

INTERVENÇÃO ESTATAL: O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

STATE INTERVENTION: THE ROLE OF STATE IN THE
ECONOMY

Andrine Oliveira Nunes¹

Sumário

1. Introdução. 2. A atividade econômica do Estado e sua finalidade. 3. Contexto histórico da doutrina econômica no constitucionalismo brasileiro. 4. Intervenção do Estado no domínio econômico. 5. A atividade econômica do Estado à luz da Constituição Federal. 6. Considerações finais. Referências.

Summary

1. Introduction. 2. The State economic activity and its purpose. 3. Historical context of the economic doctrine in the Brazilian constitutionalism. 4. Intervention of the State in the economic domain. 5. The economic activity of the State under the light of Federal Constitution. 6. Final remarks. References.

Resumo

A atividade econômica do Estado e o neoliberalismo econômico, abordado principalmente sobre o arrimo da liberdade individual, são aspectos do governo liberal-democrata vivenciado pelas sociedades atuais. Para essa doutrina, os homens devem agir livremente, buscando o melhor para si, ao sabor das forças do mercado. Os fundamentos que propiciam a atitude interventora do Estado no horizonte econômico são o equilíbrio das relações e estabilização financeira-monetária, o combate aos excessos da livre-concorrência e o controle dos mercados, a fim de efetivar seu papel precípua de agente promotor da melhoria das condições de vida dos indivíduos sob a sua jurisdição.

Palavras-chave: Estado. Intervenção. Domínio Econômico.

Abstract

The State economic activity and the economic new liberalism, mainly approached as support of individual freedom, are aspects of the liberal-democrat government in current societies. In this doctrine, men must act freely, searching the best for themselves, according to market forces. The

¹ Mestranda em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Especialista em Direito Processual e Direito e Processo Tributários.

foundations that propitiate the State intervention attitude in economic level are the balance of the relations and financial monetary stabilization, the combat to free-competition excesses and the control of the markets, in order to accomplish its main role of promotional agent of improving the welfare under its jurisdiction.

Key-words: State. Intervention. Economic domain.

1 Introdução

Dentre os desafios do federalismo encontra-se a continuidade da sua independência, da sua autonomia, isto é, da permanência da sua soberania. Reagindo aos efeitos da globalização, o Estado, haja vista a sua razão de ser – entendida esta como a busca do bem-estar social (sua finalidade) –, adotam comportamentos e exercem atividades na intenção de satisfazer as expectativas quanto ao seu desempenho. No afã de bem conduzir o processo social, o Estado envereda por caminhos arenosos, que tanto podem conduzir a bom termo, quanto resultar em desgastes desnecessários.

A pretensão do presente trabalho é situar o leitor a respeito dos fundamentos que propiciam a atitude interventora do Estado no horizonte econômico, sem que este se afaste do papel precípua de agente promotor da melhoria das condições de vida dos indivíduos sob a sua jurisdição.

Como delimitadores do tema a ser abordado, esclareça-se que o estudo em pauta referir-se-á às seguintes condições: a atividade econômica do Estado e a busca de sua finalidade, o bem comum; o neoliberalismo econômico, abordado principalmente sobre o arrimo da liberdade individual, do agir livremente, buscando o melhor para si, ao sabor das forças do mercado, e seus reflexos sociais; o ditame constitucional, entre a teoria bem posta e a eficácia dormente.

A intervenção do Estado no domínio econômico será abordada de forma a mostrar que o Estado só intervém na economia em casos excepcionais, em conformidade com a Constituição Federal, que versa sobre os princípios reguladores da atividade econômica do Estado e de sua intervenção na economia.

2 A atividade econômica do estado e sua finalidade

Muitas são as necessidades coletivas. O Estado, enquanto ente maior, para satisfazer essas necessidades desenvolve atividades, tais como, prestação de serviços públicos, construção de estradas, defesa interna e externa, prestação jurisdicional, etc. Tantas atividades mostram qual é o verdadeiro fim colimado pelo Estado: o bem comum. Para tanto, ele necessita dispor de recursos que tornem possível a efetivação dessas atividades. Daí se extrai o conceito de atividade financeira,

que nada é mais do que os meios utilizados pelo Estado para a satisfação das necessidades coletivas.

Quando o Estado procura fixar, cientificamente, as regras e princípios predispostos para a formação de sua receita pública e estabelecimento de sua despesa, a fim de que assegure o funcionamento de sua organização política e assente a sua própria existência, diz-se que exerce atividade financeira. (SILVA, 2004, p. 158).

Assim, toda atividade voltada para a manutenção da ordem e garantia dos institutos sociais e cujo caráter esteja incumbido pelo interesse público traduz o objeto do que se entende por atividade financeira², ou seja, gerir, arrecadar e aplicar recursos.

Os fins da atividade financeira coincidem com as próprias finalidades da atuação estatal destinada à satisfação das necessidades coletivas (HARADA, 2001, p. 32). Ressalte-se que o Estado o faz através do provimento e da gestão dos recursos obtidos.

As necessidades coletivas são inúmeras, abrangem as construções, a saúde, a manutenção de serviços e sua prestação, o ensino, etc. Dessa forma, o Poder Público, a partir dessas necessidades coletivas escolherá as necessidades públicas e as inserirá no ordenamento jurídico, disciplinando-as legalmente. Por isso, faz-se uma distinção entre necessidade pública e necessidade coletiva, pois aquela diz respeito à necessidade que é atendida pelo Estado, em obediência a uma norma constitucional ou legal. Dessa forma, quanto maior a necessidade pública, maior será a atividade financeira do Estado. Daí poder dizer que a atividade financeira do Estado está vinculada com a satisfação de três necessidades públicas, quais

2 Segundo Celso Ribeiro Bastos (1997, p. 78), a atividade financeira do Estado tem como características: *a presença constante de um ente público* – a atividade financeira será exercida somente por um ente público e não particular, posto que tal atividade reclama tal presença, por ser de essencial importância e complexidade; *conteúdo monetário* – a atividade financeira do Estado tem como objeto o dinheiro, ou seja, é através da captação de recursos que o Estado desenvolve suas atividades; *atividade de conteúdo econômico* – nem todas as atividades prestadas pelo Estado são financeiras. É necessário separar o direito financeiro do direito econômico. Este tem como objeto o estudo das normas que disciplinam o comportamento econômico do Estado. Aquela tem como objeto à arrecadação, a gerência e a aplicação de recursos públicos. A atividade econômica preocupa-se em constantemente gerir bens ou serviços, enquanto que a atividade financeira preocupa-se com o fenômeno de ingresso e saída de recursos financeiros, para satisfazer as necessidades públicas e obter o bem comum. Logo, a atividade financeira do Estado tem inequivocamente um objeto econômico; e *a instrumentalidade da atividade financeira* – a atividade financeira do Estado tem um caráter instrumental porque visa, por meio da obtenção de recursos, à consecução de todas as suas atividades (saúde, família, construção de estradas, previdência social, prestação jurisdicional, educação), há uma relação de meio e fim, pois o Estado gere, aplica os recursos obtidos para a consecução de suas atividades. O Estado não visa apenas à satisfação das necessidades coletivas, este é seu fim maior, mas não único, pois há outras atividades. Dessa forma, ele se utiliza dessa função instrumental, que deverá ser desenvolvida corretamente, para desempenhar todas essas atividades.

sejam: a prestação de serviços públicos; o exercício regular do poder de polícia e a intervenção do Estado no domínio econômico.

3 Contexto histórico da doutrina econômica no constitucionalismo brasileiro

Por meio de vários dispositivos legais pode-se verificar que a Constituição está intrinsecamente interligada com a economia, desde o preâmbulo, quando declara que o Estado Democrático deve assegurar o bem-estar e o desenvolvimento, passando pelo artigo 1º, que erige como fundamento do Estado os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, chegando ao Título VII que dispõe sobre a Ordem Econômica e Financeira.

Para tanto, cabíveis serão as considerações a respeito da existência de uma constituição econômica, onde a regulação das relações financeiras entre Estado e particulares, das liberdades econômicas, a fim de respeitar o direito de propriedade, a liberdade do trabalho, a livre concorrência, enfim, fortalecer a ordem econômica e financeira do Estado se faz presente.

A constituição econômica é a parte da constituição total, encarregada de estatuir preceitos reguladores dos direitos e deveres dos agentes econômicos, delimitando, assim, o regime financeiro do Estado. [...]. Na realidade, trata-se de um microsistema normativo, integrado à própria carta constitucional positiva, em cujo esteio erigem-se normas e diretrizes constitucionais que disciplinam, juridicamente, a macroeconomia. Tem como meta dar o arcabouço jurídico-constitucional à ordem econômica, assegurando seus elementos de natureza monetária, tributária e financeira, os quais irão conformá-la. No Brasil, ele está presente de maneira nítida, determinando os campos de atuação das iniciativas pública e privada, o regime regente da relação capital/trabalho e os princípios orientadores da atividade financeira. (BULOS, 2007, p. 1236).

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 170³ estabelece os fundamentos e os princípios da ordem econômica e acentua a importância da

3 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a 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 brasileiras de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único: É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

livre iniciativa. Daí, verifica-se a outorga de uma constituição econômica formal, tanto pela disposição dos princípios, diretrizes e fundamentos das atividades econômicas, como pelo sistema financeiro nacional e pelas práticas políticas a ser implementadas, como a agrícola, a agrária, a urbana, a fundiária.

Esses ditames econômico-financeiros constitucionais caracterizam-se tanto pelo sistema capitalista como pelo intervencionista, podendo ser chamado de ordenamento composto, o que “revela uma postura híbrida, porque consagra uma espécie de paralelismo de princípios” (BULOS, 2007, p. 1237). Ora a defesa da liberdade de iniciativa e a responsabilidade objetiva do Estado, ora o discurso da função social da propriedade, da valorização do trabalho e da justiça social. Visualiza-se que “a ordem constitucional econômica deve ser interpretada mediante exegese construtiva e sistemática, de modo a integrar os princípios gerais que a norteiam, com vistas a eliminar os seríssimos conflitos depreendidos nesse campo” (BULOS, 2007, p. 1237).

O constitucionalismo no Brasil surgiu em meio aos proclames liberais. Portanto, as primeiras constituições, de 1824 e 1891, não designavam qualquer intervencionismo na propriedade privada, ao contrário, pregavam a sua plenitude. Somente após a reforma constitucional de 1926 é que fica atribuído ao Congresso Nacional legislar sobre comércio exterior e interior podendo autorizar limitações; a partir daí a Constituição de 1934 adere ao novo discurso, qual seja, de que a ordem econômica e social será disciplina pelo Estado. Contudo somente na Constituição de 1937 é que a expressão “intervenção do Estado no domínio econômico” surge pela primeira vez na legislação pátria – artigo 135. Segundo este, a intervenção só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa privada. Com a Constituição de 1946, ficam explícitos os parâmetros que norteiam a intervenção, dentre eles o interesse público, a valorização do trabalho e os direitos fundamentais. Entretanto, a Constituição 1967/69 adotou, também, a intervenção direta, como forma de garantir a segurança nacional. Ao fim do período ditatorial, concomitantemente, advento da Constituição vigente, a de 1988, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só passa a ser aceita quando o interesse público é relevante ou quando se faz necessária para imperar a segurança nacional⁴.

Assim, o que se visualiza nos dispositivos constitucionais, por maior que seja a influência do liberalismo, é a predominância de uma conseqüente intervenção do Estado na economia. Todavia, necessário se faz a contextualização histórica a fim de melhor compreensão dos fatos e da doutrina econômica.

O liberalismo econômico é entendido como uma teoria política econômica que defende a liberdade dos indivíduos tanto política como econômica,

⁴ Para aprofundamento na matéria verificar a obra de FERREIRA, S. A. Direito da Regulação Econômica: a experiência brasileira. In: *Globalização e Direito*. Coimbra: Coimbra, 2003.

isto é, defende a atuação do homem na sociedade sem a intervenção do Estado. Esse pensamento teve início com a decadência do mercantilismo e consequente ascensão da burguesia.

Os princípios fundamentais do liberalismo são a preponderância do cidadão diante do Estado, a livre iniciativa, a defesa da propriedade privada, a prevalência da lei, a independência da justiça, a livre concorrência, enfim, uma democracia aberta que permita a transparência das instituições e o exercício do espírito crítico.

Desta forma, a defesa de um sistema de economia livre, menos protecionista e intervencionista, foi decorrente dos ideais liberais, vislumbrados em meados do século XVIII. Daí o célebre ditado *laissez-faire, laissez-passer, le monde va de lui-même*⁵, cuja autoria é atribuída a Vincent de Gournay⁶. No contexto histórico da época, a eliminação do intervencionismo, para dar asas aos indivíduos – por isso a expressão “deixai fazer” –, assim como o estímulo à circulação de riquezas, rompendo com as barreiras alfandegárias – “deixai passar” –, eram quase que um clamor social.

Para tanto, a teorização desses ideais ou a cargo de Adam Smith⁷, tido como o patriarca da economia moderna, que determinou uma doutrina ao capitalismo. A favor das liberdades individuais sem desqualificar o Estado, este teórico pregava uma economia livre, baseada na normatização política que eliminasse restrições aos indivíduos, com exceção da atuação fiscal, por entender ser justo o pagamento de impostos. Essa liberdade não geraria, no seu entendimento, nenhum caos, ao contrário; ele acreditava que o homem, na condição de cidadão que respeita as normas, deveria ter liberdade plena para buscar o lucro, no seu negócio, que entendesse ser justo. Deixar que cada indivíduo procure seus interesses é favorecer o progresso de toda a sociedade. Essa condução dos interesses, pode-se dizer até dos fatos, é dada pela mão invisível de uma ordem lógica, pois quando se está a desenvolver interesses próprios, conseqüentemente, desenvolvem-se, até de forma mais eficaz, interesses outros do que se o propósito fosse o interesse social. Assim, se consolidou o liberalismo, doutrina do ideal da livre concorrência e da livre iniciativa, sem qualquer intervenção estatal (SMITH, 2003).

Diferentemente de Adam Smith, Thomas Hobbes⁸ acreditava que a sociedade necessitava de uma autoridade que assegurasse a ordem e a paz e

5 Significado da expressão: “Deixai fazer, deixai passar, o mundo caminha por si só”. No contexto histórico da época.

6 Para referência sobre Vincent de Gournay ver artigo: Vincent de Gournay. In: *Infopédia*. Porto: Porto Editora, 2003-2009. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$vincent-de-gournay](http://www.infopedia.pt/$vincent-de-gournay)>. Acesso em: 27 mar. 2009.

7 Adam Smith pregou o interesse pessoal e dispôs sobre a existência de uma mão invisível (que seria o Estado) que conduz a realização de um bem comum.

8 Para maiores informações pesquisar em: HOBBS, T. *O Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

criticava o liberalismo econômico sob a perspectiva de que a liberdade econômica seria pouco democrática, caracterizando-o como doutrina dos fortes e poderosos, portanto, aristocrática e individualista e não igualitária. A virtude da liberdade, para ele, não possuía em si mesma sua razão de ser. (HOBBS, 2008).

O pensamento crítico de Hobbes não foi o único que se opôs ao de Smith; inúmeras foram as críticas ao seu liberalismo econômico. Associados a estas, a evolução do capitalismo e o crescimento da corrente socialista, após várias crises – em especial a crise dos anos trinta⁹ –, levaram ao enfraquecimento dos ideais liberais.

Após várias crises, o liberalismo enfraqueceu, dando ambiente para o intervencionismo estatal pregado por John Maynard Keynes¹⁰. Para Keynes, o Estado deveria interferir na economia, criando empregos, regulando o mercado de capitais, realizando obras de infraestrutura, enfim, racionalizando a economia e dirimindo as desigualdades ocasionadas pelo mercado. (KEYNES, 1982).

No plano econômico, considera-se que a livre competição é uma ótima solução, melhor ou mais eficiente, mas não leva automaticamente a uma ordem natural. Compete ao Estado, sob esse ponto de vista, a instauração de uma ordem legal que garanta o exercício da iniciativa individual na linha da livre concorrência. Ocorre que esta intervenção estatal passou a ser vista como amarra da capacidade de desenvolvimento do setor privado, devido ao excesso de normas. Consequentemente, foi previsto que o sistema intervencionista levaria ao endividamento público e à estagnação (JAKOBSEN, 2004, p. 40).

É nesse contexto que nasce o neoliberalismo¹¹, no qual se reconhece que o Estado é de fundamental importância para a consolidação igualitária da economia e a redução das desigualdades sociais. Em decorrência da globalização e dos novos ditames capitalistas, o pensamento monetarista (FRIEDMAN, 1984) deve ser o alicerce para as práticas políticas econômicas, traduzindo a liberdade como essencial das relações do mercado, cabendo ao Estado apenas a manutenção da ordem.

Privatizações, desregulamentação de algumas atividades de Estado, desburocratização, abertura da economia para o capital internacional, competitividade acirrada, livre concorrência, tributação excessiva, enfim, tudo em

9 A crise dos anos trinta ficou caracterizada pela quebra da Bolsa de Valores de Nova York e um período intenso de recessão econômica. Para maiores informações e aprofundamento sobre a temática verificar a obra de HOBBSBAWN, E. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

10 Para aprofundamento na matéria verificar a obra do autor: KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Tradução Mário Ribeiro da Cruz. São Paulo: Atlas, 1982.

11 O neoliberalismo prega um ajuste estrutural, sem a participação do Estado, onde haja a abertura do mercado, fomento à competitividade, privatizações, isto é, crescimento econômico.

nome do progresso econômico, denominado, por isso, de capitalismo selvagem¹². Mas o neoliberalismo não abrange apenas o aspecto econômico das relações. As dimensões sociais, culturais e políticas também sofrem influência deste modelo que se apresenta como defensor da liberdade, da democracia e da igualdade.

Hoje, os excessos do neoliberalismo já são percebidos¹³, trazendo à tona a discussão sobre a intervenção do Estado na economia, sobre a parceria público-privada, sobre não apenas o respeito, mas a concretização dos direitos sociais tão bem dispostos no texto constitucional. Precisa-se, sem dúvida, de um mercado livre que funcione cada dia melhor para acelerar o crescimento econômico e favorecer a toda a população, mas se faz necessário também um Estado mais moderno, eficiente, dinâmico e mais bem informado, que saiba transferir para a sociedade civil maiores responsabilidades na gestão produtiva, que saiba também exercer sua função de controle para garantir a estabilidade, a longo prazo, na política de desenvolvimento e corrigir as imperfeições do mercado. No entanto, na concepção do Estado de bem-estar social, ideologicamente estabelecido na Constituição Federal de 1988, não se inviabiliza ou afasta o lucro, mas se procura dar-lhe outra forma, ou seja, o lucro deve ser acompanhado do atendimento social com a partilha do seu próprio produto, que seria a função social do lucro.

Nesse passo, demonstrada está a necessidade do exercício do capitalismo regrado, sem exageros ou maiores abusos, respeitando-se o direito de todas as partes a fim de alcançar-se um equilíbrio nas relações e a suportabilidade das próprias obrigações. “O desenvolvimento não pode confundir-se com o mero crescimento da produção em termos agregados. A noção de desenvolvimento tem de integrar outros aspectos fundamentais” (NUNES, 2003, 116).

No final dos anos 90, assistiu-se ao aparecimento de um novo paradigma na concepção das políticas de desenvolvimento ao nível da negociação dos tratados e convenções. Trata-se do respeito aos direitos humanos no âmbito do desenvolvimento. (GRASSET, 2004, p. 134).

O desenvolvimento econômico passa por caminhos que respeitem a dignidade do homem, o desenvolvimento integral da sua personalidade, a conquista do bem-estar material, mas também o desenvolvimento dos homens no plano da sua profissão, da cultura e do lazer. [...] o desenvolvimento deve colocar-se, fundamentalmente, ao serviço da satisfação das necessidades básicas das populações. (NUNES, 2003, p. 116 e 117).

12 Para maior entendimento do seja capitalismo selvagem e sua influência no Brasil verificar o artigo disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a02n57.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

13 Exemplo característico é a crise econômica vivenciada pelos Estados Unidos. Maiores informações para o entendimento desta temática verificar a obra: GREENSPAN, A. *A era da turbulência: aventuras em um novo mundo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

Portanto, a intervenção do Estado na economia é bastante salutar, por garantir não apenas a ordem econômica, mas, e principalmente, viabilizar um desenvolvimento econômico da nação associado ao social e ao cultural.

4 Intervenção do estado no domínio econômico

A intervenção compreende a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada – intervenção indireta –, bem como a atuação direta do Estado no domínio econômico, o que se dá normalmente por meio de empresas estatais – intervenção direta. Nesse caso, o Estado opera segundo as normas do direito privado, consoante se infere no artigo 173, § 1º¹⁴, da Constituição Federal, porém com inúmeras derrogações impostas por outras normas constitucionais, como as referentes à fiscalização financeira e orçamentária¹⁵ e as constantes do capítulo concernente à Administração Pública, em especial o artigo 37.

A intervenção é uma atividade tipicamente privada que o Estado exerce em regime de monopólio nos casos indicados na Constituição¹⁶ ou em regime de competição com o particular, conforme o determine o interesse público ou razões de segurança¹⁷.

14 Art. 173. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. Fonte: Site da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 27 mar. 2009.

15 Artigo 70 e seguintes da Constituição Federal de 1988.

16 Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - 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 de qualquer origem; V - 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 desta Constituição Federal.

17 Art. 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.

A atividade que o Estado exerce a título de intervenção na ordem econômica não é assumida por ele como atividade pública. Ele a exerce, conservando a sua condição de atividade de natureza privada, submetendo-se, por isso mesmo, às normas de direito privado que não estão expressamente derogadas pela Constituição.

Historicamente, podemos dizer que a intervenção do Estado no domínio econômico vem desde a antiga Grécia e Roma. E o que mais caracterizou o comportamento do Estado diante da economia foi a política econômica do liberalismo, já debatido no capítulo anterior.

Entretanto, verificou-se que, com o passar do tempo, essa ampla liberdade dada à acomodação dos fatos econômicos não fazia senão deixar de uma forma mais saliente a desigualdade entre regiões e, sobretudo, a desigualdade entre pessoas, passando-se então a esboçar reações naturais, sobretudo no campo ideológico, com o aparecimento de teorias que se contrapõem às que estavam em prática.

A situação ficou ainda mais crítica com o advento da Revolução Industrial, do Socialismo e do crescimento do proletariado urbano, época em que se verificou que já não havia mais aceitação daquelas ideias liberais.

A Igreja também veio a acostar-se a essas reações, sobretudo através de lições do Papa Leão XIII, com a *Rerum Novarum*, a ponto de se perceber que já não havia mais ambiente para que o Estado tivesse uma posição de mero guardião da sociedade, sem nenhuma participação, por menor que fosse, nas atividades econômicas, inclusive atingindo até o campo de direito privado, com limitações ao direito de propriedade¹⁸, de forma que já não havia mais espaço para que o Estado tivesse aquela conformação. O que tornou nítida, mesmo que aos poucos, a intervenção do Estado.

Atualmente, fica difícil delimitar o grau de intervenção que o Estado exerce sobre o domínio econômico, visto que este intervém plenamente em todas as atividades econômicas, principalmente se tomarmos como parâmetro

18 No momento em que o Estado moderno é, precisamente, um Estado constitucional, o problema do direito de propriedade transcorre à luz da Constituição. Logo, convém ponderar que o direito de propriedade não pode mais ser visto como mera extensão do direito privado, como puro direito individual. A partir daí é possível compreendê-lo como lídima instituição jurídica, agregando normas de direito privado, as quais têm necessariamente de acompanhar a disciplina suprema que a Constituição lhe impõe, com vistas a cumprir uma função social. Portanto o artigo 5º da Carta Magna em seus incisos XXII e XXIII expressa tal acepção, garantindo o direito de propriedade, devendo esta per si atender a sua função social. A função social da propriedade deve desempenhar destino economicamente útil, isto é, produtivo, com vistas à satisfação das necessidades sociais preenchíveis pela espécie tipológica do bem, canalizando suas potencialidades em benefício de todos, sem qualquer distinção. Evidencia a necessidade de que o uso do bem alcance sua total utilização, otimizando-se ou tentando-se otimizar os recursos disponíveis em mãos do proprietário ou impondo-se que as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição, em contradição com estes mesmos propósitos de natureza coletiva. A função social da propriedade, no sentido específico do preceito, traduz a idéia de realização concreta das quatro bases do urbanismo moderno: habitação, trabalho, recreação (ou lazer) e circulação.

a presença do Estado, posto que este se enquadra em todas as atividades, senão vejamos: através do poder legislativo, pelas leis que elabora; através do poder executivo, pelo exercício do poder de polícia; e muito mais ainda através do poder judiciário, quando vai disciplinar e corrigir determinadas distorções que estão postas em litígio.

A intervenção do Estado na economia guarda objetivos econômicos e objetivos extra-econômicos. O Estado intervém por meio de formas permanentes ou circunstanciais ou transitórias.

Permanentemente, quando traça grandes linhas da economia nacional e até os grandes objetivos sociais que ele pretende colimar ao estabelecer os planos plurianuais de investimento, ao estabelecer se deve ou não proteger a empresa nacional, se deve ou não abrir os portos ao concerto das nações estrangeiras.

Já as atividades extraeconômicas, que importam na intervenção do Estado no domínio econômico, podem ser por meio de objetivos sociais, fiscais ou políticos. De objetivos fiscais, quando o Estado institui meios para suprir as receitas de que tem necessidade; de objetivos sociais, quando o Estado traça regras que aparentemente não têm uma repercussão imediata no mundo econômico, mas que, uma vez estabelecidas, tem um retorno mediato, por exemplo: quando o Estado estabelece regras de direito do trabalho, assegura determinadas proteções aos trabalhadores, fixa parâmetros para dizer quanto será o salário do trabalhador etc.; e de objetivos políticos, quando o Estado cuida de fomentar determinados privilégios a determinadas regiões ou quando o Estado faz investimentos de grande escala em determinadas regiões, como estimular a instalação de fábricas em determinado estado-membro ou quando se propõe a instalar refinaria de petróleo entre outros.

Assim, a Constituição Federal de 88 adota o modelo neoliberal, ou seja, o Estado não intervém na econômica plenamente, mas sim de forma a regulamentar e fiscalizar a atividade econômica de natureza privada. Ademais, atua diretamente no domínio econômico por meio de suas empresas estatais, como se extrai das disposições contidas no art. 173 da Constituição Federal.

Tal intervenção encontra-se inscrita no ordenamento constitucional¹⁹, delimitando tanto o espaço público quanto o privado na esfera da produção econômica. Assim, ao se estabelecer uma classificação para as formas de intervenção

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

do Estado do domínio econômico, pode-se dividi-la nas seguintes categorias: a) intervenção do Estado na propriedade privada; b) intervenção do Estado na ordem econômica.

Em relação às intervenções na propriedade privada, o modelo seria baseado na livre produção, liberdade de iniciativa e eficiência da propriedade e liberdade de iniciativa. A livre intervenção estatal, neste sentido, pode se dar motivada tanto pela necessidade de se reordenarem espaços, quanto para se obter maior eficiência e eficácia da estrutura de propriedade no interior da sociedade.

A intervenção do Estado na ordem econômica constitui-se uma intervenção com caráter suplementar e excepcional, realizada por meio de um conjunto de atividades estatais, sobre o segmento econômico. Tal intervenção funda-se nos pressupostos de segurança nacional ou é motivada pela ineficiência do particular.

Portanto, a atividade econômica é própria da iniciativa privada e o Estado, em situações excepcionais, poderá explorá-la diretamente quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

5 A atividade econômica do estado à luz da constituição federal

O Estado normalmente atua de maneira indireta na Economia, de forma a discipliná-la, normatizando-a e regulamentando-a, editando leis para executar suas funções de fiscalização, incentivo e planejamento, conforme dispõe o artigo 174²⁰ da Constituição Federal de 1988.

Pode-se entender por fiscalização a atribuição conferida ao Estado de fazer cumprir os princípios gerais da ordem econômica e as determinações legais do exercício do poder de polícia, preventivamente e repressivamente. O incentivo é outra forma de intervenção na economia, talvez a forma mais pacífica, e consiste em estimular o progresso da atividade econômica. Os incentivos podem ser de natureza não-fiscal como, por exemplo, a concessão de espaços para instalação, e de natureza fiscal, como as isenções para pagamento de impostos, observando-se que a isenção só pode ser concedida pelo ente federativo competente para instituir o tributo.

Na função de planejar, o Estado realiza as operações de diagnóstico e prognóstico, prevendo, a partir das condições atuais, as soluções futuras. No

É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

20 Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 27 mar. 2009

Brasil, como manifestações do planejamento, temos a lei de diretrizes e bases, planos plurianuais, e todo o planejamento que deve estar harmônico com uma estrutura maior, na forma da lei.

O planejamento econômico contido em lei é cogente, imperativo, determinante para o setor público, não podendo ser desobedecido.

No caso do setor privado, a execução do planejamento econômico contido em lei é apenas sugerido, indicativo, aconselhado, pois, do contrário, não haveria a livre iniciativa, fundamento da ordem econômica. No início, o liberalismo era sem limitações, a iniciativa era livre, entregue a privatizações. No Brasil, introduziu-se o constitucionalismo econômico com a Constituição de 1934, passando a ordem econômica a ter importância em nível constitucional. Buscou-se frear o liberalismo, sendo a livre iniciativa um fundamento, mas não o único. Em igual patamar hoje está a valorização do trabalho humano e o objetivo da justiça social.

Temos por certo que o legislador constituinte não quis que a livre iniciativa fosse o maior dos pilares da economia em detrimento dos valores sociais, do interesse público e a favor do desemprego e do capital estrangeiro. Nas economias ditas capitalistas, onde a concorrência é livre, incompatíveis se apresentam as figuras dos monopólios, oligopólios, cartéis, trustes e outras formas de se descaracterizar a livre concorrência, impedindo a livre iniciativa.

Formalmente, nada impede a existência de grupos de sociedades, com controladoras e controladas, desde que tenham por fim “combinar recursos ou esforços para a realização dos respectivos objetos, ou a participar de atividades ou empreendimentos comuns”, como mesmo se infere na Lei n.º 6.404/76, no seu art. 265²¹. Igualmente, em seu art. 278²², a mesma lei permite a formação de sociedades consorciadas para “executar determinado empreendimento”.

O que o sistema não permite é que a concorrência seja obstaculizada, o que caracteriza os cartéis, trustes etc. A livre concorrência é consagrada na própria Constituição Federal, em seu art. 170. Naqueles casos é que o Estado tem o dever de intervir, fiscalizando e punindo.

Como referência a isso, legislação ordinária temos a lei antitruste – Lei 8.884/94, que elenca diversas condutas como infrações à ordem econômica.

21 Art. 265. A sociedade controladora e suas controladas podem constituir, nos termos deste Capítulo, grupo de sociedades, mediante convenção pela qual se obriguem a combinar recursos ou esforços para a realização dos respectivos objetos, ou a participar de atividades ou empreendimentos comuns.

22 Art. 278. As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo.

A Constituição garante, no seu art. 173, § 4º²³, a repressão ao abuso do poder econômico, que objetive a dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros, bastando só uma delas para caracterizar a necessidade da repressão.

Portanto, a intervenção do Estado no domínio econômico contribui para o desenvolvimento econômico e social, conduzindo de forma mais equânime as relações econômicas e, por consequência, as sociais, integrando o disposto na Constituição com a prática vivenciada no cotidiano dos atos negociais, para, assim, concretizar o real bem-estar social.

6 Considerações finais

A atividade financeira do Estado variou no tempo, conforme as políticas econômicas em voga. No Estado liberal tinha uma função neutra; o Estado não interferia na economia, pois acreditava que seria danoso ao seu princípio máximo: a liberdade total do indivíduo. Assim, o setor privado se encarregaria das atividades econômicas por poder obter melhores resultados. Os tributos, recolhidos de forma igualitária no liberalismo, eram aplicados para sustentar a máquina estatal, sendo, portanto, de finalidade meramente fiscal. As receitas visavam apenas possibilitar a satisfação das despesas, que tinham um tratamento preferencial. No Estado intervencionista, seja ele capitalista, socialista ou comunista, a atividade financeira deixa de ser neutra. Usa as finanças públicas para intervir no domínio econômico social. Desta forma, busca o bem-estar social de seus cidadãos. A principal alteração quanto aos tributos é seu efeito de proporcionalidade, ou seja, cada cidadão passou a contribuir para o Estado na medida de sua capacidade econômica. A atividade financeira adquire uma característica de “finanças funcionais”, tendo o tributo além da finalidade fiscal, a extrafiscal cujo objetivo é financiar a satisfação da coletividade e a intervenção na atividade econômica.

O neoliberalismo é a tendência econômica atual, a qual assegura a manutenção e a fonte de renda dos países capitalistas. Trata-se do retorno do antigo liberalismo econômico associado às transformações tecnológicas do final do século XX, sendo que, a partir daí, a estrutura estatal deixa-se levar por um papel secundário de suas obrigações para com a sociedade. Uma das inovações do modelo em relação ao liberalismo é a intervenção indireta do Estado na economia para garantir a sua sobrevivência, já que os neoliberais não confiam na autodisciplina espontânea do sistema. O controle dos preços é a peça-chave da economia e a função do Estado é manter o equilíbrio dos preços por intermédio da estabilização financeira e

23 Art. 173. § 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

monetária, obtida basicamente com políticas antiinflacionárias e cambiais. A liberdade econômica das empresas e as leis de mercado continuam como dogmas no neoliberalismo. A nova doutrina atribui ao Estado a função de combater os excessos da livre concorrência e o controle de mercados pelos grandes monopólios. Um dos instrumentos para disciplinar a economia é, por exemplo, a criação de mercados concorrenciais por meio de blocos econômicos, como a União Europeia.

Referências

- BASTOS, C. R. *Curso de direito financeiro e direito tributário*. 5 ed. São Paulo: Saraiva: 1997.
- BULOS, U. L. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FERREIRA, S. A. Direito da regulação econômica: a experiência brasileira. In: *Globalização e Direito*. Coimbra: Coimbra, 2003.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- GRASSET & FASQUELLE. Tradução: Joana Angélica D'Ávila Melo. *Globalização para quem?*. São Paulo: Futura, 2004.
- GREENSPAN, A. *A era da turbulência: aventuras em um novo mundo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- HARADA, K. *Direito financeiro e tributário*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- HOBBS, T. *O leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- HOBSBAWN, E. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- JAKOBSEN, K.; MARTINS, R. *ALCA: quem ganha e quem perde com o livre comércio nas Américas*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Tradução de Mário Ribeiro da Cruz. São Paulo: Atlas, 1982.
- KUTTNER, R. O papel dos governos na economia global. In: HUTTON, Will; GIDDENS, A. (Org.) *No limite da racionalidade*. Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 211-234.
- NUNES, A. J. A. *Neoliberalismo e direitos humanos*. São Paulo: Renovar, 2003.
- SILVA, P. *Vocabulário Jurídico*. Atualizadores: Nagib Slaïbi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Recebido em 21/07/2010

Aceito para publicação em 27/11/2010