

INTERVENÇÃO E REGULAÇÃO DO ESTADO

Prof. Dr. Paulo Márcio Cruz¹

RESUMO: Este artigo tem como objetivo principal a conceituação e caracterização da intervenção e regulação do Estado em seus diversos aspectos, como o econômicos, o social e o cultural. O que o justifica é a importância de se trabalhar cientificamente a participação do Estado em atividades que, tradicionalmente, eram a ele interditas. O tema está delimitado pela intenção de elaborar uma intensa revisão no Direito e na doutrina nacionais e estrangeiras.

PALAVRAS CHAVE: Estado, Intervenção, Regulação, Constituição, Ordem Econômica.

I - INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado como produto das teorias do Século XX representa um movimento de fundamental importância na Teoria Constitucional e na Ciência Política, principalmente por ter mudado a concepção original de Poder estabelecida pelo Liberalismo.

Quem propôs a intervenção do Estado não foi o proletariado. Foi, isso sim, a própria burguesia, reformada e mais flexível após a Revolução Russa, de 1917, e com a crise econômica das décadas de 20 e 30 do Século XX.

O alcance e a repercussão da intervenção do Estado tolheram processos revolucionários, colapsos institucionais, conflitos desestabilizadores e rupturas políticas de toda ordem. Enfim, esta proposta representou – e representa – um

¹ Doutor em Direito do Estado e Mestre em Instituições Jurídico-políticas pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor responsável por disciplina do Mestrado em Direito das Faculdades Curitiba.

formidável mecanismo de ajuste social para preservar, pelo menos, o caráter concentrador e elitista do Estado Liberal clássico. Mesmo assim, Streck e Bolzan de Moraes ressaltam que *“contudo, o primado básico do Estado Liberal se mantém, a despeito do Estado ter-se transformado em Intervencionista, qual seja: a separação entre os trabalhadores e os meios de produção, gerando mais valia, de apropriação privada pelos detentores do capital.”*²

De qualquer forma, o surgimento e consolidação da intervenção do Estado representaram um grande avanço nas relações sociais e para a justiça social. Não superou o Estado Liberal burguês, mas deixou-o com outra feição. Como escreve Canotilho, foi *“uma evolução na compreensão das relações entre Estado de Direito e Estado Social que se pode detectar naqueles autores que procuram interpretar as novas realidades do Estado intervencionista mediante a afinação do sistema conceitual liberal.”*³

A intervenção do Estado é o principal emblema da crise na qual se viu envolvido o modelo liberal clássico e que perdura, em alguns países ocidentais, até hoje.

A sua crise, provavelmente, representou e representa os primeiros passos para a concepção de uma nova forma de organização político-jurídica para a Sociedade pós contemporânea, diferente do Estado. Não será mais o Estado. Será outro modelo que representará a superação democrática do Estado.

A intervenção do Estado é resultado, portanto, de uma doutrina que representou a reação contra o liberalismo ortodoxo e que passou a admitir a participação direta e efetiva dos órgãos estatais para a efetivação de políticas econômicas e sociais destinadas a garantir iguais oportunidades a todos os cidadãos, tendo sofrido muitas variações durante os três últimos quartos do Século XX.

² STRECK, Lênio Luiz & Moraes, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria geral do estado**. p. 65

³ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. p. 393.

A crescente importância dada ao Estado Social de Direito no sentido de sua capacidade de intervenção nas questões econômicas, sociais e culturais não representaram qualquer tipo de contradição teórica. A tese da incompatibilidade entre Estado de Direito e Estado Social – ou de Bem-Estar -, defendida por doutrinadores que se contrapunham a Heller acabou superada.

Num primeiro momento, a evolução nas discussões doutrinárias sobre as relações entre Estado de Direito e Estado Social pode ser observada em autores que procuraram justificar a intervenção do Estado como uma forma de atualização do Estado Liberal. O caminho percorrido foi aquele que passou a defender que a regulação e intervenção e do Estado eram adequadas enquanto representassem a prestação de serviços públicos essenciais e a manutenção de empresas públicas destinadas a movimentar a engrenagem capitalista e a fortalecer o mercado.

Nessa linha de pensamento e considerando que o indivíduo ficaria dependente das prestações do Estado, o problema principal seria garantir que o Estado não passasse para uma posição arbitrária na gestão dos serviços sociais e na sua intervenção na economia. Foi assim que as teses da reserva legal e o regime democrático passaram a ser essenciais ao controle da atividade estatal.

Dessa posição derivou aquela mais avançada, que considerou o Estado Social de Direito – ou o Estado de Bem-Estar de Direito -, uma posição adequada para as sociedades complexas que surgiam. Estas sociedades passaram a exigir uma crescente intervenção do Estado. A idéia de que um mínimo de Estado corresponderia a um máximo de liberdade restou ultrapassada ou superada. Bonavides afirma que “*sem Estado social e sem Constituição, não há como criar a ordem econômica e social de uma democracia pluralista, mormente na sociedade de massa do século XX*”⁴.

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. p. 225.

A partir desse ponto de inflexão teórica, o Estado de Bem-Estar, interventivo, passou a representar mais convenientemente o Estado de Direito, já que o conceito de liberdade deixou de ser vinculado à propriedade e à individualidade a qualquer custo, e passou a estar intimamente ligado à condição social do indivíduo. Não seriam livres os homens que não tivessem as mínimas possibilidades sociais.

Houve uma espécie de substituição no conceito de liberdade, com a propriedade sendo substituída pelo Bem-Estar como condição para que o indivíduo fosse livre.

Neste sentido, pode-se utilizar um conceito de Estado que alie bem-estar e Democracia como síntese para a tese da intervenção estatal. Canotilho escreve que *“aponta-se para um equilíbrio entre os dois conceitos – Estado de Direito e Estado Social -, pois a liberdade é inconcebível sem um elevado grau de solidariedade e de igualdade social, e, por outro lado, o progresso social, o desenvolvimento econômico e a proteção das classes mais desfavorecidas deve fundar-se no respeito pelo Estado de direito constitucional.”*⁵

Desde o surgimento do Estado Constitucional, os objetivos fundamentais dos textos constitucionais tem sido a regulação do poder político e a garantia da liberdade dos cidadãos frente a este poder. Não foi, portanto, até época relativamente recente, a finalidade expressa das constituições prever a intervenção do Estado, com detalhes, na ordem econômica estabelecida para a Sociedade. Bonavides aduz, referindo-se àquelas cartas políticas, que *“sua essência há de esgotar-se numa missão de inteiro alheamento e ausência de intervenção no econômico e no social”*⁶.

Apesar deste fato, sempre existiu uma estreita relação entre a intervenção estatal via previsão constitucional e o sistema econômico de cada momento, mesmo que tal relação não estivesse explicitamente no texto da Constituição.

⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. p. 394.

⁶ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. p. 41.

Só no começo do Século XX as constituições começaram a prever a intervenção, com alguma intensidade, em aspectos relevantes da vida econômica. A partir de 1936, a teoria do inglês John Maynard Keynes, exposta na obra **Teoria da moeda e do emprego**, passa a representar o seu grande impulso doutrinário. Segundo Mukai, o pensamento de Keynes “*introduz na Ciência Econômica a idéia revolucionária (então), da necessidade de uma intervenção mais ou menos permanente dos poderes públicos na economia.*”⁷

Entretanto, deve-se observar que já muito antes o constitucionalismo supunha conseqüências na ordem econômica, mesmo que não fosse propriamente algum tipo de intervenção.

Não se deve ignorar que a construção do Estado Constitucional, na América e na Europa foi, em grande parte, protagonizada por setores sociais interessados em romper com as rígidas estruturas do Antigo Regime, que dificultavam ou impediam a livre circulação e disposição de bens e o livre exercício de profissões e ofícios.

Estes setores sociais – normalmente conhecidos como *burguesia*, ou classe burguesa - encontravam sua base econômica no comércio, na indústria e no exercício de profissões liberais. Com base nisto, era natural que suas principais aspirações fossem a garantia da propriedade, a eliminação das barreiras que dificultavam o desenvolvimento do comércio e da indústria e o fim da Sociedade dominada por uma nobreza improdutiva e parasita, como já foi visto quando tratou-se do Liberalismo.

Todas estas aspirações conduziam a um modelo econômico que deixasse o indivíduo com liberdade para relacionar-se economicamente com os demais e que lhe permitisse definir, sem a interferência do Estado, quais eram seus interesses, como anota Ricardo Vélez Rodrigues, em sua obra **A Democracia Liberal segundo Alexis de Tocqueville**⁸.

⁷ MUKAI, Toshio. **Participação do estado na atividade econômica**. p. 15.

⁸ VÉLEZ RODRIGUES, Ricardo. **A Democracia Liberal segundo Alexis de Tocqueville**. p. 122.

Estas aspirações estavam refletidas, em parte, nos textos do constitucionalismo precursor. A *Declaração da Independência* dos Estados Unidos da América tem, como um de seus argumentos, a injustificada atuação do Rei da Inglaterra no sentido de cortar o comércio de suas colônias na América do Norte com as outras nações e estabelecer tributos sem o consentimento dos cidadãos destas colônias. A *Declaração de Direitos* de 1789 consagrou a propriedade como direito inviolável e sagrado, considerando-a um “Direito Natural e imprescritível do homem”.

Esta mesma *Declaração de Direitos* pretendeu garantir, para a burguesia daquela época – e de todas as épocas –, que uma cobrança de tributos só poderia ser legítima, caso os cidadãos admitissem sua necessidade, vigiassem seu emprego e determinassem sua alíquota, a forma de sua arrecadação e a sua duração.

A transformação econômica que possibilitou a transição do Antigo Regime ao sistema de livre comércio, típico da economia liberal, foi levada a efeito, principalmente, através de leis aprovadas pelos parlamentos ou por decretos governamentais. A abolição dos privilégios feudais pela assembleia constituinte francesa na noite de 4 de agosto de 1789 ou em constituições do início do Século XIX são marcas recorrentes.

Sobre este fato, Geraldo Vidigal escreve que “*na Constituição brasileira de 1824, os incisos XXII e XXVI do art. 179 asseguravam o direito de propriedade ‘em toda sua plenitude’, a liberdade do trabalho, indústria, comércio, a propriedade das invenções. Nenhum outro dispositivo na Constituição, revelava preocupações com a atividade econômica.*”⁹

Além destas questões, as constituições do Século XIX não pretendiam regular outras instituições básicas da economia nem previam a intervenção do Estado na vida econômica. Como as outras constituições de sua época, no Brasil, “a Constituição imperial exprimia, dessa forma, o clima típico do liberalismo que dominava o

⁹ VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria geral do direito econômico.** p. 22.

pensamento mundial no alvorecer do século XIX.”¹⁰ Esta situação de ignorância constitucional se prolongou até após a Primeira Guerra Mundial.

II - DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO

O desenvolvimento econômico e o processo de industrialização observados ao longo do Século XIX, na Europa e nos Estados Unidos, tornaram evidente a necessidade de intervenção dos poderes públicos nos domínios econômico e social, apesar da ausência de previsões constitucionais neste sentido. Como muito bem assinalam Streck e Bolzan de Moraes¹¹ quando abordam o surgimento do intervencionismo estatal,

Evidentemente que isto trouxe reflexos que se expressaram nos movimentos socialistas e em uma mudança de atitude por parte do poder público, que vai se expressar em ações interventivas sobre e no domínio econômico, bem como em práticas até então tidas como próprias da iniciativa privada, o que se dá por uma lado para mitigar as consequências nefastas e por outro para garantir a continuidade do mercado ameaçado pelo capitalismo financeiro ...”

A industrialização deu lugar ao aparecimento de amplos setores sociais que reclamavam melhores condições de vida, cuja atuação conduziu a conflitos sociais cada vez mais intensos. A expansão da indústria, por outro lado, só era possível com o Estado providenciando políticas de criação de infra-estruturas e de estímulo econômico. Isto tudo junto com a concentração da atividade industrial e a criação de

¹⁰ VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria geral do direito econômico**. p. 22.

¹¹ STRECK, Lênio Luiz & MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria geral do estado**. p. 59.

monopólios, o que dificultava, muitas vezes, o bom funcionamento do mercado, tornando inexorável a intervenção e regulação¹² do Estado.

A intervenção do Estado, ao longo do Século XIX, foi levada a cabo, em que pese a falta de previsões constitucionais, através da atividade legislativa, principalmente nos países industrializados, com uma atividade que cobria os mais diversos âmbitos da vida econômica.

Assim, a regulação das condições de trabalho nas fábricas, com a primeira lei neste sentido tendo sido a *Lei de Saúde e Moralidade para regular o trabalho infantil nas fábricas de algodão*, na Inglaterra, em 1802, do *Horário de Trabalho*, estabelecido na França, em 1848, em doze horas diárias, o do *Seguro de Doença Para os Trabalhadores*, na Alemanha, em 1883, são bons exemplos disto¹³. Por outro lado, a atividade estatal de promoção de setores da economia, como ferrovias, comunicações telegráficas, entre outros, foi muito intensa em todos os países europeus.

Tratava-se, porém, como se viu, de medidas legislativas e governamentais, sujeitas ao humor do momento político e sem garantia de permanência. Além disto, cobriam somente aspectos parciais da vida e das relações econômicas.

A intervenção do Estado nos domínios econômico, social e cultural prevista nas constituições do Século XX corresponde a um movimento principalmente programático. É como escreve Bonavides: “*a ordem econômica e social durante a primeira fase de aceitação positiva do princípio do Estado social nas Constituições do Século XX corresponde em grande parte a uma pauta programática.*”¹⁴

As demandas sociais e o fortalecimento das organizações dos setores sociais mais desfavorecidos, representados pelos partidos trabalhistas, socialistas e comunistas, alavancaram, após a I Guerra Mundial, o movimento pela efetiva

¹² Neste contexto, a categoria Intervenção significa o controle pelo governo, em graus variados, da ordem econômica, através de atuação na produção, distribuição ou comercialização de matérias primas e de bens. Já a categoria Regulação, tem sentido de fornecer à Sociedade, através do Estado, regras que regulem as relações privadas, evitando desequilíbrios nas questões econômicas.

¹³ NANTES PEREZ, Juan. **Intervención estatal y economia**. p. 146.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. p. 226.

constitucionalização de previsões interventivas do Estado na vida econômica e social. Como ensina Canotilho, “a via é insistir não na defesa do *livre desenvolvimento da personalidade*, ancorado na propriedade, contra as intervenções estaduais, mas definir os contornos do *livre desenvolvimento da personalidade*, assente nas próprias prestações estaduais.”¹⁵

As constituições mexicana de 1917 e a alemã de Weimar de 1919, esta última fruto do acordo entre partidos políticos de classes médias e partidos trabalhistas, foram as primeiras a prever, de modo expresso, a intervenção do Estado nos domínios social e econômico.¹⁶ Também a Constituição brasileira de 1934, que teve vida curta, tendo sido revogada em 1937, seguindo esta tendência, estabelecia amplas disposições que possibilitavam a intervenção estatal¹⁷.

Foi nesta época que se forjou a expressão *Estado Social*, por inspiração, como já assinalado no início deste capítulo, do jurista alemão Hermann Heller¹⁸, como indicativo de um modelo de intervenção pública que garantia não só a liberdade, mas também uma adequada condição social e econômica aos cidadãos.

Esta tendência do constitucionalismo fez-se ainda mais evidente depois da II Guerra Mundial. “É a *idéia de Welfare State* que se comporá efetivamente no pós-45, onde o aspecto promocional passa a integrar definitivamente o vocabulário político do século XX”¹⁹, como assinala Bolzan de Moraes.

As constituições aprovadas no segundo pós guerra passaram a admitir, expressamente, um relevante papel do Estado na configuração da ordem econômica e social. É como assinala Toshio Mukai, ao escrever que “a *inserção do Estado Social no Estado de Direito* traduz um tempo que impõe ao Estado contemporâneo sua

¹⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. p. 393.

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. p. 227.

¹⁷ PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo** p.43 e seguintes.

¹⁸ Sugere-se a leitura de HELLER, Hermann. **Teria do estado**. Trad. Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968, 397p.

¹⁹ MORAIS, José Luiz Bolzan. **A idéia de direito social – o pluralismo jurídico de Georges Gurvetich**. p. 33

ingerência no domínio particular, isto é, no todo social. E isto fica claro se examinarmos algumas das mais expressivas constituições contemporâneas, como a da França de 1958 e a da Itália de 1947."²⁰

Assim, o preâmbulo da Constituição Francesa de 1946 contém uma ampla proclamação sobre as tarefas econômicas e sociais que o Estado deve desenvolver. A Lei Fundamental de Bonn, de 1949, proclama a Alemanha como um Estado federal, democrático e *social*. A Constituição Italiana de 1948 dedica todo um título às “relações econômicas”.

A partir deste momento, a inclusão de cláusulas nos documentos constitucionais dedicadas a prever a ação interventora do Estado nos mais diversos aspectos da vida econômica e social converteu-se numa característica comum a muitos os países. Estas cláusulas concentram-se, principalmente, na regulação das relações entre os indivíduos. O exemplo mais atual é o dos códigos do consumidor, destinados a regular as relações privadas de consumo.

Deve-se anotar que regulação e intervenção²¹ são categorias diferentes. A intervenção dos poderes públicos como agentes econômicos, produzindo ou comercializando, diretamente, insumos e bens ou prestando serviços típicos da iniciativa privada é que caracteriza a intervenção do Estado na economia. Regular ou regulação é outra coisa, bem distinta.

III – ESTADO E REGULAÇÃO CONTRATUAL

²⁰ MUKAI, Toshio. **Participação do estado na atividade econômica**. p.10.

²¹ Regular, é sujeitar a regras, dirigir, regradar. Significa também estabelecer regras para determinadas atividades.

Intervir é vir a tomar parte. Significa ser ou estar presente através de uma atividade. Não só estabelece regras, mas também participa como sujeito à regulação.

A autonomia da vontade, o consensualismo, a força obrigatória dos pactos, o efeito relativo dos contratos e a boa-fé são os principais fundamentos da teoria clássica contratual.

A forma típica de relação jurídica entre privados, com o advento, principalmente, do Estado Constitucional, passou a ser o contrato, como acordo de vontade autônoma e de livre expressão do indivíduo. Tanto é assim, que Georges Burdeau, em seu **O Liberalismo**, destaca que

*se o liberalismo exige que a leis sejam pouco numerosas e absolutamente gerais, é pelo menos sobre elas que ele faz assentar a ordem social e a segurança dos cidadãos. Ora, por uma inversão que não deixa de ser sintomática, o Estado liberal viu-se levado a presidir uma civilização do contrato. Mais do que isso, comprazeu-se em conferir ao contrato autoridade de lei.*²²

A liberdade contratual, durante o Estado Moderno, transformou-se numa das categorias fundamentais da autodeterminação do cidadão. “*A autonomia da vontade dos contratantes conduz assim a reconhecer ao indivíduo o poder de criar ele próprio, diretamente, a substância do direito.*”²³

Apesar disto, é evidente que nem todos os indivíduos encontram-se em situação de igualdade na hora de firmar um contrato. A desigual repartição de meios e capacidades coloca, em muitas ocasiões, um dos contratantes dependente do outro, já que a necessidade obriga, muitas vezes, a aceitação acordos desvantajosos ou com cláusulas claramente desfavoráveis para uma das partes. Como escreve Rogério Donnini, “*o Liberalismo do século XIX fez do contrato o mais importante dos negócios*

²² BURDEAU, Georges. **O liberalismo**. p. 125

²³ BURDEAU, Georges. **O liberalismo**. p. 125

jurídicos realizados entre pessoas, vinculando as partes juridicamente, mas nem sempre de forma equânime, justa e ética."²⁴

Essa limitação ao princípio da autonomia da vontade ocorreu pela interferência do Direito Público sobre o Privado. Isto tornou-se evidente, principalmente, em determinadas relações que passaram a afetar grandes setores da população, quando um grande número de pessoas, com poucos meios econômicos, dependem, para sua subsistência ou para assegurar condições decentes de vida, de acordos celebrados com os donos ou administradores das fontes de riqueza.

A relação existente entre particulares, que continua sendo regulada pelos Código Civil e Comercial, passou a exigir o que se convencionou chamar de justiça comutativa. Principalmente nas relações de emprego doméstico e com os trabalhadores eventuais em sua relação com os empresários, entre outros muitos exemplos²⁵.

Dadas as condições de desigualdade entre as partes contratantes nestes tipos de relações, como mostra o retrospecto histórico, a absoluta liberdade contratual conduz, inevitavelmente, a abusos cometidos contra as partes mais fracas, com as conseqüentes tensões e conflitos sociais²⁶. Por isto, *a autonomia privada, diante do rigor excessivo do princípio da força obrigatória dos pactos, no final do século XIX e início do século XX, foi contida pela interferência do Estado nas relações contratuais, fato esse que já havia se iniciado antes, com a Revolução Industrial.*"²⁷ Em muitos países começava a ser restringida a liberdade de contratação com a proibição de cláusulas abusivas ou impondo cláusulas obrigatórias ou não derogáveis.

²⁴ VIANA, Rui Geraldo Camargo & NERY, Rosa Maria de Andrade *et alii*. **Temas atuais de direito civil na constituição federal**. p. 70.

²⁵ CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. p. 178.

²⁶ VIANA, Rui Geraldo Camargo & NERY, Rosa Maria de Andrade *et alii*. **Temas atuais de direito civil na constituição federal**. p. 73

²⁷ VIANA, Rui Geraldo Camargo & NERY, Rosa Maria de Andrade *et alii*. **Temas atuais de direito civil na constituição federal**. p. 71.

Os ordenamentos jurídicos da maioria dos países europeus e alguns americanos passaram a estabelecer conteúdos indisponíveis para a contratação de trabalhadores, de modo a garantir aqueles direitos de caráter irrenunciável. Mas tal técnica se estendeu a outros setores de contratação. Em alguns países, as leis passaram a regular os mais diversos tipos de contratos, sempre procurando garantir à suposta parte mais frágil da relação contratual o caráter comutativo, de modo a atingir a dita justiça contratual. Nos contratos de arrendamento, por exemplo, ficou garantida a sua renovação automática, evitando que fosse rescindido a qualquer momento pela livre vontade do proprietário.

Principalmente por conta das lutas operárias travadas desde o final do Século anterior, no Século XX os ordenamentos jurídicos passaram a regular a proteção do consumidor, introduzindo notáveis restrições à liberdade contratual no que se refere à garantia de qualidade dos produtos comercializados.

Os textos constitucionais, principalmente depois da II Guerra Mundial, passaram a prever, expressamente, tal regulação por parte do Estado, habilitando os poderes públicos para desenvolver políticas de regulação protetoras de determinados setores sociais, o que implicou em autorizar estes poderes a restringir a capacidade autônoma dos cidadãos, impondo cláusulas obrigatórias em determinados contratos ou proibindo determinados acordos. Como escreve Dallari, *“assumindo amplamente o encargo de assegurar a prestação dos serviços fundamentais a todos os indivíduos, o Estado vai ampliando sua esfera de ação.”*²⁸

São de fundamental importância, para se entender esta tendência, as cláusulas sociais das constituições, que não são meras proclamações retóricas, já que equivalem a autênticas autorizações constitucionais, aos poderes públicos, para intervir – e também regular - na vida social. Estas cláusulas sociais, pois, têm especial

²⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. p. 237.

significado, mesmo que não tenham aplicabilidade prática imediata, posto que representam possibilidades de políticas públicas de intervenção.

Desta forma, quando a Constituição brasileira de 1988 estabelece, no artigo 5º, inciso XXXII, que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”²⁹, e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu artigo 48, estabelece um prazo de cento e vinte dias, após a promulgação da Constituição, para a elaboração desta lei³⁰, não está tratando de meros enunciados teóricos, mas sim a legitimação e justificação da ação dos poderes do Estado, possibilitando que estes levem a cabo uma atuação reguladora, mesmo às custas da restrição da liberdade de contratação em algumas matérias. Como anota Brito Filomeno, “fica claro, portanto, que ao Estado incumbe promover as condições para que os produtos e serviços sejam colocados à disposição dos consumidores de maneira correta, adequada, honesta e segura, mesmo porque são bens da vida, faceta das mais importantes do bem comum, senão ele próprio, em última análise.”³¹

O Código de Defesa do Consumidor, na verdade, pode ser entendido como uma forma de “regulação liberal” da economia. A justificativa é simples: como ele se destina a regular a relação entre consumidores, aqueles que não podem consumir – os pobres - estão , praticamente, fora de sua área de abrangência, com sua regulação destinando-se a manter um “mercado limpo” para a atividade econômica liberal.

Excetuando-se a questão levantada no parágrafo anterior, as possibilidades de regulação estão unidas, nos textos do constitucionalismo social, ao reconhecimento e valorização de determinadas organizações, que ficam encarregadas, expressamente, da realização de acordos e negociações coletivas, com determinadas formas de acordo se convertendo em negociação coletiva. É

²⁹ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. p. 07.

³⁰ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. p. 120.

³¹ FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de teoria geral do estado e teoria política**. p. 150.

freqüente, neste aspecto, o reconhecimento do papel dos sindicatos, como está na Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 8º, inciso III, quando prevê o seguinte:

*“ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;”*³²

Em constituições estrangeiras atuais também é comum este reconhecimento, como na Espanhola, nos seus artigos 7 e 28, na Portuguesa, no artigo 57 e na Italiana, em seu artigo 39, por exemplo.

Algumas constituições, como a espanhola, chegam a garantir a força vinculante dos acordos e convenções coletivas, convertendo-os, deste modo, em normas vinculantes, respaldadas pelo Estado. São resultados de pactos entre sujeitos coletivos que se impõem à vontade autônoma individual.

Também passou a ser comum o reconhecimento do direito de greve para os trabalhadores, como está previsto, também, no artigo 9º da Constituição brasileira de 1988, com o seguinte teor: *“É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo sobre os interesses que devam por meio dele defender.”*³³

Em seguida, nos dois parágrafos deste mesmo artigo, a Constituição brasileira restringe este Direito, dizendo que ele não pode ser exercido quando se tratar de atividades essenciais, que deverão ser definidas em lei, nem com base em possíveis abusos.

IV – A INTERVENÇÃO ESTATAL E DIREITO DE PRESTAÇÃO

³² - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. p. 13.

³³ - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. p. 14.

O Estado Contemporâneo, principalmente aqueles conhecidos como “Estados de Bem-Estar”, tem como característica típica a crescente inclusão, nas constituições, não só de previsões de regulação estatal das relações contratuais, mas também de comandos aos poderes públicos para que passem a prover ou financiar uma série de prestações de serviços, em geral públicos e gratuitos, aos cidadãos.

A partir da implantação generalizada do Estado de Bem-Estar, multiplicaram-se as previsões de uma gama clara e inequívoca de intervenções do Estado no domínio social, pois ele mesmo passa a prestar serviços, diretamente à Sociedade, de modo a suprir carências não resolvidas pela iniciativa privada ou pela própria Sociedade.

A previsão de uma atuação estatal que consista em melhorar ou facilitar, diretamente, as condições de vida dos cidadãos, aparece já no Século XIX, em muitos países europeus, na legislação infra-constitucional. Esta tendência aparece já na Revolução de Paris, de 1848, e nos escritos do jurista alemão Lorenz von Stein, cujos escritos são considerados, por alguns estudiosos, conforme foi tratado no capítulo anterior, como um importante precedente do conceito contemporâneo de Estado Social.

No Século XIX, na maioria dos países europeus, foram criados, através de lei, serviços públicos e gratuitos, em determinadas áreas sociais, para as camadas menos favorecidas da população. A educação, a saúde e a seguridade passaram a fazer parte dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado.

A seguridade social, neste aspecto, teve papel de fundamental importância, por ser, entre as políticas sociais, a mais abrangente e capaz de atingir aqueles indivíduos mais necessitados. A legislação, ao longo dos séculos XIX e XX foi estabelecendo, inicialmente, sistemas mistos, com recursos dos trabalhadores, dos empresários e do Estado, e posteriormente sistemas bancados quase que totalmente pelo Estado.

A partir do fim da II Guerra Mundial, estas foram as tendências predominantes. Primeiro apareceram previstas na legislação e que depois foram incluídas na Constituição. As previsões constitucionais estenderam-se não só para áreas como a da educação, saúde e seguridade social, mas também para outras, como a da habitação e do abastecimento, para se ficar somente com alguns exemplos³⁴.

Muitos autores assinalam, entretanto, que o reconhecimento destes tipos de direitos esbarra em uma dificuldade notável, já que quando se trata de prestação de serviços públicos, sua efetividade depende de meios materiais para a sua realização, como assinalam Streck e Bolzan de Moraes³⁵.

Desta forma, caso as previsões constitucionais que contemplem os direitos à prestação de serviços públicos e gratuitos não sejam fruto da convicção da maioria da Sociedade e de seus governantes, a simples inscrição dos mesmos na Constituição pode ser apenas uma figura de retórica.

Por este motivo, as previsões constitucionais referentes aos direitos à prestação de serviços públicos são mais “frágeis” do que aqueles referentes aos direitos de liberdade ou aos direitos políticos, de mais fácil realização. Mas também não é correto considerar que o reconhecimento dos direitos de prestação de serviços públicos nas áreas sociais tenha esta mera dimensão retórica. Considerado isto, a intervenção do Estado no domínio social, prevista nas constituições contemporâneas, através da prestação de serviços públicos gratuitos, permite que se aponte o seguinte como suas conseqüências:

- a) Estas previsões têm um efeito interpretativo sobre as outras disposições constitucionais. Sem dúvida, pode-se interpretar que a previsão de direitos sociais na Constituição habilite, automaticamente, o Estado para a sua

³⁴ WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos para uma crítica do estado**. p.26.

³⁵ STRECK, Lênio Luiz & MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria geral do estado**. p. 133.

efetivação. Significa dizer, inclusive, que os poderes públicos podem impor limitações ou restrições a outros direitos para garantir a prestação de serviços sociais públicos constitucionalmente reconhecidos. Os direitos dos indivíduos e as competências dos poderes públicos devem ser interpretados, desta forma, a partir da perspectiva da solidariedade e não a partir de uma perspectiva meramente individualista;

- b) Em segundo lugar, as previsões constitucionais neste sentido supõem não só um mandamento ou estímulo, mas também um limite à ação dos poderes públicos. Com a Constituição garantindo ou reconhecendo a prestação de certos serviços públicos, o legislador infra-constitucional poderá adequar estes ditames às necessidades e disponibilidades do momento, mas não poderá, pela via ordinária, sem dúvida, suprimir ou anular os sistemas de prestação ou proteção que estão previstos no texto constitucional. Em alguns casos, como o da Constituição brasileira de 1988, *cláusulas pétreas* interditam determinadas partes do texto constitucional, destinados a garantir direitos à prestação de serviços sociais públicos à ação do Poder Constituinte Derivado³⁶.

O problema da previsão constitucional da prestação que se choca com a realidade orçamentária é mais visível nos países em desenvolvimento, como o Brasil. Há, na Constituição brasileira de 1988, várias previsões que determinam a prestação de serviços públicos e gratuitos, mas que esbarram na relação desequilibrada entre a possibilidade de oferta e a demanda por estes serviços, fruto de desperdício, corrupção e desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos.

³⁶ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, p. 55.

Um bom exemplo é a previsão constitucional brasileira sobre o dever do Estado em prover a Sociedade com serviços públicos na área da educação é o que está previsto no artigo 208 da Constituição de 1988, inciso I. Este dispositivo diz o seguinte:

*“O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;”*³⁷

Sabe-se, no entanto, que por muitos motivos, inclusive a falta de recursos públicos disponíveis, mandamentos constitucionais como este não cumpridos ou concretizados.

V – O DIREITO DE PROPRIEDADE E A INTERVENÇÃO E REGULAÇÃO ESTATAL

Principalmente no Estado Moderno, a evolução jurídica e ideológica do Direito de Propriedade tenderam a facilitá-lo e expandi-lo ao máximo . Inicialmente, sob influência das teses liberais mais ortodoxas, a propriedade aparecia como um direito “inviolável e sagrado”, concepção que servia de base e fundamento para a ordem social. Mais especificamente, um dos principais objetivos dos revolucionários do Século XVIII foi definir e reconstruir o Direito de Propriedade, livrando-o das vinculações e limitações que, no Antigo Regime, dificultavam seu livre uso e disponibilidade.

Já com a declaração de direitos de 1789, que proclama a Propriedade inviolável e sagrada, e com as constituições revolucionárias do mesmo período, já

³⁷ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. p. 104

eram admitidos certos limites e restrições ao Direito de Propriedade. Estes limites se baseavam, principalmente, na possibilidade de expropriação. Mas tratava-se de limitações submetidas a severos requisitos formais.

A partir do fim da Primeira Guerra Mundial e de seus efeitos na vida social, os países europeus, principalmente, passaram a subordinar o uso e gozo da propriedade ao interesse social. A grande maioria dos países passou a vincular o Direito de Propriedade com a sua respectiva função social.

A transformação do Estado em grande regulador do Direito de Propriedade, viabilizada primeiro através das leis e depois das constituições, resultou numa notável mudança em relação aos primórdios do Liberalismo. As necessidades sociais deram lugar a uma regulação da propriedade que se caracterizava pela relativização deste direito e sua subordinação à sua função social, a qual competiria servir como grande estímulo ao progresso material, mas sobretudo à valorização crescente do ser humano, num quadro em que o Homem exercita a sua criatividade para crescer como indivíduo e com a Sociedade³⁸.

A mudança na concepção de Propriedade é notável. Neste mister, é procedente a afirmação de Streck e Bolzan de Moraes: *“da propriedade com direito de pleno uso, gozo e disposição, passamos a uma exigência funcional da propriedade, sendo determinante sua utilização produtiva e não mais seu título formal.”*³⁹

As constituições passaram a configurar a propriedade como um direito já não só limitado - ou parcialmente restringido – pela lei, mas sim como um direito “delimitado” – ou definido – pelo legislador. Nos claros termos da Lei Fundamental de Bonn, em seu artigo 14, inciso 2, está previsto o seguinte: *“a propriedade obriga. O seu uso deve ao mesmo tempo servir para o bem-estar geral.”*⁴⁰ A Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 170, inciso III, ao prever que a ordem econômica,

³⁸ PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. p. 71.

³⁹ STRECK, Lênio Luiz & MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria geral do estado**. p. 64.

⁴⁰ ROGEIRO, Nuno. **A lei fundamental da república federal da alemanha**. p. 141.

fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, prevê a “*função social da propriedade*”;⁴¹.

Esta subordinação da propriedade à sua função social possui diversas manifestações. A primeira delas é a que causa mais impacto no mundo atual e reside na generalizada criação de limites ao uso e disponibilidade da propriedade, de modo a permitir que o todo social esteja entre os seus objetivos. Exemplo muito simples deste fato são as limitações impostas ao uso do solo, típicas do planejamento urbano contemporâneo.

Além do mais, o constitucionalismo social contemporâneo tem sido traduzido por uma maior possibilidade dos poderes públicos de dispor, em casos determinados, da propriedade dos cidadãos.

A teoria moderna sobre o Direito de Propriedade reconhecia a possibilidade de desapropriação, porém o limitava através de condições sempre muito rígidas, como a da existência de uma necessidade pública legalmente constatada e com a condição de uma indenização justa e prévia. Destas condições, uma, certamente, foi mantida, ou seja, a existência de uma base legal para a expropriação. Em outros aspectos, as mudanças são bastante perceptíveis, podendo-se enumerar as seguintes:

1 – Com o interesse público, que justificava a desapropriação junto com a utilidade pública, passou-se a admitir o “interesse social”, ou seja, que da desapropriação derivem vantagens sociais, mesmo que seu objetivo não seja atribuir os bens desapropriados ao uso público. A desapropriação pode ser instrumento, desta forma, para uma transferência de domínio entre particulares, como ocorre, por exemplo, nos planos de reforma agrária. Como escrevem Streck e Bolzan de Moraes,

⁴¹ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. p. 84.

“da propriedade privada dos meios de de produção passou a viger a função social da propriedade.”⁴²;

2 – No que se refere à indenização, a tendência foi o quase desaparecimento, da grande maioria das constituições, com o avanço das teses do Neo-liberalismo, da exigência de que seja “*prévia*”. Na Constituição Espanhola, está prevista apenas a indenização “*correspondente*”, em seu artigo 33, inciso III⁴³. Na Lei Fundamental de Bonn, o que está previsto é “*a indenização deve ser determinada através da ponderação justa dos interesses gerais e dos das pessoas afetadas.*”⁴⁴ Na Constituição brasileira de 1988, este instituto está previsto no artigo 182, parágrafo 3º, com a seguinte redação: “*as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.*”⁴⁵ Para a realidade social e política do Brasil, apesar de muitos avanços, a indenização prévia, justa e em dinheiro é previsão das mais importantes e pertinentes.

É importante ressaltar que a Constituição brasileira de 1988, de forma ainda mais favorável à função social da propriedade, faculta ao poder público municipal, em caso de não edificação ou subutilização, exigir do proprietário do solo urbano que promova seu adequado aproveitamento, sob pena , sucessivamente de:

“I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até

⁴² STRECK, Lênio Luiz & MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria geral do estado**. p. 65.

⁴³ LOPEZ GUERRA, Luis. **Constitución española**. p. 48.

⁴⁴ ROGEIRO, Nuno. **A lei fundamental da república federal da alemanha**. p. 141.

⁴⁵ **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. p. 87.

dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais."⁴⁶

A mudança no conceito de propriedade também se manifesta em outro aspecto: a regulação constitucional do sistema tributário. A doutrina clássica nesta matéria era a consagrada pela expressão *No taxation without authorization*. Atualmente este princípio mantêm-se nas constituições contemporâneas que, de modo geral, acolhem o princípio da previsibilidade legal dos tributos. O que deve ser realçado é que a característica marcante do constitucionalismo social, quanto ao sistema tributário, é que ele não é só um instrumento para subvencionar as atividades do Estado, mas também um de redistribuição da riqueza, já que os fundos públicos financiam a prestação de serviços sociais públicos que, comumente, favorecem os setores da Sociedade com menos condições econômicas. Isto supõe, também, a introdução da progressividade como princípio tributário, ou seja, que os tributos aumentam de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, de maneira que os mais ricos pagarem mais tributos, proporcionalmente, ao Estado.

A Constituição Brasileira de 1988 também contempla este princípio, prevendo, em seu artigo 145, parágrafo 1º., que *"sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte."*⁴⁷

De qualquer maneira, é importante considerar que a previsão da função social da propriedade nas constituições contemporâneas não significa seu desaparecimento. O constitucionalismo social, e isto deve ser destacado, reconhece

⁴⁶ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. p. 87.

⁴⁷ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. p. 70.

expressamente o Direito de Propriedade⁴⁸, que pode estar limitado, mas não radicalmente suprimido. O constitucionalismo social, note-se, tende a estender e distribuir a propriedade e não suprimi-la.

VI – A ECONOMIA COMO ATIVIDADE DO ESTADO

O Estado abstencionista liberal tinha por objetivo proteger três princípios essenciais: a igualdade perante a lei, a livre concorrência e o Direito de Propriedade.

Com as revoluções sociais na Europa, principalmente a soviética de 1917, a italiana de 1923 e a alemã de 1933, este Estado sofre mudanças em sua concepção. Além disso, o colapso econômico norte-americano de 1929 e a Segunda Guerra Mundial atingem a todos os países do ocidente.

Nessa época surgem as primeiras constituições que prevêm a intervenção do Estado na economia, cujo emblema é a Constituição de Weimar de 1919. Nasce na Alemanha, como já foi visto, o Estado Social e, derivado de sua evolução, o Estado Social de Direito.

A partir destes eventos, surge uma nova realidade, que reclama a participação do Estado para organizar a vida econômica, abalada por monopólios gigantes, respaldados que foram por constituições concebidas pelo Liberalismo.

Em sua face mais extremada, a crítica ao sistema liberal defendia a eliminação da propriedade privada e a criação de um sistema econômico coletivizado. Esta coletivização podia supor a “estatização” da economia ou, como na teoria marxista, seu controle pelo proletariado organizado, de acordo com aquela posição defendida no Manifesto do Partido Comunista, ao prever que “*o que caracteriza o*

⁴⁸ Na Constituição da República Federativa do Brasil o Direito de Propriedade está previsto no artigo 5º, inciso XXII, prevendo que “é garantido o direito de propriedade” (**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. p.05)

*comunismo não é a abolição da propriedade em geral, mas a abolição da propriedade burguesa.*⁴⁹

Foi produzida uma adaptação do sistema econômico, de maneira que, mesmo mantendo-se a maioria da atividade no âmbito da iniciativa privada, o Estado passou a exercer um importante papel como orientador e diretor da economia.

Com o keynesianismo, como visto também no capítulo anterior, as teorias dominantes deixam de discutir a legitimidade da presença do Estado no âmbito econômico, justificada por ser um instrumento fundamental para assegurar o bem-estar da Sociedade⁵⁰.

A idéia de Keynes, de que uma parte, maior ou menor, da economia fosse transferida para a órbita do Estado está refletida no constitucionalismo europeu do pós Segunda Guerra Mundial. Nas novas constituições da Europa Ocidental estão previstas a possibilidade de medidas socializadoras, que podem converter o Estado em dono de parte das atividades produtivas, industriais, comerciais ou de qualquer outra natureza econômica, como está disposto, por exemplo, no artigo 43⁵¹ da Constituição italiana de 1948 e na Lei Fundamental de Bonn de 1949, em seu artigo 15⁵² e que estão ainda em vigor.

Já a Constituição brasileira de 1988 não foi elaborada com um sentido socializante explícito, como está previsto nas duas constituições citadas no parágrafo anterior. Muito pelo contrário. Mostrando mais uma de suas contradições ideológicas, esta Lei Magna brasileira trata de expressar o caráter excepcional da intervenção direta do Estado na economia. Em seu artigo 173 diz o seguinte:

⁴⁹ MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. p. 80.

⁵⁰ TOUCHARD, Jean. **Historia de las ideas políticas**. p. 626.

⁵¹ Este artigo diz que “Para fins da utilidade geral, a lei pode reservar originariamente ou transferir, mediante expropriação e salvo indenização, ao Estado, a entidades públicas ou a comunidades de trabalhadores ou de usuários, determinadas empresas ou categorias de empresas, que se relacionem com serviços públicos essenciais ou com fontes de energia ou monopólios, as quais tenham caráter de preeminente interesse geral.”

⁵² - Este artigo diz que “Para fins de socialização e por meio de uma lei que estabeleça o modo e o montante da indenização, podem ser transferidos para a propriedade coletiva ou para outras formas de economia coletiva, bens imobiliários, recursos naturais e meios de produção.”

“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 definido em lei.”⁵³

E no artigo 174, deixa muito claro o papel de “regulação” e “normatização” do Estado. É o seguinte o seu teor:

“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.”⁵⁴

Comparada às citadas constituições europeias, a brasileira de 1988, neste aspecto, mostra-se muito mais conservadora e liberal. Isto, somado à descaracterização da intervenção estatal como fundamental para o desenvolvimento social, por conta dos paradoxos intervencionistas produzidos durante os governos militares pós 1964, criou um sentimento um tanto quanto estereotipado quanto ao papel do Estado como agente econômico, que deve ser recuperado por um debate conseqüente e voltado para o resgate da imensa dívida social existente no Brasil.

Também é importante ressaltar que a tendência socializadora dos meios de produção sofreram um processo visível de atenuação nas duas últimas décadas do Século XX. Com a emersão das propostas neoliberais, a ênfase foi sendo deslocada para a maior eficiência da iniciativa privada e nos perigos que a acumulação do poder econômico e político nas mãos do Estado representam para a liberdade individual. A

⁵³ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. p. 84

⁵⁴ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. p. 85.

derrocada das experiências de economias coletivizadas do leste europeu foi outro elemento determinante na tendência para a desestatização da economia.

Os partidos socialistas europeus ocidentais, premidos pelos avanços da economia globalizada, também afastaram-se das propostas de coletivização da economia como objetivo político.

Foi muito relevante, neste sentido, o programa de *Bad Godesberg*, em 1959, posto em prática pelo Partido Social Democrata Alemão nas décadas de setenta e oitenta, tornando-se um ponto de inflexão de todo o pensamento socialista europeu. Como escrevem Poulain, Streiff, Conillet, Mantagny e Bourdin, “*ele abandona toda a referência à luta de classes, às nacionalizações e à concepção de classe do Estado. Define-se, então, não mais como partido de classe mas como partido popular, à imagem de outros partidos burgueses. Renuncia a qualquer ruptura com o capitalismo, aceita a economia de mercado e institucionaliza a colaboração de classes*”⁵⁵.

Nas décadas de 80 e 90, a partir da volta ao poder de partidos socialistas e trabalhistas na Inglaterra, na Alemanha e na França, pode-se notar que a tese do abstencionismo estatal não prosperou como pensamento destas tendências políticas. As previsões constitucionais continuaram traduzindo um indicativo de socialização de setores estratégicos da vida econômica e priorização do bem estar social. Como conseqüência deste fato, foi preservado o papel do Estado como impulsor e orientador da economia. Como exemplo disto, pode-se destacar o seguinte:

- a) a manutenção de um setor público de considerável importância em todos os países europeus ocidentais. Isto se manifesta ao menos em dois campos de atuação. Por um lado, naqueles serviços públicos não rentáveis, que dificilmente poderão ser assumidos pela iniciativa privada,

⁵⁵ POULAIN, J. C. *et alii*. **A social-democracia na atualidade**. p. 71.

como determinados tipos de transportes, serviços de saúde e de educação, previdência e alguns meios de comunicação. Por outro, naquelas atividades de relevância para a defesa, como a indústria militar, ou necessitadas de intervenção estatal para evitar monopólios ou concentrações de poder perigosas para a estabilidade econômica e política, como as telecomunicações e alguns setores economicamente estratégicos;

- b) A disponibilidade de muitos instrumentos de orientação e regulação da economia. Sem necessariamente transformar a atividade econômica numa atividade pública, as constituições têm provido o Estado de instrumentos para o planejamento e regulação da economia, utilizáveis com diferentes intensidades. A política fiscal, a tributária e a monetária permitem aos poderes públicos estabelecer políticas econômicas reguladoras. Em algumas ocasiões, é observado o estabelecimento de órgãos constitucionais para desenvolver e assessorar o Governo nestas tarefas, como acontece no Brasil com as agências reguladoras (Petróleo, Energia, Transportes, etc).

A proposta teórica predominante nos países ocidentais, pelo menos na Europa, poderia ser definida como de “economia estatal de mercado”, baseada na propriedade privada, mas submetido a um significativo grau de intervenção e regulação estatal, com o objetivo de garantir a estabilidade do Estado Democrático de Direito e dos interesses dos grupos menos favorecidos. Não é incomum este tipo de economia ser designado de “economia estatal socializada”.

Este tipo de modelo econômico, infelizmente nunca foi alcançado nos países da América Latina. Nos últimos anos, obedecendo a uma tendência “pendular” os países europeus começam a derivar para propostas novamente abstencionistas,

como se observa com os partidos de direita na Espanha, França, Itália e, mais recentemente, em Portugal.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Reflexões – política e direito**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Ciência política**. 3. ed., Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1976. 627 p.

_____. **Teoria do Estado**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Do Estado liberal ao Estado social**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

BURDEAU, Georges. **O Estado**. Trad. Cascais Franco. Póvoa do Varzim: Europa-América, 1970.

_____. **O liberalismo**. Trad. de J. Ferreira. Póvoa do Varzim: Europa-América, 1971.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed., Coimbra: Almedina, 1995.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo: RT, 2000.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. Curitiba: Juruá Editora, 2001.

_____. **Parlamentarismo em Estados contemporâneos: os modelos da Inglaterra, de Portugal, da França e da Alemanha**. 2. ed., Itajaí/Blumenau: UNIVALI/ FURB, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: USP, 1972.

_____. **Elementos de teoria geral do Estado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Teoria geral do Estado e ciência política**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense 1997.

LOPEZ GUERRA, Luis. **Constitución española**. 10 ed. Madrid: Tecnos, 1999.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Trad. Marco Aurélio Nogueira e Leandro Konder. 8. ed., Petrópolis: Vozes, 1998.

MORAIS, José Luiz. A idéia de direito social – o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

MUKAI, Toshio. **Participação do estado na atividade econômica – limites jurídicos**. São Paulo: RT, 1079.

PASOLD, Cesar Luiz. **Reflexões sobre o poder e o direito**. 2. ed., Florianópolis: Estudantil, 1986.

_____. **Função social do estado contemporâneo**. 2. ed., Florianópolis: Estudantil, 1988.

NANTES PEREZ, Juan. **Intervención estatal y economia**. Madrid: Postgrado, 1997

POULAIN, Jean-Claude. **A social-democracia na atualidade**. Trad. A. Veiga Fº, Rio de Janeiro: Editora C. *et alii*. Civilização Brasileira, 1980.

ROGEIRO, Nuno. **A lei fundamental da república federal da Alemanha**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TOUCHARD, Jean. **História de las ideas políticas**. Trad. J. Pradera. 5. ed., Madrid: Tecnos, 1993.

VELEZ RODRIGUES, Ricardo. **A democracia liberal segundo alexis de toqueville**. São Paulo: Mandarim, 1998.

VIANA, Rui Geraldo Camargo & NERY, Rosa Maria de Andrade *et alii*. **Temas atuais de direito civil na constituição federal**. São Paulo: RT, 2000.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria geral do direito econômico**. São Paulo: RT, 1977

WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1990.

_____. **Ideologia, estado e direito**. 3^a ed. São Paulo, RT, 2000.

