOUZA (2002), p. 84. No campo econômico, a Constituição de 1891 permaneceu de inspiração liberal econômica, em que pese em outros países como os Estados Unidos já apresentarem movimentos de crítica ao liberalismo, a exemplo do *Sherman Act* de 1890 (Lei antitruste). BAGNOLI (2006), p. 39.

<sup>369</sup> A maior parte da população brasileira vivia nas zonas rurais, num regime semifeudal, porque, pela distribuição gratuita de terras públicas no regime colonial luso das sesmarias, “enormes latifúndios pertenciam a poucos e nelas se instalavam como simples “posseiros” agregados, vaqueiros, “contratistas”, os sem-terra indicados ao trabalho agrário e dependentes dos proprietários”. Essa estrutura rural que começou a ser modificada pela Lei de Terras de 1859, permitia o domínio efetivo dos senhores de engenho e dos coronéis. BALEEIRO (2000), p. 52.

pela qual conseguia a economia cafeeira “socializar as perdas” e “privatizar os lucros”<sup>370</sup>. É por meio de mecanismos monetários e financeiros que se complementa esse processo de intervenção, cabendo destacar a criação da Caixa de Conversão, em 1908<sup>371</sup>.

A previsão de garantia da “inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade” foi preservada em seu artigo 72, que acabou por repetir o artigo 179 da anterior Carta de 1824 e vários de seus dispositivos. A propriedade também foi mantida em sua plenitude, resguardada a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia (§17). Mais especificamente, no mesmo dispositivo, em relação às minas, o texto previu que “pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria”<sup>372</sup>.

O regime de propriedade foi contemplado, ainda, com a garantia dos inventos industriais aos seus autores, por “privilegio temporário” (art. 72, § 25) e com o direito dos autores de reproduzir exclusivamente as obras literárias e artísticas pela imprensa ou por qualquer outro processo mecânico (art. 72, §26).

Igualmente conquistou espaço no texto a garantia do livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial (livre iniciativa – art. 72, §24) e a liberdade de associação (“a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública” – art. 72, § 8º)

O desenvolvimento da economia do país e a complexidade dos problemas que surgem acentuam a debilidade da União. As repercussões da Primeira Guerra Mundial acabam por desequilibrar a vida econômica do país, levando o Estado a intervir na economia, com base em novas normas legais, como foi o caso da criação do Comissariado de Alimentação Pública, conforme Decreto nº 13.069, de 12 de junho de 1918. Com a edição da Emenda Constitucional de 07 de setembro de 1926, foram introduzidos dispositivos afetos às questões econômicas, como o que conferiu ao Congresso Nacional a competência de “legislar sobre o comercio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem publico, e sobre o alfandegamento de portos e a criação ou supressão de entreportos” (art. 34, n. 5). Representou tal modificação maior soma de poderes nas mãos da União Federal<sup>373</sup>.

<sup>370</sup> FURTADO (2000), p. 191 e ss.

<sup>371</sup> Conforme VENÂNCIO FILHO (1998), p. 31.

<sup>372</sup> A emenda constitucional de 1926 alterou esse dispositivo, para voltar a afirmar uma linha ideológica “nacionalista”: “as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não poder ser transferidas a estrangeiros”.

<sup>373</sup> VENÂNCIO FILHO (1998), p. 31-32.

Com a crise econômica mundial de 1929 e com o desmoronamento do sistema de defesa do café, empreendido pelo Governo Washington Luiz, o sistema político da República Velha entrou em colapso, desencadeando, com a Revolução de 1930, os desejos por novas formas de organização política e social.

#### 4.1.3. A CONSTITUIÇÃO SOCIAL-CORPORATIVA DE 1934

A Revolução nacional de outubro de 1930 arrasou o ordenamento jurídico-liberal da primeira República burguesa e contribuiu para a configuração de uma nova ideologia adotada no texto fundamental. O movimento de 1930 eclodiu em virtude “da eleição de Julio Prestes para Presidente da República (março/1930), candidato das oligarquias de café, como sucessor de Washington Luis (1926-1930), mais acontecimentos no nordeste, onde João Pessoa, governador da Paraíba, foi assassinado por um adversário político”<sup>374</sup>. Assim, mais um golpe de Estado ocorreu no país<sup>375</sup>, reforçando-se a centralização e um maior grau de autonomia, presente o forte incentivo à gradativa industrialização nacional.

De certo, a Constituição de 16 de julho de 1934, foi nitidamente um reflexo sul-americano da Constituição alemã de 1919: catalogou uma democracia social – e não mais liberal –, com a intensa e poderosa ampliação da atividade do governo no campo econômico. A democracia social foi, então, construída sob as bases da Justiça do Trabalho, do salário mínimo, da nacionalização das empresas, da limitação dos lucros, da função social da propriedade privada, do sindicalismo, da representação profissional do Congresso e do intervencionismo estatal, mantidas algumas das variantes do texto de 1891<sup>376</sup>. “Intevencionismo”, “planejamento”, “desemprego”, “justiça social” e “desenvolvimento” fazem parte do novo rol de palavras incorporadas ao texto. No intróito da Carta, seu objetivo ficou claro: “organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico”.

A crítica ao modelo liberal desenvolvida por pensadores como Marx, Engels e até mesmo pelo Papa Leão XIII, em sua Encíclica *Rerum Rovarum* de 1891, influenciou os

<sup>374</sup> LEMBO (2006), p. 110-111.

<sup>375</sup> Vitorioso o movimento dos tenentes - o Tenentismo -, o Governo Provisório, instituído pelo Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, foi liderado por Getulio Vargas.

<sup>376</sup> PINTO FERREIRA (1962), p. 76-77. O autor destaca que essa democracia social era símbolo de um compromisso do constitucionalismo com as novas tendências emanadas dos trabalhadores, e que se manifestavam de forma pioneira no Brasil. A Revolução Comunista de 1935 foi resultado do choque travado entre a burguesia conservadora e o proletariado organizado, sob a liderança de LUIS CARLOS PRESTES, e culminou também na edição de emendas constitucionais, com o objetivo de salvaguardar as instituições políticas dos movimentos revolucionários, com o fortalecimento da segurança nacional e do Poder Executivo. Idem, p. 77.

grandes movimentos sociais e as primeiras constituições do início do Século XX, como as Constituições Mexicana de 1917 e a Alemã de 1919. Diante do contexto mundial, o cenário brasileiro no período de 1930 a 1934 marcou a passagem do movimento liberal das constituições anteriores para a “fundamentação da tendência inicial estatizante e reguladora do modelo neoliberal das Cartas vindouras”<sup>377</sup>.

O fato de o texto de 1934 trazer em seu bojo, pela primeira vez na história constitucional brasileira, um Título destinado à “Ordem Econômica e Social” é a prova mais clara da nova postura conferida à economia (Título IV, arts 115 a 143). Representou o nascimento da primeira Constituição econômica formal brasileira. Conforme aduz PINTO FERREIRA, “(...) antes de 1930, a preocupação pela ordem social e econômica no Brasil era mínima. Foi somente depois da revolução que o legislador debateu a matéria de modo que a constituição de 1934 sofreu influencia da Constituição alemã de 1919 e criou um capítulo especial com o título “da Ordem Econômica e Social (...)”<sup>378</sup>.

Inicialmente, em seu artigo 115, previu que a garantia para o exercício da liberdade econômica deve se coadunar com a ordem econômica, que “deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna”. Para tanto, esclareceu, no parágrafo único, que os Poderes Públicos verificarão, periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões do País.

A Constituição traduziu a característica das constituições modernas de inscrever normas de caráter econômico e social, com o fim de assegurar os melhores interesses do Estado e da coletividade. É por isso que inovou e confirmou o seu “padrão social” ao estabelecer à matéria econômica uma finalidade de justiça social e dispor que a “lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País” (art. 121). Conferiu base à legislação do trabalho no país, com o disciplinamento da “proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil”, salário mínimo, trabalho diário não excedente de oito horas, proibição de trabalho a menores de 14 anos, férias anuais remuneradas, indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa, regulamentação do exercício de todas as profissões, dentre outros (art. 121, §1º, de “a” a “j”).

O direito de propriedade restou alterado em relação à sua clássica abordagem – o direito de propriedade em toda a sua plenitude, de acordo com as concepções do

---

<sup>377</sup> BAGNOLI (2006), p. 40.

<sup>378</sup> PINTO FERREIRA (2002), p. 503.

individualismo liberal e burguês, conforme as Constituições de 1824 e 1891 - ao prever no art. 113, n. 17, que “é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”<sup>379</sup>. O texto inaugurou entre nós a mudança da concepção de propriedade ao disciplinar a previa utilização da propriedade de acordo com o interesse social: a função social da propriedade.

Dado o contexto da crise econômica mundial de 1929, a intervenção do Estado no domínio econômico foi assegurada, de forma que à União foi conferida a possibilidade de “monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações, devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais”, por motivo de interesse público e autorizada em lei especial (art. 116). De cunho estatizante, o art. 117 previu o fomento da economia popular, do desenvolvimento do crédito e da nacionalização progressiva dos bancos de depósito, bem como deu providência à “nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País”.

Observe-se que o Estado que se formava interventor foi impulsionado basicamente por três fatores: depressão mundial que atingiu a economia cafeeira brasileira, o parâmetro mundial de intervenção, com o fascismo, o nazismo e o comunismo e uma demanda social por intervenção pelo fim do modelo clássico liberal<sup>380</sup>.

Em relação às minas e jazidas minerais, dispôs que o seu aproveitamento industrial, “bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei” (art. 119), prevendo que a lei regulasse “a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d’água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País” (art. 119, § 4º). A sua propriedade, portanto, era distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento industrial, conforme preconizava o art. 118.

---

<sup>379</sup> Conforme TAVARES (2006), p. 108. O autor remete à crítica de JOÃO MANGABEIRA sobre a omissão da função social da propriedade na Constituição de 1934: “verifica-se, pois, que o direito de propriedade foi, na Constituição de 1934, versando apenas entre os diretos individuais, não sendo mencionado o seu regime peculiar por ocasião do novel título dedicado à ordem econômica, a não ser reflexamente. Nesse particular, recebeu as críticas contundentes e precisas de João Mangabeira, por considerar a omissão intolerável. Anotou o autor referindo-se à propriedade: “Quando esta era exclusivamente um direito individual, como em Roma e no liberalismo burguês, bem se compreendia que ela se configurasse na lista dos famosos direitos assegurados na tal declaração. Hoje, porém, o mesmo não acontece. E é na Ordem Econômica e social, que sobre tal matéria deveria dispor. Ponto é ver todas as constituições modernas que possuem esses capítulos. A alemã, a sérvia, a espanhola. Nas três é na parte da Ordem Econômica e Social, e não entre os direitos individuais, que se incluem os princípios relativos à propriedade”. Idem, p. 109.

<sup>380</sup> TAVARES (2006), p. 107.

O traço do nacionalismo ficou muito claro em alguns dos dispositivos. De acordo com WASHINGTON PELUSO:

“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, políticas ou noticiosas (art. 131), assim como com referencia a armadores, proprietários e comandante de navios de cabotagem (art. 132), nas porcentagens de empregados estrangeiros nos serviços públicos (art. 135) e nas empresas suas concessionárias ou contratantes (art. 136) e assim por diante”<sup>381</sup>.

A extensa e ambiciosa previsão de título intitulado “Da Ordem Econômica e Social” oferecida pelo constituinte de 1934<sup>382</sup> demonstrou o abandono do modelo liberal e a aproximação do perfil social-democrático. No entanto, conforme destaca BERCOVICI, o Estado brasileiro, após a Revolução de 1930,

“é, portanto, um Estado estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais. Apesar de ser considerado um Estado forte e intervencionista é paradoxalmente, impotente perante fortes interesses privados e corporativos os setores mais privilegiados. Entretanto, apesar das contradições e limitações estruturais, é um Estado que pode terminar o projeto de formação nacional, ultrapassando a barreira do subdesenvolvimento.”<sup>383</sup>

A análise da Constituição de 1934 pode ser destacada a partir de dois importantes pontos: “o extremo caráter compromissório assumido pelo texto ante as múltiplas divergências que dividiam o conjunto de nossas forças políticas-ideológicas da época” e a curtíssima duração de sua vigência, visto que, promulgada em 1934, foi substituída em 1937 pela implantação do Estado Novo<sup>384</sup>.

#### 4.1.4. A CARTA FASCISTA DE 1937

A Carta de 10 de novembro de 1937, apelidada de “A Polaca” por receber forte imposição autoritária em termos semelhantes à Constituição da Polônia, de 1935, outorgada

<sup>381</sup> SOUZA (2002), p. 88.

<sup>382</sup> A Constituição de 1934 contou com um anteprojeto elaborado por um grupo de pessoas, que passou a denominar-se Comissão do Itamaraty, já que os integrantes reuniam-se naquele Palácio do Rio de Janeiro. LEMBO (2006), p. 117. Sobre o assunto, vide POLETTI (2000), p. 22-23.

<sup>383</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas (1930-1964)*, in, *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*, coord. NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008, p.27.

<sup>384</sup> BASTOS (1995), p. 61.

pelo Marechal Pilsudsky<sup>385</sup>, foi apresentada pelo então presidente Getúlio Vargas, em um verdadeiro golpe de Estado<sup>386</sup>. Encerrou o rápido período de vigência da Constituição de 1934, nascida da Assembléia Nacional Constituinte.

O texto dedicou seção especial à Ordem Econômica, composta de vinte e um artigos. A instalação de uma ditadura no país refletiu na edição de inúmeros decretos-leis, fonte efetiva das normas econômicas que então vigoraram.

Em relação à livre iniciativa, estabelecia o artigo 135 que “na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional”. O próprio artigo finaliza dispondo sobre a intervenção do Estado no domínio econômico que “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”. E ainda: “A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta”.

Quanto à liberdade de associação profissional ou sindical, previu o artigo 138 que “a associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público”. O Decreto n. 19.770, de 19 de março de 1934 regulamentou a sindicalização dos empregados e empregadores<sup>387</sup>.

O caráter nacionalista da “Polaca”, reflexo do “Estado Novo” que se implantava<sup>388</sup>, pode ser evidenciado pelo artigo 140: “A economia da população será organizada em

<sup>385</sup> É indispensável acrescentar a essa fonte inspiradora, a influência do fascismo de Mussolini vitorioso na Itália de 1922 e do nazismo de Hitler implantado na Alemanha, ainda sob o impacto da crise mundial de 1929.

<sup>386</sup> O Brasil já se encontrava sob o impacto de ideologias que envolviam o mundo no Pós-Primeira Guerra. Conforme anota JOSE AFONSO DA SILVA, “(...) Os partidos políticos assumem posições em face da problemática ideológica vigente: surge um partido fascista, barulhento e virulento – a Ação Integralista Brasileira, cujo chefe, Plínio Salgado, como Mussolini e Hitler, se preparava para empolgar o poder, reorganizar-se o partido comunista, aguerrido e disciplinado, cujo chefe, Luís Carlos Prestes, também queria poder. Getúlio Vargas, no poder, eleito que fora pela Assembléia Constituinte para o quadriênio constitucional, à maneira de Deodoro, como este, dissolve a Câmara e o Senado, revoga a Constituição de 1934, e promulga a Carta de Constitucional de 10.11.37”. AFONSO DA SILVA (2010), p. 82.

<sup>387</sup> TAVARES (2006), p. 110.

<sup>388</sup> A instalação do regime corporativo no Brasil denominou-se “Estado Novo”. LEMBO ressalta que o sistema do Estado corporativo foi sistematizado por MIHAIL MANOILESCO, professor e político romeno, no período posterior a Primeira Grande Guerra. Ele classificava o corporativismo em: a) Corporativismo por associação –

corporações, e essas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos destes e exercem funções delegadas de Poder Público”. É por isso que se afirma que a Carta pretendeu substituir o capitalismo por uma economia corporativista, já que a economia de produção deveria ser organizada em corporações colocadas sob a assistência e a proteção do Estado. Como órgãos do Estado, exerciam funções delegadas pelo Poder Público. Definia-se, dessa forma, sua feição fascista corporativa<sup>389</sup>.

Nesse mesmo sentido, confirmando o nacionalismo adotado sobre as jazidas e quedas d’água, dispensou a autorização para as que estivessem sendo exploradas industrialmente na data da Constituição (art. 143,§4º), mas manteve para bancos e empresas de seguros, empresas concessionárias de serviços públicos, proprietários, armadores e comandantes de navios nacionais, profissionais liberais, dentre outros<sup>390</sup>.

Cabe destacar, ainda, a criação do Conselho Nacional da Economia Nacional para colaborar com o Poder Legislativo (art. 38), composto por representantes de vários campos da produção, com a participação de empregados e empregadores. Tal Conselho compôs a organização básica da intervenção do Estado no domínio econômico.

O fato é que a Carta foi minada, logo depois, pelos seus próprios autores. Não foi respeitada, quase toda, nem sequer existiu. Francisco Campos, Ministro da Justiça de Getúlio Vargas e responsável pela elaboração do texto, não negou isso. Em entrevista concedida em março de 1945, Francisco Campos, assumindo o descrédito generalizado da Constituição, afirmava textualmente: “A Constituição de 1937 não tem mais vigência no país”<sup>391</sup>. As razões são explicitadas na própria entrevista: “Ora, o artigo 80 declara: o período presidencial será de seis anos. Resulta, pois claramente, da combinação dos dois artigos: o primeiro, de que o mandato do presidente começaria a correr da data da Constituição; o segundo, que esse período não poderia exceder de seis anos. Estabelecendo o artigo 175 que o Presidente só terminaria esse período de seis anos se o plebiscito fosse favorável à Constituição, o plebiscito deveria realizar-se impreterivelmente, dentro de seis anos a que se refere o artigo 80. Não tendo realizado o plebiscito dentro do prazo estipulado pela própria constituição, a vigência

---

baseado em um acordo entre as partes e b) Corporativismo de Estado – as corporações se formavam por iniciativa do Poder Público. LEMBO (2006), p. 127.

<sup>389</sup> Conforme BASTOS (2004), p. 95 e SOUZA (2002), p. 90.

<sup>390</sup> SOUZA (2002), p. 91.

<sup>391</sup> BONAVIDES e ANDRADE (1988), p. 331.



desta, que antes da realização do plebiscito seria de caráter provisório, só se tornaria definitiva mediante aprovação plebiscitária, tornou-se inexistente”<sup>392</sup>.

Dessa forma, o plebiscito previsto no compromisso do art. 187 das disposições transitórias, que dispunha que “esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”, jamais se efetivou. Igualmente, o decreto não veio à publicidade.

Na mesma entrevista concedida ao Correio da Manhã no Rio de Janeiro, em 03 de março de 1945, Francisco Campos alegou que “a Constituição não é fascista, nem fascista a ditadura cujos fundamentos são falsamente imputados à Constituição. O nosso regime, de 1937 até hoje, tem sido uma ditadura puramente pessoal, sem o dinamismo característico das ditaduras fascistas, ou uma ditadura nos moldes clássicos das ditaduras sul-americanas”. E conclui: “se a Constituição tivesse sido aplicada, não nos encontraríamos, hoje, no impasse em que nos encontramos”<sup>393</sup>.

Em fevereiro de 1945, Getúlio Vargas convoca as eleições, mas acaba afastado do poder em 29 de outubro do mesmo ano<sup>394</sup>. Em 02 de fevereiro de 1946 é convocada a Assembléia Nacional Constituinte, que terminaria seus trabalhos em setembro do mesmo ano, ao promulgar a Constituição brasileira de 1946<sup>395</sup>.

#### 4.1.5. A CONSTITUIÇÃO LIBERAL DE 1946

Entre o autoritarismo de Vargas e o movimento dos militares de 1964 soprou um vento liberal e renovador em solo brasileiro: o da Constituição de 1946<sup>396</sup>. De fato, o movimento da época representou um salto em relação ao período anterior do Estado Novo.

O contexto histórico da época permitiu e influenciou no processo de reconstitucionalização do Brasil. Terminada a Segunda Guerra Mundial, na qual o Brasil aliou-se aos países contrários às ditaduras nazi-fascistas, eclodiram diversos movimentos com o objetivo de redemocratizar o país: o Manifesto dos Mineiros, entrevista de José Américo de

---

<sup>392</sup> Idem. Ibidem.

<sup>393</sup> PORTO (2000), p. 40-41.

<sup>394</sup> Devido ao acirramento na campanha eleitoral e a alguns outros fatos, como a previsão de eleições para os governos estaduais e para as assembleias legislativas, em 29 de outubro de 1945, ocorreu a queda de Getúlio Vargas e a sua substituição pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares. BASTOS (1995), p. 73.

<sup>395</sup> A Constituinte de 1946 foi formada, predominantemente, por conservadores com tendências liberais e que faziam concessões ao proletariado, desejosos de soluções evolutivas ou por meios democráticos para a luta de classes. BALEEIRO e SOBRINHO (2000), p. 16.

<sup>396</sup> BONAVIDES e ANDRADE (1988), p. 333.

Almeida etc. Isso tudo atrelado à recomposição de princípios constitucionais, com a reformulação de constituições existentes e reformulação de outras na Europa (a exemplo da Itália, França, Alemanha e Iugoslávia)<sup>397</sup>.

De acordo com LEMBO, fatores internos e externos contribuíram para a queda da ditadura e o início de todo um processo de democratização: “os fatores internos constituíram na fadiga gerada por todos os sistemas de cerceamento das liberdades. O fator externo foi a vitória da democracia na Segunda Guerra Mundial”. De fato, “o retorno dos contingentes e o clima internacional de liberdade e de anseio de democracia sensibilizou a sociedade brasileira”<sup>398</sup>.

A Constituição brasileira de 18 de setembro de 1946, anunciando, em seu preâmbulo, o objetivo de “organizar um regime democrático”, conferiu à “Ordem Econômica e Social” título específico (Título V), nele incluindo dezessete artigos (art. 145 a 162). No que se refere à temática econômica, foram conservados e ampliados os princípios liberais das Cartas anteriores, mantendo-se em posição neoliberal<sup>399</sup>, que concilia a iniciativa individual com a intervenção do Estado, sem, entretanto, disciplinar os detalhes desse mecanismo.

Com efeito, conforme ressalta BASTOS, a Constituição de 1946, “tecnicamente é muito correta e do ponto de vista ideológico traçava nitidamente uma linha de pensamento libertária no campo político sem descurar da abertura do campo social que foi recuperada na Constituição de 1934”<sup>400</sup>. Pode-se afirmar que foi uma Constituição Republicana, Federativa e Democrática.

O fundamento da Ordem Econômica de 1946 passou a ser a justiça social, consagrando-se a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Assim, de acordo com o artigo 145, a Ordem Econômica e Social deveria ser organizada “conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”.

Contudo, não faltaram críticas a esse dispositivo constitucional. Isso porque, para alguns autores, a conciliação da liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano é descabida, já que o que valoriza o trabalho humano é a sua produtividade, ou seja, nem a

---

<sup>397</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 83-84. Com o término da Segunda Guerra Mundial e a decadência do totalitarismo instalado na Europa, o mundo ocidental não aceitava mais regimes totalitários, exigindo a retomada da democracia. Nesse cenário, “e com o mundo receoso de que os acontecimentos da guerra se repetissem, as Constituições do Pós-Guerra propõem o estabelecimento da democracia real, fundamentada em ordens políticas e econômicas sólidas, bem como sociais e equitativas justas”. BAGNOLI (2006), p. 45.

<sup>398</sup> LEMBO (2006), p. 129.

<sup>399</sup> Nesse sentido, vide SOUZA (2002), p. 91.

<sup>400</sup> BASTOS (1995), p. 74.

livre iniciativa, nem o Estado poderiam valorizar o trabalho pagando salários superiores à sua produtividade<sup>401</sup>. Igualmente, os comentários acerca da expressão “valorização do trabalho humano” também não foram poupados: “Por que estranha arte aparece o adjetivo ‘humana’ junto à ‘valorização’ que se refere a trabalho, e nem sequer ao trabalhador? (...) Tem que valorização humana do trabalho é expressão oca, pomposa, suboratória, subformalística, subsociológica, destituída de sentido sociológico e de qualidade jurídica; não faz senão lembrar confusão e enganoso fogo de artifício”<sup>402</sup>.

Admitiu-se a intervenção do Estado no domínio econômico, estabelecendo que “União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade (...) a intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição” (art. 146). Foram conferidas duas interpretações a esse dispositivo: ou o Estado intervém para monopolizar – o que representa dois atos consecutivos e inseparáveis –, ou o Estado intervém e monopoliza – apresentando uma alternativa ao aplicador da norma. Adotou-se aqui o entendimento de que o preceito não só autoriza a intervenção de forma genérica por lei especial, como admite a intervenção sob a forma de monopólio. A intervenção, portanto, não se daria tão somente sob a forma de monopólio<sup>403</sup>.

De fato, a jurisprudência da época optou pela opção menos restritiva, ou seja, pela validade da intervenção ampla do Estado, por diversas fórmulas. Em 1954, o Tribunal Federal de Recursos decidiu: “é constitucional o controle do instituto do açúcar e do álcool, sobre a produção canavieira, inclusive a sobretaxa destinada à renda produzida pela desigual distancia do mercado. (...) A União pode intervir no domínio econômico para monopolizar, ou não determinada atividade; o interesse público é que comanda, neste particular”<sup>404</sup>.

Ainda, confirmando tal interpretação, em setembro de 1962, foi editada a Lei Delegada n. 4, que em seu artigo 1º determinou: “A União, na forma de art. 146 da

<sup>401</sup> De acordo com EUGÊNIO GUDIN, nessa hipótese, “alguém tem que pagar a diferença: seja o consumidor, através de preços mais altos, seja o contribuinte através de maiores impostos, para cobrir a diferença”. *Apud* NICZ (1981, ), p.81-82.

<sup>402</sup> DUARTE, José (1947), p. 110 *apud* TAVARES (2006), p. 113.

<sup>403</sup> Sobre o assunto, vide as lições de VENÂNCIO FILHO: “tanto pela própria natureza que a intervenção assume no domínio econômico nos seus múltiplos aspectos, tanto porque, baseando-se no princípio geral de direito de quem pode o mais, pode o menos, não seria crível supor que somente através do monopólio pudesse o Estado intervir no domínio econômico, sendo-lhe vedado os outros tipos de atividade regulamentar, controladora e estimuladora. VENÂNCIO FILHO (1998), p. 55-56. Na posição oposta, Francisco Campos ponderou que no dispositivo “não quis o legislador constituinte abrir ao Estado uma possibilidade geral, indefinida e ilimitada de intervenção no domínio econômico, mediante leis especiais”. Entendeu que a conjunção ‘e’, unindo a permissão para intervir, de uma parte, e o monopólio, de outra, estaria exercendo as funções da preposição “para”. FRANCISCO CAMPOS (1956), p. 88-89 *apud* TAVARES (2006), 114.

<sup>404</sup> RODRIGUES (1964), p. 270.

Constituição, fica autorizada a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais no consumo e uso do povo, nos limites fixados nesta lei”.

A exigência de racionalizar a interferência no processo econômico, por meio do planejamento e da programação do desenvolvimento econômico, impôs a criação de órgãos específicos, de duração efêmera, como a administração do Plano SALTE (1949), O Conselho do Desenvolvimento (1956), a Comissão Nacional do Planejamento (1961), A Coordenação do Planejamento Nacional (1963).

O uso da propriedade foi disciplinado pelo art. 147 e foi condicionado ao bem-estar social: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Manteve-se a subordinação ao atendimento dos interesses sociais.

No que tange à livre concorrência, o texto constitucional de 1946 foi pioneiro na opção por reprimir o abuso do poder econômico quando levado a efeito por expediente que tenha “por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros (art. 148).

Utilizando-se da ideologia liberal, conferiu ao legislador ordinário a tarefa de dispor sobre o regime dos bancos de depósito, das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos (art. 149). Estabeleceu, ainda, “a participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa (art. 157, IV), a obrigatoriedade da instituição do seguro contra acidentes de trabalho, pelo empregador, a estabilidade na empresa ou exploração rural e a indenização ao trabalhador despedido (art. 157, XII)<sup>405</sup>.

#### **4.1.6. A CONSTITUIÇÃO DE 1967**

Durante todo o período de vigência da constituição de 1946, sucederam-se crises políticas e conflitos constitucionais de poderes, presentes rupturas institucionais que geraram situações diversas. Mais especificamente, em 25 de agosto de 1961, com a renúncia do então presidente Jânio Quadros, uma severa crise institucional assolou o país. A permanência de seu vice-presidente no poder, João Goulart, líder sindicalista, empossado em 02 de setembro do mesmo ano, foi breve.

---

<sup>405</sup> Conforme SOUZA (2002), p. 91-92.

No dia 01 de abril de 1964, o movimento militar é instaurado e a Constituição liberal de 1946 é revogada por um golpe de força. Após a implementação dos Atos Institucionais n. 1, 2 e 3, que representaram verdadeiros marcos da ditadura instaurada contra o governo democrático, mediante a suspensão de direitos políticos, da extinção de partidos e da instauração de eleições indiretas para os cargos de governador e vice-governador, em dezembro de 1966, o então Presidente Humberto Castello Branco (1964-1967), pelo Ato Institucional n. 04, convoca o Congresso Nacional para analisar e deliberar sobre um projeto de Constituição enviado pelo próprio governo<sup>406</sup>.

A Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967 e que entrou em vigor em 15 de março do mesmo ano, ao fixar os princípios fundamentais do ordenamento jurídico-econômico não fugiu à linha traçada na anterior Constituição liberal de 1946. Como nessa, o texto promulgado pelo Congresso em 1967 recebeu forte influencia da doutrina social da Igreja, mais especificamente, de documentos recentes como a Encíclica *Mater et Magistra*, de João XXIII, de 15 de maio de 1961<sup>407</sup>.

Influenciada pela ideologia norte-americana de segurança nacional, a Constituição brasileira preocupou-se fundamentalmente com segurança nacional, conferindo mais poderes à União e ao Presidente da República e fortalecendo o Estado, a partir da ocupação do território nacional, expansão sul-americana e formação de uma potência mundial. Fazendo um panorama geral do texto, ensina AFONSO DA SILVA:

“Reformulou, em termos mais nítidos e rigorosos, o sistema tributário nacional e a discriminação de rendas, ampliando a técnica do federalismo cooperativo, consistente na participação de uma entidade na receita de outra, com acentuada centralização. Atualizou o sistema orçamentário, propiciando a técnica do orçamento-programa e os programas plurianuais de investimento. Instituiu normas de política fiscal, tendo em vista o desenvolvimento e o combate à inflação. Reduziu a autonomia individual, permitindo a suspensão de direitos e de garantias constitucionais, no que se revela mais autoritária do que as anteriores, salvo a de 1937”<sup>408</sup>.

No que tange à economia, o artigo 157 do mencionado documento constitucional inaugura o Título III “Da Ordem Econômica e Social”, para estabelecer que a ordem

<sup>406</sup> Quanto ao caráter formal que o texto de 1967 adquiriu em virtude dos Atos Institucionais da época, vide BONAVIDES e ANDRADE: “É patente que ela se tornou mera formalidade, natimorta porque submetida e anulada pelos atos. Que sentido poderia ter o capítulo “Dos Direitos e Garantias Individuais” diante do arbítrio instaurado pelos Atos?” BONAVIDES e ANDRADE (1989), p. 430.

De acordo com LEMBO, a Carta “(...) não deu certo, como não poderia dar. O que aconteceu? Fácil. Mais um Ato Institucional foi editado, o de n. 05, em 13 de dezembro de 1968. E, mais uma vez, longas considerandas (...)”. LEMBO (2006), p. 143-144. De fato, os Atos Institucionais que seguiram eram incompatíveis com o disposto na Constituição de 1967, tornando alguns de seus dispositivos de caráter meramente formal.

<sup>407</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 359.

<sup>408</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 87.

econômica e social tem por finalidade realizar a justiça social, com base nos princípios da liberdade de iniciativa (I); valorização do trabalho como condição da dignidade humana (II); função social da propriedade (III); harmonia e solidariedade entre os fatores de produção (IV); desenvolvimento econômico (V); repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros (VI). Tais princípios configuram os elementos do Estado Social de Direito, como busca de harmonização entre os extremos do liberalismo capitalista e do socialismo<sup>409</sup>. Porém, é lícito afirmar que entre a definição liberal do texto de 1946 e as tendências intervencionistas e até mesmo socializantes, o texto de 1967 hesitou, não definindo, ao certo, sua postura ideológica.

O texto apresenta alguns sinais de centralização. A declaração de competência da União para “estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento” (art. 8º, XIII) é uma prova disso. Note-se que a competência da União para estabelecer e executar esses planos é medida de extrema centralização, já que o mais natural seria que o Estado realizasse e executasse tais planos, como medida mais eficaz para a concretização dos instrumentos para o desenvolvimento das regiões. O Governo Central poderia colaborar com a elaboração dos planos regionais, mas implantá-lo, ferindo a autonomia dos Estados, é absolutamente insustentável<sup>410</sup>. Tal imposição foi confirmada pelo art. 10, V, c, que permitia a intervenção federal para reorganizar as finanças do Estado, na situação que este, “adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei”.

Em relação à intervenção do Estado no domínio econômico, a Constituição permitia que o Estado, por meio de lei federal, instituisse monopólio por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais (art. 157, § 8º). Conforme ressalta WASHINGTON PELUSO, o dispositivo citado “caracterizou-se, pois, a intervenção por “ação supletiva”, tanto tolerada na ideologia liberal à moda de A. Smith, e mais modernamente neoliberal, segundo Keynes, como não admitida pela linha liberal clássica francesa extremada”<sup>411</sup>. Ainda, como forma de “socializar” os prejuízos decorrentes dessa atividade e, para atender essa intervenção, poderia a União “instituir

---

<sup>409</sup> SOUZA (2002), p. 93.

<sup>410</sup> Sobre o assunto, vide TAVARES (2006), p. 115-116. O autor cita os ensinamentos de Oscar Dias Correia para justificar que a exclusão dos Estados do planejamento e da execução dos planos regionais é insustentável, como dá a entender o art. 8º, XIII, do texto de 1967.

<sup>411</sup> SOUZA (2002), p. 95.

contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer” (art. 157, §9º).

A exploração econômica era atribuída preferencialmente ao setor privado, de modo que dispunha o artigo 163: “Às empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas”. Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizaria e exploraria diretamente a atividade econômica (art. 163, § 1º).

De fato, a Constituição de 1967 é menos intervencionista do que a de 1946, mas, em relação a essa, avançou no que confere ao direito de propriedade, ao prever a desapropriação mediante pagamento de indenização por títulos de dívida pública, para fins de reforma agrária (art. 157, § 1º com a redação dada pelo Ato Institucional nº 09, de 1969). Acabou, também, por definir mais eficazmente o direito dos trabalhadores.

#### **4.1.7. A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1, DE 1969**

As crises, no entanto, não cessaram. Além do Ato Institucional n. 05, de 12 de dezembro de 1968, que rompeu com a ordem constitucional ao prever medidas extremamente drásticas, como a suspensão de direitos políticos<sup>412</sup>, outros Atos foram editados produzindo um triste e dramático retroagir na história. Pelo AI n. 12, de 31 de agosto de 1969, o então Presidente Costa e Silva é declarado temporariamente impedido do exercício da Presidência, e os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar assumem o poder para completar o preparo de novo texto constitucional, afinal promulgado em 17 de outubro de 1969, como Emenda Constitucional n. 1 à Constituição do Brasil, para entrar em vigor em 30 de outubro do mesmo ano<sup>413</sup>.

Tecnicamente, não se tratou de Emenda Constitucional e, sim, de uma nova Constituição. Isso porque se promulgou o texto de 1967 integralmente reformulado, denominando-se *Constituição da República Federativa do Brasil* – enquanto no texto anterior

---

<sup>412</sup> Entre muitos outros dispositivos, o artigo 4º do AI n. 5, previa que o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e "sem as limitações previstas na Constituição", poderia suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos por 10 (dez) anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. Mais adiante, no art. 10, declara: “Fica suspensa a garantia do habeas corpus, no caso de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

<sup>413</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 86-87.

tinha-se apenas *Constituição do Brasil*. Com efeito, a Emenda serviu como mecanismo de outorga do texto que passou a vigorar<sup>414</sup>.

Em relação ao tratamento dado à economia, manteve o Título III “Da Ordem Econômica e Social” e disciplinou como objetivo, além da justiça social, o “desenvolvimento nacional”, com base nos mesmos princípios elencados anteriormente, inovando ao prever no inciso VI, a “expansão das oportunidades de emprego produtivo” (art. 160).

Acompanhando os argumentos da doutrina social da Igreja e do socialismo não marxista, o artigo 163, à semelhança do texto de 1967, facultou ao Estado a “intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais”.

O artigo 170 assinalava, de forma clara e precisa, a liberdade de iniciativa e de concorrência, dispondo que “às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas”, conferindo, apenas em caráter suplementar a organização e exploração direta de atividade econômica pelo Estado (§1º). Ainda, previu que, na exploração pelo Estado da atividade econômica, “as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações” (§2º). A atuação estatal seria, portanto, subsidiária, deferindo-se a primazia da atividade economia aos particulares.

Conforme verificado, não havia na Constituição Econômica formal apresentada conotação intervencionista ampla, salvo na situação prevista especificamente no mencionado art. 163. O texto, no entanto, confrontou-se com uma realidade intervencionista e quase planificadora, típica do regime instaurado na época. O Estado comandava a economia de forma estatizante e levava a um predomínio incontestável de sua atuação em todos os campos, contrariando os mandamentos da Constituição em vigor.

---

<sup>414</sup> Após dispor o art. 1º da EC n. 1/69: “A Constituição de 24 de janeiro de 1967 passa a vigorar com a seguinte redação”, foi promulgado o texto integralmente reformulado.



## 4.2. A CONTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA DE 1988

A Constituição de 1988 abriu um Título, o sétimo, para disciplinar a “Ordem Econômica e Financeira”, que é composto por quatro Capítulos: “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica” (I), “Da Política Urbana” (II), “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária” (III) e “Do Sistema Financeiro Nacional”(IV). É a primeira vez, na história constitucional brasileira, que se utiliza a expressão *ordem econômica e financeira*, vez que as Constituições anteriores faziam referência à *ordem econômica e social*. Com efeito, a o texto de 1988 promoveu o tratamento da ordem econômica e social em títulos separados, sem que deixasse de reconhecer a interdependência necessária entre ambas<sup>415</sup>.

A ordem econômica do texto de 1988 adotou o sistema capitalista ao assegurar, como regra, a propriedade privada, a livre concorrência, a livre iniciativa privada, a liberdade de exercício da atividade econômica e o regime da livre empresa, regida pelas leis do livre mercado, em que o indivíduo se dedica, por sua conta e risco, à atividade empresarial. Esse conjunto de elementos, certamente, caracteriza o modo de produção capitalista, não sendo afastada a atuação do Estado na economia. O princípio genérico é o da liberdade de iniciativa, superado em alguns pontos pela intervenção do Estado, de forma direta ou indireta, nos termos preconizados pelos artigos 173 e 174 da Carta Magna.

Além da possibilidade do ente público explorar diretamente a atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, o Estado aparece como ente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo nas formas da lei a função de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo o planejamento obrigatório para o poder público e indicativo para o setor privado.

EROS GRAU afirma que a Constituição de 1988 projeta a instalação de uma sociedade estruturada segundo o modelo do *Welfare State*, visando, justamente, à consolidação da democracia. Para o autor, "há um modelo econômico definido na ordem econômica na Constituição de 1988, desenhado na afirmação de pontos de proteção contra modificações extremas" que descreve "como modelo de bem-estar"<sup>416</sup>.

O conjunto de normas, de natureza constitucional, que define os pontos fundamentais da organização econômica do Estado, envolvendo a definição do tipo de organização econômica, a delimitação de campo entre a iniciativa pública e a iniciativa privada, a determinação do regime básico dos fatores de produção, capital e trabalho e a finalidade

<sup>415</sup> PINTO FERREIRA (2002), p. 503-505.

<sup>416</sup> GRAU (2007), p. 316.

atribuída à atividade econômica – conforme verificado, conteúdo mínimo de toda e qualquer constituição da economia – encontra vasto campo na Carta brasileira de 1988.

Com efeito, é interessante observar que as normas que integram a Constituição econômica de 1988 revestem-se do caráter de verdadeira fonte constitucional do direito público econômico<sup>417</sup>. A definição do tipo de organização econômica - um modelo de economia de mercado descentralizada voltada a assegurar a todos existência digna conforme os ditames da justiça social -, a inter-relação entre iniciativa pública e privada, os fatores de produção – identificados e disciplinados por meio de preceitos atinentes à propriedade e aos direitos sociais e a finalidade da economia - assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social – podem ser encontrados nos seguintes tópicos da Constituição econômica de 1988: Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, Título VI, Capítulo II (Das Finanças Públicas), tópico em que se encontram os elementos dos orçamentos públicos, instrumento de relevância para a definição de políticas econômicas, o Título VIII (Da Ordem Social) e o Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais).

Não se pretende, aqui, estudar o vasto campo de abrangência da constituição econômica formal brasileira, mas, sim, os princípios de balizamento que integram a ordem econômica nacional. Com efeito, a partir da análise dos contornos de natureza principiológica da ordem econômica de 1988, será possível verificar como se obtém o equilíbrio, no sistema econômico liberal brasileiro entre a presença do “Estado econômico” - lastreado em uma Constituição intervencionista, com a atividade econômica dos particulares, fundamentada no princípio da liberdade de iniciativa e concorrência<sup>418</sup>.

---

<sup>417</sup> CAGGIANO (2007), p. 10-11. Outras fontes do direito constitucional econômico podem ser encontradas no complexo de leis produzidas pelo parlamento e nas medidas provisórias editadas pelo Presidente da República. Dentre as leis, destacam-se: as leis de proteção ao meio ambiente (lei nº 6.938/81, lei nº 7.754/89, lei nº 7347/85, lei 9605/98), o Código do Consumidor (lei 8.078/90); a lei 8884/94, que dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e as reformulações do CADE; a lei das concessões (lei 8.987/95); a lei de Parcerias Público Privadas (lei 11.688/04); a lei de lavagem de dinheiro (lei 9.613/98); a lei da economia popular (lei 1.521/51); a lei dos crimes de colarinho branco (lei 7.492/86); a lei de crimes contra o mercado de capitais (lei 6.385/76, alterada pela lei 10.303/01); lei de improbidade administrativa (lei 8.429/92), dentre outras como aquelas que tratam do sistema previdenciário, da assistência social, das leis financeiras e das leis orçamentárias. Os regulamentos, isto é, atos normativos produzidos pelo Poder Executivo ou de seus órgãos possuem papel de extrema relevância na condução da economia. Decretos, resoluções, portarias e ordens internas compõem um conjunto de regras incidentes sobre o mercado. A fúria legisladora desses órgãos é notável. A propósito, “(...) o próprio Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), mera autarquia nos termos definidos pela lei n. 8.884/94, foi idealizado como instrumento regulador, no campo da concorrência, com o intuito de evitar a dominação do mercado por potências econômicas. Esse órgão constitui uma rica fonte de produção de normas reguladoras, a par da competência jurisdicional que lhe é própria e que configura relevante parâmetro norteador do campo das fusões, incorporações e, em geral, dominação do mercado”. Idem, p. 12-13.

<sup>418</sup> Conforme TAVARES (2006), p. 121.

Dessa forma, antes de delinear o traçado da atual atuação do Estado na vida econômica e de sua relação com a democracia, necessário o exame dos objetivos e princípios constitucionais da atual ordem econômica brasileira<sup>419</sup>.

#### 4.2.1. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA DE 1988

Numa concepção ampla, existem princípios que, embora não estejam indicados no Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica – do Título destinado ao estudo da *Ordem Econômica e Financeira*, relacionam-se diretamente com o domínio econômico constitucional. Compreendem os princípios gerais que preordenam o desenho da ordem econômica de 1988: o modelo de Estado de Direito, que confere a necessária e desejável segurança e previsibilidade das relações jurídicas (art. 1º), a fórmula democrática (art. 1º), a soberania nacional (art. 1º, I e art. 170, I), a valorização do trabalho humano (art. 1º, IV e art. 170, caput), compreendendo todo o rol de direitos e garantias dos trabalhadores (art. 6º, 7º e 8º) e a proibição do excesso (exigibilidade, adequação e proporcionalidade dos atos do poder público - art. 1º c/c art. 37, caput)<sup>420</sup>.

Mais interessante aqui, no entanto, é destacar e examinar diretamente os princípios estruturantes da plataforma econômica, enunciados no artigo 170 da Constituição, que pioneiramente dedicou Capítulo exclusivo ao tratamento da matéria (Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica - do Título VII). Nesse íterim, é o dispositivo indicado: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e

<sup>419</sup> No campo do direito público, CAGGIANO, utilizando-se dos ensinamentos de CANOTILHO, adverte para a diferença entre princípios e regras: “(...) os princípios vivem em um clima de conflituosidade, porém coexistem, impondo processos de ponderação e de harmonização; não há possibilidade de antinomia, como ocorre no domínio de regras, fenômeno que conduz à exclusão. (...) mas que isso, adverte Canotilho, não há como interpretar nem mesmo visualizar isoladamente os princípios. Eles se complementam e vem a densificar por intermédio de outros princípios ou, ainda, por regras constitucionais”. CAGGIANO (2007), p. 17.

<sup>420</sup> CAGGIANO (2007), p. 18.

administração no País” (art. 170, I a IX). Todos podem ser considerados princípios na medida em que constituem preceitos condicionadores da atividade econômica.

A seguir, serão analisados, inicialmente, de forma sucinta, os princípios da soberania nacional econômica, da livre iniciativa, da livre-concorrência, da propriedade privada, da função social da propriedade, do tratamento favorecido às empresas de pequeno porte e os denominados princípios de integração<sup>421</sup>, dirigidos a resolver os problemas da marginalização regional ou social: defesa do consumidor e do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego.

#### 4.2.1.1. SOBERANIA NACIONAL ECONÔMICA

O princípio da soberania é um dos primeiros princípios arrolados na Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 1º, declara que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento a *soberania*, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

O termo soberania vem do latim *superanus* que significa superior, super, sobre. É traço imprescindível ao Estado, na medida em que confere a uma ordem estatal a não submissão a outra ordem da mesma espécie<sup>422</sup>. Isso, no entanto, não quer dizer que seja requisito de toda e qualquer organização política. A exemplo disso, na Idade Média, os Reinos e Senhorios aceitavam a subordinação ao Império e ao Papado, tidas como autoridades soberanas. É importante ressaltar que o Estado “no sentido estrito da palavra, surge na história no exato momento em que certos monarcas, como franceses, se afirmaram detentores do mais alto poder, recusando sujeição quer do Papado, quer do Império”<sup>423</sup>.

<sup>421</sup> Denominação conferida por JOSÉ AFONSO DA SILVA em sua obra “Direito Constitucional Positivo”. AFONSO DA SILVA (2010), p. 796-797.

<sup>422</sup> Soberania contrapõe-se ao conceito de autonomia. A primeira é o caráter supremo de um poder, não admitindo qualquer outro acima ou em concorrência a ele. Autonomia é o poder de autodeterminação, exercido dentro de limites impostos por lei estatal superior.

<sup>423</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 50-51.

Para Kelsen, a soberania é uma qualidade do direito, da vontade do Estado considerada como ordem jurídica na sua esfera específica de validade. Um Estado é soberano quando a ordem nele personificada é uma ordem suprema insuscetível de ulterior fundamentação, quando é uma ordem jurídica total, não parcial. Kelsen (1995), p. 17 e ss.

De acordo com SANTI ROMANO, o Estado é sempre soberano em relação à sua ordem jurídica, pois a soberania deve ser vista perante a ordem jurídica que a estabelece. Uma coisa é a soberania atribuída pelo seu direito interno, outra coisa a que lhe pode ser ou não atribuída pelo direito de uma comunidade como o Direito de um Estado federal ou o direito internacional. ROMANO, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, pgs. 64 e ss., *apud* MIRANDA (2004), p. 176.

A soberania do Estado apresentava-se, inicialmente, com caráter puramente político e se transformou progressivamente em noção jurídica. Conforme noticia RAMOS, a concepção política de soberania foi criada por Bodin nos “Seis Livros da República”, publicado em 1966:

“República entendida na acepção mais antiga, “de governo independentemente de sua forma, numa figura de linguagem em que se tomava o objeto, a coisa pública (em latim *res pública*), o interesse comum, pelo órgão que dela cuidava”. Estabelece uma equivalência entre soberania e independência absoluta. “A Soberania é a força de coesão, da união da comunidade política, sem a qual esta se desfaria. Ela cristaliza o intercâmbio de “comando e obediência” imposto pela natureza das coisas a todo grupo social que quer viver. É o poder absoluto e perpetuo de uma República. (...) A concepção jurídica da soberania do Estado consiste em admitir que a soberania é a propriedade dos poderes do governo. São poderes ou direitos de legislação e regulamentação, de política, de justiça, de emitir moeda, de manter exercito, etc.”<sup>424</sup>.

A soberania, como fundamento do Estado brasileiro, implica em afirmar que dentro do território nacional não se admitirá força outra que não os poderes juridicamente constituídos, não podendo qualquer agente estranho à nação intervir nos negócios do país. A esse poder bem localizado dá-se, desde Bodin, o nome de soberania. Há a supremacia do poder na ordem interna – como fundamento do princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide - e perante a ordem externa aplica-se o princípio da coordenação. Embora o conceito correspondente não possa ter compreensão idêntica à que tinha há tempos, tem sobrevivido, embora com adaptações<sup>425</sup>. O direito comunitário e o fenômeno da globalização, de nítida conotação econômica (cultural, social e comercial) têm contribuído para essa mudança. Implicou, em parte, o reconhecimento da importância da economia internacional para a saúde dos países.

A *soberania nacional econômica* impõe, portanto, independência nos assuntos atinentes à economia, especialmente, em relação aos Estados desenvolvidos e grandes potências. Inserida no contexto da Constituição econômica de 1988, por força do artigo 170, I, pela primeira vez na história do constitucionalismo, sua menção traduz o espírito “nacionalista” da nova lei magna<sup>426</sup>, já que “revela a preocupação de que, mesmo no plano da economia, o país não esteja sujeito a ditames estrangeiros”<sup>427</sup>.

<sup>424</sup> RAMOS (1988), p. 43-44. Num primeiro momento, a soberania foi elaborada com o intuito de fortalecer o poder do Rei (Bodin), num segundo, a soberania passa a residir no povo, o seu único detentor (Rousseau) e, mais tarde, no Estado (Jellinek). BONAVIDES (2004), p. 96-97.

<sup>425</sup> MIRANDA (2004), p. 173.

<sup>426</sup> De acordo com WASHINGTON PELUSO, o texto introduziu a soberania nacional econômica com o intuito de definir o nacionalismo econômico “(...) pela sua reafirmação na Constituição econômica, visto como, em termos políticos, a “soberania já se achava corretamente colocada nos “Princípios Fundamentais” introdutórios de toda a Constituição (art. 1º, I)”. SOUZA (2002), p. 117.

<sup>427</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 362.

Com efeito, o princípio da soberania nacional previsto no artigo 170 da atual Constituição não é uma mera repetição daquele consagrado no inciso I do artigo 1º, mas uma complementação. A soberania política dificilmente sobrevive se não se completar com a soberania do ponto de vista econômico.

Evidentemente, como a economia moderna está cada vez mais integrada no plano mundial, diante da dimensão do processo de globalização, que impõe novos limites à soberania dos Estados na determinação de sua vida econômica. Não existe mais hoje economia isolada, as economias são internacionais<sup>428</sup>. Estando a economia moderna cada vez mais integrada no plano mundial, há uma imensa dificuldade de desenvolver a economia nacional desvinculada dos demais sistemas econômicos internacionais. Quando se fala em aspecto econômico como expressão da soberania, não existe, no contexto globalizado, Estado soberano absoluto. Com efeito, nas lições de TAVARES:

“a globalização trouxe questões que afetam diretamente a noção clássica de soberania nacional, especialmente no campo econômico, impondo a necessidade de uma nova concepção de soberania, pela qual seja possível a preservação da capacidade de autodeterminação do Estado, com a presença da livre concorrência no mercado nacional e o respeito simultâneo às normas e práticas supranacionais relacionadas à atividade econômica”<sup>429</sup>.

Assim, verifica-se que a soberania nacional econômica disposta no artigo 170 da atual Carta Magna brasileira deve ser analisada conjuntamente com o princípio do desenvolvimento nacional, já que não ter a emancipação econômica equivaleria a, na prática, ignorar a necessidade de pleno desenvolvimento. O constituinte não rompeu com o sistema capitalista, mas optou por formar um capitalismo nacional autônomo, independente. Assim, criou condições jurídicas para a adoção do desenvolvimento nacional, popular, com a possibilidade de caminhar para um sistema econômico desenvolvido, “em que a burguesia local e seu estado tenham o domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização, do excedente de produção, do mercado e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais, enfim, da tecnologia”<sup>430</sup>.

De certo, a excessiva dependência econômica e tecnológica externa representa uma séria ameaça à soberania nacional econômica. A preocupação de diversos países em desenvolvimento de ser libertar dessa possível dependência em relação às nações desenvolvidas reflete que o princípio da soberania nacional econômica é um dos fatores

<sup>428</sup> TAVARES (2006), p. 141-142. Reforçando essa mesma idéia, EROS GRAU declara que “a soberania nacional econômica não supõe o isolamento econômico, mas antes, pelo contrário, a modernização da economia – e da sociedade – e a ruptura de nossa situação de dependência em relação às sociedades desenvolvidas”. GRAU (2007), p. 225.

<sup>429</sup> TAVARES (2006), p. 142.

<sup>430</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 793.

fundamentais para a preservação do equilíbrio e desenvolvimento econômico de um Estado, pelo menos enquanto existirem culturas e estágios de desenvolvimento diferentes no mundo<sup>431</sup>.

#### 4.2.1.2. LIVRE INICIATIVA

Conforme verificado no estudo do elemento econômico presente nas Cartas Constitucionais brasileiras, a *livre iniciativa* já se fazia presente desde a Constituição do Império. Mesmo antes disso, como reflexo da liberdade humana, a liberdade de iniciativa já estava presente nas encíclicas de caráter social, inclusive na *Mater et Magistra*, de João XXIII, que dispunha: “no campo econômico, a parte principal compete à iniciativa privada dos cidadãos, quer ajam em particular, quer associados de diferentes maneiras a outros”<sup>432</sup>.

Na Constituição de 1988, ganhou posição de destaque como fundamento da República Federativa do Brasil: “Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”. Constitui-se, portanto, como próprio fundamento do Estado Democrático de Direito.

Mas não é só isso. Apresenta-se como um dos esteios da ordem econômica e financeira, ao lado da valorização do trabalho humano, ao ser enquadrada no artigo 170, *caput* da Constituição: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (...)”. Erigida à condição de fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, IV, *in fine*) e, simultaneamente, da ordem econômica (art.170, *caput*), a livre iniciativa apresenta-se como uma das principais normas do ordenamento constitucional brasileiro.

Postular a livre iniciativa é consagrar, na Constituição de 1988, a adoção do sistema capitalista de produção, na sede de uma economia de mercado. A consagração desse postulado como a primeira das bases da ordem econômica e social, significa que é por meio da atividade a que se dedicam livremente os indivíduos, segundo suas próprias inclinações, que se procurará atingir a realização do bem-estar e da justiça social.

A liberdade de iniciativa envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato. A Constituição quando prevê a livre iniciativa econômica,

<sup>431</sup> MARTINS DA SILVA (1996), p. 50.

<sup>432</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 360.

considera-a de forma ampla, abrangendo não só a liberdade econômica ou liberdade de desenvolvimento de empresa, como também todas as formas de organização econômicas, como a cooperativa (art. 5º, XVIII, e art. 174,§3º e 4º) e a própria liberdade contratual e comercial<sup>433</sup>.

Daí decorre a premissa de que o Estado possui posição secundária, embora importante, na ordem econômica brasileira, já que sua atuação é subsidiária, devendo prevalecer a liberdade de iniciativa particular. O artigo 173 é exceção ao prever a atuação direta do Estado na economia. O Estado tem o papel primordial de atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento de acordo com a lei. Nesse escaninho, a Constituição não coíbe o intervencionismo estatal na produção ou circulação de bens ou serviços, a fim de assegurar e estimular o acesso à livre iniciativa e à livre concorrência, sem abusos.

Com efeito, não se pode admitir a existência de um Estado que se guie completamente por princípios opostos à livre iniciativa – já que, mesmo que em menor escala, há sempre uma ou outra atividade relegada à iniciativa privada - e, concomitantemente, não se pode considerar a existência de um regime puramente liberal, que não deixe haver qualquer intervenção do Estado na economia, ainda que para coibir possíveis abusos.

De fato, a liberdade de iniciativa não é absoluta, tanto é que a liberdade de contratar encontra amplo rol de limitações no artigo 7º do texto constitucional<sup>434</sup>. As condições impostas à liberdade de iniciativa surgem à proporção que se constata a necessidade de garantir o bem-estar coletivo e a justiça social. Restrições podem ser impostas, igualmente, no caso de determinadas profissões que dependem do atendimento de certos requisitos para o seu exercício, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 170: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, *salvo nos casos previstos em lei*”.

A regra, portanto, é a liberdade de iniciativa e a Constituição de 1988 não deixa dúvida quanto a isso. A livre iniciativa garante a liberdade aos particulares, mas impõe, também, limitações impostas pelo Estado, quando for o caso. Ressalte-se que qualquer

---

<sup>433</sup> TAVARES (2006), p. 239.

<sup>434</sup> EROS GRAU reforça que a liberdade de iniciativa não é absoluta: “(...) Vale dizer: a visão de um Estado inteiramente omissa, no liberalismo, em relação à iniciativa econômica privada, é a expressão pura e exclusiva de um tipo ideal.” GRAU (2007), p. 203.



restrição ou limitação deverá ser imposta pela própria Constituição ou de leis editadas com fundamento nela<sup>435</sup>.

#### 4.2.1.3. LIVRE CONCORRÊNCIA E ABUSO DO PODER ECONÔMICO

A *livre concorrência*, erigida à condição de princípio pelo artigo 170, IV da Constituição Federal de 1988, é uma manifestação da liberdade de iniciativa<sup>436</sup> e comparece no papel de “motor da economia”, evidenciando a adoção de um modelo de economia descentralizada de mercado. É o alicerce da estrutura liberal da economia, pois é pelo seu funcionamento que os consumidores vêm assegurados os seus direitos a consumir produtos de qualidade e a preço justos<sup>437</sup>. De certo, a livre concorrência impõe “uma atividade econômica livre para envolver uma pluralidade de empresas, a liberdade de cada uma delas em oferecer um amplo e diversificado leque de oportunidades quanto a contratos e vantagens ao mercado, a liberdade de consumidor em realizar suas opções e selecionar dentre a oferta de bens e serviços a que melhor atenda às suas expectativas”<sup>438</sup>.

A concretização de um regime de livre-concorrência pressupõe inúmeros competidores em situação de igualdade. Nesse mesmo escaninho, acrescenta NUSDEO:

---

<sup>435</sup> BASTOS (2004), p. 127. Sobre a violação do princípio da livre iniciativa, vide o acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça em sede do Recurso Especial nº 43.512-9/SP: “Administrativo. Processual Civil. Lesão ao Meio Ambiente. Penalidades aplicáveis aos infratores. Leis nº 7.367/85 e 6.938/8. Inteligência. A lei nº 6.938/81, como legislação substantiva, define as hipóteses de lesão ao “meio ambiente” e as conseqüentes penalidades aplicáveis às infrações, nela, tipificas, enquanto a Lei de nº 7.347/85, como legislação adjetiva, traça as regras de procedimento para aplicação daquela, não tendo, em princípio, o objetivo de instituir outras espécies de penalidades não previstas na legislação pertinente (Lei nº 6.938). A “obrigação de fazer ou não fazer” a que a lei se refere (nº 7.347) há de encontrar os seus lindes demarcados na lei substantiva (nº 6.938). Em face do princípio da legalidade “estrita”, é defeso a lei cominar à prática de uma infração a que o transgressor se obrigue a fazer ou não fazer alguma coisa, sem delimitar-lhe o objeto, com inteira precisão, pois que, nos limites em que a lei consente que uma pessoa se obrigue para com outra a fazer ou não fazer alguma coisa, qualquer forma de atividade humana pode constituir o objeto da obrigação, desde que (fazer ou não fazer) compreende uma imensidão de atividades, a que o juiz (ou a administração) poderia obrigar o infrator, discricionariamente, sem limitação alguma. A *determinação judicial que obriga o proprietário a transferir o seu estabelecimento (industrial) para local diferente, caso obtenha a licença dos poderes constituídos, afronta, a um só tempo, o princípio da livre iniciativa e ao direito de propriedade*. Um estabelecimento industrial é um conjunto de bens móveis e imóveis, a que se agregam a organização, o capital e o trabalho. A sua mudança para lugar diverso tem evidentes implicações no princípio da livre iniciativa da atividade econômica erigido em garantia constitucional. Recurso conhecido e provido. Decisão por maioria de votos” (grifo nosso).

<sup>436</sup> Não há livre concorrência sem livre iniciativa. O inverso, no entanto, não é verdadeiro, pode existir livre iniciativa sem livre concorrência. “Assim, livre concorrência é algo que se agrega à livre-iniciativa”. BASTOS (1995), p. 258.

<sup>437</sup> BASTOS (1995), p. 380. É alicerce da estrutura liberal da economia, sendo possível afirmar que consistem em um dos traços que a difere da doutrina socialista.

<sup>438</sup> CAGGIANO (2007), p. 19. Destaca, ainda, que a livre-concorrência constitui uma liberdade *sub lege*, máxima que deve ser interpretada em conjunto com outros princípios elencados pelo constituinte como a defesa do consumidor e a defesa do meio ambiente. Idem.

“Para que a concorrência se apresente em alto grau, é necessária a conjugação de diversos fatores, porém o mais importante deles será sempre a existência de um número razoavelmente elevado de agentes operadores no mercado. Quando tal número tende a cair, as condições concorrenciais vão perdendo intensidade e então está-se em presença de um fenômeno de concentração econômica. Esse nada mais vem a ser do que um processo de redução do número de unidades num dado mercado, ou então, quando o número em si não se reduz, a união, via cartel, de várias delas para formar um único centro decisório, o que vem a dar na mesma”<sup>439</sup>.

Por concorrência, tem-se a ação competitiva desenvolvida por agentes econômicos que atuam no mercado de forma livre e racional e participam de uma mesma etapa em ciclo econômico (produção, circulação e consumo)<sup>440</sup>. Ao Estado cabe garantir a competição entre os concorrentes, a fim de evitar abusos de poder econômico e assegurar o equilíbrio entre a oferta e a procura.

A *livre concorrência* é assim “a situação do regime de iniciativa privada em que as empresas competem entre si, sem que nenhuma delas goze da supremacia em virtude de privilégios jurídicos, força econômica ou posse exclusiva de certos recursos”<sup>441</sup>. Nessas condições, os preços do mercado formam-se pelo livre jogo da oferta e da procura, sem interferência de compradores ou vendedores isolados. Trata-se do cenário ideal para a distribuição mais eficaz dos bens entre as empresas e os consumidores.

Com efeito, a tendência natural de concentração capitalista exige que sejam trazidos instrumentos constitucionais de tutela do sistema de mercado e da livre concorrência, a fim de coibir o abuso do poder econômico, exercido de maneira antissocial e em desfavor do interesse público. É o que a Carta Constitucional brasileira de 1988 procurou garantir a partir da combinação de dois importantes dispositivos: o artigo 170, IV, que eleva a livre-concorrência e inaugura seu *status* constitucional, e do artigo 173, §4º, que declara ser o poder econômico manifesto quando é usado com o propósito de impedir a iniciativa de outros (eliminação da concorrência)<sup>442</sup>, por meio da dominação de mercados, ou seja, na hipótese da

<sup>439</sup> NUSDEO (2008), p. 277-278.

<sup>440</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 66-67.

<sup>441</sup> SANDRONI (1996), p. 88.

<sup>442</sup> Consistindo verdadeiro obstáculo à livre iniciativa econômica, “o desenvolvimento do poder econômico privado, fundado especialmente na concentração de empresas, é fator de limitação à própria iniciativa privada, na medida em que a concentração capitalista impede ou estorva a expansão das pequenas iniciativas econômicas”. AFONSO DA SILVA (2010), p. 795.

Sobre a violação do princípio da livre concorrência como propósito de impedir a iniciativa de outros, vide o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal federal em sede do Recurso Extraordinário n. 199517: “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ARTIGO 1º DA LEI Nº 6.545/91, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS. LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA À INSTALAÇÃO DE DROGARIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. A *limitação geográfica à instalação de drogarias cerceia o exercício da livre concorrência, que é uma manifestação do princípio constitucional da liberdade de iniciativa econômica privada* (CF/88, artigo 170, inciso IV e § único c/c o artigo 173, § 4º). 2. O desenvolvimento do poder econômico privado, fundado especialmente na concentração de empresas, é fator de limitação à própria iniciativa privada à medida que impede ou dificulta a expansão das pequenas iniciativas econômicas. 3. Inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 6.545/91, do Município de

submissão desse à vontade do agente econômico dominante ou quando o poder econômico passa a ser fator concorrente para o aumento arbitrário de lucros do detentor do poder, caso em que o Estado deverá reprimi-lo.

Em matéria de legislação infraconstitucional, o Estado brasileiro passa a conferir destaque à temática concorrencial a partir de 1994, com o advento da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994 – Lei Antitruste, a bíblia da defesa da concorrência, que dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico. Nela, prevê a atuação do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência – CADE, como órgão incumbido de apreciar os atos que, “sob qualquer forma manifestados, possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços” (art. 54), auxiliado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SDE) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE). Trata-se aí, conforme verificado, da prevenção à ocorrência de abuso do poder econômico. A repressão está disposta no artigo 20 e 21 da Lei 8.884/94, que prevê a atuação desses órgãos no combate às infrações da ordem econômica que constituem, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa, dominar mercado relevante de bens ou serviços, aumentar arbitrariamente os lucros ou exercer de forma abusiva posição dominante<sup>443</sup>.

Assim, o controle e a repressão do abuso do poder econômico constituem objeto de toda a legislação de tutela da concorrência ou antitruste. Por essa razão é que, assim como no Brasil, essas leis estão presentes em diversos países cuja economia se baseie no mercado ou a ele atribuam parte significativa das decisões econômicas<sup>444</sup>.

Sem concorrência livre é impossível falar de economia de mercado (o *free market*), de sistema capitalista ou de Estado liberal<sup>445</sup>. Conforme destacado, o Estado brasileiro visa garantir a concorrência ideal, por meio de agências reguladoras e de órgãos de defesa da concorrência, como o CADE. A livre concorrência não deve se revestir dos moldes do liberalismo *smithiano*, no qual o Estado ausente da economia deixa que o próprio mercado

---

Campinas, declarada pelo Plenário desta Corte. Recurso extraordinário conhecido, porém não provido”. (grifo nosso). Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 199517. Origem: SP – São Paulo. Relator acórdão: Maurício Corrêa. Relator: Carlos Velloso. Segunda Turma. J. 04.06.1998. Publicação DJ de 13.11.1998, p. 00015.

<sup>443</sup> Conforme Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Sobre o assunto, vide BAGNOLI (2009), p. 74-75.

<sup>444</sup> NUSDEO (2008), p. 282.

<sup>445</sup> TAVARES (2006), p. 258.

estabeleça a concorrência de agentes aptos a se perpetuarem, excluindo os demais, até atingir o ponto de equilíbrio entre oferta e procura<sup>446</sup>.

A Constituição condena a prática abusiva da concorrência que decorre quase que naturalmente do capitalismo monopolista, como um fator de intervenção do Estado na economia, em favor de uma economia de livre mercado. Mas o que se questiona é se, de fato, após a evolução do modo de produção capitalista para as formas oligopolistas, ainda existe economia de mercado apoiado na livre-concorrência. Destaca AFONSO DA SILVA que:

“(...) falar hoje em economia descentralizada, como economia de mercado, é tentar encobrir uma realidade palpável de natureza diversa. A economia está centralizada nas grandes empresas e em seus agrupamentos. Daí porque se torna praticamente ineficaz a legislação tutelar da concorrência. É que a concentração capitalista não é um fenômeno patológico, mas uma realidade fundamental do novo Estado industrial (...)”<sup>447</sup>.

A livre concorrência extremada, de fato, levou ao crescimento de grandes concentrações econômicas, com a vitória dos fortes sobre os fracos, fazendo com que a abundância de riquezas ficasse nas mãos de uns poucos ante o pauperismo avassalador da maioria das populações. A experiência histórica tem demonstrado que, muitas vezes, os instrumentos capazes de coibir a concorrência empresarial ilimitada e a excessiva liberdade de ação dessas empresas têm sido ineficazes na solução desses conflitos.

A questão é: os órgãos de controle brasileiros são capazes de promover o equilíbrio da concorrência no mercado? A questão é complexa, mas pode-se afirmar que os instrumentos nacionais de controle da defesa da concorrência estão ainda muito aquém das expectativas produzidas quando da edição da lei antitruste no país. As condicionantes da história política e econômica do país, a crescente atividade de grandes transnacionais e a influência da globalização das relações e trocas entre os Estados contribuem para a dificuldade de combate à concentração de poder econômico.

A democracia econômica só se aperfeiçoa num regime que garanta a livre concorrência de forma equilibrada e que preserve a saúde de um sistema de mercado. Se não há concorrência equilibrada e garantida, não há igualdade de competição entre diversos empreendedores e, conseqüentemente inexistente o efetivo funcionamento de um sistema econômico de mercado pautado na democracia e na justiça social. De outra forma, se não há livre mercado regulado e a economia é centralizada em grandes agrupamentos de empresas,

<sup>446</sup> De certo, assiste razão à doutrina quando destaca que a positivação da liberdade concorrencial como um dado institucionalizado da ordem econômica não é o bastante para a efetivação do princípio, “porque, como se sabe, o poder econômico é a emanção natural do modelo capitalista, tanto que a Constituição termina por reconhecer a sua existência para reprimir os abusos porventura dele decorrentes.” SILVA NETO (2001), p. 157.

<sup>447</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 796.

não há livre concorrência. Em ambas as hipóteses, como consequência lógica dessas premissas, não haveria, portanto, democracia econômica.

O sistema brasileiro de defesa da concorrência deve procurar aperfeiçoar sua atuação de forma a coibir, efetivamente, os grandes movimentos de concentração econômica contemporâneos. A tarefa é desafiadora e exige o estudo de medidas eficazes para o aperfeiçoamento da lei e dos órgãos de combate ao desvio da concorrência no Brasil.

#### **4.2.1.3.1. O CADE: FUNÇÃO E ORGANIZAÇÃO**

O Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência - CADE, órgão criado pela Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, e transformado em autarquia vinculada ao Ministério da Justiça pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, tem como finalidade a orientação, a fiscalização, a prevenção, a apuração e a repressão de abusos de poder econômico. Conforme já afirmado anteriormente, o órgão que, na esfera administrativa, tem a função de julgar as infrações à ordem econômica integra o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), juntamente com a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda e a Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça, que atuam à luz dos contornos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994: a denominada Lei Antitruste<sup>448</sup>.

A criação do CADE, em 1962, não produziu os efeitos desejados, refletindo sua inoperância por um longo período de tempo. A razão da insignificância do órgão de combate ao abuso do poder econômico nas décadas de 1960 a 1990 é muito simples: a conjuntura política brasileira inviabilizava qualquer instrumento de defesa da concorrência e, em especial, nas décadas de 1960 e 1970, a política econômica do regime militar era francamente favorável à concentração empresarial e à formação de conglomerados<sup>449</sup>. Com a edição da Lei 8.884/94 esse cenário se modificou, já que foi elevado à categoria de entidade autárquica, autônoma e com jurisdição administrativa.

A leitura do aumento das decisões julgadas pelo órgão desde 1963 é prova da evolução de sua atuação na defesa da concorrência:

<sup>448</sup> A SEAE e a SDE possuem função analítica e investigativa e são responsáveis pela instrução dos processos no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC, enquanto a função judicante é exercida pelo CADE, que funciona como espécie de Tribunal Administrativo. Conforme ressalta TAVARES, “a Secretaria de Direito Econômico – SDE, ligada ao Ministério da Justiça, e a Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE são órgãos que atuam conjuntamente com o CADE. Os dois primeiros são órgãos investigativos, que proporcionam elementos para a atuação do CADE”. TAVARES (2006), p. 331.

<sup>449</sup> BERCOVICI (2005), p. 30. O autor alega que as Constituições de 1967 e 1969 receberam formalmente a Lei nº 4.137/62, mas “(...) na prática, a Lei n. 4137/1962 nunca teve eficácia”.

“(...) de 1963 a 1990, a média de julgados por mês no CADE era de 1,4 processo, média que caiu entre 1992 e 1994 para 1 processo. De março de 1994 a março de 1996 a média subiu para 2,3 processos julgados ao mês, e de 1996 a 1999, com o Brasil numa nova realidade e com a Lei nº 8.884/94 em vigor e o SBDC atuante, a média mensal subiu para 31,3 processos julgados pelo CADE. Contudo, só em 2000 a média mensal quase que dobrou para 55,2 processos”<sup>450</sup>.

A nova fase do CADE teve início, portanto, com o advento da lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994 que conferiu nova roupagem ao órgão. Atualmente, ao CADE cabe a tarefa de zelar pela livre concorrência, possuindo como finalidade a atuação preventiva, na medida em que controla eventual infração econômica, e a ação repressiva, que consiste na imposição de medidas judicantes e na aplicação de sanções que minimizem possíveis condutas restritivas do processo competitivo. Dessa forma, o órgão possui caráter duplice ao desenvolver um sistema preventivo de proibição de condutas potencialmente danosas e um sistema repressivo, de punição e reparação de práticas consideradas concorrencialmente nocivas, em consonância com os princípios constitucionais previstos no artigo 1º, *caput* da Lei Antitruste. O procedimento para a imposição de penalidades apresenta-se em duas fases:

“A primeira fase, de cunho administrativo, consiste na apuração, por parte da SDE, que deverá remeter ao CADE os processos instaurados, quando verificar a ocorrência de infração à ordem econômica, bem como indicio suficiente de autoria, ficando a decisão final a cargo da autarquia. Decidindo o CADE pela ocorrência da infração e pela aplicação de sanção, sua execução será promovida pela Procuradoria Federal (Procuradoria Geral Federal, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, nos termos do artigo 31 da CRFB), junto à Justiça Federal, instaurando-se a segunda fase”<sup>451</sup>.

Importante ressaltar que os julgamentos do CADE não podem se constituir em instância administrativa definitiva, da qual se pudesse predicar a denominada “coisa julgada administrativa”, ou seja, a *irrevisibilidade por parte da administração*<sup>452</sup>. Isso porque, por força do artigo 5º, LV, que estabelece “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”, a parte interessada poderá pleitear recurso ao Ministro da Justiça – em vista de seu direito constitucional de recorrer.

Em relação à sua composição, de acordo com o artigo 4º da Lei nº 8.884/94, o Plenário do CADE é composto por um Presidente e seis Conselheiros escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta anos de idade, de notório saber jurídico ou econômico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal, com mandato de dois anos, admitida uma recondução (§1º). Os cargos de Presidente e de

<sup>450</sup> BAGNOLI (2006), p. 146.

<sup>451</sup> FIGUEIREDO (2006), p. 215.

<sup>452</sup> MELLO (2007), p. 784-785

Conselheiro são de dedicação exclusiva, não se admitindo qualquer acumulação, salvo as constitucionalmente permitidas (§2º).

Conta, também, com uma Procuradoria Geral que lhe presta assessoria jurídica e o defende em juízo, promove a execução judicial das decisões e julgados, requer medidas judiciais visando à cessação de infrações da ordem econômica, promove acordos judiciais nos processos relativos a infrações contra a ordem econômica, emite parecer nos processos de competência do CADE, zela pelo cumprimento da Lei Antitruste, dentre outras funções elencadas no artigo 10 da mencionada Lei da Concorrência. O Procurador Geral do órgão será nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro da Justiça e sob aprovação do Senado, dentre brasileiros de ilibada reputação e notório saber jurídico (art.11).

Diante da exposição das funções e da organização do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência é lícito afirmar que o órgão se apresenta como elemento imprescindível para a prevenção e a repressão do abuso do poder econômico e para a manutenção de um mercado equilibrado. Com efeito, a preservação da livre concorrência é fator fundamental para a garantia de uma democracia econômica, fundada na ideia de igualdade e liberdade no âmbito do mercado. A inexistência de concorrência livre e de mecanismos que assegurem sua manutenção contribui para a instabilidade de forças atuantes no mercado e para a predominância do mais forte sobre o mais fraco. Definitivamente, nesse cenário, não se vislumbra o governo democrático da economia.

#### **4.2.1.4. PROPRIEDADE PRIVADA**

Elevado ao *status* de direito e garantia pela Constituição de 1988, a propriedade traduz-se no poder de usar, gozar, dispor e perseguir um bem, em caráter exclusivo e perpétuo<sup>453</sup>. O regime da propriedade privada denota a natureza do sistema econômico adotado na Constituição de 1988. Se a propriedade privada é um dos princípios balizadores da ordem econômica, logo é possível afirmar que o texto previu um sistema econômico fundado na iniciativa privada<sup>454</sup>. Com efeito, com o advento do capitalismo, a ordem econômica e social acabou tornando o direito à propriedade privada como melhor forma de adequação ao progresso e como política mais cabível à execução de justiça social<sup>455</sup>.

---

<sup>453</sup> A *propriedade* significa o poder de alguém utilizar um bem e dele dispor à sua vontade e, exclusivamente, em caráter de perpetuidade, dele ainda usufruir um rendimento. MARTINS DA SILVA (1996), p. 51.

<sup>454</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 812.

<sup>455</sup> MARTINS DA SILVA (1996), p. 52.

Embora também prevista no rol dos direitos individuais (art.5º, XXII), a propriedade privada não poderá mais ser considerada como direito individual puro, especialmente, porque os princípios da ordem econômica brasileira devem seguir a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. O princípio previsto no artigo 5º, XXII, garante o direito de propriedade atribuído ao indivíduo, enquanto o direito de propriedade individual previsto no inciso II do artigo 170 é um dos pressupostos da liberdade de iniciativa. Assim, a liberdade individual somente existe como consequência e afirmação da propriedade individual.

Em que pese gozar da proteção do Estado, a propriedade não é um direito de exercício absoluto e irrestrito. Deve atender a sua função social, conforme a combinação dos princípios constantes do artigo 170 da Constituição.

#### 4.2.1.5. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A *função social da propriedade*<sup>456</sup>, além de consignada no artigo 5º XXII e XXIII, veio explicita no artigo 170, II e III, da Constituição de 1988, não excluindo outros dispositivos constitucionais que regulamentam o direito de propriedade, a exemplo do artigo 199, que prevê o usucapião de imóvel rural ou urbano. O constituinte, alinhado à concepção capitalista, previu o respeito à propriedade privada, observada a sua função social, condenando assim a “concepção absoluta da propriedade segundo a qual esta é o direito de usar, gozar e tirar todo o proveito de uma coisa, de modo puramente egoístico, sem levar em conta interesse alheio e particularmente o da sociedade”<sup>457</sup>.

Conforme já explicitado, o direito de propriedade restou alterado em relação à sua clássica abordagem – o direito de propriedade em toda a sua plenitude – a partir da Constituição de 1934, contrariando o direcionamento do liberalismo impresso nos textos constitucionais de 1824 e 1891.

De acordo com o artigo 170, II e III, da Constituição de 1988, é garantida a propriedade privada dos bens de produção, contudo seu uso está condicionado a um fim, qual

<sup>456</sup> Para LEON DUGUIT, a propriedade deixou de ser um direito subjetivo do indivíduo para se converter na função social do detentor: “A propriedade implica, para todo detentor de uma riqueza, a obrigação de empregá-la em acrescer a riqueza social e, mercê dela, a interdependência social. Só ele pode cumprir certo dever social. Só ele pode aumentar a riqueza geral, fazendo valer a que ele detém. Se faz, pois, socialmente obrigado a cumprir aquele dever, a realizar a tarefa que a ele incumbe em relação aos bens que detenha, e não pode ser socialmente protegido se não a cumpre, e só na medida em que a cumpre”. DUGUIT (1926), p. 276.

<sup>457</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 361.

O caráter absoluto da propriedade é criação típica da ideologia burguesa, concebida a partir da Revolução Francesa de 1789 e disseminada em diversos países da Europa. MARTINS DA SILVA (1996), p. 53.



seja “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Essa é a noção que se extrai da lição de FÁBIO KONDER COMPARATO:

“Quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário, mas a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nesta matéria (e a matéria é precisamente a função social da propriedade), significa um poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que este objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do *dominus*; o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se está diante de um interesse coletivo e essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica”<sup>458</sup>.

A Constituição, embora não negue ao proprietário o direito exclusivo sobre a coisa, promove que seu uso seja condicionado ao bem-estar da coletividade, não só do próprio indivíduo que a detém. O uso e a fruição da propriedade privada passam a ser condicionados ao atendimento de uma função maior, que legitima o Estado a interferir sob a esfera do domínio particular, desde que por motivos relacionados ao interesse público. A atuação do poder público no que se refere à finalidade a ser dada à propriedade privada, por isso, não pode traduzir-se de forma arbitrária e depredatória e, sim, de acordo com os ditames e limites impostos pela lei.

A compatibilização dos diversos conteúdos dos mandamentos constitucionais que tratam da propriedade revela que ela apresenta caráter dúplice, ao servir ao individualismo e às necessidades sociais. Isso significa dizer que enquanto direito individual, a exemplo do artigo 5º XXII e XXIII, é garantido e não pode ser suprimido da atual ordem constitucional, mas “seu conteúdo já vem parcialmente delimitado pela própria Constituição, quando impõe a necessidade de que haja atendimento de sua função social, assegurando-se a todos uma existência digna nos ditames da justiça social”<sup>459</sup>. Os direitos individuais e os direitos econômicos e sociais são, portanto, elementos fundamentais que caracterizam a função social da propriedade.

#### 4.2.1.6. DEFESA DO CONSUMIDOR

Conforme já anotado, os princípios de integração são aqueles direcionados ao intuito de resolver os problemas da marginalização regional ou social. Na Constituição brasileira de 05 de outubro de 1988, são eles: a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a

<sup>458</sup> COMPARATO (1995), p. 32.

<sup>459</sup> TAVARES (2006), p. 154.

redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego (incisos V a VIII do artigo 170 da Constituição Federal).

O princípio da *defesa do consumidor*, previsto nos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição de 1988<sup>460</sup>, é corolário do princípio da livre-concorrência e confere ampla proteção aos consumidores, ao erigi-los à categoria de titulares de direitos constitucionais fundamentais. Demonstra a preocupação do legislador constitucional em preservar os direitos básicos do indivíduo no âmbito econômico e que se encontravam usualmente desprotegidos em face das medidas adotadas pelas grandes corporações da iniciativa privada.

A proteção do Estado à base do ciclo econômico desenvolve-se com a circulação de determinado bem ou serviço e conclui-se quando são adquiridos pelo consumo final, sendo esse o alicerce que sustenta o referido ciclo. Assim, uma vez que o consumidor é a parte que adquire o produto final do ciclo econômico e, por isso, tem menos conhecimento sobre ele, “decorrente de forte assimetria informativa sobre como se opera as etapas de produção e circulação”<sup>461</sup>, faz-se necessária proteção específica ao consumidor, outorgando-lhe privilégios legais e reconhecendo sua posição de hipossuficiência em relação aos produtores e vendedores.

No Brasil, além da previsão constitucional, a defesa do consumidor mereceu legislação própria: a lei nº 8.078/90, denominada Código de Defesa do Consumidor - CDC, que estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos artigos 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias. A inteligência do artigo 2º da lei 8.078/90 considera consumidor toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Como a economia de mercado encontra suas bases na liberdade de consumo, a defesa do consumidor vem atender à demanda do atual tráfico mercantil, emergido numa intensa

---

<sup>460</sup> Em 1985, a Organização das Nações Unidas estabeleceu diretrizes para o aprimoramento da relação entre produtores e consumidores, especificando recomendações aos governos no sentido de que desenvolvessem esforços para o estabelecimento de normas protetoras do consumidor, de modo a “incentivar altos níveis de conduta ética, para aqueles envolvidos na produção e distribuição de bens e serviços para os consumidores” (Resolução nº 39/248). Sob o influxo desse direcionamento comunitário, a Constituição Portuguesa de 1976 foi, com a Revisão de 1982 e as modificações da Lei Constitucional de 08.07.1989, a primeira a dispor sobre normas de proteção ao consumidor, de forma bastante avançada (art. 110). Logo após, a Constituição espanhola de 1978 inspirou-se nela para preordenar semelhante proteção, impondo ao Estado a obrigação de defender os consumidores (art. 51). MARTINS DA SILVA (1996), p. 65.

<sup>461</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 67.

sociedade de consumo, “em que o “ter” mais do que o “ser” é a ambição de uma grande maioria de pessoas, que se satisfaz mediante o consumo”<sup>462</sup>.

#### 4.2.1.7. DEFESA DO MEIO AMBIENTE

A *defesa do meio ambiente* apresenta-se como um limite à atividade produtiva prejudicial e depredatória que ameace a sobrevivência da própria humanidade. De fato, “em boa hora o constituinte se apercebeu que a expansão das atividades tem como limite natural a defesa do meio ambiente”<sup>463</sup>. Isso possibilita ao Poder Público a intervenção drástica, se necessário, na exploração da atividade econômica pelo particular que abusa e promove o desequilíbrio do meio ambiente.

Os problemas ambientais, no Brasil, são muito graves e englobam, dentre outras questões, a poluição atmosférica causada por grandes indústrias, automóveis e caminhões, a poluição do solo e das águas decorrente da utilização abusiva de pesticidas e fertilizantes nas lavouras, as queimadas, a radioatividade, a extinção de parte da fauna e flora. A necessidade de medidas urgentes para conter a destruição ambiental e o movimento mundial em prol da aplicação de normas de defesa do meio ambiente<sup>464</sup>, contribuiu para que a Constituição brasileira de 1988 elevasse a *defesa do meio ambiente* a nível constitucional.

A Constituição de 1988 inovou ao prever, por força de seu art. 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. O artigo 225 §1º do texto constitucional arrola as medidas e providências que incumbem ao Estado tomar para assegurar a efetividade da proteção ao meio ambiente: a) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; b) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; c) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a

<sup>462</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 263.

<sup>463</sup> FERREIRA FILHO (2009), p. 362.

<sup>464</sup> A preocupação com o meio ambiente ganhou contornos a partir da década de 1970, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972. A Conferência de Estocolmo lançou a pedra fundamental dos debates internacionais sobre diversas questões ambientais sobre a proteção conjunta de direitos interdependentes e relacionados, como a vida humana e seu desenvolvimento, a poluição e o esgotamento de recursos não renováveis. Em 1985, a Assembléia Geral das Nações Unidas conferiu ao Programa das Nações Unidas para o meio ambiente a tarefa de elaborar diretrizes para o meio ambiente até o ano 2000. Sobre o assunto vide ANNONI (2005), p. 71-75.

supressão permitidas somente mediante lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; d) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; e) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; f) promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; g) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A previsão de uma defesa do meio ambiente contribui para o fim do progresso descompromissado em desrespeito aos direitos humanos evoluindo-se para a garantia de um meio ambiente sadio, com vistas à preservação de uma vida saudável e em harmonia com a natureza<sup>465</sup>. Nutre assim os ditames da justiça social, assegurando a todos existência digna.

#### **4.2.1.8. REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS**

A *redução das desigualdades regionais e sociais*, além de prevista como um dos princípios da ordem econômica de 1988, é também um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III)<sup>466</sup>. Consiste no compartilhamento igual entre todas as regiões do país, do desenvolvimento social da exploração da atividade econômica, com a adoção de políticas de repartição de rendas e receitas, com o objetivo de favorecer regiões que se encontram em posição inferior econômica e socialmente em relação às demais. Assim, a solução das desigualdades regionais, a exemplo da previsão de mecanismos tributários e orçamentário para o combate a essa desigualdade (art. 43 e 165, §1º), é de extrema importância num país como o Brasil que possui diversas regiões marginalizadas<sup>467</sup>.

<sup>465</sup> Os artigos 5º, LXXIII; 23, VI e VII; 24, VI e VIII; 129, III; 174, §3º; 200, VIII e 216, V da Constituição de 1988 igualmente disciplinam o meio ambiente.

<sup>466</sup> A preocupação do Estado brasileiro com as questões regionais, embora tenha se iniciado com a Constituição de 1934, ganhou importância no debate político sob a égide da Constituição de 1946, com a concepção de que a atuação estatal e o planejamento eram essenciais para o desenvolvimento, de acordo com as diretrizes do CEPAL (Comisión Económica para América Latina). Desde então, todas as Constituições brasileiras trouxeram a preocupação com a superação das desigualdades regionais. BERCOVICI (2005), p. 89.

<sup>467</sup> O processo de desenvolvimento econômico no Brasil acabou transformando algumas regiões em polos de desenvolvimento e deixou outras em estagnação econômica. Sobre o assunto, vide FURTADO (2000), p. 236-241.

Assim, de acordo com MARTINS DA SILVA, reduzir as desigualdades regionais e sociais implica a concessão de incentivos fiscais; a realização de investimentos diretos dos órgãos públicos; a infraestrutura para a instalação de novas indústrias e o desenvolvimento das já instaladas; a preferência, nos recursos destinados ao crédito rural, para essas regiões; o estímulo ao crescimento da agricultura, da indústria, do comércio e dos serviços<sup>468</sup>.

Com efeito, interessante as lições de GRAU, quando afirma que “o princípio inscrito no artigo 3º, III e parcialmente reafirmado no artigo 170, IV, prospera, assim, - ainda que isso não seja compreensível para muitos - no sentido de, superadas as desuniformidades entre os flancos moderno e arcaico do capitalismo brasileiro, atualizá-lo”<sup>469</sup>.

Reduzir as desigualdades sociais e regionais são objetivos afins e complementares daquele atinente à promoção do desenvolvimento econômico. Se a produção nacional não atinge grau elevado, é impossível assegurar a todos uma vida digna, conforme os ditames da justiça social. O desenvolvimento é uma mudança qualitativa e não apenas quantitativa, como no caso do crescimento econômico, podendo-se anotar aqui o conceito exposto por COMPARATO: “desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político”. Segundo o autor, o elemento econômico consiste no crescimento fundado em fatores de produção internos ao país e obtido com respeito aos bens não renováveis e ao ecossistema. O elemento social representa a conquista de igualdade de condições básicas de vida, consistente no exercício efetivo e universal das liberdades civis e dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural. Enfim, o desenvolvimento integral comporta, necessariamente o elemento político que é “(...) a realização da vida democrática, isto é, a efetiva assunção, pelo povo, do seu papel de sujeito político, fonte legitimadora de todo poder e destinatário do seu exercício”<sup>470</sup>.

Apesar da importância dada pela Constituição Federal de 1988 ao princípio da redução das desigualdades regionais e sociais a maioria de suas soluções não saiu do papel, já que, nos últimos anos, os órgãos de desenvolvimento regional foram totalmente esvaziados e as políticas regionais de desenvolvimento praticamente esquecidas<sup>471</sup>. A mudança nos rumos do desenvolvimento almejado pelas políticas federais recentes não abrem espaço para a produção

<sup>468</sup> MARTINS DA SILVA (1996), P. 72-77. Sobre os dados das desigualdades regionais existentes nas regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-oeste do Brasil, vide p. 73-74.

<sup>469</sup> GRAU (2007), p. 218-219.

<sup>470</sup> COMPARATO (2010), p. 411-412.

<sup>471</sup> Conforme BERCOVICI (2005), p. 96-97. O autor apresenta como uma das soluções para o desenvolvimento almejado a elevação da Região à categoria de ente federado.

subsidiada de regiões menos desenvolvidas. Além disso, a globalização impõe como motor de crescimento a economia mundial, diminuindo a interdependência entre as regiões e a fortificação do mercado interno. Com efeito, “com os interesses regionais compartimentando-se cada vez mais, perde-se o objetivo comum na união, aumentando o risco de fragmentação nacional”<sup>472</sup>.

Considerando o desenvolvimento econômico de uma forma geral, interessante destacar o estudo promovido por AREND LIJPHART quando realizou a análise de 36 democracias, incluindo representantes de cada uma das ondas de democratização identificadas por Samuel P. Huntington<sup>473</sup>. Com efeito, o autor anota que as democracias que perduraram desde a década de 1940 constituem de certa forma um grupo homogêneo: todas são economicamente desenvolvidas, industrializadas e urbanizadas. Com exceção do Japão, “pertencem ao mundo judaico-cristão, e a maioria concentra-se geograficamente no Atlântico Norte”<sup>474</sup>. Conclui, ainda, que a duração da experiência democrática entre 1945 e 1996 está muito fortemente relacionada ao desenvolvimento: “as democracias mais antigas são também os países mais ricos”. Essa é a prova de que a democracia caminha *pari passu* ao desenvolvimento econômico de uma nação<sup>475</sup>.

Em suma, pode-se concluir que não há sociedade justa e democrática se entre seus objetivos não estão os esforços para a diminuição das desigualdades sociais e regionais, em busca do pleno desenvolvimento de um país.

#### 4.2.1.9. BUSCA DO PLENO EMPREGO

A *busca pelo pleno emprego* prevista como princípio da ordem econômica de 1988 (art. 170, VII) aparece no sentido de propiciar trabalho a todos que estejam em condições de exercer atividade produtiva. Representa, pois, o pleno emprego da força de trabalho capaz<sup>476</sup>. Não basta, portanto, somente valorizar o trabalho (art.170, caput), é necessário criar condições para e oportunidades de trabalho, para que todos possam viver dignamente, de acordo com

---

<sup>472</sup> Ibidem.

<sup>473</sup> Utilizando uma definição bastante tolerante de sufrágio universal, HUNTINGTON observa uma longa primeira onda, que começa em 1828 e perdura até 1926. A segunda onda vai de 1943 a 1962 e uma terceira onda inicia-se em 1974. Duas ondas reversas – em que a democracia fracassou em vários países – ocorreram entre as três ondas de democratização. LIJPHART (2003), p. 75-81.

<sup>474</sup> LIJPHART (2003), p. 75-81.

<sup>475</sup> Isso não significa dizer que um alto nível de desenvolvimento leva à democracia. Um alto nível ou padrão de desenvolvimento não é necessário nem suficiente para trazer a democratização. FERREIRA FILHO (2001), p. 71.

<sup>476</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 797.

seu próprio esforço. Harmoniza-se, assim, com a valorização do trabalho humano, impedindo que tal princípio seja considerado apenas como mera busca quantitativa de trabalho, em que a economia absorva a força de trabalho disponível, como o consumo absorve mercadorias.

Com efeito, o texto constitucional estampa o desejo de que o trabalho seja a base do sistema econômico, receba o tratamento de principal fator de produção e participe do produto da riqueza e da renda na proporção de sua posição na ordem econômica<sup>477</sup>.

Numa democracia econômica as políticas públicas devem ampliar a oferta de oportunidade de iniciativa e de emprego, com chances iguais para todos os que se encontrem na mesma situação.

#### **4.2.1.10. TRATAMENTO FAVORECIDO PARA AS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**

O artigo 170, IX, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 06/95, confere tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País<sup>478</sup>. O texto constitucional também trouxe, por força do artigo 179, a previsão de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução delas por meio de lei. Além da previsão constitucional, a lei nº 9.841/99, instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dispôs sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal.

Trata-se de proteção destinada à parcela de agentes privados que participam do ciclo econômico de produção e circulação de mercadoria, sem, contudo, deter parcela substancial do mercado, tampouco poderio econômico. Com efeito, o aparecimento de gigantes conglomerados que procuram dominar o mercado torna difícil a sobrevivência de empresas de pequeno porte. O tratamento especial conferido a tais empresas surge como instrumento

---

<sup>477</sup> MARTINS DA SILVA (1996), p. 80-81.

<sup>478</sup> A Emenda Constitucional n. 06/65 reformulou o conceito de empresa brasileira para eliminar as barreiras protecionistas impostas em detrimento dos investidores internacionais. Consideram-se, atualmente, brasileiras as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis nacionais e que tenham sede e administração no país, independentemente da origem do capital e da nacionalidade dos controladores. BEDNARSKI e AZEVEDO (2006), p. 43.

fundamental para promover maior equilíbrio nas relações econômicas, procurando minimizar as situações ou distúrbios provocados pela tendência natural do mercado de concentração do poder econômico<sup>479</sup>.

O tratamento diferenciado às empresas de pequeno porte, também, é fundamentado no princípio da democracia econômica: não há governo democrático da economia se há desequilíbrio no mercado provocado por desigualdades de forças. É necessário devolver o equilíbrio ao mercado, com medidas que garantam a igualdade de condições de todos os agentes econômicos no cenário da ordem econômica.

#### **4.2.2. A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA**

Na atual carta brasileira, a participação do Estado na economia é prevista de duas formas: a direta, que é a exploração da atividade econômica pelo Estado, e a indireta, em que o ente público atua como agente normativo e regulador da atividade econômica<sup>480</sup>. Adotando uma postura característica de Estado Regulador, com o abandono gradual do modelo intervencionista que vinha adotando desde a Constituição de 1934, constata-se que o constituinte de 1988 não previu uma economia de mercado pura, mesmo porque seria impossível conviver em uma sociedade em que o Estado se abstinhasse totalmente de intervir na economia.

Ambas as modalidades de intervenção funcionam como meios para o alcance dos objetivos previstos na ordem econômica brasileira, respeitados os direitos e garantias dos indivíduos e as demais regras presentes na Constituição.

##### **4.2.2.1. A EXPLORAÇÃO DIRETA DA ATIVIDADE ECONÔMICA PELO ESTADO**

Há duas formas de intervenção direta do Estado na economia previstas na atual Carta brasileira: ou ele atua de acordo com disposto no artigo 173, quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo – denominada por parte da doutrina como exploração estatal *necessária* -, ou por meio de monopólios, em hipóteses taxativas impostas pelo texto constitucional.

<sup>479</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 70-71.

<sup>480</sup> AFONSO DA SILVA ressalta que “a Constituição não é tão clara, como as anteriores, quanto aos modos de atuação do Estado na economia. Fala em exploração direta da atividade econômica pelo Estado e do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica”. AFONSO DA SILVA (2010), p. 804.



Em relação à intervenção *necessária*, prevê o artigo 173: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”. Nos termos do texto constitucional, portanto, a atuação estatal no domínio econômico é condicionada a dois fatores: a segurança nacional e o relevante interesse coletivo. Somente nessas hipóteses pode o Estado participar diretamente da atividade econômica.

Note-se o caráter excepcional da participação direta do Estado na economia<sup>481</sup>. Ela é subsidiária<sup>482</sup>, na medida em que a ação do ente público só se justifica se os particulares não possam ou não queiram atuar no campo econômico<sup>483</sup>. Trata-se de uma exceção ao princípio da livre iniciativa econômica, consagrado no artigo 1º, IV e artigo 170 da Constituição - motor do livre mercado, vez que a intervenção direta não se pode sobrepor à atuação prioritária dos particulares.

A subsidiariedade apresenta um caráter dúplice, comportando aplicação simultânea, positiva e negativa. Conforme destaca MONTEBELLO, o aspecto negativo seria dado em razão de que tudo aquilo que possa ser exercido por indivíduos ou por sociedades menores não deve ser confiado ao Estado. No sentido contrário, a faceta positiva é evidenciada a medida que os grupos maiores têm a obrigação de suprir eventuais deficiências dos menores, prestando assistência aos atores insuficientes, estimulando, coordenando, fomentando, suplementando e suprindo, caso necessário, a iniciativa privada<sup>484</sup>.

No âmbito econômico em relação ao Estado, a subsidiariedade já estava presente na Encíclica *Mater et Magistra*: “(...) A época moderna tende para a expansão da propriedade pública: do Estado e de outras coletividades. O fato explica-se pelas funções, cada vez mais extensas, que o bem comum exige dos poderes públicos. Mas, também nesta matéria, deve aplicar-se o princípio da subsidiariedade, acima enunciado. Assim, o Estado, e, como ele, as outras entidades de direito público, não devem aumentar a sua propriedade senão na medida em que verdadeiramente o exijam motivos evidentes do bem comum, e não apenas com o fim

<sup>481</sup> “(...) é inequívoco que o art. 173 dá à iniciativa privada a primazia no plano da atividade econômica. Ela é regra, a iniciativa estatal, a exceção (...)”. FERREIRA FILHO (2009), p. 366.

<sup>482</sup> AFONSO DA SILVA aduz que nos casos em que a atuação do Estado na economia é *necessária*, ou seja, nas hipóteses de segurança nacional ou interesse coletivo relevante, não há o que se falar em princípio da subsidiariedade. Nessa situação, é legítima a participação estatal, independentemente da preferência ou insuficiência da iniciativa privada. AFONSO DA SILVA (2010), p. 804-805. Quando se faz referência aqui ao princípio da subsidiariedade, quer se demonstrar que, de forma genérica, na Constituição de 1988, a atividade econômica exercida diretamente pelo Estado tem caráter marginal, em relação à exercida pelo particular.

<sup>483</sup> BASTOS (2004), p. 120.

<sup>484</sup> MONTEBELLO (2001), p. 483.

de reduzir, e menos ainda eliminar, a propriedade privada (...)"'. Conforme os próprios ditames da doutrina social da Igreja, a ideia de subsidiariedade aparece como solução entre o Estado providência e o Estado Liberal. Não significa a impossibilidade de o Estado participar no âmbito econômico estrito, mas define seu caráter marginal em relação à atuação privada.

Assim, a primazia constitucional da atividade econômica dos particulares é a consequência direta do princípio da subsidiariedade. Sobre tal princípio, reflete ORTIZ:

“O princípio da subsidiariedade aponta justamente ao contrário, o que nenhum caso supõe um Estado débil ou mínimo. Ao revés, se o Estado limita a sua atuação ao que constitui suas funções próprias, exercerá com mais força e eficiência. Sua grandeza descansa no cumprimento de sua finalidade essencial. Será também um Estado mais justo, árbitro imparcial dos legítimos conflitos e interesses que necessariamente se produzem na sociedade. (...) Este compartilhar de objetivos e diversificação de gestão é uma versão atualizada do princípio da subsidiariedade, que é chamado a ter um novo impulso ante a proliferação das demandas sociais e a complexidade crescente das sociedades. O Estado, em seu modelo burocrático, centralizado, unitário e planificador, se tem mostrado incapaz de satisfazer essas demandas, nem sequer com o imenso gasto público que se dedica a elas”<sup>485</sup>.

Ainda, é lícito afirmar que o atual regime não permite a intervenção direta do Estado apenas por falta ou omissão da iniciativa privada, visto que só é permitida, nessa hipótese, se “advier o interesse coletivo ou a segurança nacional. (...) nada impede, evidentemente, que se componha como de interesse coletivo a atuação em setor inexplorado pelos particulares, ou mesmo que essa circunstância possa demandar a intervenção do Estado por razões de segurança nacional”<sup>486</sup>.

O artigo 173 menciona que apenas será admitida a exploração direta do Estado quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, *conforme definidos em lei*.

A segurança nacional apresenta definição diversa daquela apresentada pela Emenda Constitucional n. 01, de 1969, na medida em que se trata agora, de segurança atinente à *defesa nacional* que, no entanto, conforme ressalta, GRAU, “(...) não há de conduzir, impositivamente, sempre à exploração direta, pelo Estado, da atividade econômica em sentido estrito – comprova-o o enunciado do art. 171, §1º, I”<sup>487</sup>. Com efeito, determinadas atividades econômicas são estratégicas para se garantir a soberania do Estado, tais como a exploração de minérios portadores de energia atômica, de incontestável potencial bélico, a exploração do

<sup>485</sup> ORTIZ (1993), p. 72-74.

<sup>486</sup> TAVARES (2006), p. 282. O tratamento conferido pela Emenda Constitucional n. 01, de 1969 foi outro, na medida em que privilegiava a iniciativa privada no que diz respeito à exploração das atividades econômicas e completava esse posicionamento prevalecente da iniciativa privada com determinação suplementar do Estado no campo econômico pela via direta. Exigia, portanto, a ausência da iniciativa privada para atuação estatal, para que o Estado pudesse intervir.

<sup>487</sup> GRAU (2007), p. 281. Os artigos 86 a 89 da EC nº 1, de 1969, previam a segurança nacional, como o objetivo de promover a segurança do Estado contra a sociedade.

setor de telecomunicações, abastecimento de energia elétrica, abastecimento de água potável, exploração de combustíveis fósseis (petróleo), dentre outros<sup>488</sup>. A lei que defina segurança nacional, conforme os artigos 21, II, 22, XXVIII e 91, há de ser, sem sombra de dúvida, federal<sup>489</sup>.

O relevante interesse coletivo deve se sobrepor ao interesse particular, de acordo com a definição de que dispõe o artigo 81 da Lei nº 8.078/90 (proteção ao consumidor). A lei definidora poderá ser tanto *federal*, quanto *estadual*, consoante a atribuição de competência legislativa concorrente da União e dos Estados membros em matéria de Direito Econômico (art. 24, I).

Conforme dispõe o §1º do artigo 173, compreendem os instrumentos de participação do Estado na economia a empresa pública, a sociedade de economia mista<sup>490</sup> e as suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. Compete à lei complementar estabelecer seu estatuto jurídico<sup>491</sup>, dispondo sobre: sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública, a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários, os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores (art. 173, §1º, de I a V)<sup>492</sup>. Prevê, ainda, o §2º do artigo 173 que as empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. Dessa forma, a isonomia é preservada e evita-se a concorrência desleal entre empresas estatais e privadas.

---

<sup>488</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 82-83.

<sup>489</sup> EROS GRAU (2007), p. 281-282.

<sup>490</sup> A definição legal de empresa pública e sociedade de economia mista encontra-se positivada no art. 5º do Decreto-Lei nº 200/67, com a redação dada pelo Decreto-lei 900, de 29 de setembro de 1969: “Para os fins desta lei, considera-se: (...) II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito; III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.”

<sup>491</sup> Consoante art. 37, XIX e XX, as empresas e entidades que explorem atividade econômica deverão ter sua criação autorizada por lei específica, assim, como depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de suas subsidiárias. Além da lei complementar ter que estabelecer seu estatuto jurídico, deve também definir as áreas de sua atuação.

<sup>492</sup> Tais exigências não se aplicam às empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades estatais, que explorem serviços públicos. AFONSO DA SILVA (2010), p. 805.

Com efeito, a empresa pública pode explorar tanto a atividade econômico-privada, quanto o serviço de interesse público, como é o caso das concessionárias de serviços públicos, a exemplo da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero<sup>493</sup>. De acordo com ALMEIDA, “a empresa pública é, antes de tudo, um instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico – a atividade econômico-privada dos entes públicos, como, aliás, assinala com inequívoca propriedade Aliomar Baleeiro, para quem as empresas públicas ‘são instrumento de intervenção governamental para a realização daqueles fins cometidos ao Estado ou que este assumiu’”<sup>494</sup>. Assim como a empresa pública, a sociedade de economia mista é dotada de personalidade jurídica de direito privado, sujeita a estatuto jurídico próprio, e constitui instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico para a exploração da atividade econômico-privada ou serviço de interesse público, a exemplo do Banco do Brasil, da Petrobrás e da Sabesp.

Dois aspectos em que divergem a sociedade de economia mista e a empresa pública merecem ser observados: o primeiro, em relação à forma de organização e o segundo no tocante à composição do capital<sup>495</sup>. Quanto à forma de organização, o artigo 5º do Decreto-lei nº 200/67 determina que a sociedade de economia mista seja estruturada sob a forma de sociedade anônima e a empresa pública sob qualquer das formas admitidas em direito, o que traduz a possibilidade dessa ser sociedade civil ou comercial e aquela ser sempre comercial. Com relação à composição do capital, enquanto a empresa pública é constituída apenas por capital público, a sociedade de economia mista é caracterizada pela participação financeira do ente público e de particulares, ou seja, é possível aliar o capital público e o privado.

Nesse escaninho, a sociedade de economia mista pode ser definida como “a participação ativa do Poder Público na vida e realização da empresa. Não importa seja o Estado sócio majoritário ou minoritário; o que importa é que se lhe reserve por lei ou convenção o poder de atuar nos negócios sociais”<sup>496</sup>.

---

<sup>493</sup> BAGNOLI (2006), p. 114.

<sup>494</sup> ALMEIDA (2004), p. 340.

<sup>495</sup> DI PIETRO (2008), p. 426-427. Sobre os traços distintivos e comuns entre empresas públicas e sociedades de economia mista, vide DI PIETRO, p. 421-437.

<sup>496</sup> Ibidem, p. 354. A definição trazida pela autora corrobora os elementos que compõem a sociedade de economia mista: “(...) é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei específica, sob a forma de sociedade anônima, destinada à exploração econômica pelo Estado, por imperativo de segurança nacional ou relevante interesse público”. ALMEIDA (2004), p. 361.

#### 4.2.2.1.1. MONOPÓLIOS

O conceito de monopólio poder ser entendido como o regime de exploração exclusiva de determinada atividade econômica por um único agente, não se admitindo a entrada de outros competidores. Nas lições de MILTON FRIEDMAN, “o monopólio existe quando um indivíduo ou empresa específica tem o controle suficiente sobre determinado produto ou serviço para estabelecer de modo significativo os termos em que os outros indivíduos terão acesso a ele”<sup>497</sup>. É, portanto, “o poder de atuar no mercado como único agente econômico, isto é, significa uma estrutura de mercado em que uns (monopólio) ou alguns produtores (oligopólio) exercem o controle de preços e suprimentos, não sendo possível, por força de imposição de obstáculos naturais ou artificiais, a entrada de novos concorrentes”<sup>498</sup>. Com efeito, a legislação da maioria dos países proíbe o monopólio, com exceção daqueles exercidos pelo Estado – no caso de produtos estratégicos, como o petróleo e energia elétrica e de serviços públicos, como correios e telecomunicações – e os monopólios naturais, garantidos pela posse de patentes e direitos autorais<sup>499</sup>.

A Constituição de 1988 não é favorável aos monopólios. Cabe, aqui, preliminarmente, distinguir os monopólios privados, daqueles públicos. O *monopólio privado*, assim como os oligopólios e outras formas de concentração de atividade econômica privada são terminantemente proibidos pelo texto constitucional que é expresso ao determinar que a lei “reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (§4º do art. 173).

As hipóteses de *monopólio estatal* estão estritamente indicadas no artigo 177 da lei magna. Assim, dispõe o texto que constituem monopólio da União: a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (I); a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro (II); a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores (III)<sup>500</sup>; o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural

<sup>497</sup> FRIEDMAN (1984), p. 111. O autor identifica três áreas importantes no monopólio que requerem especial importância: na indústria, no trabalho e o produzido governamentalmente. Idem, p. 112-118.

<sup>498</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 90.

<sup>499</sup> SANDRONI (1996), p. 286-287.

<sup>500</sup> Verifica-se que permaneceu fora do monopólio do petróleo a comercialização, sabendo-se que foram abertas exceções durante o governo militar para pesquisa em áreas delimitadas “talvez constituindo um dos caminhos anunciados para a flexibilização, de vez que a Petrobrás atua, nesta modalidade, em países detentores de reservas”. SOUZA (2002), p. 465.

de qualquer origem (IV); a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do caput do art. 21 da Constituição Federal (V)<sup>501</sup>. O monopólio da União incide, portanto, basicamente, sobre três produtos naturais: petróleo, gás mineral e minério ou minerais nucleares.

O texto anterior à Emenda Constitucional nº 09, de 1995, previa que o monopólio previsto no artigo 177 incluiria os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, “sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º”. Em sentido contrário, portanto, a Emenda n. 09/95 introduziu norma para declarar que “União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei”. A flexibilização do monopólio das atividades constantes nos incisos de I a IV<sup>502</sup>, no entanto, foi estabelecida com muita cautela, já que é operada por lei ordinária (lei 9.478, de 06 de agosto de 1967, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências), e também porque “a própria constituição impõe conteúdo à lei no sentido de preservação de privilégios e monopólios, consoante §2º introduzido pela EC 9/95 ao art. 177”<sup>503</sup>.

Polêmica questão acerca do tema é o serviço postal, disciplinado pela Lei 6.538, de 22 de junho de 1978. O artigo 9º da lei prevê as atividades postais que são exploradas pela União, em regime de monopólio: I - recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta e cartão-postal; II - recebimento, transporte e entrega,

<sup>501</sup> A Emenda Constitucional nº 49, de 2006 flexibilizou o monopólio de minérios e minerais nucleares para retirar a exclusividade da União sobre a produção, comercialização e a utilização de radioisótopos de meia vida curta, para uso medicinais, agrícolas, industriais, delegando-a ao particular sob o regime de permissão. A expressão “com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do **caput** do art. 21 desta Constituição Federal” foi introduzida pela EC n. 49/06.

<sup>502</sup> Na ADI n. 3.273, em que foi discutida a constitucionalidade dos artigos 26 e 60 da Lei 9.478/97, a lei do petróleo, os quais prevêem respectivamente a concessão da propriedade fruto de exploração de jazida de petróleo ao particular, e a sua exportação, concluiu que “a flexibilização do monopólio, perpetrada pela EC n. 09/95, não engendrou uma equiparação do art. 177 ao art. 176”. Restou, portanto, afastada qualquer pretensão monopolizadora das jazidas minerais que não as de petróleo. Sobre a decisão vide TAVARES (2006), p. 288-291 e sobre a íntegra do voto do Ministro EROS GRAU vide GRAU (2007), p. 291-307.

<sup>503</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 806-807. Dispõe o § 2º do art. 177: “A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; II - as condições de contratação; III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União”.

no território nacional, e a expedição, para o exterior, de correspondência agrupada; III - fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal. A hipótese controvertida advém do fato de que o serviço postal costuma estar associado à figura do *serviço público* – a lei federal 9.074/95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos disciplina em seu artigo 1º os serviços postais -, isto é, não se reconhece nele a atividade estritamente econômica – só neste caso seria passível de monopólio. Conforme aduz TAVARES: “Há, portanto uma celeuma: o serviço postal seria uma atividade econômica que está sujeita ao monopólio ou, ao contrário, um serviço público? Registre-se aqui que, caso seja configurado como serviço público, não há que se falar, com rigor técnico, em regime de monopólio, mas sim de exclusividade”<sup>504</sup>.

O Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF n. 46, em recente decisão, definindo serviço postal como serviço público e, em que pese não ser monopólio estatal, posicionou-se favor da exclusividade de exploração pela União (conforme art. 21 da Constituição Federal de 1988)<sup>505</sup>.

#### **4.2.2.2. A ATUAÇÃO DO ESTADO COMO AGENTE NORMATIVO E REGULADOR DA ATIVIDADE ECONÔMICA**

A intervenção indireta do Estado brasileiro na economia é prevista pelo artigo 174 da Constituição: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado

<sup>504</sup> TAVARES (2009), p. 292.

<sup>505</sup> ADPF n. 46 - “1. O serviço postal --- conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado --- não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público.

2. A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar.

3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional [artigo 20, inciso X].

4. O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n. 509, de 10 de março de 1.969.

5. É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado.

6. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal.

7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade

8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n. 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º desse ato normativo.” Acórdão publicado em 26 de fevereiro de 2010.

exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Ao Estado, portanto, é permitido atuar como agente normativo e regulador e, diante desse posicionamento, exercer tríplice função: fiscalizadora, incentivadora e planejadora. Caracteriza o Estado regulador, promotor e planejador da atividade econômica<sup>506</sup>.

Primeiramente, cabe, aqui, esclarecer a função do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. A intervenção indireta, por via de regulamentação da atividade econômica, surgiu como pressão do Estado sobre a economia para devolvê-la à normalidade, ou seja, para garantir um regime de livre concorrência, evitando-se práticas abusivas no mercado. Assim, formas de intervenção pioneiras manifestaram-se por meio de um conjunto de medidas legislativas que intentavam restabelecer a livre concorrência<sup>507</sup>.

Com efeito, as primeiras ações estatais de caráter intervencionista reguladoras foram as leis antitruste criadas no século XIX, no Canadá (*Competition Act*) e nos Estados Unidos (*Sherman Act*)<sup>508</sup>. No Brasil, a experiência reguladora brasileira data do início do século XX, com o estabelecimento de medidas para controle da oferta e da demanda do setor cafeeiro para o mercado externo, que resultaram na queima do excedente de produção<sup>509</sup>. A partir de 1930, o ente público passou a regular o setor de transporte aéreo, civil, mediante a criação do Departamento de Aviação Civil – DAC (1931), substituído posteriormente pela ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil (2005). Com o processo de democratização do país, foram criados órgãos como o Banco Central (lei nº 4.595, de 1964), atuante na regulamentação do Sistema Financeiro Nacional, e a Comissão de Valores Imobiliários – CVM, autarquia federal com independência e autonomia funcional, nos termos da lei nº 6.385, de 1976, criada para regular o setor de mercado de capitais. Na década de 1990, a regulação econômica sistemática tornou-se uma questão concreta no Brasil com a política de privatizações do governo, que

<sup>506</sup> MUSOLF (1968).

<sup>507</sup> Conforme AFONSO DA SILVA (2010), p. 807, MUSOLF (1968), p. 58 e ss., FIGUEIREDO (2009), p. 112, TAVARES (2006), p. 306.

<sup>508</sup> Nos EUA, “a regulação como forma de intervenção implementada via executivo surgiu em 1887, ante a necessidade de se criar regras homogêneas para a normatização do comércio interestadual, evitando-se, assim, a guerra fiscal entre as unidades da Federação. Posteriormente, o processo de regulação foi ampliado, na década de 1930, em virtude de se estudar e normatizar o monopólio natural das linhas ferroviárias, bem como da necessidade de se coibir a prática de condutas abusivas neste mercado. O sucesso da experiência reguladora norte-americana foi estendido a diversas outras áreas, tais como a segurança pública, na qual possuem um ente independente e autônomo de investigação”. Na Europa, sobretudo a partir da década de 1980, em virtude do avanço do ideário social-democrata, a regulação econômica foi oriunda do processo de desestatização, na passagem do Estado intervencionista (bem-estar social) para o neoliberal regulador. FIGUEIREDO (2009), p. 114.

<sup>509</sup> A partir de 1952, o setor cafeeiro brasileiro passou a contar com um órgão específico para a atividade de regulação: O Instituto Brasileiro de Café – IBS, posteriormente substituído pelo Departamento Nacional do Café – DNC (1989).



concedeu à iniciativa privada a liberdade de exploração de diversos setores da economia, antes sob o jugo do monopólio estatal.

Diversos doutrinadores trazem o conceito de *regulação*<sup>510</sup>. A regulação pode ser definida aqui como “o estabelecimento e a implementação de regras para a atividade econômica, destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos”<sup>511</sup>. Assim, consiste em atos e medidas estatais que têm por fim garantir os mecanismos norteadores da ordem econômica no mercado, bem como o respectivo interesse coletivo, a fim de efetivar a observância das políticas públicas norteadoras do planejamento econômico e social.

A regulação econômica representa a prevenção contra práticas abusivas e a garantia do cumprimento de políticas públicas adotadas para o condicionamento do exercício do poder econômico por parte dos agentes de mercado, e irá ocorrer na presença de “falhas”, de modo que seja assegurada eficientemente a interação entre produtores e consumidores de determinado bem ou serviço, resultando em adequados níveis de qualidade, quantidade e preço<sup>512</sup>.

O Estado assume então a postura de regulador das atividades econômicas, podendo delegar tal função a entidades administrativas independentes e autônomas, criadas para tal finalidade. Conforme assegura CANOTILHO, essa delegação a entes administrativos autônomos e independentes fundamenta-se na verificação de que a execução de muitas competências e atribuições estatais necessitam de recursos, conhecimentos, experiências técnicas e profissionais que se encontram, por vezes, fora do aparelhamento estatal<sup>513</sup>.

---

<sup>510</sup> De acordo com BAGNOLI, “as acepções do termo *regulação* referem-se às formas de organização da atividade econômica pelo Estado, tanto pela concessão de serviços públicos, como ao poder de polícia. Mais especificamente, no campo econômico, diz respeito à intervenção direta do Estado e à concentração econômica”. BAGNOLI (2009), p. 71.

<sup>511</sup> MOREIRA (1997), p. 34. De acordo com SANTOS, GONÇALVES e LEITÃO MARQUES, regulação é o “(...) conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionadas através das quais o Estado, por si ou por delegação, determina, controla, ou influencia o comportamento de agentes econômicos, tendo em vista evitar efeitos desses comportamentos que sejam lesivos de interesses socialmente legítimos e orientá-los em direções socialmente desejáveis”. Idem, p. 191.

<sup>512</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 123. Conforme esclarece o autor, “somente haverá motivo para promover a regulação de algum setor da economia, se existir uma das chamadas falhas de mercado (...) por falhas de mercado entende-se toda a situação de anormalidade de efeito danoso, potencial ou efetivo, ao devido processo competitivo de determinado nicho de nossa economia, tendo resultados negativos para o bem-estar socioeconômico da população”. As denominadas “falhas” podem ocorrer da seguinte maneira, sendo requisito econômico para implementação da regulação: a) deficiência na concorrência; b) deficiência na distribuição dos bens essenciais coletivos; c) externalidades; d) assimetria informativa; e) poderio e desequilíbrio de mercado. Idem, p. 119-122.

<sup>513</sup> CANOTILHO (2003), p. 352.

O Poder Público, ao transferir muitas das atribuições de serviços destinados à coletividade à iniciativa particular, com o fito de não abandonar totalmente os setores que deixava, passa a exercer a função de regulação e controle de tais atividades delegadas.

Como *agente normativo*, o Estado, também, atua no domínio econômico. O artigo 22 da Constituição Federal permite que a União legisle em várias hipóteses em que se inserem o tema da regulamentação econômica, como: legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, comércio exterior e interestadual, dentre outros. Ainda, o art. 24, I, prevê a competência concorrente para legislar sobre direito econômico, conferindo à União, aos Estados e ao Distrito Federal o poder de intervir na ordem econômica<sup>514</sup>.

A função *fiscalizadora* pressupõe esse poder de regulamentação, já que visa justamente controlar o cumprimento das imposições e determinações contidas nos mandamentos legais e, sendo o caso, aplicar as penalidades cabíveis. Pressupõe a atuação prévia do Estado como agente normativo, estabelecendo os parâmetros da atuação do particular para, posteriormente, exercer a função fiscalizadora. Por meio dessa função, é realizada a observância das práticas dos agentes econômicos, de modo a perceber se são adequadas às normas jurídicas de conteúdo econômico. Nas palavras de GRAU:

“fiscalizar, no contexto desse artigo 174, significa prover a eficácia das normas produzidas e medidas encetadas, pelo Estado, no sentido de regular a atividade econômica. Essas normas e medidas, isso é evidente – nítido como a luz solar passando através de um cristal, bem polido -, hão de necessariamente estar a dar concreção aos princípios que conformam a ordem econômica”<sup>515</sup>.

O *incentivo*, no âmbito do processo de regulação estatal, é o auxílio prestado pelo Poder Público para estimular, apoiar, favorecer e auxiliar o desenvolvimento de determinadas atividades a serem exploradas pelo particular, em prol de interesses da coletividade. Incentivar é, portanto, dar condições positivas para o progresso da atividade econômica desenvolvida pelo particular, possibilitando um melhor e mais adequado resultado. Cumpre frisar que os benefícios concedidos não podem violar o princípio da isonomia, tampouco apresentar subsídios injustificáveis para determinados setores da economia. Com efeito, a própria Constituição já determinou o apoio, o estímulo e o favorecimento a atividades

<sup>514</sup> O moroso trâmite do processo legislativo tem feito delegar ao Poder Executivo a tarefa de editar normas gerais e responder, mais prontamente, às conjunturas econômicas desfavoráveis. Tais normas são geradas dentro de um clima de dinamismo e flexibilidade, adequadas à realidade, daí o nome *capacidade normativa conjuntura*. Sobre o assunto, vide GRAU (2007) e TAVARES (2006).

<sup>515</sup> GRAU (2007), p. 307-308.

específicas: o cooperativismo e o associativismo, as microempresas, nos termos dos artigos 174, § 2º, 3º e 4º, e 179<sup>516</sup>.

O *planejamento* econômico estatal corresponde ao processo de intervenção estatal no domínio econômico realizado com a finalidade de organizar as atividades econômicas para obter resultados previamente estabelecidos<sup>517</sup>. A propósito, o artigo 174 da Constituição incluiu o planejamento entre as funções do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, funcionando como uma técnica de intervenção. Trata-se da forma de ação estatal caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela definição de objetivos e de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante o qual se procura organizar o processo econômico para melhor funcionamento do mercado.

São exemplos históricos de planejamento: o *New Deal* de Roosevelt, nos Estados Unidos e os Planos *Tardieu* e *Marquet*, na França. No Brasil, destaque-se o Plano Salte, de 1950, como primeiro plano que veio a estabelecer uma política global<sup>518</sup>. Nos últimos anos, o

<sup>516</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 808. Dispõe o art. 174, § 2º, 3º e 4º:

“(…)§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei. (...)”.

<sup>517</sup> Eros Roberto Grau expressa contraposição a esse pensamento negando ser o planejamento modalidade de intervenção, visto que em sua concepção “(...) o *planejamento* apenas qualifica a intervenção do Estado *sobre* e *no* domínio econômico, na medida em que esta, quando conseqüente ao prévio exercício dele, resulta mais racional. Como observei em outro texto, forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, o planejamento quando aplicado à intervenção, passa a qualificá-la como encetada sob padrões de racionalidade sistematizada. Decisões que vinham sendo tomadas e atos que vinham sendo praticados, anteriormente, de forma aleatória, *ad hoc*, passam a ser produzidos, quando objeto de planejamento, sob um novo padrão de racionalidade. (...) O planejamento, assim, não configura modalidade de intervenção – note-se que tanto intervenção *no* quanto intervenção *sobre* o domínio econômico podem ser praticadas *ad hoc* ou, alternativamente, de modo planejado – mas, simplesmente, um método a qualificá-la, por torná-la sistematizadamente racional. GRAU (2007), p. 151.

<sup>518</sup> TAVARES (2006), p. 317.

A Constituição de 1934 estabelecia como competência da União estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem, e regulamentar o tráfego rodoviário interestadual (art. 5º, IX). Em 1937, foi inaugurado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. Em 1943, o Decreto-Lei nº 6.144/43 estabeleceu o Plano de Obras e Equipamentos, em substituição ao Plano de 1937. Em 1959, foi então criado o Plano Salte, autorizando o Presidente da República a realizar empreendimentos nas áreas da saúde, alimentação, transportes e educação. No mesmo ano, o Ministro de Estado das Relações Exteriores cria a Comissão Brasil – Estados Unidos para promover a execução de programas de desenvolvimento econômico no Brasil.

Conforme aduz FIGUEIREDO, a gestão de Juscelino Kubistchek foi pioneira na adoção de um planejamento econômico estatal racional, para atingir os objetivos de desenvolvimento econômico e social do Brasil. “Para tanto, criou o Conselho de Desenvolvimento, via Decreto nº 38.774/56 e Decreto nº 38.906/56, a fim de implementar e executar seu plano de metas”, focado nos seguintes setores: energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação.

Durante o governo militar, destacam-se: o Plano Trienal de Desenvolvimento, Programa de Ação Econômica do Governo, Plano Estratégico de Desenvolvimento e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, conforme Lei

governo federal procurou realizar diversos planos sucessivos para combater a inflação e sanear as finanças nacionais: o Plano cruzado, em 1986; o Plano Bresser, em junho de 1987; o Plano Verão, em janeiro de 1989; o Plano Brasil Novo, em março de 1990 e o Plano Real, idealizado durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>519</sup>.

O instrumento de concretização do planejamento econômico é o *plano*, definido como um ato jurídico que delibera sobre os objetivos de determinada política econômica, dentro de período prefixado de tempo, e estabelece as medidas adequadas para a sua execução<sup>520</sup>. A Constituição de 1988 incorporou seu sentido ao prever que o planejamento do desenvolvimento nacional incorporará e compatibilizará os *planos* nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 174,§1º), ao estatuir que é função da lei dispor sobre *planos* e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, IV) e que esses devam ser elaborados de acordo com o plano *plurianual* (art. 48, II, e 165,§4º).

A questão sobre a natureza jurídica do plano é polêmica, visto que influencia diretamente em sua obrigatoriedade. Assim, considerando-o como ato jurídico, seu caráter cogente vincularia a atuação da administração pública, obrigando o Estado ao seu estrito cumprimento, sob pena de responsabilização em face da inobservância. Por sua vez, caso se considere como ato meramente político, afastando-se sua juridicidade, não haveria imperatividade de sua observância em relação ao Poder Público.

Conforme já exposto, convém aqui afirmar a juridicidade do plano, confirmada por LAUBADÈRE, ao prescrever que “se o Plano não arrasta qualquer obrigação por parte dos particulares, ele obriga, em contrapartida, o Estado. O Estado tem o dever de, não só moral, mas também jurídico, de executar o Plano na parte que lhe respeita de tomar as medidas necessárias à sua execução”<sup>521</sup>.

Cabe, aqui, destacar a diferença entre planos *imperativos*, ou seja, aqueles em que suas diretrizes são impostas à coletividade, como conjunto de normas obrigatórias de conduta, e os

---

Complementar nº 03/67. Com a Nova República, foi adotado o Plano Nacional de Desenvolvimento para o período de 1986 a 1989 (Lei nº 7486/86). FIGUEIREDO (2009), p. 136-137.

<sup>519</sup> PINTO FERREIRA (2002), p. 527.

<sup>520</sup> Não se deve confundir o planejamento econômico com o plano, conforme ensina SILVA NETO: “por planejamento econômico deve ser entendido o conjunto de normas que fixam as metas a serem atingidas em termos de política econômica do Estado; plano, diversamente, designa a etapa prévia à juridicização dos objetivos, vale dizer, o plano é a peça técnica necessariamente a ser elaborada, antes da aprovação da lei pelo Poder Legislativo. O plano é o documento de natureza técnica que servirá de suporte ao planejamento econômico. SILVA NETO (2001), p. 47.

<sup>521</sup> LAUBADÈRE (1985), p. 327. O autor lembra que “se nos limitarmos a afirmar que o Plano não pertence ao domínio da ordem jurídica, que não tem efeitos jurídicos, que não obriga ninguém, nem o Estado nem os administrados, ele não pode, evidentemente, ter qualquer utilidade como fonte eventual de um controle da administração econômica ou do pôr em causa a sua responsabilidade”. Sobre a natureza jurídica do plano vide LAUBADÈRE (1985), p. 322 a 328.

planos *indicativos*, que são meramente sugeridos pelo poder público, como estímulo para persuadir grupos a seguir conforme seus ditames, em que os indivíduos são livres para ajustar-se ou não a eles. Como em países de economia centralizada do tipo socialista não há a distinção entre economia pública e privada, e todas as entidades econômicas são integrantes do poder público, constata-se a adoção do plano imperativo. Em outra análise, em países de economia descentralizada ou de mercado, embora o plano também seja imperativo ao poder público, há um setor privado muito forte, regido pelo princípio da livre iniciativa e, portanto, o plano costuma ser em relação a ele indicativo, criado como mecanismo indireto para a adesão e persuasão ao planejamento econômico<sup>522</sup>.

Neste mesmo sentido, portanto, a Constituição Federal de 1988 definiu que o planejamento será *determinante* para o setor público e *indicativo* para o setor privado (art. 174, caput).

A relação entre planejamento econômico e democracia é ainda muito discutida. Isso porque alguns acreditam ser incompatível, num regime democrático, realizar ação governamental planejada, vez que só haveria democracia e liberdade naqueles sistemas nos quais a iniciativa privada dominasse toda a atividade econômica. No entanto, não é hoje o pensamento predominante. Não há dúvida de regimes democráticos são compatíveis com a instituição de planejamento econômico, mesmo porque vários dos Estados Democráticos de Direito são estruturados com previsão de sua intervenção na ordem econômica por meio de planejamento. Além disso, a vulnerabilidade do sistema de mercado e da livre concorrência, típicos de um Estado democrático, clama por uma ação racionalmente calculada – o planejamento, com o propósito de alcançar um fim.

O planejamento limitado, ou seja, a intervenção indireta e global do Estado, visando resguardar o equilíbrio entre os princípios de balizamento do modelo econômico, sempre coexiste com o sistema de mercado, “mas como corretivo ou antídoto desse sistema”<sup>523</sup>. No entanto, conforme ressalta SARTORI, o planejamento limitado, que coexiste com o sistema de mercado, não é o mesmo que planejamento democrático: “(...) a distinção é entre planejamento democrático e planejamento não democrático, e a questão passa então a ser: em que medida e de que maneira o planejamento é compatível com a democracia? É claro que uma primeira aproximação ao planejamento limitado pode ser traduzida pelo planejamento democrático, ao passo que se pode dizer que o planejamento total corresponde ao planejamento não democrático. Apesar disso, quando passamos das expressões econômicas

<sup>522</sup> Conforme AFONSO DA SILVA (2010), p. 810.

<sup>523</sup> SARTORI (1994), p. 188.

para as expressões políticas, mudamos de forma correspondente para problemas diferentes”.

524

Para o autor, em primeiro lugar, é necessário saber quem são os planejadores, visto que, em um sistema democrático, as linhas principais da política econômica são discutidas e aprovadas pelo Parlamento, cujos membros são eleitos por sufrágio universal. Em segundo lugar, a planificação democrática deve pressupor uma solução para as disputas de poder, de forma a garantir os princípios fundamentais de uma ordem econômica democrática.

De fato, não há democracia sem que exista um mínimo de organização econômica planejada pelo Poder Público, visando à realização do interesse coletivo. De qualquer modo, “tanto pode haver planejamento num regime democrático – então se terá um *planejamento democrático* – como num regime ditatorial e então se terá um *planejamento autoritário*”<sup>525</sup>. Daí a necessidade de buscar o tipo de planificação que seja o instrumento adequado para a realização de uma democracia econômica, na qual o povo possa participar de forma efetiva. O plano, dentro da estrutura do Estado, deve ser a peça-chave de uma democracia econômica.

#### **4.2.3. DEMOCRACIA E ECONOMIA NO CENÁRIO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988**

Durante a evolução da ordem econômica no constitucionalismo brasileiro, pode-se constatar, preponderantemente, a adoção de um modelo de Estado Intervencionista Social, na medida em que o Poder Público atuava tanto na prestação de serviços públicos essenciais, quanto no desenvolvimento e empreendimento da atividade econômica, gerando, inclusive, o surgimento de diversas empresas estatais em setores econômicos precipuamente privados<sup>526</sup>. Após o fim do Estado Novo, conforme ressalta FIGUEIREDO, “o Brasil deu ênfase à implementação de indústrias de bens de consumo, permitindo, para tanto, entrada de investimentos vindos do exterior”<sup>527</sup>.

---

<sup>524</sup> Ibidem, p. 220.

<sup>525</sup> AFONSO DA SILVA (2010), p. 811. SARTORI denomina o planejamento autoritário de *planejamento total*, representando uma economia comandada a partir do centro, diante de uma gestão estatal centralizada, que substitui o mercado. SARTORI (1994), p. 185-193.

<sup>526</sup> Durante do Governo Getúlio Vargas, no Estado Novo, o movimento de industrialização nacional foi intensificado, mediante a criação de indústrias de base, sob a orientação estatal. A iniciativa privada concentrava esforços no campo. Em 1934, foi criado o Departamento Nacional de Produção Mineral; em 1938, o Conselho Nacional do Petróleo; em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional e em 1943 a mineradora Vale do Rio Doce. O Estado, até então, era fechado para investimentos estrangeiros.

<sup>527</sup> FIGUEIREDO (2009), p. 56.

Com a ascensão de Juscelino Kubistchek, o Estado investiu fortemente nas áreas de transporte, energia, alimentos, indústria de base e educação, abrindo o mercado para a entrada de capital estrangeiro, mais especificamente, para aplicação nas indústrias de base e de bens de consumo duráveis. No entanto, a captação de recursos do exterior para financiamento do plano de desenvolvimento do Estado brasileiro gerou uma intensa crise inflacionária, que se agravou a partir de 1964, com a ausência de uma política de desenvolvimento econômico sustentável. A dívida externa e o déficit das contas estatais sofreram crescimento vertiginoso.

Com efeito, a necessidade da reforma do Estado intensificou-se em virtude do movimento de globalização da economia, do gradativo enfraquecimento do Estado, da exaustão financeira do erário e da incapacidade do setor público prosseguir como principal agente financiador do desenvolvimento econômico. O modelo intervencionista social adotado no caso brasileiro revelou-se incapaz de continuar promovendo de forma eficiente os serviços públicos e as atividades econômicas.

Assim, com a queda do Governo Militar e o movimento de redemocratização nacional, o ente público passou a adotar uma política de desestatização econômica, na forma de um Estado Regulador. A privatização de empresas estatais e a retirada da participação do poder público em diversos setores econômicos ganhou força a partir do Governo do Presidente Fernando Collor de Mello<sup>528</sup>.

No caso brasileiro, a forma como o Estado participou da atividade econômica ao longo de todos esses anos comprovou a sua relação com a democracia. Nos regimes mais autoritários, a experiência demonstrou que o Estado atuou de forma extremamente intervencionista, impregnado de uma política econômica quase que estatizante, ainda que, em muitos dos períodos, as suas cartas constitucionais não demonstrassem o que a prática consagrou – como no caso da Constituição autoritária de 1967 e da Emenda Constitucional n. 01, de 1969.

A transferência de funções de utilidade pública do setor estatal para o privado – com o advento do fenômeno da privatização – produziu, ao Estado, o crescimento dos poderes de regulação, fiscalização e planejamento da atividade econômica. Isso não significou uma redução do intervencionismo, mas sim uma alteração de parâmetros estatais, em que o ente estatal, agora focado em suas vertentes reguladora e fiscalizadora, por meio de entes técnicos

---

<sup>528</sup> Fernando Collor venceu as eleições de 1989 e se sagrou como o primeiro Presidente da República eleito pelo voto direto após o fim da ditadura militar.

e desprovidos de subordinação, passa a “supervisionar” as atividades essenciais à população produzidas pela iniciativa privada.

No âmbito do atual desenho econômico constitucional, a tentativa de se instaurar um tratamento democrático de mercado é evidente. De fato, o texto de 1988 operou enorme avanço ao prever um elenco de princípios e normas constitucionais que se propõem a assegurar a manutenção de um mercado equilibrado. O rol de princípios elencados em seu artigo 170 sugere a adoção de um sistema capitalista de mercado, apoiado na livre iniciativa e na livre concorrência – motor do livre mercado, conforme os ditames da justiça social. Mas não é só isso. Todos os demais princípios, de certa forma, se relacionam diretamente com o objetivo de promover um equilíbrio nas relações entre os diversos agentes econômicos. É o caso, por exemplo, do princípio da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente e da redução das desigualdades regionais.

De acordo com MARTINS DA SILVA, ao declarar a Constituição que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, o texto consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois iniciativa privada é um princípio básico do sistema capitalista. Por outro lado, “a Constituição declara que, embora adote o sistema capitalista, a ordem econômica deve dar prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado”<sup>529</sup>. Isso significa dizer que a liberdade econômica não é conferida de forma absoluta. Ela só é garantida até onde a valorização do trabalho humano não exija que seja restringida.

A liberdade econômica é, assim, assegurada com responsabilidade, de forma a evitar que o seu exercício, de modo ilimitado, cause prejuízos ao equilíbrio do mercado. De outra maneira, a igualdade no campo econômico, ao menos formalmente, é conferida a uma vasta pluralidade de agentes econômicos. A exemplo disso, o legislador constituinte originário previu o tratamento desigual para empresas de pequeno porte, que detêm tímida parcela de atuação no mercado, como forma de igualar ou equilibrar as condições naturalmente desiguais entre os agentes econômicos que atuam no mercado.

Ainda, interessante observar que o Estado socioliberal brasileiro, ao mesmo tempo que assegura a propriedade privada e a livre empresa, condiciona o uso dessa mesma propriedade e o exercício das atividades econômicas ao bem-estar social.

---

<sup>529</sup> MARTINS DA SILVA (1996), p. 27.



Confere apenas a participação supletiva ou suplementar do Estado na iniciativa econômica, com exceção de algumas atividades que devem ser executadas diretamente pelo Poder Público. Nesse campo trata da atuação do Estado no domínio econômico, seja na sua forma direta, seja na modalidade indireta, que representa a busca do ente estatal brasileiro em promover o equilíbrio e a justiça social, de maneira a racionalizar a vida econômica da sociedade.

Com efeito, o texto de 1988 alinhado aos seus elementos político-democráticos e aos princípios balizadores da ordem econômica nacional, ao confirmar em seu artigo 174 o padrão econômico descentralizado, o *free market*, confere ao Estado o papel de agente normativo e regulador do campo econômico, consolida o caráter formalmente democrático da economia. Ao Estado cabe a facilitação no funcionamento do livre mercado e a realização da justiça social.

Resta nítido e claro, portanto, que a Constituição econômica de 1988 consagra, ainda que implicitamente, todos os elementos conformadores de uma verdadeira democracia econômica<sup>530</sup>. Mas há problemas a serem enfrentados. O Poder econômico e a dominação dos mercados apresentam-se como fatores preocupantes da nova ordem econômica mundial globalizada. Dessa forma, a Constituição de 1988 exigiu do Estado e dos agentes econômicos postura inédita para estarem adequados à nova realidade inserida no contexto mundial. Tal prática demonstra a preocupação do legislador no controle do processo econômico a fim de coibir abusos, para o pleno exercício da democracia<sup>531</sup>. Nesse contexto, a Constituição, além dos princípios balizadores do artigo 170 e de outros importantes dispositivos, trouxe a fundamental previsão de que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (art. 173, §4º). Os mecanismos direcionados a combater as ações depredatórias no mercado são desenvolvidos por órgãos, como o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência – CADE, que atua de forma a prevenir e reprimir os abusos do poder econômico.

A pergunta que deve ser feita é se há, efetivamente, livre mercado democrático, tendo em vista a concentração do poder econômico nas mãos de empresas, que passam a dominar o ambiente de mercado e de intensa globalização. A configuração da lei econômica da

<sup>530</sup> Diz-se a democracia econômica ser implícita na Constituição de 1988, pois não é explícita como na atual Constituição portuguesa de 1976. Aponta a Constituição lusa em seu artigo 2º: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”. Sobre o assunto vide CANOTILHO (2003), p. 335-363.

<sup>531</sup> BAGNOLI (2009), p. 84-85.

concentração, na qual indivíduos ou grupos se encontram diante da fatalidade de “crescer ou perecer”, isto é, aumentar a sua capacidade de luta e, portanto, o seu poder econômico ou ser derrotado pelo mercado, é um mecanismo em constante crescimento nas últimas décadas. Na moderna economia de mercado, a concentração que antes consistia em um fenômeno natural, passa a tornar-se algo provocado por mecanismos disciplinados por instrumentos jurídicos variados, a exemplo da fusão de empresas<sup>532</sup>.

Outros caminhos foram desbravados para que se atingissem os mesmos resultados da concentração do poder econômico. São as formas de “acordo” ou “ajuste” em que empresas concorrentes combinam os preços do mercado, atuando como se fossem monopólios. Além disso, o aparecimento de várias empresas sob o comando único, as *holdings*, bem como a atuação de “conglomerados”, em que empresas aplicadas a ramos inteiramente diferentes entre si formam uma espécie de “mundo econômico próprio” levam, do mesmo modo, ao domínio do mercado e ao desequilíbrio da livre concorrência.

Com as novas conquistas no terreno da concorrência privada, a globalização permitiu que fronteiras nacionais fossem ultrapassadas e, em lugar das empresas estrangeiras ou nacionais, aparecessem empresas “multinacionais”, “geralmente componentes de grandes conglomerados e que atuam nas economias internas, como nacionais em cada país, porém obedecendo a orientação acima dos mesmos, além de apresentarem dimensões capazes de lhes impor o seu poder, de modo irretorquível”<sup>533</sup>.

As modernas e avassaladoras mutações operadas pela concentração do poder econômico no mercado exigem o aperfeiçoamento e a efetiva concretização da democracia econômica consagrada na atual Constituição brasileira. Isso dependerá da firme atuação das entidades de regulação e fiscalização e do desenvolvimento de constantes mecanismos que promovam o equilíbrio do mercado e evitem o abuso do poder econômico, assegurando a saúde de um governo democrático da economia.

---

<sup>532</sup> SOUZA (2005), p. 240.

<sup>533</sup> SOUZA (2005), p. 241.

## CONCLUSÃO

Em que pese a dificuldade na busca por uma melhor acepção do termo democracia, o exame dos elementos ou condições necessárias para a consagração de uma democracia e de seus valores básicos permite a elucidação de pontos mínimos na identificação do estudo do elemento democrático. Mais especificamente em relação aos seus valores básicos, a importante análise da integração entre igualdade e liberdade conduz à identificação de sua estreita relação com o componente democrático.

Na sua tendência de constante aprimoramento, a democracia tem se revestido de diversos tipos, assumindo diferentes formas e roupagens, para se alojar nos diferentes escaninhos de uma comunidade estatal sob a regência dos princípios democráticos. A reflexão sobre as diferentes tipologias atribuídas à democracia permite classificá-la segundo critérios não políticos. É nesse contexto que se insere o tratamento da democracia econômica.

Se a democracia é antes de tudo um conceito político, logo a primeira observação que se deve fazer é a de que a saúde da democracia política é pressuposto do bem estar da democracia econômica. A estreita relação entre essas democracias permite compreender a dinâmica em que hoje se insere o regime democrático da economia, em busca do progresso e bem-estar da coletividade. Em regimes autoritários nos quais o “povo não governa”, o modelo econômico adotado seguirá as linhas do autoritarismo, apoiado na ideia de centralização da economia e afastada qualquer possibilidade de participação do povo no processo decisório. A opção pelo tipo de governo – democrático ou não democrático – interfere, assim, na existência ou não de um governo democrático da economia.

A democracia econômica possui diversas acepções, mas, a partir de um estudo voltado ao tratamento do mercado no ambiente democrático, optou-se por concebê-la como a faceta da democracia política que, aplicada ao mercado, compreende o governo da economia “do povo, pelo povo e para o povo”. Ela é exatamente o sistema de mercado, em que todos participam de forma livre e igualitária e da interação dessa participação, pelo jogo da oferta e da procura, resulta a vontade geral econômica, ou seja, a decisão do mercado. Trata-se aí da democracia exercida diretamente pelo povo. Os instrumentos para o abuso e o eventual desequilíbrio de forças devem ser assegurados pelo Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Daí a importância do mercado para a sustentação de uma democracia econômica. Não é por mera coincidência que todas as democracias existentes coexistem com o sistema de

mercado. Mesmo que o mecanismo de mercado sofra distorções, é fato que se trata do único sistema não autoritário de regulação da economia. Todos os demais sistemas convivem com um comando central, ou seja, uma autoridade que disciplina, de acordo com suas próprias regras, a produção e o consumo. As anomalias naturais do mercado devem ser corrigidas pela atuação mínima e necessária do Estado, visando restabelecer o equilíbrio das relações econômicas, em busca do bem-estar geral.

Assim, o conceito que mais se aproxima do ideal traçado compreende em dizer que democracia econômica é o governo da economia do povo, pelo povo e para o povo, por intermédio de sua participação livre e igualitária no mercado. Se não há liberdade e igualdade no tratamento da economia de mercado e a necessária intervenção do Estado a fim de coibir eventuais abusos, torna-se impossível a manutenção de uma democracia econômica. Não se trata do livre mercado puro *smithiano*, mas de um mercado equilibrado, no qual o Estado atua de forma a regular e corrigir eventuais desequilíbrios provocados pela atuação de forças econômicas desiguais. A liberdade deve ser operada com responsabilidade.

Dentre os fatores condicionantes à existência de uma democracia econômica, além da coexistência de um regime politicamente democrático, pode-se elencar, minimamente, a necessária presença dos seguintes elementos: igualdade, liberdade econômica, pluralismo econômico e, fundamentalmente, um ambiente de mercado regido pelo modelo econômico descentralizado. O equilíbrio do mercado deve ser promovido por órgãos ou mecanismos destinados a prevenir e reprimir eventuais desvios operados por forças econômicas desiguais. Complementarmente, a existência de uma Constituição Econômica que assegure princípios e direitos econômicos e sociais fundamentais e que disponha sobre a forma de atuação do Estado no domínio econômico, conferindo segurança às relações de mercado, também assume relevância em prol de uma democracia econômica possível.

O ambiente de mercado regido pelo modelo econômico descentralizado é, assim, fundamental para a conformação de uma democracia econômica. Sim, porque um sistema desprovido de múltiplos polos de decisão do poder em que um sistema central dirige e coordena a oferta de mercado, não representa uma economia democrática. De certo, a história tem demonstrado que o tipo de modelo econômico – centralizado ou descentralizado – é fundamental para a saúde de uma economia democrática. Com efeito, a participação do Estado na vida econômica, de acordo com os seus graus de intervenção – o Estado liberal, social, socialista e neoliberal – determina e caracteriza os modelos econômicos puros adotados. Em sua forma pura, a descentralização de mercado é caracterizada pelo modelo de

Estado liberal e a centralização econômica ou sistema de autoridade pela fórmula do Estado socialista, no qual o ente público assume o papel central de tomada das decisões econômicas e o planejamento racional passa a substituir o livre mercado como virtude própria do órgão planejador.

Torna-se, assim, inevitável a conclusão de que o modelo de autonomia ou descentralização de mercado é condição necessária para a saúde da democracia econômica: não se constrói um regime democrático sem que os diversos agentes econômicos possam, em condição de igualdade, livremente decidir e conduzir o mercado. Ao Estado não incumbe a tarefa de dirigir ou coordenar o ambiente econômico do mercado e, sim, de regular e prever eventuais abusos que surjam do desequilíbrio das forças econômicas envolvidas. A centralização econômica, pois, por possuir o toque de autoridade pronunciado, não se coaduna com ambientes democráticos. Tal modalidade demonstrou ser ineficaz na medida em que o órgão central não consegue alcançar os inúmeros problemas que surgem na condução da economia.

O estudo da participação do Estado na vida econômica demonstrou que, se por um lado a excessiva intervenção estatal é ineficaz, por outro lado, o liberalismo levado às últimas conseqüências não assegura boas condições de vida aos cidadãos. É função do governo democrático da economia a busca de soluções para assegurar o equilíbrio econômico entre o público e o privado, cabendo ao primeiro as funções de fiscalização, incentivo e planejamento como forma de conduzir políticas públicas democraticamente estabelecidas. A regulação do mercado por parte do poder público estatal é de extrema relevância para a preservação de uma democracia econômica.

A história já comprovou que o Estado é necessário para o funcionamento do mercado, bem como para fiscalizar e regular a atividade econômica dos particulares, a fim de coibir abusos e proteger os interesses da coletividade. O Estado não pode intervir excessivamente, nem tampouco deixar exclusivamente a cargo do Poder econômico a sua autorregulação e o seu senso de responsabilidade socioambiental. As instituições civis democráticas constituem o legítimo meio de pressão para fiscalizar e defender os interesses da coletividade diante do poder público.

Portanto, a descentralização de mercado, apoiada na liberdade de oferta e de consumo e caracterizada por múltiplos centros de produção das irradiações no mercado, no qual o Estado regulador intervém na economia de forma indireta, global, representa o modelo que mais se aproxima dos ideais democráticos.

Inseridos na estrutura de uma Constituição Econômica, o sistema econômico, o modo de participação do Estado e o respectivo modelo econômico serão introduzidos sob a forma de princípios que traduzirão a ideologia constitucionalmente adotada. O corpo de normas, escritas ou não escritas, deverá produzir certeza e segurança jurídica ao mercado. Nesse diapasão, a democracia aplicada ao campo econômico assume a função nevrálgica da constituição, devendo o corpo de normas rejeitar a extensão ilimitada do poder econômico do Estado, preservar a economia de mercado de maneira que todos participem das relações de forma livre e igualitária e assegurar os direitos econômicos e sociais em prol do bem comum.

A Constituição Econômica deve prever mecanismos que consolidem a participação de todos e o controle democrático da economia, em benefício de um mercado equilibrado. A ordem constitucional econômica serve, assim, como importante garantia do livre funcionamento do mercado, com a previsão de formas de atuação necessárias à promoção de seu equilíbrio. A democracia econômica é, desse modo, princípio legitimador da Constituição Econômica. Em outras palavras, a Constituição Econômica é o instrumento que garante os princípios e as bases de uma ordem econômica fundada na democracia.

O panorama geral das principais constituições que emergiram a partir do século XVIII, dentre elas as constituições liberais, sociais e socialistas, permitiu a consolidação do estudo da evolução da ordem econômica em países da Europa. Em ambiente doméstico, o estudo dos direitos econômicos nas Constituições brasileiras auxiliou na compreensão dos elementos que compõem a atual Constituição Econômica de 1988.

A partir dos contornos de natureza principiológica da ordem econômica de 1988 foi possível identificar a forma pela qual é obtido o equilíbrio entre a presença do “Estado econômico” e a iniciativa privada, fundamentada no princípio da liberdade de iniciativa e concorrência. Além disso, o conjunto de normas que compõem o atual bloco constitucional econômico propõe a participação livre e mecanismos que conferem a igualdade entre os diversos agentes econômicos no mercado, assegurando o seu equilíbrio. A democracia econômica está, assim, implícita na constituição.

É evidente a tentativa do constituinte de 1988 em estabelecer uma democracia econômica possível. Os princípios da ordem econômica de 1988 garantem uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Há, no entanto, um paradoxo, um desafio para as democracias econômicas contemporâneas: como conciliar os preceitos de isonomia com a tendência ao fortalecimento

de poderosos conglomerados econômicos no ambiente competitivo de um mundo globalizado? A busca desse equilíbrio, por meio da normatização da ordem econômica, é o desafio jurídico que se impõe atualmente.

Compatibilizar as necessidades ditadas pelo mercado global que exige elevações constantes de produtividade via incremento da economia de escala leva à pressão inexorável pelo fortalecimento das grandes corporações. São frequentes os movimentos de fusão, incorporação ou agregação de empresas com a formação (muitas vezes comemorada pelos governos) de grandes conglomerados empresariais. Esse movimento centrípeto favorece a concentração e é terreno fértil para atuação desenvolta de grupos de pressão a exemplo da atuação das oligarquias econômicas dos séculos XVIII e XIX, que buscavam a defesa de seus interesses exercendo pressão política no ambiente de normatização econômica.

Nesse ambiente, mister é cuidar para que a legislação de caráter econômico seja orientada para atender os interesses da coletividade, suportando as pressões das grandes corporações empresariais e das associações (ou federações) por elas organizadas para a defesa de seus interesses, sem, contudo, que se inviabilizem os ganhos de produtividade e escala, fundamentais para que a economia nacional tenha um lugar no mundo competitivo global.

O Constitucionalismo brasileiro buscou, assim, enfrentar esse paradoxo com a liberdade de mercado conciliada às regras contundentes de regulação. O texto de 1988, alinhado aos princípios balizadores da ordem econômica nacional, ao confirmar o padrão de economia descentralizada, conferiu ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica e consolidou a tentativa de democratizar o ambiente de mercado, conforme os ditames da justiça social.

O governo da economia do povo, pelo povo e para o povo, por intermédio de sua participação livre e igualitária no mercado, se aproximará de sua forma pura na medida em que a legislação de caráter econômico atue em favor dos interesses da coletividade e os mecanismos de combate aos desvios do poder econômico sejam intensificados. É o que se deseja para os novos mercados que emergem nesse início do século XXI.

## BIBLIOGRAFIA

ABENDROTH, Wolfgang. *A História Social do Movimento Trabalhista Europeu*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, capítulos 1 a 4, pp. 13-71.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALMEIDA, Amador Paes. *Manual das Sociedades Comerciais: direito de empresa*. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2004.

ANNONI, Danielle (Org.). *Direitos Humanos & Poder Econômico: conflitos e alianças*. Curitiba: Juruá, 2005.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de A.C. Amaral e C.C. Gomes. Lisboa: Vega, 1998.

ARON, Raymond. *Dezoito Lições sobre a Sociedade Industrial*. 1ª edição. Tradução Sérgio Bath. Revisão Luis Lorenzo Rivera. São Paulo: Martins Fontes/UNB, 1981.

ATHIAS, Jorge Alex Nunes. *Globalização e Ordem Econômica Constitucional in MOREIRA MAUES, Antonio G (Org). Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 105-121.

AUGUSTO, André Guimarães. A dessubjetivação do trabalho: o homem como objeto da tecnologia. *Revista de economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Vol. 13, n.2, maio-agosto 2009.



AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. 41.ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

BAGNOLI, Vicente. *Direito e Poder Econômico. Os Limites Jurídicos do Imperialismo frente aos Limites Econômicos da Soberania*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direito Econômico*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. São Paulo: Forense, Edição 12ª, 1978.

\_\_\_\_\_. *Constituições Brasileiras: 1891*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BALEEIRO, Aliomar e SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições Brasileiras: 1946*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3ª edição. 16ª tiragem. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008.

BARACHO, Jose Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. n.200. p.21-54. abr./jun. 1995.

BARRE, Raymond. *Economia Política*. Tradução de José Carlos de Assis e Roberto Paulino. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 16ª edição rev. e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Econômico*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, v. 7.

BEDNARSKI, José Kuiz e AZEVEDO, Tatiana Soares de. O sistema econômico na constituição de 1988 in LEMBO, Claudio (Org.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *Direito Constitucional Econômico. Uma Releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988*. 1ª. ed. Barueri: Editora Manole, 2007, p. 27-50.

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

\_\_\_\_\_. *Soberania e Constituição*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

\_\_\_\_\_. A Constituição e o Papel do Estado no Domínio Econômico. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. São Paulo: n. 02, 2002, p. 119-129.

\_\_\_\_\_. *Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas (1930-1964)* in Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie, coord. NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008, p.27.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 9ª edição. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 3ª Edição. Brasília. Ed. UNB, 1991.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao estado social*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Estado*. 4ª edição revista e ampliada. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Ciência Política*. 12ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BORJA, Rodrigo. *Derecho Político e Constitucional*. México: Fondo de Cultura Económico, p. 339 – 345.

BROCKWAY, George P. *A morte do Homem Econômico. Princípios para uma economia do futuro*. São Paulo: Nobel, 1995.

BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978.

CAGGIANO, Monica Herman. O desenho econômico na Constituição brasileira de 1988. O Direito de Concorrência e o CADE. *Revista Direito Mackenzie*. São Paulo: n. 1, 2000, p. 161/175.

\_\_\_\_\_. Direito Público Econômico: fontes e princípios na Constituição brasileira de 1988, in LEMBO, Claudio (Org.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *Direito Constitucional Econômico. Uma Releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988*. 1ª. ed. Barueri: Editora Manole, 2007, p. 01-25.

\_\_\_\_\_. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. *Oposição na Política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARVALHO, José Murilo. *A Cidadania no Brasil - o longo caminho*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHOSA, Modesto. *Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão, BRITO, Luiz Navarro de, BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1967*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

CHOMSKY, Noam. *A democracia e os mercados na nova ordem mundial*. Tradução de Manuela R. Miranda. Lisboa: Antígona, 2000.

CLARK, Giovani. *O município em face do direito econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COMA, Martin Bassols. *Constitucion y Sistema Economico*. Madrid: Tecnos, 1988.

COMPARATO, Fabio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. *Ordem econômica na Constituição de 1988*. *Revista de Direito Público*. São Paulo: ano 23, n.93, jan./mar. 1990, p.263-76.

\_\_\_\_\_. O Indispensável Direito Econômico. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: ano 1968, n. 33, pp. 14-26.

\_\_\_\_\_. Função Social da Propriedade dos bens de produção, in *Direito Empresarial: Estudos e Pareceres*. 1ª edição (2ª tiragem). São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

CORRÊA, Oscar Dias. *O sistema político-econômico do futuro: o societarismo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

DAHL, Robert A. *Um prefácio à Democracia Econômica*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

\_\_\_\_\_. *Polyarchy*. New York: Yale University Press, 1973.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

DUGUIT, León. *Manual de derecho constitucional*. 2ª ed. espanhola. Madrid: Francisco Béltran, 1926.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1970.

\_\_\_\_\_. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. 12ª edição. Paris: PUF, 1971.

ESPINO, José Ayala. *Instituciones Y Economia. Uma Introduccion al Neoinstitucionalismo Econômico*. México: Fondo de Cultura Econômica, 2000.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol 1 e 2. São Paulo: Publifolha, 2000.

FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FAUSTO, Ruy, "Sobre o Estado" in *Marx: Lógica e Política - Investigações para uma Reconstituição do Sentido da Dialética*. São Paulo: Brasiliense, 1987, tomo II, pp. 287-329.

FEIJO, Ricardo. *História do Pensamento Econômico*. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Regulamentação da Ordem Econômica. *Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: n. 18, jan/março de 1997, p. 94/98.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 35ª Edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. *A Democracia no Limiar do Século XXI*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *A Democracia do Possível*. 5ª Edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 1979.

\_\_\_\_\_. *Estado de Direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1988.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos Fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeo. *Lições de Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FILHO, Walter Rodrigues da. Constituição Econômica. *Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional. São Paulo: n. 11, abril/junho de 1995, p. 209-223.

FIORI, José Luís, "Sistema Mundial: Império e Pauperização para Retomar o Pensamento Crítico Latino-Americano" in FIORI, José Luís & MEDEIROS, Carlos (orgs.), *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001, pp. 39-75.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Tradução de Luciana Carli. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIEDRICH, Carl J. *Gobierno Constitucional y Democracia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 16.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Publifolha, 2000.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 12ª Edição. Interpretação e Crítica. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. *Contribuição para a interpretação e a crítica da ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 1990.

\_\_\_\_\_. Atividade econômica e regulação. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba: n.3, 2003, p. 445-451.

GONÇALVES, Marcos Peixoto Mello. *Direito e Economia: Democracia Política e Economia. Reflexos do art. 165 da Constituição de Weimar*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

HEILBRONER, Robert. *A História do Pensamento Econômico*. Tradução de Therezinha M. Deutsch e Sylvio Deutsch. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

\_\_\_\_\_. *A formação da sociedade econômica*. Tradução de Álvaro Cabral. 5ª edição. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

HERRERA, Carlos Miguel. *Constitution et Social-Democratie à Weimar: pour une Periodisation*. Lês Juristes de Gauche sous la Republique Weimar, Paris: Kimé, 2002, p. 34 e 35.

HILFERDING, Rudolf, “A Democracia e a Classe Trabalhadora” e “A Economia Organizada” in TEIXEIRA, Aloisio (org.), *Utópicos, Heréticos e Malditos: Os Precursores do Pensamento Social de Nossa Época*. Rio de Janeiro: Record, 2002, pp. 515-530.

HOFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

\_\_\_\_\_. Constituição e ordem econômica e financeira. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. v.28. n.111. p.5-20. jul/set. 1991.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luis Carlos Borges. Revisão Técnica de Péricles Prade. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

KEYNES, John Maynard, “O Fim do ‘Laissez-Faire’” in SZMRECSÁNYI, Tamás (org.), *John Maynard Keynes, Col. Os Grandes Cientistas Sociais*. São Paulo: Ática, 2ª ed., 1984, pp. 106-126.

KUNG, Hans. *Uma ética mundial para La economia y La política*. Mexico: Fundo de Cultura Económica, 1997.

JUNIOR, Caio Prado. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. São Paulo: Publifolha, 2000.



LAUBADÈRE, André de. *Direito Público Econômico*. Tradução de Evaristo Mendes. Coimbra: Almedina, 1985.

LEMBO, Claudio. *A Pessoa. Seus Direitos*. Barueri: Editora Manole, 2006.

LEMBO, Claudio (Org.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *Direito Constitucional Econômico. Uma Releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988*. 1ª. ed. Barueri: Editora Manole, 2007.

LIMA, Alex Oliveira Lima de. *Constituição Econômica*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2006.

LINDBLOM, Charles E. *Democracia e Sistema de Mercado: estudio introductorio de Carlos Sirvent*. Tradução de José Esteban Calderón. México: Fondo de Cultura Econômica, 1999.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOSURDO, Domenico. A Fenomenologia do Poder: Marx, Engels, Tocqueville. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 38, 1996, pp. 31-53.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Direitos Humanos: evolução histórica. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Imprensa Universitária, n. 74/75, jan/jul 1992, p. 91 a 121.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 23ª edição. Edição revista e atualizada pelo Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. São Paulo: Saraiva, 1995.

MANGABEIRA, João. *Oração do Parainfo*. Salvador: Centro de Estudos Baianos da Ufba, 1984.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Direito constitucional econômico. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo: v.5, n.18, p.229-37, jan./mar, 1997.

MARTINS DA SILVA, Américo Luís. Os princípios constitucionais da ordem econômica. In *A ordem constitucional econômica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

MASCARO, Alysson Leandro. *Crítica da legalidade e do Direito brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

MASSO, Fabiano Del. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MAURANO, Adriana e NASCIMENTO, Cecília Franco S. Fiorenza. Democracia e Economia in LEMBO, Claudio (Org.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *Direito Constitucional Econômico. Uma Releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988*. 1ª. ed. Barueri: Editora Manole, 2007, p. 105-134.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 24ª edição revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 55, de 20.9.2007. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Ed. universidade de Brasília, 1982, p. 17.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. 3ª ed. S. Paulo: Ibrasa, 1995.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional. Tomo III. Estrutura Constitucional do Estado*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

MARTINS DA SILVA, Américo Luís. *A Ordem Constitucional Econômica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

MONTEBELLO, Mariana. *O principio da Subsidiariedade e a Constituição da República de 1988 in Os princípios da Constituição de 1988*. PEIXINHO, Manoel Messias, GUERRA, Isabella Franco e FILHO, Firly Nascimento (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

MOREIRA MAUES, Antonio G (Org). *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição: para o conceito de Constituição econômica*. Coimbra: Coimbra Editora, 1974.

\_\_\_\_\_. *Auto-regulação Profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997.

MUSOLF, Lloyd D. *O Estado e a economia*. Tradução de Luiz Aparecido Caruso. São Paulo: Atlas, 1968.

NABUCO, Joaquim. *O abolicionismo*. São Paulo: Publifolha, 2000.

NICZ, Alvacir Alfredo. *A liberdade de iniciativa na Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

NUNES, António José Avelãs. *Uma Introdução à Economia Política*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

\_\_\_\_\_. *Os sistemas econômicos*. Coimbra: Almedina, 1994.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 3ª Ed. São Paulo: Método, 2008.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. *Processo de Industrialização: Do Capitalismo Originário ao Atrasado*. São Paulo: Ed. UNESP/UNICAMP-IE, 2003, capítulo 5, pp. 173-258.

ORTIZ, Gaspar Ariño. *Economía y Estado: crisis del sector público*. Madrid: Marcial Pons, 1993.

OSER, Jacob e BLANCHFIELD, William C. *História do pensamento econômico*. Tradução de Carmem Terezinha Santoro dos Santos. São Paulo: Atlas, 1983.

PAULANI, Leda Maria. Hayek e o Individualismo no Discurso Econômico. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 38, 1996, pp. 97-124.

PINHO, Carlos Marques e PINHO, Diva Benevides. *Sistemas econômicos comparados*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1984.

PINTO FERREIRA, Luis. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno. Tomo I*. 4ª edição ampliada e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 1962.

\_\_\_\_\_. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno. Tomo II*. 5ª edição ampliada e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Autoritarismo e Democracia: o exemplo constitucional espanhol*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

RAMOS, Elival da Silva. O Econômico nas Constituições Liberais. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*. São Paulo: n. 04, Set./1998, p. 20-24.

\_\_\_\_\_. O Estado na Ordem Econômica. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Vol. 43, p. 49/56. São Paulo: RT, abril-jun/2003, p. 51.

RAWLS, John. *Justiça e Democracia*. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIBEIRO, Alessandra Ferreira de Araújo de. Os princípios da Livre Iniciativa e da Livre Concorrência na Constituição Federal de 1988 – Limites Constitucionais. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2006.

RIBEIRO, Renato Janine. *A Democracia*. 2ª edição. São Paulo: Publifolha, 2002.

RODRIGUES, Dirceu A. Victor. *Constituição brasileira de 1946 vista pela jurisprudência*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1964.

ROEMER, Andrés. *Derecho Y Economía: una revisión de la literatura*. México: ITAM e Fondo de cultura Económica, 2002.

ROSANVALLON, Pierre. *O Liberalismo Econômico: História da Idéia de Mercado*. Bauru: EDUSC, 2002, capítulos 2 e 3 , pp. 47-106.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato Social*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2008.

SALOMÃO FILHO, Calixto, NUSDEO, Fabio e FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Poder econômico: direito, pobreza, violência e corrupção*. Barueri: Editora Manole, 2009.

SALVETTI NETO, Pedro. *Curso de teoria do Estado*. 4ª edição revista e aum. São Paulo: Saraiva, 1981.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia e Administração*. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.

SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda, LEITÃO MARQUES, Maria Manuel. *Direito Económico*. 4ª edição revista e atualizada. Coimbra: Almedina, 2002.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada: as questões clássicas*. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. *Teoria de La Democracia: el debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

\_\_\_\_\_. *Democrazia: cosa è*. Milão: Rizzoli, 1993.

SILVA, José Bonifácio de Andrada e. *Projetos para o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras: Publifolha, 2000.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: LTr, 2001.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

\_\_\_\_\_. A experiência brasileira de Constituição econômica. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v.26, n.102, p.21-48, abr./jun, 1989.

\_\_\_\_\_. Conflitos Ideológicos na Constituição. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 74/75, p. 17-39, jan/jul 1992.

\_\_\_\_\_. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: LTR, 6ª edição, 2005.

\_\_\_\_\_ e CLARK, Giovani. *Questões polêmicas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2008.

TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras: 1988*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Método, 2006.

TORRES, Vivian de Almeida Gregori e JUNIOR, Leonardo Salvador Passafaro. A atividade econômica pública e suas manifestações in LEMBO, Claudio (Org.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *Direito Constitucional Econômico. Uma Releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988*. 1ª. ed. Barueri: Editora Manole, 2007, p. 85-104.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico: o Direito Público Econômico no Brasil*. Ed. fac-similar. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

WEBER, Max. *Economia Y Sociedad*. 16ª Reimpressão. Tradução de José Medina Echavarría. México: fondo de Cultura Económica, 2005.

\_\_\_\_\_. *História Económica General*. Reimpr.. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 236-238 e 285-295.

ZYLBERSZTAJN, Decio e SZTAJN, Rachel. *Direito e Economia*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.