

**OS PERFIS DE ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E O MODELO
PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**
*THE STATE PERFORMANCE PROFILES IN THE ECONOMY AND THE MODEL
FORECASTED IN THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988*

Renata Albuquerque Lima

Pós-doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Doutora em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Graduada em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Professora Adjunta do Curso de Direito da Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA. Coordenadora da Graduação e Pós-Graduação em Direito da Faculdade Luciano Feijão. Professora do Mestrado em Direito do Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS. Advogada, Ceará (Brasil).

E-mail: realbuquerque@yahoo.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1404814572894221>.

Átila de Alencar Araripe Magalhães

Pós-Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Especialista em Direito e Processo Tributários pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR e especialista em Direito Empresarial pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Professor da Universidade de Fortaleza - UNIFOR, da Faculdades de Ciências e Tecnologia do Nordeste - FACINE e Coordenador de Monitoria da Faculdade Luciano Feijão, Ceará (Brasil).

E-mail: atila@leiteararipe.adv.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5744810062605257>.

Ana Larissa Delmiro Fernandes

Graduada em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA, Ceará (Brasil).

E-mail: larissadelfer@hotmail.com.

Submissão: 24.07.2019.

Aprovação: 06.07.2021.

RESUMO

O trabalho a seguir analisa os modelos econômicos de Estado liberal, intervencionista e regulador. Em particular, investiga-se quais desses modelos encontram-se previstos na Constituição Federal de 1988. Para tanto, estudam-se vários autores consagrados que versaram sobre a origem do Estado, a sua consolidação e as suas características fundamentais. Analisa-se também a Constituição enquanto base normativa e impositiva de limites ao Estado, bem como os perfis de atuação do Estado na economia e o modelo previsto na Constituição Federal de 1988. Ressalta-se que o estudo leva em consideração a previsão constitucional de garantia de existência digna e de implementação da justiça social, ao mesmo tempo em que se esclarece se o Estado brasileiro possui matiz liberal, ou não. Para o deslinde da pesquisa, foi

utilizado o método teórico-bibliográfico e documental, para o qual se fez necessária a imersão em livros, artigos, teses e normas cogentes pertinentes ao tema.

PALAVRAS-CHAVE: Atuação estatal na economia; modelo constitucional; Constituição Brasileira de 1988.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the economic models of liberal, interventionist and regulatory state. In particular, it is investigated which of these models is foreseen in the Federal Constitution of 1988. For that purpose, several respected authors that studied the origin of the State, its consolidation and its fundamental characteristics are visited. The Constitution is also analyzed as a normative and impositive base of limits to the State, as well as the profiles of the State in the economy and the model established in the Federal Constitution of 1988. It should be emphasized that the study takes into account the constitutional provision of guarantee of dignified existence and of the implementation of social justice, while at the same time clarifies whether the Brazilian State is liberal or not. For the research, the theoretical-bibliographic and documentary method was used, for which it became necessary to immerse in books, articles, theses and cogent norms pertinent to the subject.

KEYWORDS: *State performance in the economy; constitutional model; Brazilian Constitution of 1988.*

INTRODUÇÃO

O texto que ora se inaugura analisará limites dos poderes do Estado, com vistas a garantir liberdade aos cidadãos. Em especial, no Brasil, verificar-se-á como esses poderes têm sido exercidos no tocante à liberdade econômica. Feito esse breve introito, indaga-se: qual seria o modelo previsto na Constituição Federal de 1988 que o Brasil deve seguir, no tocante à atividade econômica?

Antes de responder a essa pergunta, nas próximas linhas, partir-se-á do estudo da relação homem, sociedade e Direito, até se chegar no vigente perfil econômico do Estado brasileiro, sob a ótica constitucional. Visitar-se-á conceitos basilares para o desenvolvimento do tema proposto, em termos jusfilosóficos, e firmar-se-á consistente caminho no tocante ao desenvolvimento do tema proposto. Para o deslinde da pesquisa, utilizar-se-á o método teórico-bibliográfico e documental, para o qual se fez necessária a imersão em livros, artigos, teses e normas cogentes pertinentes ao tema.

No primeiro tópico, investigar-se-á a origem do Estado, a sua consolidação e as suas características fundamentais. Para tanto, estudar-se-á autores como Nicolau Maquiavel,

Aristóteles, Cícero, São Tomás de Aquino, Norberto Bobbio, Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, Rousseau, Duguit, Heller, Burdeau, Gurvitch, Ranalletti, Del Vecchio, Jellinek, Kelsen etc. No tópico segundo, analisar-se-á a Constituição enquanto base normativa e impositiva de limites ao Estado. Para supedanear os estudos, investigar-se-á a Escola Sociológica de Ferdinand Lassalle, a Política de Carl Schmitt e a Positivista de Hans Kelsen, além de se visitar a concepção de José Joaquim Gomes Canotilho acerca do que representa a Lei Maior de um país.

Por fim, no terceiro e último tópico, analisar-se-ão os perfis de atuação do Estado na economia e o modelo previsto na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, estudar-se-ão os perfis do Estado Mínimo, do Estado Interventor e do Estado Regulador, em cotejo com a previsão constitucional de garantia de existência digna e de implementação da justiça social, ao mesmo tempo em que se esclarecerá se o Estado brasileiro possui matiz liberal, ou não.

1 A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO E SUAS CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS

As instituições religiosas, políticas, econômicas, familiares, educacionais, dentre outras, desenvolvem-se no âmbito do Estado e são estabelecidas consuetudinariamente ou por meio de lei para organizar a sociedade política e socialmente. O Estado, por sua vez, também se desenvolveu e passou por transformações ao logo do tempo. A denominação “Estado” advém do latim “*status*”, refletindo a concepção de convivência permanente ou de se estar firme. O primeiro registro do termo relacionado à sociedade política fora em “O Príncipe”¹, de Maquiavel, em 1513. A sua expansão e a sua popularização se deram na Europa, a partir do século XVI, o que levou muitos estudiosos a preconizar que o surgimento desse ente de direito público somente se deu a partir daí. Contudo, há quem considere que o Estado nasceu bem antes desse período. (DALLARI, 2013, p. 59).

Sem se ater às teorias da origem do homem (religiosa ou científica), é fato sua existência e origem em algum lugar e momento. É fato, também, que possui necessidades que só podem ser supridas por meio de associação, por isso pertence à sociedade. Em convivência, devido à sua qualidade de humano, o homem é falho. Essa característica torna necessária a normatização de regras de conduta e a coercibilidade para controlar os conflitos e

¹ “tutti gli stati, tutti e domini che anno avuto e hanno imperio sopra lei nomini, sono stato e sono o republiche o principati” (trecho do livro “O Príncipe” de Maquiavel). O termo era usado antes para referir-se a “sociedades políticas dotadas de certas características bem definidas”. (DALLARI, 2013, p. 59).

também suprir as necessidades coletivas. Assim, a sociedade é uma necessidade humana, logo, não há sociedade sem direito (*ubi societas, ibi jus*)².

Para o estudo que ora se inaugura, cumpre mencionar duas teorias que tratam da origem do Estado, com vistas a compreender a sua relação com os indivíduos governados. A primeira é a Teoria Naturalista e a segunda, a Teoria Contratualista. É por meio delas que se pode refletir sobre o porquê da submissão do homem aos limites impostos pelo Estado, para assim se viver em sociedade.

Sobre a Teoria Naturalista dos homens no Estado, no século IV a.C, inaugurando essa concepção, Aristóteles (1995, p.14) afirma que “o homem é naturalmente um animal político”. A necessidade de viver em sociedade na teoria aristotélica é um instinto natural inerente aos homens e não um ato deliberado de escolha. Nesse ínterim, o autor constata que “a cidade é uma criação da natureza e tem prioridade sobre o indivíduo”, atribuindo-se o mesmo ao Estado, já que “o indivíduo, quando isolado, não é autossuficiente; no entanto, ele o é como parte relacionada com o conjunto”. (ARISTÓTELES, 2000, p. 147).

No século I a.C., Cícero, influenciado pelas ideias de Aristóteles, enuncia como causa preponderante para a associação o senso natural de sociabilidade, que não permite ao homem viver isolado, mas o dispõe a buscar o convívio, ainda que não lhe falem os bens de que necessita para subsistência. (CÍCERO, 51 a.C.). Esse raciocínio se funda em uma visão da essência humana baseada nos vieses moral e cívico, como honestidade, liberdade e busca pela verdade, os quais estão voltados ao ideal de conservação, dimensionando o futuro segundo a razão que é própria do homem. Cícero (2004, p. 34) considera que “a natureza aproxima o homem do homem, fazendo-os dialogar e viver em comum, inspirando-lhe especial ternura pelos filhos, fazendo-os desejar reuniões e conservar a sociedade em si”.

São Tomás de Aquino afirma que a sociabilidade do homem é uma generalidade e que ele “é, por natureza, animal social e político, vivendo em multidão, ainda mais que todos os outros animais, o que se evidencia pela natural necessidade” (BERLOFFA, 2004, p. 35). Sua ideologia teológica introduz o pensamento de que as leis e a associação humana advinham da revelação divina. Afirma, ainda, que o isolamento aconteceria somente em três casos: a primeira hipótese seria a de abandonar a sociedade e se dedicar à busca do divino (*excellentia naturae*); a segunda, trata-se da perda da razão natural, causada por uma anomalia mental (*corruptio naturae*); já a última, seriam as razões alheias à vontade humana e a sua razão,

² Dentre outros fundamentos, para compreender a identidade do direito e da sociedade, é indispensável que não há como “conceber qualquer atividade social desprovida de forma e garantias jurídicas, nem qualquer regra jurídica que não se refira à sociedade”. (REALE, 2001, p. 2)

especificamente os desastres (*mala fortuna*), que obrigam o homem ao isolamento da sociedade.

Norberto Bobbio sintetiza a concepção da sociedade natural defendendo a existência de leis naturais independentes da vontade humana e que precedem a formação da sociedade, concebendo o próprio Estado. Para o autor, os direitos e deveres derivam de leis, sejam elas morais ou jurídicas. Assim, da lei natural e transcendente, são gerados direitos e deveres naturais alheios à vontade humana (BOBBIO, 1995, p. 12). Essas leis, inclusive, são ditas atemporais, imutáveis e universais, justificando, portanto, não só o surgimento como também a permanência do Estado. É certo dizer, portanto, que há concordância entre os defensores da concepção naturalista do Estado de que foi um sentimento inato na essência dos homens que os levou à associação, de modo que esses sentimentos podem ser considerados leis transcendentais, pois estão acima da própria vontade humana.

Em detrimento da Teoria Naturalista do Estado, surge na idade moderna a Teoria Contratualista, com uma vasta quantidade de explicações e teses para a associação dos homens, convergindo na negativa do impulso associativo natural e na afirmação de que somente a vontade humana justifica a sociedade. Esses autores refletem sobre a necessidade do Estado e o que fez o homem senti-la. Para fundamentar suas teses, teorizam a natureza do homem previamente à tutela do Estado. Como o homem vivia, pensava e agia, sem ter nenhuma espécie de ordenamento jurídico, normativo, constitucional, sem o aparato da polícia, nem de funcionários públicos e, menos ainda, o aparato governamental legítimo.

Devido às mudanças provenientes do liberalismo e da ruptura com o absolutismo, entre os séculos XVI e XVII, foi concebida a base filosófica do contratualismo. Teorizando o absolutismo, Thomas Hobbes, em sua obra “Leviatã”, de 1651, retrata a natureza humana como tendenciosa à discórdia e à individualidade, ou seja, segundo o filósofo, o “homem é o lobo do homem”, um ser antissocial, mau e egoísta, em constante estado de guerra; atacando, portanto, as premissas do naturalismo. Sendo o primeiro a sistematizar a Teoria Contratualista, Hobbes vê a criação do Estado como meio propiciador para que o homem, em convivência com outros, usufrua de seu trabalho e viva em liberdade, sem medo dos riscos da solidão. Sua visão, voltada para a ciência (por influência de Galileu) e para a política (pautada no racionalismo), o levou a questionar a ausência de poder ou sua necessidade, além da inter-relação com a vontade dos homens e a formação do Estado. (HOBBS, 2002, p. 104).

Mais necessária que a fuga dos riscos da solidão e a conseqüente construção da sociedade, Hobbes considerou ser a criação do Estado o meio de resolver o constante cenário de convivência conflituosa e brutal onde dominava o mais forte. O homem transfere para o

Estado, por meio de um pacto, seu poder de autogoverno e parte de sua liberdade, obtendo como contraprestação a ordem e a segurança. Esse pacto, segundo ele, é o contrato, ou seja, a “transferência mútua de direitos” e liberdades em prol da paz (HOBBS, 2003, p. 103). Sem um poder comum não há lei, tudo se resolve pela fraude ou pela força, conseqüentemente, não há justiça ou injustiça, pois, se a natureza do homem é má, esse discernimento não lhe pertence e só é possível com a criação do Estado e do Direito, após os homens subsumirem-se a limites mútuos (HOBBS, 2003, p. 99).

A justiça e as outras virtudes perquiridas no seio da sociedade só podem ser designadas segundo parâmetros que são referenciados pelo Direito, no uso das leis, e nos costumes de uma determinada sociedade permeada por princípios. Ao dizer que as noções de bem e mal, de justiça e de injustiça não são faculdades humanas, Hobbes, mais uma vez, nega o instinto natural de convivência. Também considerado contratualista,³ John Locke foi grande opositor às ideias de Hobbes, sobremaneira à natureza egoísta e conflituosa dos homens. Locke defendia um estado de natureza de “relativa paz, concórdia e harmonia” e o direito natural, por excelência, era o direito de propriedade. Assim, a transição do estado de natureza para o estado civil se dá por meio da renúncia (MELLO, 1991, p. 84). Assim, para Locke, o homem possui naturalmente direitos naturais que são intrínsecos ao indivíduo, como a vida, a liberdade e a propriedade. O contrato social assegura, protege e preserva esses direitos que o homem já nasce possuindo. Assim sendo, a sociedade política subsiste nisso (LOCKE, 1966; p.131).

Em outro vértice dessa concepção, em 1748, Montesquieu publicou a obra “Do Espírito das Leis”, que introduziu uma nova forma de exercício do poder do Estado através da tripartição de poderes, nas funções executiva, legislativa e judiciária. Assim como Locke, diverge de Hobbes a respeito da conduta dos homens em seu estado de natureza, afirmando que “ninguém tentaria atacar o outro, e a paz seria, dessa forma, a primeira lei natural” e, nesse embate, Montesquieu ainda complementa que “O desejo que Hobbes atribui aos homens, de subjugarem-se mutuamente, não é razoável. A ideia de prevalência e de dominação é tão complexa, e depende de tantas outras ideias, que jamais poderia ser a primeira ideia que o homem teria”. (MONTESQUIEU, 2004, p. 20).

³ Dalmo de Abreu Dallari (2013, p. 13) assinala que essa inclusão de Locke entre os contratualistas, embora comum, confronta-se com as próprias palavras do filósofo: “Tendo Deus feito o homem criatura tal que, conforme julgava, não seria conveniente para o próprio homem ficar só, colocou-o sob fortes obrigações de necessidade, conveniência e inclinação para arrastá-lo à sociedade, provendo-o igualmente de entendimento e linguagem para que continuasse a gozá-la”; que demonstra não só sua inclinação religiosa, como também aproximação com as ideias de Aristóteles e de Santo Tomás de Aquino. Portanto, não há um contratualismo puro em Locke, já que, o homem para realizar um contrato necessita primeiramente de si, autônomo em suas vontades.

Mesmo enunciando que “sem um governo nenhuma sociedade poderia subsistir”, Montesquieu não se reporta taxativamente a um contrato social celebrado previamente e passa à apreciação do espírito das leis, sem, contudo, derivá-las de um pacto inicial (DALLARI, 2013, p. 13). É Jean Jacques Rousseau quem retoma as rédeas da teoria contratualista fundada na existência de um pacto inicial que uniu os homens em sociedade. Segundo ele, o homem é naturalmente livre e, nem mesmo o “laço natural” familiar é suficiente para tirar-lhe a liberdade após cessar sua dependência (ROUSSEAU, 2002, p. 26). Para ele, a liberdade é o maior bem do homem e a permanência de qualquer ato que restrinja esse bem depende tão somente da vontade do homem. Por outro lado, partindo do pressuposto de igualdade dos homens, atribui ao mecanismo da força o meio de imposição de vontade e complementa: “Se o homem não tem poder natural sobre seus iguais, se a força não produz direitos, restam-nos as convenções, que são o esteio de toda a autoridade legítima entre os homens”. (ROUSSEAU, 2002, p. 26).

No Estado há uma convação da liberdade natural para a liberdade por meio da lei, concluindo que “Tal é o problema fundamental que resolve o contrato social”. Nesse sentido, o homem não é mau, é bom, o bom selvagem. Ele “nasce bom”, mas “a sociedade o corrompe”. Em seu estado natural vive em harmonia e em certa compaixão, porém algo vai acontecer para desestabilizar esse equilíbrio, esse processo. Esse impacto na boa convivência trata-se da propriedade privada, que, quando surgiu, corrompeu os homens e provocou desigualdade, uns possuíam, outros não. Quem primeiro cercou um terreno e sustentou sua propriedade foi quem justamente fundou a sociedade civil”. (ROUSSEAU, 2002, p. 31).

Dessa forma, o contrato social surge para combater essa desigualdade por meio da vontade geral. Para finalizar acerca da Teoria Contratualista, resta a dizer que as ideias de seus sectários confluem para a compreensão do homem em um estado de natureza e também das motivações que justificam a formação da sociedade e a instauração do Estado por meio de um pacto social. Muito embora a época do surgimento do Estado e o porquê de sua formação sejam motivo de discussão entre diversos autores consoante acima mencionado, o motivo de debate maior é o próprio conceito de Estado. Historicamente, remontam-se infimas noções no tempo e no espaço do que viria a ser o Estado. Por um lado, há autores que defendem uma conceptualização baseada no aspecto maior da força do Estado, o poder exercido interna e externamente. O Estado seria então: a “força material irresistível” (DUGUIT), a “unidade de dominação” (HELLER), a “institucionalização do poder” (BURDEAU) ou o “monopólio do poder” (GURVITCH).

Concernente a outros aspectos conceituais, vale destacar a defesa do viés do elemento jurídico do Estado. A concepção de Estado seria dessa forma: “um povo fixado num território e organizado sob um poder supremo originário de império, para atuar com ação unitária os seus próprios fins coletivos” (RANELLETTI), “a unidade de um sistema jurídico que tem em si mesmo o próprio centro autônomo e que é possuidor da suprema qualidade de pessoa” (DEL VECCHIO), “corporação territorial dotada de um poder de mando originário” (JELLINEK) ou a “ordem coativa normativa da conduta humana” (KELSEN). Visto que discutir a validade desses conceitos não corresponde à abordagem central da discussão aqui colocada, extrai-se a conclusão, para fins didáticos, do conceito adotado por Dalmo de Abreu Dallari (2013, p. 122), para quem o Estado é a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Vale tangenciar, que a respeito do poder e da soberania do Estado, este deve agir com o máximo de juridicidade para “assegurar o respeito aos valores fundamentais da pessoa humana”, conferindo ao mesmo o “caráter de ordem jurídica” que abriga seus elementos constitutivos. Essa juridicidade, além de atribuir limites para as ações do Estado, reduz substancialmente a discricionariedade, prevenindo a arbitrariedade em seus atos (DALLARI, 2013, p. 110). Por sua vez, não se pode negar o papel que a Constituição possui no estabelecimento dos inúmeros limites ao poder do Estado que não é, nem poderia ser, absoluto. Essa importância é o tema que se trata a seguir.

2 CONSTITUIÇÃO: BASE NORMATIVA E LIMITES DO ESTADO

A *Magna Charta Libertatum*, assinada em 15 de julho de 1215, na Inglaterra, surgiu como ferramenta para limitar o poder do Rei João Sem Terra e conter suas arbitrariedades. Trata-se de um dos primeiros instrumentos de regulação do poder e que afirmou os ideais de dignidade, igualdade e liberdade. Por conta disso, é considerada ainda hoje um símbolo de avanço. Nas lições de Canotilho (2003, p. 65), uma Constituição é criada, garantida ou eliminada por um poder constituinte, que consiste no poder, força ou autoridade política em situação de estabelecer a lei fundamental de um povo.

Diante dessas funções de criar, eliminar, ou garantir, no Brasil, embora a titularidade do poder constituinte seja do povo, como estabelece o art. 1º da CF/88, o exercício é reservado ao poder constituinte. Esse poder classifica-se em: I. Originário: quando cria um novo Estado estabelecendo nova ordem jurídica, podendo ser histórico ou revolucionário; II. Derivado: se criado pelo poder constituinte originário no intuito de obedecer às competências a ele

impostas, podendo ser reformador, revisor ou decorrente; III. Difuso: se se tratar de alteração informal da constituição por meio da mudança de interpretação do seu texto e IV. Supranacional: quando busca, através da integração política ou econômica, integrar, legitimar a Constituição do Estado frente a outros Estados com os quais se relaciona.

Sobre sua conceptualização, a Constituição, assim como o Estado, possui conceito variável. Ao longo dos anos, foi sendo moldada conforme concepções de cunho sociológico, político, normativo, dentre outros, o que desembocou em uma heterogeneidade e ausência de consenso (PUCCINELLI JÚNIOR, 2007, p. 07). Celso Ribeiro Bastos (2002, p. 58) faz uma analogia entre a Constituição e um objeto poliédrico que revela diversas faces de acordo com o ponto de vista, o que permite, no caso da Constituição, diversas conceptualizações. Nesse estudo, para compreender a expansão desse conceito, achou-se pertinente adentrar às principais escolas que se dedicaram à tentativa de definir a Constituição, bem como à doutrina do Constitucionalismo.

A Escola Sociológica, que teve como expoente Ferdinand Lassalle, tem como ideia central o ajuste da Constituição escrita à constituição real da sociedade para ter validade. Para Lassalle, o procedimento para esse ajuste se dá através de fatores reais de poder que ao serem registrados no papel convertem-se em direitos e instituições jurídicas legais, e, portanto, invioláveis (LASSALE, 2002, p. 48). Na concepção Sociológica, a Constituição é condicionada por todos os fatores reais de poder e é a soma deles que forma o conceito desta referida Constituição, ou seja, todas as forças políticas, religiosas e econômicas de determinada sociedade, sendo inútil um documento escrito que trata de ficção. Nas palavras de Lassalle (2002, p. 68) "de nada serve o que se escreve numa folha de papel se não se ajusta à realidade, aos fatores reais e efetivos do poder". Assim sendo, a relação entre a Constituição escrita e as forças determinantes do poder é obrigatória.

Já na concepção Política de Carl Schmitt, na obra *Teoria da Constituição*, a Constituição é somente a decisão política fundamental e o que ultrapassa isso se trata de Lei Constitucional. Sobre a fonte de poder determinante dessas normas, Schmitt afirma que por trás de toda normatização há o emprego da vontade do "titular do poder constituinte, ou seja, do povo na democracia e do monarca na monarquia autêntica". (SCHMITT, 1996, p. 47). Nesse viés, André Puccinelli Júnior (2013, p. 41 - 42) sobre a Escola Política enuncia que a constituição resulta da vontade política do povo, que "recai sobre a estruturação dos poderes estatais, o regime político adotado, a forma de governo, a amplitude dos direitos fundamentais etc.". Essa vontade política "reclamaria a presença de uma consciente unidade política".

Assim, as normas de cunho político são o que se conhece hoje como normas materialmente constitucionais como, por exemplo, o Título I da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde os constituintes originários determinaram os princípios fundamentais e a separação de poderes, bem como o Título III, na designação de Brasília como Capital Federal, no art. 18, § 1º. Já as Leis constitucionais seriam as classificadas hoje como normas formalmente constitucionais, como o exemplo do art. 242, § 2º, da CF/88 que trata do Colégio Dom Pedro II, enunciando que deve ser mantido pela União. Embora esteja na Constituição, não possuem conteúdo ou matéria constitucional.

Adentrando a Escola Positivista de Kelsen, à luz do princípio da pureza das normas, ocorre a separação do Direito das demais ciências (Sociologia, Filosofia, Ética, Política, dentre outras) e a estruturação do ordenamento jurídico (KELSEN, 1984, p. 17). Ele explica a Constituição de forma estritamente jurídica excetuando dela todas as influências externas ao Direito, mesmo sem negar sua origem social. Para tanto, toma a norma como paradigma. Para o autor (KELSEN, 1986, p. 20), no campo do Direito, a norma precede a conduta humana, de modo que atribui significado jurídico a ela (lícita ou ilícita). Essa norma é posta por um ato de vontade de um órgão legislador, que, por sua vez, possui esse poder justificado também por uma norma. Ou seja, "o Direito regula sua própria produção e aplicação, a função normativa da autorização desempenha, particularmente, um importante papel no direito. Apenas pessoas, às quais o ordenamento jurídico confere este poder podem produzir ou aplicar normas de Direito" (KELSEN, 1984, p. 129). Através da norma, Kelsen delinea o fechamento hermético do Direito, concluindo que não há fundamentos senão o jurídico.

Desse modo, a Constituição é uma norma e pode ser entendida de duas formas: no sentido jurídico-positivo ou no sentido lógico-jurídico. O escalonamento piramidal das normas jurídicas confere, no sentido jurídico-positivo, que a Constituição está sobre todo o ordenamento infraconstitucional, sendo, portanto, seu fundamento de validade (KELSEN, 1984, p. 269). Já o fundamento de validade da própria Constituição seria também uma norma, a Norma Hipotética Fundamental, pelo sentido lógico-jurídico (KELSEN, 1984, p. 305). Nesse aspecto, essa norma é "PRÉssuposta" a todas as outras normas postas. Dentre outros conceitos, destaca-se o de José Joaquim Gomes Canotilho que destaca que a Constituição é "a ordenação sistemática e racional da comunidade política, através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político". (CANOTILHO, 1997, p. 52).

Canotilho propôs a existência de uma Constituição Dirigente que representa a direção a ser tomada por aqueles que exercem o poder no Estado. Essa Constituição surge da proposta

de legitimação material dos programas a que devem se destinar os atos políticos (CANOTILHO, 2001, p. 27). Trata-se, portanto, das normas programáticas e do cumprimento da Constituição. Por último, sobre a conceptualização da Constituição, é imperioso mencionar a visão de Konrad Hesse que, contrária à concepção sociológica de Lassalle, preconiza a Força Normativa da Constituição. Ele defende que, como autônomos, coexistem e se relacionam a norma constitucional vigente e os fatores econômicos, políticos, espirituais, sociais e históricos de um povo que a compõem, possuindo com ela uma relação de dependência mútua. Esses fatores formam um sólido “baldrame axiológico que influenciam decisivamente a conformação, o entendimento e a autoridade das proposições normativas”. (HESSE, 1991, p. 15).

A visão de Hesse sobre a Constituição é distinta, pois, além de defender seu caráter de força normativa, não se restringe a transcrever para um papel o quadro das forças de poder preponderantes no Estado, também limita essa força para que não se sobreponha a todos os outros fatores que reproduzem a realidade. Em suas palavras, a “Constituição real” e a “Constituição Jurídica” se condicionam mutuamente, formando uma relação de dependência. (HESSE, 1991, p. 15).

Pode-se depreender que essa interdependência é o molde para conferir a eficácia plena da norma Constitucional, já que, como mencionado, o “baldrame axiológico” influencia o entendimento das proposições normativas. É, portanto, a “Constituição Real”, ou seja, fatores econômicos, políticos, espirituais, sociais e históricos de um povo que garantem, além de outros elementos, a existência e eficácia da normatividade da Constituição. Já a força normativa desta, através de normas programáticas e do reconhecimento de direitos, pode modificar a realidade. A visão moderna de Constituição atrela-se ao Constitucionalismo decorrente das Revoluções Liberais na França e nos Estados Unidos, no século XVIII, assim como da evolução jurídico-política britânica.

Existem diferentes compreensões do constitucionalismo: “técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos” (CANOTILHO, 2003, p. 51), “tradição do pensamento” (AMARAL, 2012, p. 32), “constitucionalismo é a Constituição” (BRITO, 2000, p. 49). Consoante José Melo Alexandrino (2015, p.41), o constitucionalismo não é o mesmo que Constituição, nem se revela com a separação de poderes ou com o Estado de Direito, porém, abarca todos esses elementos e vai ainda além. É uma corrente de ideias que defende que o poder político do Estado deve ser limitado. Essa limitação se dá pelo Direito e a Constituição como documento jurídico surge conforme o desenvolvimento dessa perspectiva.

Nessa ordem de ideias, o Estado sofre limitações jurídicas através da Constituição, das Leis Ordinárias e do Direito Internacional Público (normas *Ius Cogens*), e não jurídicas, por meio da moral, das organizações políticas, da opinião pública e dos meios de comunicação social. (ALEXANDRINO, 2015, p. 136). Assim, esses elementos, de uma forma ou de outra, estabelecerão limites maiores ou menores ao poder do Estado. Para esse estudo, atenta-se apenas aos limites jurídicos em especial aqueles estabelecidos na Constituição. O *ius cogens* regula as relações entre Estados e outros sujeitos da comunidade internacional interferindo na relação deste com seus jurisdicionados. Correspondendo a um “conjunto de normas de Direito Internacional às quais não é possível qualquer derrogação”, sendo inválidos quaisquer atos do Estado que colidam com suas disposições.

Neste sentido, os direitos humanos passaram, a partir da metade do século XX, a “constituir verdadeiros limites jurídicos ao poder político do Estado, na medida em que este fica vinculado a específicos deveres de respeito, proteção e promoção desses direitos”. (ALEXANDRINO, 2015, p. 141). Esses limites impostos pelos próprios Estados nas normas de Direito Internacional Público, caso não observados, desembocam em sanções pelas instituições internacionais de direito as quais os Estados estão vinculados, como o Tribunal Penal Internacional e o Tribunal Internacional de Justiça.

Deste modo, uma corrente ampliativa gera o entendimento de que todas as normas de direitos humanos universais são limitações automáticas ao poder do Estado (*ius cogens*). Já a corrente restritiva cita apenas as normas de igualdade jurídica dos Estados, a liberdade de pensamento e a proibição do genocídio, da escravatura e da discriminação racial, dentre algumas outras. Uma terceira corrente defende a existência de uma soma de “princípios fundamentais de Direito que correspondem a uma ordem axiológica suprapositiva, fundamentada na consciência jurídica geral e, muito em especial, na ‘natureza sagrada da dignidade da pessoa humana’”. Essa ideia está vinculada inclusive à concepção de um Direito Natural suprapositivo que deve ser seguido pelos diferentes Estados norteando seus ordenamentos jurídicos. (ALEXANDRINO, 2015, p. 138 - 139).

Outro elemento dessa limitação do poder do Estado é a Lei Ordinária que, após o surgimento do Estado de direito, promove a submissão da instituição estatal à legislação, através do princípio da competência, onde o Estado só pode agir dentro daquilo que a Lei permite. Enfatiza-se também que o legislador não pode modificar ou revogar livremente a legislação ordinária e essa limitação decorre dos parâmetros da Constituição. Nesse iter, o objetivo geral do constitucionalismo é a limitação dos poderes públicos e a afirmação da esfera de autonomia garantida normativamente. Essa autonomia é a do indivíduo frente ao

Estado ou frente a outros indivíduos. Em síntese, significa dizer que corresponde à garantia da liberdade e à concretização do bem comum, isso se dá juridicamente com a presença desses elementos em uma Constituição.

Por conseguinte, o papel da Constituição é destacado por possuir prevalência sobre as demais normas jurídicas, e por constituir padrão de regulação e controle efetivos da vida política (ALEXANDRINO, 2015, p. 140). É primordial por trazer, em sua composição, Direitos Fundamentais, mecanismos de controle do poder do Estado e Princípios que norteiam sua própria interpretação. Os Direitos Fundamentais irão limitar a atuação do Estado garantindo espaço de liberdade individual. Já os mecanismos de controle do poder do Estado se dão por parte do cidadão e do próprio Estado através da separação de poderes. No tocante aos Princípios norteadores da Constituição, destacam-se a dignidade da pessoa humana, a separação de poderes, a impessoalidade, dentre outros explícitos e implícitos.

Estreitando essas premissas, para melhor compreensão desse trabalho, serão evidenciadas as limitações, consubstanciadas na Constituição de 1988, ao poder do Estado, que moldam o seu perfil de atuação na Economia. Antes disso, expõem-se, a seguir, os perfis dessa atuação e seus respectivos traços apresentados nas Constituições ao longo da história do País. Isso servirá para conduzir a uma visualização mais clara do atual cenário de intervenção econômica do Estado Brasileiro e o que se firmou em sua Constituição.

3 OS PERFIS DE ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E O MODELO REGULADOR COMO ESCOLHA CONSTITUCIONAL

É através da constituição que se verifica como o Estado está organizado, economicamente. (DALLARI, 2013, p. 89). Essa organização, em âmbito geral, decorre principalmente do modelo de Estado adotado em cada época e isso pode ser observado com maior relevo após o surgimento do Estado Moderno que, inicialmente, era absolutista e o poder estava concentrado nas mãos do monarca, o qual, conseqüentemente, controlava a ordem econômica. Depois, com a ascensão econômica da burguesia, houve transformações no âmbito do Estado, que, conforme mudava sua forma, mudava também o seu modo de atuar na Economia. E assim ocorre até os dias de hoje – ora o Estado é chamado a atuar no desenvolvimento da atividade econômica, ora é impedido de agir por intermédio das forças políticas que estão em seu comando. Nesse sentido, indaga-se: qual o perfil adequado de atuação do Estado na Economia, sob o realce Constitucional brasileiro?

Para responder a essa indagação, é necessário debruçar-se sobre três tipos de atuação: o Estado mínimo, o interventor e o regulador, exemplificando, quando pertinente, com a historicidade constitucional brasileira. A respeito da não intervenção estatal na Economia, o Estado mínimo surgiu com a evolução dos ideais liberais burgueses e a concepção das liberdades individuais (BASTOS, 1990, p. 3). Baseava-se ainda em um terceiro pilar que era a crença no poder de regulação espontânea da sociedade (ROTH, 1996, p. 17).

Precipuamente, o caráter absenteísta predominava nesse modelo e a economia era conduzida pela iniciativa privada, por intermédio do próprio mercado. O Estado não se ocupava da atividade econômica e as suas funções eram relacionadas à promoção da “justiça, segurança nacional, diplomacia, tributação” (OLIVEIRA, 2008, p. 63), dentre outras, as quais eram voltadas para o exercício das liberdades. Nesse diapasão, observe-se a compreensão de Reginaldo Moraes (2001, p. 13) sobre o liberalismo econômico, na obra “Neoliberalismo: De onde vem, para onde vai? ”:

A pedra fundamental do liberalismo costuma ser identificada com Adam Smith, mais especificamente com a publicação de *A riqueza das nações*, 1776 [...]

Smith afirmava que o mundo seria melhor – mais justo, racional, eficiente e produtivo – se houvesse a mais livre iniciativa, se as atitudes econômicas dos indivíduos e suas relações não fossem limitadas por regulamentos e monopólios garantidos pelo Estado ou pelas corporações de ofício. Prega a necessidade de desregular e privatizar as atividades econômicas, reduzindo o Estado a funções definidas, que delimitassem apenas parâmetros bastante gerais para as atividades livres dos agentes econômicos. São três as funções do governo na argumentação de Smith: a manutenção da segurança interna e externa, a garantia da propriedade e dos contratos e a responsabilidade por serviços essenciais de utilidade pública.

Esse mínimo de ingerência estatal a que Adam Smith fazia apologia designava ao Estado o papel de garantir a total liberdade de mercado, deixando-o a cargo da chamada “mão-invisível”, que, como dito, correspondia à livre regulação da economia. Ademais, a intervenção estatal, através das limitações que a acompanham, era vista como impedimento para a evolução da Economia e o desenvolvimento do mercado. Alinhada à essa ideia, no Brasil, cita-se, à guisa de exemplo, a primeira Constituição, a de 1824⁴, que foi inspirada na Constituição Francesa de 1814. Em seu título 7º, constavam disposições sobre a

⁴ BRASIL, **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, Conselho de Estado, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 27 jun. 2019.

“administração e economia das províncias”. Marcada por fortes traços liberalistas, essa Constituição enaltecia o direito da propriedade⁵ e o da iniciativa privada⁶.

No mesmo sentido, a Constituição de 1891⁷ não trouxe transformações acerca da atuação econômica do Estado. Promovendo um comparativo entre as formas de Estado Intervencionista, marcado pelo traço social, com o Estado Liberal, que vigorou na fase imperial brasileira, pode-se perceber marcante diferença ao se notar que este, a despeito daquele, ofereceu liberdade quase que absoluta aos comerciantes, legalmente conferida pelo Código Comercial de 1850. Por meio dessa lei (Lei nº 556, de 25 de junho de 1850), especificamente seu art. 17, restara consignado que nenhuma autoridade poderia proceder à análise dos livros de escrituração mercantil, nem mesmo diante de motivação discricionária plausível. (OLIVEIRA, 2008, p. 75). Ou seja, as empresas privadas estavam imunes frente a qualquer atuação do Estado com vistas a eventual interferência estatal. A ideia central desse modelo de Estado é a de que a sociedade deve penhorar sua confiança mais no mercado do que no governo. Nesse sentido, cumpre mencionar a lição de Stanley L. Brue e Randy R. Grant (2017, p. 540), os quais defendem que “o sistema de mercado protege não só a liberdade econômica, mas também a liberdade política”.

Após o período liberal, surge no Brasil um segundo modelo de Estado, o interventor. Alberto Venâncio Filho (1968, p. 31) menciona a criação das tarifas alfandegárias como a linha divisora que separa o período absenteísta do modelo intervencionista, economicamente falando. Essa política intervencionista ocorreu no mesmo período em que o principal produto de exportação brasileiro era o café e o evento marcante em termos globais era a 1ª Guerra Mundial. Essa segunda forma de Estado havia sido sistematizada por Karl Marx, que a denominou de Estado Social (Socialismo Marxista), cuja evolução teria como pano de fundo o Estado Interventor representando a coletividade, com vistas à criação de suposta sociedade mais igualitária. Em termos gerais, esse modelo que atua de forma veemente no mercado é tido como “a peça teórica que vai embasar o movimento obreiro”. Todavia, os resultados

⁵ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

⁶ É o que se via de forma implícita no art. 179 XXII (acima mencionado) e XXV, através da proteção do direito de propriedade e da extinção das corporações de ofício:

XXV. Ficam abolidas as Corporações de Offícios, seus Juizes, Escrivães e Mestres.

⁷ BRASIL, **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, Senado, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 27 jun. 2019.

desse modelo somente se materializam “no século XX com a Revolução Russa”. (BASTOS, 1990, p. 4).

Esse modelo de Estado surge em um momento em que a sociedade clamava por mais direitos sociais. Vicente Kléber de Melo Oliveira (2008, p. 75 - 77) aponta que o nascedouro do Estado social é a luta de classes, que toma forma quando trabalhadores se aglutinam em sindicatos com o objetivo de alcançar melhores condições de vida. Nessa perspectiva, o Estado deveria interceder em favor da classe economicamente mais fraca, a fim de corrigir “injustiças ou distorções” presentes “nas relações de trabalho entre patrão (comerciante, industrial etc.) e empregado”.

Esse movimento agravou a crise vigente do capitalismo que servia de quadro para o Estado absentista. As grandes empresas, a formação de grupos empresariais e o rastro de desigualdade que elas produziam, juntamente com os grandes conglomerados urbanos pediam mudanças. Consubstancialmente, a regulação natural do mercado demonstrou-se instrumento ineficaz naquele momento. Isso fez com que o Estado paulatinamente abarcasse para si maiores atribuições e se tornasse interventor assíduo das atividades econômicas (VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 9 - 10).⁸

No período pós-guerra, o modelo econômico intervencionista tomou força através de uma economia planificada ou centralmente planejada, onde o sistema econômico era controlado pelo Estado, sob o fundamento de corrigir os problemas e fragilidades da Economia. Na Constituição de 1934, mesmo vigorando por pouco tempo, pode-se dizer que houve uma transição na ordem econômica do Estado. Em seu texto, dedicou título próprio à Ordem Econômica (Título IV), além de reconhecer direitos dos trabalhadores. Essa Constituição que inseriu o Estado do Bem-Estar-Social (*Welfare State*) foi influenciada pela Constituição Mexicana de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1919.

Sobre a Constituição de 1937, Celso Ribeiro Bastos (2003, p. 95) demonstra como ela condensou poderes através da substituição do “capitalismo por uma economia corporativista, na qual a economia de produção deveria ser organizada em corporações colocadas sob a assistência e a proteção do Estado”. Demonstra ainda que a legitimidade da intervenção estatal se dava apenas “quando viesse para suprir as deficiências da iniciativa particular e coordenar os fatores da produção de maneira a evitar, ou melhor, resolver os seus conflitos e colocar no centro das competições individuais o pensamento dos interesses do Estado”.

⁸ Assevere-se que incorre no erro pensar sobre essa intervenção como forma de impedimento de concentração de empresas, já que, ao revés, surgiu como garantidor da liberdade de mercado com a proteção das classes possivelmente afetadas diante das mudanças. (FONSECA, 1995. p. 177).

Retomando os valores democráticos e republicanos, a Constituição de 1946⁹, em seu Título V, “Da Ordem Econômica e Social”, reafirmou a intervenção na Economia para equilibrar o mercado e desenvolver os setores não abarcados pela iniciativa privada. Além disso, o art. 145 preconizava que a organização da ordem econômica deveria se dar “conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”. Com vista ao desenvolvimento, conforme o art. 146, essa intervenção se justificava no interesse público e sofria limitação dos direitos fundamentais.

A Constituição de 1967¹⁰, juntamente com a Emenda Constitucional N° 1/69, permitiu uma excessiva intervenção do Estado na Economia. Esse excesso pôde ser comprovado por meio do número exorbitante de empresas públicas e sociedades de economia mista que assumiram os mercados antes ocupados somente por particulares, caracterizando um forte dirigismo estatal, que se disfarçava na função estatal de impulsionar a economia de mercado e a livre iniciativa (BASTOS, 2003, p. 102).

Keynes, sobre as formas de intervenção, afirma que “não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir” (KEYNES, 1996. p. 345). Ele inaugura uma concepção de que o governo deve intervir na Economia somente de modo a suplementar debilidade circunstancial da demanda do setor privado, ou seja, regulando o setor com o intuito de equilibrar as atividades produtoras, com vistas ao aumento do número de empregos e do nível de renda, sem, contudo, intervir de forma direta.

Observa-se que a atuação do Estado na Economia, ao longo da história constitucional brasileira, teve como ponto referencial o Estado do Bem-Estar Social, na proporção em que a organização da sociedade se desenvolvia, com a evolução das relações econômicas provenientes das necessidades humanas que se apresentavam, inclusive conquistadas por meio de reivindicações. O clamor social juntamente com o fim do período de governos militares provocou mudança no Estado, que até a década de 1980, intervinha fortemente no domínio econômico, por meio da exploração de atividades econômicas e da prestação direta de serviços públicos. Isso gerou enxugamento da máquina estatal que reduziu a quase um quinto o número total de empresas estatais federais. Isso não significa dizer que o Estado se

⁹ BRASIL, **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, Senado, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 27 jun. 2019.

¹⁰ BRASIL, **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 27 jun. 2019.

tornou liberal, pois, “Se, de um lado, a Constituição Federal assegurou a livre iniciativa como um dos pilares dessa nova era, de outro, o texto constitucional valorizou, como eixo principal, a dignidade da pessoa humana e outros princípios a serem observados e sopesados no caso concreto” (GUERRA, 2014, p. 373 - 374).

Diante das observações feitas acima sobre o modo de atuação do Estado na Economia, com foco nas técnicas administrativas (modelos econômicos para regular e técnicas econômicas), é perceptível que se moldam pela dinâmica política da relação entre Estado e sociedade. Segundo Bresser Pereira (2010, p. 119), nessa dinâmica, “Não existe uma autonomia relativa do Estado em relação às classes sociais, mas existe uma autonomia relativa da política em relação a elas ou às restrições econômicas inerentes às sociedades capitalistas”. Isso se verifica no Brasil claramente nos moldes de atuação econômica do Estado implementados em cada momento político e formalizados nas respectivas Constituições.

Ao comparar o Estado Mínimo e o Estado Interventor verifica-se que um é oposto ao outro e suas aplicações demonstraram imperfeições ao longo do tempo. O capital e o social são vértices que não podem se anular por meio de sobreposição. Como alternativa a esses modelos de Estado, surge o Estado Regulador. A Constituição de 1988 une as duas formas de atuação na Economia. Em outras palavras, o capitalismo e o fundamento da livre iniciativa é amalgamado à tentativa de se construir sociedade igualitária e socialmente mais justa (CARVALHO, 2008, p. 321). Nasce, assim, o modelo alternativo de Estado de essência reguladora.

Nos arts. 170 a 192 da vigente Constituição Federal, que compõem o Título VII, sob o título “Da Ordem Econômica e Financeira”, são abordados os parâmetros que norteiam as questões econômicas da sociedade. Além desses artigos, a Constituição, como um todo, direciona de forma harmônica para o mesmo sentido, através de outras normas, regras e princípios fundamentais, tais como a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa presentes nos incisos do art. 1º e no *caput* do art. 170. Sobre esses princípios, são eles que fundamentam e alicerçam o sistema econômico, compondo a interpretação das normas constitucionais e conferindo harmonia entre elas. (MELLO, 2004, p. 841 - 842). Compõem não somente a base do ordenamento jurídico, como também os limites que determinam o Estado Democrático de Direito, modelo adotado pela vigente Constituição, conforme o *caput* do art. 1º.

O inciso III desse artigo traz como fundamento a dignidade da pessoa humana que é o “coração do patrimônio jurídico-moral da pessoa humana estampado nos direitos fundamentais acolhidos e assegurados na forma posta no sistema constitucional” (ROCHA,

2001, p. 54). Trata-se da base de interpretação para todos os outros direitos fundamentais. Além disso, vê-se patente limite à atuação do Estado. Já o inciso IV traz premissa básica da Economia que consiste no enaltecimento dos valores sociais do trabalho em cotejo com a livre iniciativa.

Como se pode perceber, o Estado brasileiro adotou modelo econômico capitalista, de um lado, mas, ao mesmo tempo, sua Lei Suprema determina que o objetivo da ordem econômica é o de garantir a todos existência digna, implementando justiça social. Com efeito, não há como se considerar que o Estado brasileiro seja liberal. No artigo 170 da Lei Mãe, encontram-se os princípios fundamentais da atividade econômica.¹¹ A forma como esses princípios se encontram encartados é de clareza solar, no sentido de que o Estado deve assegurar a todos existência digna, através da valorização do trabalho e da livre iniciativa. Portanto, há nítida imposição de compatibilização da ordem econômica do Estado com ações inerentes à justiça social.

Nessa senda de raciocínio, a atuação estatal na Economia se dá, atualmente, de forma dúplice. Isso ocorre porque, ora se exerce por ações de caráter puramente econômico (intervenção direta, por meio do regime de competição e de monopólio), ora por meio do estabelecimento de normas e regulações econômicas (intervenção indireta), inclusive sob a premissa de proteção à classe de trabalhadores ou aos consumidores, dentre outros grupamentos (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2009, p. 473).

Nesse estudo, verifica-se que a intervenção do Estado na economia se dá de forma direta, mas também indireta como, quando, por exemplo, se produz normas e regulações que visam disciplinar o mercado. Para compreender melhor como se posiciona o Estado Regulador perante as figuras do Estado mínimo e do Estado intervencionista, atente-se para a leitura do art. 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado

¹¹ 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 construídas sobre as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

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

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”.

Diante dos estudos ora empreendidos, conclui-se que o Estado atual não se ausenta da atividade econômica, como no contexto do Estado liberal, mínimo ou ausenteísta. Tampouco caracteriza-se como intervencionista. Todavia, guarda características equidistantes a ambos os modelos. O Estado Democrático de Direito retratado no texto da vigente constituição é de essência regulatória, pois se apresenta como promotor do desenvolvimento econômico e é pautado pela busca do equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento humano. Para compreender essa promoção do desenvolvimento econômico, observem-se esses trechos escritos por Luís Armando Saboya Amora e Gina Vidal Marcílio Pompeu (2016, p. 11-12):

Iniciou-se inédito movimento constitucional, no qual os direitos fundamentais são criados não só a partir da realidade local, mas de contexto mundial, além de conferir nova abordagem aos direitos sociais. Estes passam a ser prioridade nas políticas públicas, e se atribui ao ente estatal papel garantidor, diferentemente do que outrora se percebe em relação ao Estado de Direito.

Essa evolução está intimamente ligada ao conceito de “desenvolvimento humano”, porquanto, para se desenvolver, o indivíduo depende de condições mínimas de subsistência, sem as quais não pode exercer sua dignidade de maneira efetiva. O crescimento passa a ser considerado a partir do desenvolvimento daqueles que fazem parte do processo produtivo, em relação de dependência.

Por outro lado, é impossível se pensar em desenvolvimento sem crescimento econômico, porquanto a mudança dos rumos do dinheiro arrecadado pressupõe arrecadação, e, se a economia for incapaz de produzir mais do que consome, torna-se impraticável a repartição dos excedentes (DINIZ, 2014, p. 55).

Dessa maneira, é importante reconhecer a função do crescimento econômico no desenvolvimento. Porém, imperioso perceber tais conceitos de maneira concomitante, pois somente com o crescimento econômico se poderá ter recursos para custear os gastos atinentes ao processo de desenvolvimento.

Outrossim, o crescimento econômico pressupõe a capacitação dos indivíduos para atuarem ativamente no processo produtivo, fato que lhes permite desenvolver práticas mercadológicas capazes de gerar receita. Ou seja, o crescimento econômico é diretamente influenciado pelo nível de desenvolvimento humano dos cidadãos, razão pela qual não pode prescindir deste.

Nota-se, por via de consequência, que o desenvolvimento de um Estado vai além do aspecto econômico e engloba o fortalecimento de capital humano por meio da concretização de direitos fundamentais. Por outro lado, para garantir o mínimo das condições dignas de existência (patamar mínimo civilizatório), é necessário o desenvolvimento das organizações econômicas. Devem possuir relação de equilíbrio, ao passo que, ao haver o alinhamento ou a equalização entre o capital humano e o crescimento econômico, o Estado poderá de forma

eficiente alcançar sua finalidade que é o desenvolvimento, em relação de parceria com os *stakeholders*¹². A consecução do desenvolvimento só será possível mediante a participação de todos os agentes sociais, ordenados pela ação regulatória do Estado.

Pode-se observar na prática a manifestação da atividade do Estado na imposição de determinados comportamentos junto aos mercados, através da criação de infraestruturas, instituição do quadro em que se realiza a atividade das empresas, controle da instalação e funcionamento de atividades econômicas e do controle na circulação e troca de produtos, além do fomento de empreendimentos de interesse à economia nacional (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2009, p. 475 - 476).

CONCLUSÃO

Consoante se viu, quem primeiro delineou o Estado da forma como se concebe na atualidade foi Maquiavel, no início do século XVI. A partir dessa concepção, sua disseminação ocorreu na Europa, a partir de então, o que levou muitos estudiosos a preconizar que o surgimento desse ente de direito público somente se deu a partir daí. Contudo, há quem considere que o Estado nasceu bem antes desse período.

Duas teorias que tratam da origem do Estado foram estudadas nesse trabalho, quais sejam, as Teorias Naturalista e Contratualista. É por meio delas que se pode refletir sobre o porquê da submissão do homem aos limites impostos pelo Estado, para assim se viver em sociedade. Com relação à Constituição, visitou-se a Escola Sociológica de Ferdinand Lassalle, e a Política de Carl Schmitt.

Nesse sentido, viu-se que há patente relação entre a Constituição escrita e as forças determinantes do poder. Verificou-se também que a constituição resulta da vontade política do povo. Estudou-se ainda a Escola Positivista de Kelsen, para quem a Constituição deve se restringir ao aspecto jurídico, devendo ser excetuadas todas as influências externas ao Direito, inobstante ter essa norma suprema origem social. Complementando, visitou-se Canotilho e a sua Constituição Dirigente, a qual representa a direção a ser tomada por aqueles que exercem o poder no Estado, e Hesse que defende o caráter de força normativa da Constituição, que não se restringe apenas a transcrever para um papel o quadro das forças de poder preponderantes no Estado, mas limita essa força para que não se sobreponha a todos os outros fatores que reproduzem a realidade.

¹² “*Stakeholders* são todos os indivíduos, grupos ou organizações que são afetados por ações que outros *stakeholders* adotam para resolver um determinado problema” (GRAY, 1989, p.5).

O ponto nevrálgico do trabalho é o tópico terceiro, onde se investigou, a partir do texto constitucional de 1988, o perfil de atuação do Estado brasileiro na economia. Qual seria então esse perfil - Estado Mínimo, o Interventor ou Regulador? A partir da análise de todas as constituições brasileiras, é que os autores buscam responder a essa indagação, enfatizando a interpretação dos arts. 170 a 192 da vigente Constituição Federal, que compõem o Título VII, sob o título “Da Ordem Econômica e Financeira”. É nesses artigos que repousa a resposta da dúvida suscitada no presente texto, onde são abordados os parâmetros que norteiam as questões econômicas da sociedade. Por fim, são interpretados ainda outros artigos da Lei Maior que tangenciam no mesmo sentido, incluindo-se o estudo das regras e princípios fundamentais, tais como a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa presentes nos incisos do art. 1º e no *caput* do art. 170.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, José Melo. *Lições de Direito Constitucional*. Vol. I. Lisboa: AAFDL, 2015.
- AMARAL, Maria Lucia, *A Forma da República: Uma introdução ao Estudo do Direito Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012.
- AMORA, L. A. S; POMPEU, G. V. M. O Populismo na América Latina e o Caminho da Servidão no Século XXI: A contribuição da teoria econômica de Friedrich von Hayek para a compatibilização entre crescimento econômico e desenvolvimento humano - *Prim@ Facie-Direito, História e Política*, 2016 - [periodicos.ufpb.br](http://www.periodicos.ufpb.br). Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/primafacie/article/view/28839/16135>. Acesso em 17 fev. 2019.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. Ed.: Saraiva, 13ª ed., 2009.
- ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Edipro (Série Clássicos), 1995.
- ARISTÓTELES. *A Política*. In “Os Pensadores”. São Paulo: Nova Cultural, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Econômico*. São Paulo: Celso Bastos, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. v. 7, São Paulo: Saraiva, 1990.
- BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. *Introdução do Curso de Teoria Geral do Estado e Ciências Políticas*. 1.ed. Campinas: Bookseller, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. A construção política do Estado. *Lua Nova* [online]. 2010, n.81, pp.117-146. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n81/a06n81.pdf> Acesso em: 20 fev. 2019.

BRITO, Miguel Nogueira de. *A Constituição Constituinte: ensaio sobre o poder de revisão da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

BRUE, Stanley L., GRANT, Randy R. *História do pensamento econômico*. 8ª ed., São Paulo: Cengage Learning, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*, 2ª ed, Coimbra, Coimbra Ed., 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, P. J. da R. A Intervenção do Estado na Economia e a Imunidade Recíproca. In: Pompeu, G. M. (org.). *Estado, Constituição e Economia*. Fortaleza: Fundação Edson Queiroz: Universidade de Fortaleza, 2008.

CÍCERO, Marco Túlio. *Da República*, 51 AC. Trad.: Nelson Jahr Garcia. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/darepublica.html>. Acesso em: 19 jan. 2019.

CÍCERO, Marco Túlio. *Dos Deveres*. Trad: Alex Marins. São Paulo: Martin Claret: 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32ª ed. São Paulo; Saraiva, 2013.

FONSECA, João Leopoldino da. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

GRAY, Barbara. *Collaborating: finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

GUERRA, Sérgio. In Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. GUERRA, Sérgio. (Org.) *Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar*. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. Tradução de Renato Janine Ribeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2002.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução: Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª ed. Tradução de João Batista Machado. Coimbra: Armênio Armado Editor. 1984.

KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *John Locke e o Individualismo Liberal*. In Os Clássicos da Política. Organizador: Francisco C. Weffort. São Paulo: 1991.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. Tradução: Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo*. De onde vem, para onde vai? In: ABDALA JÚNIOR, Benjamin; ALEXANDRE, Isabel Maria Macedo (Orgs.). São Paulo: Senac. 2001.

OLIVEIRA, V. K de M. A Intervenção do Estado na Economia. In: Pompeu, G. M. (org.). *Estado, Constituição e Economia*. Fortaleza: Fundação Edson Queiroz: Universidade de Fortaleza, 2008.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. *A omissão legislativa inconstitucional e a responsabilidade do Estado Legislador*. São Paulo: Saraiva, 2007.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*, 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, [S.l.], n. 2, p. 49-67, dez. 2001. ISSN 1677-1419. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/29>. Acesso em: 23 mar. 2019.

ROTH, André Noel. O Direito em crise: fim do Estado moderno. In: FARIA, José Eduardo. (Org.). *Direito e globalização econômica*. São Paulo: Malheiros, 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002.

SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. Ed.: Método, São Paulo, 2003.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.