

**O Constitucionalismo Econômico:
A Constituição Econômica brasileira
no documento promulgado em 05 de outubro de 1988**

Ana Paula Scudeler Vedovello*

Resumo: Este artigo trata das relações entre Direito e Economia, da evolução do constitucionalismo econômico e da ordem econômica na constituição brasileira de 1988.

Palavras-chave: Direito; Economia; constitucionalismo econômico; Constituição do Brasil.

Abstract: This paper discusses the relationship between law and economics, the evolution of economic constitutionalism and economic order in the Brazilian constitution of 1988.

Key-words: Law, Economics, economic constitutionalism, Constitution of Brazil.

O Direito é um instrumento da política.

Há um nexo de causalidade entre a ciência jurídica, a política e a economia, tendo como fundamento o ambiente social. Percebe-se que quanto mais observamos a ingerência da economia na vida das pessoas, mais é exigida a presença do Direito, em vista do aumento de interesse aos bens econômicos e da necessidade natural resultante da regulamentação de tais interesses.

Esta pesquisa, quanto a esse conceito, se originaria, portanto, das necessidades humanas. Vale lembrarmos que essas necessidades são ilimitadas, independentemente de qualquer apreciação moral ou sociológica a esse respeito, e, também, há o contrassenso de serem limitados os recursos de que se servem o homem.

Essa é uma preocupação antiga. Desde os últimos séculos o crescimento demográfico é analisado em paralelo com as possibilidades de recursos para o seu sustento, de modo a se entender se há ou não uma limitação ao próprio crescimento econômico em função dessa relação de dependência.

* Mestra em Direitos Difusos e Coletivos e Filosofia do Direito pela Universidade Metropolitana de Santos, e docente do curso de Direito da Univ. Cruzeiro do Sul.

Assim, de forma inicial, o conceito de economia envolveria essa constatação de que as necessidades humanas se expandem ilimitadamente, e que os recursos que utilizamos para tanto são finitos. É nesse momento que ocorre a união entre economia e direito, no sentido de que é preciso criar, a partir de um ordenamento jurídico, regras e padrões para a atividade econômica. Seria, então, a atividade econômica aquela que operacionaliza os mecanismos para a supressão das necessidades humanas.

A Economia, como ciência social, se aprofundaria nessas relações e nos fenômenos que se inserem no seu campo de estudo, que é a coletividade.

O fato de a economia possuir características próprias, mas a forma como se apresenta, não deixa de ser ademais uma expressão da maneira como são normatizados pelo ordenamento.

Da mesma maneira, os acontecimentos e interesses econômicos exercem influência na aplicação dessa legislação ou até mesmo na sua elaboração.

Enfim, o Direito, de forma simplista, deve ser um instrumento de realização de necessidades sociais. Nessa medida, os fatos da vida em sociedade devem, de uma forma ou de outra, ter consequências na regulação e normatização da economia. É uma dinâmica inerente às exigências da convivência entre as pessoas.

Esses dois elementos são hoje compreendidos através de um caráter constitucional, na medida em que existem variados estudos que procuram comprovar que é preciso um Sistema Econômico que alie justiça e harmonia social entre os fatores de produção.

Evolução do Constitucionalismo Econômico

Em meio aos séculos XVIII e XIX, o Constitucionalismo se desenvolveu em paralelo as Revoluções Liberais que determinaram o poder político para a burguesia europeia. As ideias eram liberais, e a grande consequência dessa difusão foi a implementação de um Estado mínimo que não interferisse no mercado. Estado esse que, de forma autônoma, se autorregularia através da atuação de seus agentes.

Assim, as Constituições da época eram textos que somente dispunham a respeito da estrutura básica do Estado e garantiam os direitos individuais dos cidadãos (vida, liberdade, segurança, propriedade), fazendo com que uma ingerência na dinâmica do mercado não pudesse ser vislumbrada.

Tais ideias liberais fundavam-se na livre circulação de riquezas, deixando ao Contrato Social a responsabilidade de ser o único instrumento hábil a gerar comércio e negociações econômicas, sempre na esfera privada. Acreditava-se que a liberalidade dos contratantes era suficiente para a manutenção do equilíbrio econômico.

O modelo de produção era o capitalista, em que o indivíduo vendia sua mão de obra ao detentor dos meios de produção. Era uma relação de desigualdades, na medida em que havia concentração de capital nas mãos de uma elite que não proporcionava a contraprestação pelo bem produzido de forma a equilibrar a relação entre o trabalho realizado e o rendimento proporcionado.

Os operários se organizaram, criaram sindicatos e se fortaleceram.

Assim, no início do século XX, em função de uma crise social capitalista, os ideais liberais foram se enfraquecendo, percebendo os cidadãos que aquela não ingerência estatal no mercado poderia causar uma ofensa à isonomia entre os indivíduos.

Diante dessa situação de desequilíbrio entre os sujeitos do mercado capitalista, a presença do Estado passou a ser questionada, no sentido de que seria necessária a sua inserção no comando dessas atividades econômicas, tentando suavizar os reflexos desastrosos daquela ideia liberal, a fim de proporcionar mais justiça social. É o Estado Social (Welfare State), que intervém, redistribuindo a produção de riquezas, estabelecendo os limites de atuação de poder econômico, proporcionando não só a isonomia formal aos cidadãos, mas sim a igualdade material.

Essa efetividade de tratamento igualitário se deu através da implementação dos direitos econômicos, tais como educação, assistência social, trabalho, previdência etc., bem como de limites à propriedade privada e ao contrato mercantil, buscando, pelo instrumento legal, uma finalidade social.

Deparamo-nos, dessa forma, com uma nova exigência legal, a de reorganização do ordenamento, de modo a legitimar essa nova configuração entre Estado, capital e mercado, pela inserção nas constituições a época de princípios e regras jurídicas, regulando constitucionalmente a atividade econômica, que é a chamada *ordem constitucional econômica*. Cite-se como exemplo a Constituição de Weimar, de 1919.

No Brasil, a Constituição de 1934 foi a precursora nesse sentido, prevendo a instituição dessa ordem econômica, que se mostra presente até os dias atuais pela Constituição Cidadã de 1988.

A ordem econômica na constituição brasileira de 1988

Com o processo de redemocratização brasileira, a ordem econômica e sua normatização se revelaram de extrema relevância, na medida em que procurou coesão com a afirmação dos direitos fundamentais pela busca de realização de fins sociais nas medidas estatais.

A Constituição de 1988 expressou um ordenamento econômico composto dual, já que referido diploma legal por vezes pontua o capitalismo liberal, bem como outras traz possibilidades de um dirigismo estatal.

Na verdade, a CF88 elenca princípios fundamentais que refletem sua orientação de sobrevalência da dignidade da pessoa humana, o que se coaduna com normatizações de cunho econômico.

Tendo esse paradigma democrático e social, princípios gerais da atividade econômica foram elencados, bem como políticas para os diferentes setores produtivos da comunidade, como, por exemplo, setor agrícola, industrial, fundiário, nos artigos 170 a 192. Conforme essa exposição, percebemos que se agregou aos princípios econômicos o *status* constitucional; princípios ora limitadores ou condicionadores do processo econômico, de forma a tentar coexistir harmonicamente fatores sociais e ideológicos, bem como momentos liberais ou de intervenção.

No artigo 172 se pontua que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, e incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

No artigo 173, impõe limites à atuação do Estado, determinando que a exploração direta da atividade econômica só será possível em virtude de imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, não podendo as empresas públicas e as sociedades de economia mista gozarem de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado, prevendo-se ainda que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que intente a dominação de mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

As funções de fiscalização, incentivo e planejamento pelo Estado estão dispostas no artigo 174, sendo de relevância fundamental para o setor público e de orientação para o setor privado.

Observa-se que, embora seja claro, na Constituição de 88, que o Estado possui uma economia descentralizada, ou seja, não há um modelo diretamente intervencionista, ao mesmo tempo há a previsão, através da enumeração dos princípios, de regulação deste no aspecto econômico, fiscalizando e planejando as diversas atividades do mercado.

No artigo 175, a Constituição Federal enuncia sobre a relação Estado e cidadão ainda no aspecto econômico. Diz que é competência do Poder Público, de acordo com os ditames da lei, a prestação de serviços públicos. Essa prestação pode se dar de forma direta ou então, através de licitação, sob o regime de concessão ou permissão. Pormenores como fiscalização, características do contrato, regime das empresas licitantes e política de tarifas também devem estar previstas em lei.

No artigo 176 trata a Constituição sobre a possibilidade de monopólios no Brasil. Primeiramente define que as jazidas, os demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica pertencem a União, e que, em se tratando de possibilidade de exploração, são considerados de propriedade diferente do solo.

No artigo 177 se elencam também como propriedade da União: a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas; o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzido no Brasil, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem (a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radiosótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob permissão).

Em relação à possibilidade de tratamento jurídico diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, diz o artigo 179 que esse tem como finalidade o incentivo ao seu desenvolvimento. A política de incentivo é pontuada no artigo 180, onde se prescreve que a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios

deverão promover e incentivar o turismo como elemento de melhorias sociais e econômicas.

O Poder Público municipal, responsável pela política urbana, de acordo com as diretrizes fixadas em lei, tem como obrigação ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da comunidade e assegurar o bem estar dos cidadãos, de acordo com o artigo 182.

Ainda quanto a esse tema, o pontua artigo 183 que o usucapião urbano deve ter como requisitos para a aquisição do domínio: área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, tendo como fim a moradia, e não havendo outro imóvel urbano ou rural.

Os artigos de 184 a 191 dispõem sobre a política agrícola, fundiária e reforma agrária.

No artigo 184 se prevê que compete à União desapropriar imóveis rurais, para fins de reforma agrária, caso não estejam cumprindo sua função social (quando constatado que há interesse social), e devendo haver indenização prévia e justa em títulos da dívida agrária.

É estabelecido no artigo 185 que a função social é realizada quando se observa que na propriedade rural haja um aproveitamento racional e adequado da terra, utilizando-se dos recursos naturais disponíveis e preservando-se o meio ambiente, com atenção às orientações sobre relações de trabalho.

Sobre a política agrícola, no artigo 187, determina-se que deverá ser planejada e executada de acordo com os ditames legais, havendo atuação do setor de produção, bem como de produtores, trabalhadores rurais, setores de comercialização, armazenamento e de transportes.

No artigo 188 se prevê que a destinação dessas terras públicas e devolutas deve estar em compatibilidade com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

O artigo 189 apura que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela política de reforma agrária deverão, em caráter inegociável, receber títulos de domínio ou de concessão de uso, pelo período de dez anos.

Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, mas que o possui como seu, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, sendo uma área de terra não maior que cinquenta hectares, em zona rural, e a torne produtiva através de

seu trabalho e/ou de sua família, de acordo com o artigo 191, irá adquirir sua propriedade; ressalvando-se a proibição de usucapião de imóveis públicos.

O artigo 192, ao estabelecer as diretrizes sobre o sistema financeiro nacional, determina que este deve ser estruturado de modo a servir e auxiliar no desenvolvimento equilibrado do Brasil e, de forma geral, aos interesses da coletividade, incluindo as cooperativas de crédito.

A ideia de comprometimento social do Constitucionalismo Econômico norteou a Assembleia Constituinte de 1988 a gerar uma proteção especial dos direitos sociais: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância, assistência aos desamparados.

Tal enumeração ocorre logo nas primeiras disposições constitucionais.

Há também os Direitos dos Trabalhadores Urbanos e Rurais, mais precisamente no artigo 7º e seguintes, em que se possibilitam a liberdade de associação profissional ou sindical; o direito de greve; a participação dos trabalhadores, como sujeitos de direitos, nos órgãos públicos, em que haja discussão e conclusão a respeito de seus direitos; e o direito de eleição de um representante nas empresas que possuem mais de duzentos trabalhadores, com o objetivo de gerar consenso e entendimento com os empregadores.

A previsão também se revela nos artigos 192 a 232, em que a seguridade social e seus meandros são dispostos, bem como o relativo à educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, meio ambiente, família, criança e adolescente, idoso e índios.

No referido artigo 193 se reforçam os objetivos constitucionais através do trabalho, quais sejam, o bem estar e a justiça social, numa clara menção ao artigo 170, que dispõe acerca da valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, assegurando a todos uma justiça digna.

Essa passagem reitera a ideia de que a justiça social deve ser elemento norteador das relações, característica de uma visão mais conformada com as realidades de um mercado capitalista.

Por volta dos anos 90, numerosas reformas constitucionais se operacionalizaram na tentativa de promover efetivamente um Estado Social de Direito que coexistisse com um modelo neoliberal em um mundo de exigências globais,

diminuindo, assim, a participação do Estado na economia, proporcionando entrada de capital estrangeiro e realizando privatizações.

Tais Emendas Constitucionais são:

- Emenda Constitucional nº 6, de 1995: retirada do conceito de “empresa brasileira” e sua inclusão por “empresa constituída sob as leis brasileiras, que tenha sua sede e administração no País”.
- Emenda Constitucional nº 7, de 1995: maior liberdade aos meios de transporte estrangeiros. Na organização do transporte marítimo, a possibilidade carregamento de mercadorias na cabotagem e a navegação interior serão feitas por embarcações estrangeiras, ficando a cargo de determinação legal a ordenação quanto ao transporte internacional, sempre observando os acordos feitos pela União.
- Emenda Constitucional nº 9, de 1995: discorre sobre a exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, permitindo-se a União contratar empresas estatais ou privadas para a realização desses serviços.
- Emenda Constitucional nº 19, de 1998: a fim de proporcionar maior efetividade dos serviços, trata sobre a mudança de regime jurídico da empresa pública, sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, que realizem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.
- Emenda Constitucional nº 40, de 2003: declínio do intervencionismo estatal no sistema financeiro nacional pela revogação da limitação anual de juros reais.
- Emenda Constitucional nº 49, de 2006: a mitigação quanto ao monopólio estatal sobre a pesquisa, reprocessamento, industrialização e comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados. Observando que, em caso de radioisótopos, sua produção, comercialização e utilização se darão pela permissão.

Evidencia-se, assim, que a Constituição de 88 fez, na realidade, uma escolha mitigada, no sentido de que o ordenamento jurídico privilegia uma economia social, mais democrática, resguardando os valores fundamentais do indivíduo, seja oscilando

por medidas de caráter intervencionista, seja possibilitando espaço de liberdade de mercado.

Conclusão

Realizando, de forma resumida, uma análise dessa evolução constitucional, apura-se que a ideologia, quanto ao Estado mínimo – pela sua minimização de direitos –, promoveria a economia de mercado, uma vez que julgava que a mesma, pelos seus agentes econômicos, se manteria e seria capaz de proporcionar um equilíbrio na comunidade.

Assim, o instrumento legítimo seriam as Constituições liberais que teriam como conteúdo, basicamente, a delimitação estrutural estatal e a determinação de valores e princípios fundantes de garantia ao indivíduo, sem, portanto, estabelecer orientações de cunho econômico.

O resultado desse liberalismo exacerbado foi uma situação de desigualdade extrema na sociedade, na medida em que o sistema capitalista vislumbrava-se em muitas ocasiões excludente para aqueles que conseguiam, ou não, participar da dinâmica do mercado, ou então, se viam subjulgados pelo tratamento desigual dispensado à grande massa trabalhadora, que oferecia a mão de obra.

A partir de então, em decorrência dessa conjuntura social, agravada pela situação de pós-guerra, uma nova concepção começou a se visualizar, de modo que a presença de um Estado coordenador começou a ser questionada; se fazendo necessária a presença de um Estado que garantisse uma certa isonomia formal entre os sujeitos do mercado, sendo, ademais, um instrumento de proporcionalidade na mecânica capitalista.

Essa situação paritária entre os agentes econômicos se deu, primeiramente, através do elenco de regras e princípios legais que dispunham a respeito da relação entre o Estado e os agentes econômicos, que se denominam ordem constitucional econômica.

Em termos de marcos histórico, os exemplos de modelo constitucionalista econômico são a Constituição Weimar, em 1919, e a Constituição Mexicana, de 1917. No Brasil, esse processo de modelo econômico constitucionalista se iniciou a partir de 1934, e, foi em 1988, através da reiteração da necessidade de intervenção no

mercado por meio de valores basilares dos direitos fundamentais, bem como da definição de instituições, fórmulas, e prescrição de atuação de agentes públicos e privados, que houve a completude nessa regulação formal na Constituição cidadã. Vale lembrar que, na elaboração da Constituição de 1967, houve o estabelecimento dos parâmetros de um Estado centralizado, nacional e planejador, na medida em que tentava equilibrar a relação de produção capitalista.

Conclui-se que a Constituição de 1988 prestigia um modelo de Constitucionalismo Econômico democrático que consegue coadunar direitos fundamentais da pessoa humana às regulações estatais, refletindo, portanto, o papel elementar da economia de fator de promoção de bem estar social.

Bibliografia:

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Unb, 1998.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Alamedina, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman S. *Direito Constitucional Econômico: Uma releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988*. São Paulo: Minha Editora, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1995.