

A ordem econômica nas Constituições da República

MIRCEA BUESCU

Professor da PUC-RJ. Do Instituto
Histórico e Geográfico Brasileiro

SUMÁRIO

- 1 — *Processo econômico e infra-estrutura jurídica*
- 2 — *Papel do Estado*
- 3 — *A norma constitucional na economia*
- 4 — *O liberalismo econômico e a Constituição de 1891*
- 5 — *Novas tendências após a Grande Depressão*
- 6 — *As preocupações sociais e a Constituição de 1934*
- 7 — *A marcha para a economia mista e a Constituição de 1937*
- 8 — *A busca de um novo equilíbrio na Constituição de 1946*
- 9 — *Liberdade e intervencionismo na Constituição de 1967*

1. A procura da realização de seus valores — ideais transcendentais nunca alcançáveis que motivam as ações conscientes do homem —, as sociedades formulam normas tendentes a atingir, embora de forma relativa, precária e mutante, o ideal de justiça, o equilíbrio entre os direitos e as obrigações de seus membros. Passando do campo da ética sem sanção material para o do direito que implica sanção e coerção, o corpo social estabelece, primeiro por tradição, depois em forma escrita, as regras de comportamento jurídico.

Obviamente, essa regulamentação tem profundas implicações no processo econômico, determinado por outro valor, mas tendo como infra-estrutura um quadro de relações jurídicas, de direitos e obrigações.

2. A realização dos objetivos econômicos exige o bom funcionamento, isto é, conforme os interesses da comunidade, das ligações direitos/obri-

gações dos agentes econômicos. O corpo social, organizado em Estado, estabelece normas e sanções graças às quais o processo econômico pode desenrolar-se. Os casos históricos de anarquia generalizada, como desde a decadência do Império Romano até a normalização no fim da Alta Idade Média, demonstram os efeitos econômicos negativos da deterioração ou do colapso da infra-estrutura jurídica. A mobilização dos fatores de produção, a sua remuneração, as relações produção/consumo, a distribuição da renda e, assim, todos os mecanismos econômicos, mesmo os mais insignificantes, necessários para o funcionamento do processo global, exigem a determinação de normas e sanções, definindo e impondo a rede de direitos e obrigações que formam a trama indispensável ao processo. Como se pronunciou um qualificado estudioso do problema, "em todos os tempos... a atividade econômica não pôde desenvolver-se... senão nos quadros jurídicos construídos pelo Estado"⁽¹⁾. E, mais adiante: "Como legislador, o Estado constrói os quadros legais que fornecem aos quadros contratuais da atividade privada seu indispensável respaldo"⁽²⁾ e, ainda: "É o Estado legislador que confere à organização da atividade econômica seus caracteres fundamentais e que, com proveito ou não, pode modificá-los profundamente"⁽³⁾.

A definição do quadro jurídico pode ser efetivada por diversos atos do Poder Público, de acordo com a organização política que lhe confere força e legitimidade. Pode ser, com os riscos possíveis, através de ato arbitrário ou regulamentado do soberano ou do corpo dirigente (areópago ateniense, senado romano), através de atos administrativos segundo as competências autorizadas ou através do mecanismo legislativo, chegando até formulações de maior alcance e peso em forma de leis básicas ou constituições. Até certo ponto, assim foram o Código de Hamurabi na Mesopotâmia uns 4.000 anos atrás ou, ainda mais, a Lei das XII Tábuas em Roma, uns 450 anos antes de nossa era.

A regulamentação pode ser de caráter geral ou visar especificamente a atividade econômica. A obra de Hamurabi já continha disposições normativas de comércio, contratos, juros etc. Assim também a Lei das XII Tábuas, embora de forma mais sucinta. Com o desenvolvimento das economias, com a complexidade crescente das atividades econômicas, tornou-se imprescindível uma regulamentação específica, mais detalhada, dessas atividades. Essa necessidade evoluiu paralelamente a uma concepção intervencionista do poder público, a qual se acentuou em tempos mais recentes.

Durante a expansão do mercantilismo, nos séculos XVI-XVII, a atividade econômica do Estado foi muito intensa — afinal, o mercantilismo

(1) BROCARD, Lucien. *Les Conditions Générales de l'Activité Économique*. Paris, Sirey, 1934, p. 261.

(2) *Ibidem*. As expressões "quadros contratuais" e "atividades privadas" devem ser entendidas num sentido amplo, abrangendo inclusive economias planificadas não baseadas na propriedade privada.

(3) *Ibidem*, p. 265.

caracteriza-se, em primeiro lugar, por um intervencionismo que coloca a riqueza do Estado acima do bem-estar dos indivíduos. Mas mesmo após a rejeição do mercantilismo e o triunfo do esquema liberal, a atuação do Estado no campo econômico não desapareceu. Como escreve LOUIS POMMERY, “mesmo nas épocas em que florescia o liberalismo mais amplo, o Estado jamais deixou de estabelecer uma multidão de leis, nenhuma das quais era sem repercussão sobre a atividade econômica”⁽⁴⁾. Com o tempo, independentemente da concepção liberal ou estatizante, tornou-se evidente a necessidade de entrar nos pormenores da regulamentação jurídica das atividades econômicas: comércio exterior, organização bancária, crédito público etc. ⁽⁵⁾.

Vale sublinhar que essa regulamentação não implica necessariamente a intervenção pública no próprio processo econômico: ela constitui um quadro indispensável para o exercício da liberdade econômica. O quadro normativo cresceu à medida que se multiplicavam, especializavam e sofisticavam as atividades econômicas. Diz CHARLES BEARD: “Em nossa época de máquinas, com todos os ramos de indústria e da agricultura interligados numa economia nacional, os governos... assumiram diversas obrigações afetando indústria, emprego e modos de vida” ⁽⁶⁾.

De fato, não se deve esquecer que o Estado, com vistas ao cumprimento de seus objetivos, interfere de forma inevitável no processo econômico. Mesmo reduzindo ao mínimo sua atuação econômica, como aconteceu em tempos mais remotos sob a égide do liberalismo, o Estado forçosamente intervém pelo simples fato de retirar, via impostos, taxas e semelhantes, uma parte da renda nacional a fim de financiar sua ação ⁽⁷⁾. Essa intervenção pode ser identificada já a partir da formação do Poder Público: a história antiga fornece exemplos generalizados, desde o sistema tributário do Egito até a organização fiscal do Império Romano ⁽⁸⁾. Mesmo formações políticas de reduzida dimensão, como os feudos medievais, exerciam essa função através de corvéias, capitação, pedágios etc.

Por outro lado, “desde o fim do século XIX, as funções econômicas do Estado não cessaram de expandir-se e os serviços públicos de desenvolver-se” ⁽⁹⁾, de modo que aumentou a necessidade da regulamentação

(4) POMMERY, Louis. *Aperçu d'Histoire Économique Contemporaine 1890-1939*. Paris, Médicis, 1945, p. 60.

(5) V. por exemplo: BARRE, Raymond. *Manual de Economia Política*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964, vol. I, p. 133.

(6) BEARD, Charles A. *American Government and Politics*. New York, Macmillan, 1944, p. 4.

(7) BARRE, *op. cit.*, p. 132.

(8) V. entre outros: BARNES, Harry Elmer. *Historia de la Economía del Mundo Occidental*. México, UTEHA, 1955.

(9) BROCARD, *op. cit.*, p. 262.

para definir melhor os campos de atividade dos dois setores, público e privado, embora ambos funcionem em conjunto, inseparavelmente ⁽¹⁰⁾.

3. De acordo com a importância das disposições normativas visando o processo econômico, elas podem ser integradas em diplomas de vários níveis, desde instruções ou portarias até leis, decretos ou decretos-leis. Mas pode surgir o interesse ou mesmo a necessidade de conferir maior ênfase e força a certos preceitos básicos incluindo-os na Carta Magna do Estado, a Constituição.

Em geral — e isso é válido sobretudo para as Constituições mais antigas —, elas tratam, em primeiro lugar, das relações de poder, dentro do próprio setor público ou entre este setor e os componentes da comunidade. Mas nada impede que elas abordem aspectos econômicos, na medida em que estes são considerados essenciais à boa organização da nação, visto que “a Constituição de um Estado é o conjunto de regras relativas ao governo e à vida da comunidade estatal, consideradas desde o ponto de vista da existência fundamental desta”, segundo se pronunciou o grande constitucionalista francês MAURICE HAURIOU ⁽¹¹⁾.

A preocupação principal das Constituições modernas foi, ainda, sem dúvida, de caráter político — o exercício do poder político e a garantia dos direitos individuais —, mas entre estes entravam direitos de caráter econômico. Assim, um documento pioneiro como a Magna Carta inglesa, de 1215, abordava o problema da garantia do direito de propriedade fundiária, de relevante importância naquele tempo. Da mesma forma, a Constituição dos Estados Unidos, de 1787, apesar do liberalismo crescente, se preocupou com problemas econômicos, objetivando a “oferecer proteção ao comércio e à indústria americanos” ⁽¹²⁾. A importância da regulamentação econômica, já naquele diploma legal, justificou um estudioso a afirmar que, “num sentido, a Constituição é ela mesma um documento econômico; certamente, eliminando a economia, ela ficaria uma sombra” ⁽¹³⁾.

Num liberalismo econômico absoluto — que aliás nunca existiu —, a norma constitucional poderia limitar-se a determinar o mecanismo legal da criação do quadro jurídico, ficando o simples jogo das atividades indi-

(10) BEARD, *op. cit.*, p. 340: “É impossível traçar uma linha nítida, na prática, entre o governo, de um lado, e atividades e instituições econômicas privadas, do outro”. E mais adiante: “Entre as funções auxiliares do Governo, isto é, funções necessárias para sustentar todos os ramos do Governo, é a de providenciar dinheiro pela colocação de taxas e realização de apropriações... O seu exercício envolve cada fase da agricultura, indústria e comércio, e afeta profundamente a distribuição da riqueza na sociedade”. (*Ibidem*, p. 258).

(11) Apud FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*. São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1971, vol. I, p. 68. O autor cita, ainda, definições de R. SMEND, W. JELLINEK, F. STIER-SOMLO, PEDRO CALMON, SAMPAIO DÓRIA, DARCY AZAMBUJA etc., que não mudam essencialmente a definição adotada.

(12) BEARD, *op. cit.*, p. 401.

(13) *Ibidem*, p. 341.

viduais encarregado de estabelecer, em cada caso, o *modus operandi*, embora, mesmo nesta hipótese irrealista, fosse necessária a ratificação ulterior pelo Poder Público. Nisso não há nenhuma contradição com o preceito liberal, pois, como observou VON MISES, “a intervenção que tem como objetivo manter e garantir a propriedade privada não é um verdadeiro intervencionismo” (14).

De fato, como já dissemos, a liberdade integral nunca se verificou, mesmo na época áurea do liberalismo econômico, e a evolução deu-se no sentido de uma imissão maior do Estado na economia, portanto uma regulamentação mais ampla e mais profunda, inclusive em nível constitucional, do processo econômico. “Longe de estar triunfando por volta da década de 1850”, escreve PHYLLIS DEANE, “o movimento do *laissez-faire* tinha sido finalmente superado pelas novas técnicas de controle governamental da economia que tinham sua própria tendência imanente de se desenvolver, crescer e multiplicar” (15).

A evolução ulterior seguiu justamente nesse sentido. “Desde a segunda metade do século XIX, o capitalismo orientou sua política econômica rumo a um estatismo cada vez mais acentuado” (16). A tendência para um sistema de economia mista aprofundou-se ao longo do século, mas a primeira Constituição do Brasil republicano, em fins do século, foi ainda criada num ambiente político-econômico de um liberalismo bastante ortodoxo.

4. A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 (ligeiramente alterada pelas emendas de 7 de setembro de 1926) reflete a filosofia liberal reinante, pouco manifestando das tendências intervencionistas que haviam surgido no mundo ocidental.

Uma vez que o processo econômico, de acordo com o modelo liberal, devia desenrolar-se por seu dinamismo próprio, sem intervenção do poder público, a lei tinha a função de garantir essa liberdade do mercado, estabelecendo apenas os quadros jurídicos dentro dos quais ele devia funcionar. Isso exigia medidas normativas para fixar competências e áreas de ação em todos os setores da economia nacional, mas evidentemente permitia, de modo mais ou menos explícito, a intervenção estatal no próprio processo econômico.

No nível mais alto, a Constituição definia a competência do Poder Público, sobretudo no que diz respeito ao poder legislativo como formu-

(14) Apud LAUFENBURGER, Henry. *L'Intervention de l'État en Matière Économique*. Paris, Librairie Générale, 1939, p. 10.

(15) DEANE, Phyllis. *A Revolução Industrial*. Rio de Janeiro, Zahar, 1969, p. 250. A observação vale também para o início do século XIX ou mesmo para fins do século XVIII: “Um dos mitos que surgiu a respeito da revolução industrial na Inglaterra é que ela aconteceu na ausência e não com a presença da intervenção econômica e que o papel do Governo no processo foi omitir-se tão rapidamente quanto possível” (*ibidem*, p. 231).

(16) BROCARD, *op. cit.*, p. 378. E mais adiante: “Desde o fim do século XIX as funções econômicas do Estado não cessaram de expandir-se e os serviços públicos de desenvolver-se”.

lador soberano das normas. Por outro lado, havia a preocupação constante de delimitar as competências nos níveis administrativos — União e Estados — principalmente nos arts. 5º (autonomia financeira dos Estados), 7º (competência da União), 9º (competência dos Estados), 10 (limites de tributação Estados/União) e 13 (direito de legislar em matéria de ferrovias e navegação).

Dentro desse espírito, a Constituição determinava, em primeiro lugar, no art. 34, a competência normativa do Congresso Nacional, a qual abrangia os seguintes aspectos econômicos: “1) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro; 2) autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos e a fazer outras operações de crédito; 3) legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios para seu pagamento; 4) regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais; 5) regular o comércio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Distrito Federal, alfandegar portos, criar ou suprimir entrepostos; 6) legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado ou se estendam a territórios estrangeiros; (...) 8) criar bancos de emissão; (...) 14) conceder subsídios aos Estados; (...) 15) legislar sobre o serviço de correios e telégrafos federais; (...) 25) criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições e estipular-lhes os vencimentos; (...) 29) legislar sobre terras e minas de propriedade da União; (...)” Em 1926 foi acrescentada a alínea 28 que incluía o direito de legislar sobre o trabalho — indicação do aparecimento das preocupações com os problemas sociais (17).

A ação normativa era mais ampla e profunda com respeito ao próprio Poder Público, por um lado, como garantia dos direitos individuais, por outro, a fim de evitar conflitos de competência entre a União e os Estados, ou seja, como garantia dos direitos federativos. Tal como a Constituição do Império, estabelecem-se regras orçamentárias formais, área de tributação — para a União (art. 7º) e para os Estados (art. 9º). De fato, o direito de criar fontes de receita era ilimitado (art. 12), contanto que não fira os direitos constitucionais dos indivíduos ou das unidades administrativas. De forma geral, o art. 72, al. 19, rezava que nenhum imposto podia ser cobrado senão em virtude de lei.

Um interesse especial ficou reservado ao direito de propriedade, como um dos direitos individuais fundamentais e como peça essencial do liberalismo econômico. O problema da propriedade privada, da sua garantia e da desapropriação é abordado pelo art. 72 nos seguintes termos: “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a

(17) Essas novas preocupações, embora tímidas, permitiram afirmar-se, um tanto exageradamente, que a reforma constitucional de 1926 “deu ao Governo da União a competência para regular o comércio em ocasiões graves, que reclamem uma atitude de defesa econômica ou de prevenção contra as anormalidades da circulação” (PEDRO CALMON — apud FERREIRA, *op. cit.*, vol. I, p. 111). De fato, essas tendências apenas esboçadas iriam desenvolver-se mais tarde, após a Grande Depressão, nas Constituições de 1934 e 1937, como veremos mais adiante.

inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes: ... 17) O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei, a bem da exploração deste ramo de indústria... Nada, por enquanto, do conceito "social" da propriedade privada, que aparecerá mais tarde.

Vale observar que, de maneira mais ou menos explícita, o interesse dirige-se à propriedade fundiária — e, em geral, este "fetichismo imobiliário" parece subsistir até hoje em dia ⁽¹⁸⁾. Aliás, uma atenção especial foi dada à propriedade do subsolo. Já o art. 64 dera uma extensão maior aos direitos do Poder Público, delimitados entre a União e os Estados, ao decretar que "pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".

As disposições referentes ao subsolo assumiram um cunho de nacionalismo econômico na Emenda Constitucional de 1926, ao determinar no art 72 — 17 — b) que "as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros". Aliás, se nesse caso a medida se justificava pela segurança nacional, havia outra medida nacionalista que iria perdurar — a que reservava a cabotagem aos navios nacionais (art. 13).

Todas as normas citadas se enquadram numa concepção liberal, em que a Constituição fixa os mecanismos do Poder Público no campo econômico (competência das unidades administrativas, organização das finanças públicas) e as garantias dos direitos individuais (mais especificamente, o direito de propriedade), sem que o Estado atue, de outra forma, no processo econômico.

Entretanto, uma disposição anuncia, embora de modo muito discreto, uma certa predisposição para o intervencionismo econômico, ainda dentro da preocupação principal de evitar os conflitos de competência. Diz o art. 35, al. 2, que compete à União "animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio, sem privilégios que tolham a ação dos governos locais". Essa "animação" irá acentuar-se nos diplomas constitucionais subsequentes, traduzindo a tendência crescente do capitalismo para um sistema de economia mista.

5. Ao longo do século XIX, sobretudo a partir das críticas feitas à doutrina liberal pela Escola Histórica (ROSCHEK, HILDEBRAND, LIST), pelo

(18) Incidentalmente, pode-se estranhar que a desapropriação imobiliária fique sujeita a forte controle oficial, até legislativo, enquanto o patrimônio mobiliário pode ser facilmente atacado através de simples atos administrativos, como, por exemplo, alteração da cota de contribuição do café, mudança da taxa de câmbio, fixação da correção monetária etc.

socialismo romântico (SISMONDI, SAINT-SIMON, PROUDHON) e pelo socialismo chamado científico (MARX, ENGELS), a política econômica ocidental incluiu doses maiores de intervenção do Estado não apenas para determinar os quadros institucionais (moeda, crédito, finanças públicas, comércio exterior etc.), mas também para alterar os mecanismos do mercado, por exemplo, no regime do trabalho – duração e condições do trabalho proteção da mulher e da criança etc. Poderia acrescentar-se as normas ligadas à função social da propriedade privada ou ao abuso do poder econômico, mas algumas destas normas poderiam ser identificadas muito antes, às vezes desde o direito romano (19).

A Constituição de 1891, como vimos, manteve-se numa posição liberal, de pouca imissão do Poder Público no processo econômico. Havia, na época, defensores de um liberalismo mais amplo, como JOAQUIM MURTIÑO, que, num discurso no Senado, em 1896, assim pleiteava maiores garantias para as liberdades individuais, sem referir-se, contudo, especificamente, ao campo econômico: “A Constituição... firmou de modo claro e positivo as relações entre o povo e os Poderes Públicos, definindo a ação da máquina governamental nas diversas zonas da esfera individual... Quase nada temos conseguido para o estabelecimento da liberdade nas relações entre o Governo e a sociedade... Alargar a esfera da liberdade e a atividade individual sem outros limites, que não sejam os limites recíprocos, e como conseqüência reduzir a esfera governamental ao mínimo indispensável para realizar as funções próprias do Governo, eis o que é preciso fazer para ter a substância da República, de que temos apenas a forma” (20).

No mesmo sentido se pronunciava AMÉRICO WERNECK, em 1892, propondo “diminuir as despesas do Estado... levantar a indústria sem auxílio direto do Tesouro” (21). Muitos outros, contudo, defendiam ou mesmo faziam a apologia do intervencionismo estatal, como, no mesmo ano de 1892, AMARO CAVALCANTI e ANTÔNIO FELÍCIO DOS SANTOS (22). SENZEDELO CORREIA, por sua vez, tinha idéias parecidas, tingidas de nacionalismo econômico, quando justificava a intervenção estatal nas minas dentro do conceito de “limitação da propriedade a bem da explora-

(19) Intervenções de caráter humanitário seriam detectadas desde o século XVIII (conf. BARNES, *op. cit.*, pp. 504-509). Quanto às intervenções no campo do trabalho, apareceram desde o início do século XIX (*ibidem*, p. 493). Sobre as críticas ao liberalismo e as idéias de intervenção estatal desde a Antigüidade até os tempos recentes, v. entre outros: McCONNELL, John W. *The Basic Teachings of the Great Economists*. New York, New Home Libr., 1943, p. 308.

(20) *Idéias Econômicas de Joaquim Murтинho* — org. N. V. Luz. Brasília/Rio de Janeiro, Senado Federal/Casa Rui Barbosa, 1980, p. 127.

(21) Apud CARONE, Edgard. *O Pensamento Industrial no Brasil (1880-1945)*. São Paulo, DIFEL, 1977, p. 28.

(22) *Ibidem* pp. 33-41 e 213-244.

ção” (23) ou quando se preocupava com a remessa dos lucros pelas empresas estrangeiras (24). A evolução ulterior dos conceitos e preceitos da política econômica devia dar razão, pelo menos a médio prazo, a essa linha de pensamento.

Com efeito, já a Primeira Guerra Mundial exigiu, por motivos estratégicos, a interferência mais profunda do Governo nas atividades econômicas, mas o impacto mais forte neste sentido foi provocado pela Grande Depressão, de 1929, que, pela sua profundidade, extensão e duração, criou sérias dúvidas quanto à capacidade do sistema capitalista de recuperar-se graças às simples forças do mercado. A progressiva deterioração do quadro político internacional, culminando com a Segunda Guerra Mundial, justificou, ainda mais, o intervencionismo estatal (25). A ilusão das virtudes da planificação centralizada, em seguida à experiência soviética, contribuiu para o fortalecimento das idéias estatizantes.

Referindo-se à época entre as duas guerras mundiais, um historiador escreveu que “a atividade econômica de todos os países chegou a ser cada vez mais regulamentada pelos respectivos governos”, evolução agravada pela Grande Depressão, pois, “no momento em que o sistema econômico parecia ter atingido o seu ponto crítico, ao Estado não restava mais outra alternativa senão interferir e encampar ou controlar a marcha da máquina econômica” (26).

A época assistirá ao aparecimento e crescimento dos Estados autoritários ou mesmo totalitários e vai caracterizar-se por uma ingerência crescente do setor público na economia. O intervencionismo transformou-se em dirigismo, numa tendência ascendente de aplicar à economia de mercado os moldes da planificação centralizada. Desta forma, mesmo economistas liberais podiam afirmar antes da Segunda Guerra Mundial que “o regime capitalista baseado no jogo automático das iniciativas privadas... não se encontra mais em completa harmonia nem com as exigências da técnica, nem com a psicologia dos homens de hoje” (27)

(23) CORREIA, Serzedelo. *O Problema Econômico do Brasil*. Brasília/Rio de Janeiro, Senado Federal/Casa Rui Barbosa, 1980, p. 60.

(24) *Ibidem*, pp. 69-93.

(25) Alguns autores identificam na marcha do intervencionismo quatro etapas: até 1914 com medidas limitadas, sobretudo na defesa do trabalho e contra os trusts; de 1918 a 1929 com persistência das idéias liberais; após 1929 quando “só então foram impostas às formas tradicionais do capitalismo liberal modificações consideráveis; e após 1945 como novo agravamento do intervencionismo (conf. LESOURD, J. A. — GÉRARD, C. *História Econômica — Séculos XIX e XX*. Lisboa, Clássica, s/d — pp. 584-593). A adoção das medidas intervencionistas dentro do *New Deal* nos Estados Unidos constituiu um momento importante nessa evolução, por terem ocorrido no país capitalista por excelência (v. POMMERY, *op. cit.*, pp. 233-266).

(26) BIRNIE, Arthur. *História Econômica da Europa*. Rio de Janeiro, Zahar, 1964, p. 328.

(27) BROCARD, *op. cit.*, p. 373.

— afirmação um tanto pretensiosa mas que demonstra a mentalidade reinante naquele tempo.

Avolumaram-se, também, as tendências socializantes na organização econômica — a ênfase conferida aos aspectos sociais das atividades econômicas, a noção de “direitos sociais”, isto é, dos direitos da sociedade, acima dos indivíduos. De acordo com PINTO FERREIRA, os direitos sociais seriam “os direitos de liberdade dos indivíduos nas suas relações no círculo social” (28) — expressão muito elástica, ressaltando o lado solidário dos direitos individuais (29). De fato, teoricamente todos os direitos são sociais, uma vez que o homem é um animal social (30).

Poderia eventualmente perceber-se a nuança de que estes direitos sociais são mais obrigações do que direitos, quer dizer, representam prerrogativas da sociedade como um todo acima dos direitos individuais, um modo de afirmar que as pretensões individuais não devem contradizer os objetivos superiores da sociedade.

De acordo com essa concepção, os poderes do Estado devem forçosamente crescer para ele ter a capacidade de impor ao corpo social um comportamento adequado. Além das funções tradicionais — organização dos serviços públicos, defesa da economia nacional —, o Estado deverá assumir novas tarefas em matéria de produção, comercialização, monopólios, salários, moeda, finanças públicas, poupança, organização profissional, distribuição da renda etc. (31).

A necessidade de organizar a vida econômica conforme estes preceitos chegou ao nível das Constituições a fim de evitar desvios na formação dos quadros jurídicos. (32). Aliás, as tendências socializantes manifesta-

(28) FERREIRA, *op. cit.*, vol. II, p. 18. O autor enumera, segundo GEORGES GURVITCH, os direitos sociais: dos produtores — trabalho, controle da gestão, participação nos lucros, descanso, aposentadoria, greve, liberdade sindical; dos consumidores — direito à subsistência, participação na distribuição dos produtos, segurança econômica, associação, gestão dos serviços; dos indivíduos — vida (defesa da mãe e da criança), educação, migração, livre escolha de associações econômicas, políticas e culturais. Generalizações um tanto imprecisas.

(29) A concepção solidarista dos direitos sociais é apresentada, por exemplo, em: MIRKINE-GUETZEVITCH, B. *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*. Paris, Marcel Giard, 1931, pp. 80-86.

(30) “Lato sensu, todos os direitos reconhecidos são sociais. Sociais, políticos e econômicos”, (CATHARINO, José Martins. Os “direitos sociais” trabalhistas na área constitucional. No passado, no presente e no futuro — in: *Revista de Informação Legislativa* — Brasília, a. 22, n. 87, jul./set. 1985, p. 43).

(31) LAUFENBURGER, *op. cit.*, passim; v. também: CAMARGO, José Francisco. *Política Econômica*. São Paulo, Atlas, 1967.

(32) São conhecidos os problemas de ordem formal que surgiram durante o *New Deal*, sobretudo a propósito da inconstitucionalidade da regulamentação industrial (*NIRA* — *National Industrial Recovery Act*), finalmente rejeitada pela Suprema Corte.

ram-se de maneira mais nítida em nível constitucional, desde 1919 na Constituição de Weimar, que rezava no seu art. 151: "A vida econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e com vistas a garantir a todos uma existência humana digna. Dentro destes limites a liberdade econômica do indivíduo deve ser respeitada" (33). Como veremos mais adiante, essas idéias tiveram eco nas Constituições brasileiras posteriores à Primeira Guerra Mundial (34).

6. A Constituição de 16 de julho de 1934 (que sofreu emendas pouco importantes para nosso estudo em 18 de dezembro de 1935) apareceu sob o signo destas novas preocupações que revelavam uma desconfiança maior em relação ao sistema liberal, de livre mercado. Tal posição implicava uma intervenção mais profunda do Estado no processo econômico, com o objetivo de evitar ou, pelo menos, atenuar suas incapacidades ou distorções em função do interesse social. A complexidade crescente do processo exigia, dentro dessa tendência intervencionista, uma legislação econômica mais abrangente, incluindo o próprio normativo constitucional.

Sem dúvida, persistiram as preocupações tradicionais, tais como a delimitação da competência das várias esferas administrativas — União, Estados, Municípios — mas mesmo nesta regulamentação aparecem as características mencionadas, sob a forma de múltiplas e pormenorizadas prerrogativas da União (art. 5º): serviços públicos de transporte e comunicação, alfândegas e entrepostos, sistema monetário, bancos de emissão, seguros, caixas econômicas, direito comercial, direito rural, desapropriações, portos e navegação, comércio exterior, câmbio, crédito, remessas externas, trabalho, produção, consumo — "podendo estabelecer limitações exigidas pelo bem público" — subsolo, energia, metalurgia, águas, florestas, pesca etc. Paralelamente estabelece-se a competência normativa dos Estados (art. 7º). Por outro lado, são fixadas as áreas — crescentes — de tributação pela União (art. 6º), pelos Estados (arts. 10 e 11) e pelos Municípios (art. 13). Em outros textos (arts. 17, 18, 19 e 20) são dados detalhes sobre as delimitações de competência entre várias esferas administrativas. Aparece ainda, e com maior destaque do que na primeira Constituição, o interesse pelo ordenamento das finanças públicas, tanto é que fica reservada uma seção inteira — a Seção IV — à elaboração do orçamento.

Como anteriormente, garante-se o direito de propriedade, mas com ênfase de que "não poderá ser exercido contra o interesse social ou cole-

(33) Apud MIRKINE-GUETZÉVITCH, *op. cit.*, pp. 90-95; v. também FERREIRA, *op. cit.*, vol. II, pp. 15-16.

(34) Segundo PINTO FERREIRA (*op. cit.*, vol. I, p. 112), a Constituição de 1934 sofreu "decisiva influência da Constituição de Weimar". E para a Constituição de 1946 indica, entre outras fontes, outra vez a Constituição de Weimar, caracterizada pela "democracia social", manifestada em "intervencionismo, planejamento, legislação trabalhista, leis antitrustes, sindicalismo, direito de greve, direitos sociais do homem etc., numa reação contra o liberalismo econômico puro.

tivo, na forma que a lei determinar” (art. 113, al. 17). No que tange às minas e riquezas do subsolo, bem como às quedas d’água, a limitação do direito é explícita, pois “constituem propriedade distinta do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial” (art. 118 — completado pelo art. 119) — campo para uma imissão estatal maior.

O propósito de corrigir as injustiças persistentes na propriedade rural levou a uma formulação mais ampla do instituto da usucapião, no prazo de 10 anos, para áreas até 10 ha, quando usadas diretamente para moradia e produção, com medidas especiais a favor dos silvícolas permanentes (art. 129). Ao mesmo tempo, foi submetida à autorização do Senado a concessão de terras maiores de 10 mil ha. (art. 130). Acrescente-se, como de caráter parecido, a redução de impostos sobre imóveis rurais constituídos em bens de família (art. 126) e a instituição do imposto progressivo sobre heranças e legados (art. 128).

São ainda mais relevantes, entretanto, as inovações da Constituição na linha das novas concepções no sentido de “dirigir” o processo econômico de acordo com certos objetivos sociais. Em primeiro lugar, a necessidade de definir, já em nível constitucional, a “ordem econômica” que deve ser “organizada”, portanto não resulta do livre jogo do mercado. Diz o art. 115: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.”

Uma conseqüência da proclamação da ordem econômica “organizada” aparece no art. 113, al. 34, em que, depois da afirmação idealista de que “a todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à da sua família mediante trabalho honesto”, acrescenta: “O Poder Público deve apurar, na forma da lei, os que estejam em indigência.”

A preocupação social, como reação contra as insuficiências da economia de mercado, se traduziu — como, bem antes, em outros países — numa detalhada série de disposições a respeito das condições do trabalho — salário mínimo, duração do trabalho, repouso semanal, férias, greves, sindicatos, justiça do trabalho etc. (arts. 120 a 123) ⁽³⁵⁾.

A tendência para o controle global da economia manifesta-se na intenção de elaborar “planos” econômicos. A Constituição de 1934 refere-se a um plano nacional da viação férrea (art. 5º — IX), a um “plano sistemático permanente” contra a seca no Norte (art. 177) e, com maior amplitude, a um plano de “reconstrução da economia nacional” (Disposições Transitórias — art. 16). Essa tendência iria crescer a partir daquela data com a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, com pretensões de órgão maior de direção econômica, apesar do seu título limi-

(35) Uma exposição detalhada, abrangendo as Constituições subseqüentes, em: CATHARINO, *op. cit.*, *passim*.

tado⁽³⁶⁾, com o Primeiro Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, em 1939, seguido do Plano de Obras e Aparelhamento em 1944, enquanto se criavam a Comissão Nacional de Política Industrial e Comercial e a Comissão de Planejamento Econômico, ambas de 1944⁽³⁷⁾.

Finalmente, vale assinalar a acentuação do nacionalismo econômico, explicável pelo ambiente ideológico da época, como meio de defesa contra os efeitos da depressão e, depois, contra os perigos políticos que estavam se delineando no Mundo⁽³⁸⁾. Em normas constitucionais, limitações, para os estrangeiros, em matéria de exploração mineira (art. 119), navegação (art. 132), concessão de serviços públicos (art. 136) e quanto à proporção de empregados (art. 135).

7. A Constituição de 10 de novembro de 1937 (que foi complementada por 21 leis constitucionais entre 1938 e 1946), embora implantada num ambiente universal de intervencionismo, nacionalismo e, às vezes, totalitarismo, embora diploma básico do Estado Novo sintonizado no ambiente mencionado, não rompeu formalmente com o modelo econômico liberal, baseado na iniciativa privada e nos mecanismos do mercado. Entretanto, aparece, outra vez e de maneira mais nítida, o propósito de “definir” a ordem econômica para estabelecer o espaço que o Estado pode ocupar na economia, de uma forma que, na prática, permite dilatar o referido espaço.

O art. 135, fundamental, expressa-se nas seguintes palavras: “Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado.”

(36) BUESCU, Mircea. O Conselho Federal de Comércio Exterior — in: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 21, n. 82, abr./jun. 1984.

(37) Foi desta época o início, no Brasil, das discussões em torno do planejamento econômico numa economia de mercado (v. SIMONSEN, Robert C. — GUDIN, Eugênio. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977). ROBERTO SIMONSEN, defensor do planejamento mais tarde triunfante, escreveu em 1944: “Impõe-se a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o País de uma estrutura econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis à sua segurança e à sua colocação em lugar condigno, na esfera internacional” (*Evolução Industrial do Brasil e Outros Estudos*. São Paulo, CEN, 1973 — p. 304).

(38) Outrossim, o nacionalismo econômico tinha-se manifestado de maneira crescente no Brasil desde o início do século XX, com FELISBELO FREIRE, ALBERTO TORRES e outros (v. LIMA, Heitor Ferreira. *História do Pensamento Econômico no Brasil*. São Paulo, CEN, 1976 — pp. 154-115).

Em princípio, portanto, a ação do Estado seria normativa (o que é normal) e supletiva (o que se justifica em tese), mas sob a cobertura de vários eufemismos a intervenção estatal parece ilimitada. Embora sob numa forma condicional, a intervenção é focalizada como elemento quase obrigatório no processo econômico (compreendendo-se, nas entrelinhas, a preocupação com os conflitos de classe). Lembre-se que a Constituição de 1934, no seu art. 115 já citado, dizia que a ordem econômica deve ser “organizada conforme os princípios da justiça”, mas não se refere explicitamente à intervenção do Estado, cuja ação, segundo a Constituição de 1937, tem o respaldo dos interesses da “Nação” por ele respeitados.

Na prática, a fase regida pela Constituição de 1937 caracterizou-se pela proliferação das regulamentações centralizadas, pelo controle ou amparo estatal maior e pela entrada do próprio Estado como empresário. Já citamos alguns órgãos criados na época e alguns planos então elaborados. Ademais, a Constituição previu a formação do Conselho da Economia Nacional (art. 57 a 63), como instância consultiva de nível superior. Acrescentem-se os Institutos destinados a acompanhar as atividades privadas: do Café, do Açúcar e Alcool, do Pinho, do Sal, do Mate, assim como o Conselho Nacional do Petróleo. Ademais, como empresas estatais, a Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia do Vale do Rio Doce, Fábrica Nacional de Alcalis, Fábrica Nacional de Motores.

Tal como na Constituição de 1934, reservou-se um lugar especial à regulamentação do trabalho, considerado “dever social”, incluindo disposições anteriores e novas — repouso semanal, licença remunerada, salário mínimo, indenização, duração do trabalho, menores, seguro de velhice, justiça do trabalho, mas com aspectos autoritários pela proibição da greve e do *lock-out*, e pelo controle aos sindicatos e às corporações (art. 136 a 140).

Outra porta para o controle generalizado foi aberta pelo art. 141, que se referia ao fomento, pelo Estado, da “economia popular” — sem clara definição deste conceito.

Outrossim, manteve-se a disposição que garantia o direito de propriedade, salvo desapropriação por necessidade ou utilidade pública (art. 122, al. 14) e a que separa a propriedade do subsolo da do solo para efeito de exploração, mediante autorização federal, reservada aos brasileiros (art. 143). Medidas de caráter nacionalista a favor dos brasileiros aparecem em matéria de tripulantes de navios, cabotagem, bancos de depósitos e companhias de seguro etc.

Também como em 1934 ficava proibida a usura (art. 142). Controles se estabeleceram sobre as tarifas de concessionárias de serviços públicos para garantir retribuição justa ou adequada do capital e melhor atendimento (art. 147), outra porta para a imissão estatal. De maior alcance foi a disposição ao art. 144 que previu a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais, quedas d’água e fontes de energia, bem como

das "indústrias consideradas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar da Nação" (art. 144) ⁽³⁹⁾.

Mantiveram-se, também, as normas referentes à usucapião (art. 148) e à concessão de terras de maior extensão, a ser autorizada pelo Conselho Federal e não mais pelo Senado (art. 155). Ademais, a Constituição incluiu obviamente as disposições relativas à competência normativa da União e dos Estados, em detalhes que demonstram a crescente importância da regulamentação econômica, bem como relativa às finanças públicas, com a enumeração dos impostos etc. Como sinal dos tempos, autoriza-se a legislação por decretos-leis em vários campos da economia, inclusive quanto ao orçamento federal e aos impostos (art. 13).

8. Enquanto as políticas do mundo ocidental, sob o impacto da Grande Depressão, das expectativas bélicas e finalmente da própria guerra, se tornavam cada vez mais estatizantes, dirigistas e intervencionistas, surgiu, nos meios acadêmicos, uma reação liberal, representada, entre outros, por HAYEK, VON MISES, RÖPKE, MACHLUP, LIPPMANN etc. Eles basearam-se não apenas nos conceitos e preceitos do liberalismo econômico, mas também na contestação *de visu* dos pecados e perigos do intervencionismo, do autoritarismo e da direção centralizada da economia, tal como se observou nas economias capitalistas do Terceiro Reich ou da Itália fascista, e sobretudo na economia planificada da União Soviética. Sem proclamarem o objetivo, algo absurdo, da eliminação do Estado do processo econômico, pleiteavam a redução da intervenção governamental e a definição clara das áreas de atuação dos setores público e privado ⁽⁴⁰⁾.

Entretanto, esse ressurgimento liberal não aparece nitidamente na Constituição de 18 de setembro de 1946, embora ela pareça, em reação ao espírito mais radical de 1937, voltar para as posições de 1934, à procura de um equilíbrio entre a economia de mercado e as necessidades de caráter social, a cargo do Estado. Ademais, tal como nos outros países da América Latina, o funcionamento defeituoso do mercado livre — como monopólios, oligopólios, especulação, falta de solidariedade entre os

(39) O presente estudo refere-se apenas às disposições constitucionais. Seria outra tarefa historiar as aplicações concretas dos normativos legais. Foram mencionados somente alguns fatos históricos mais ilustrativos.

(40) Por exemplo, WALTER LIPPMANN, baseado em BURKE, escreve: "Um dos problemas legislativos mais delicados" consiste em "saber o que o Estado deve empreender a fazer-se orientar pela sabedoria de suas instituições e o que, envolvendo-se o mínimo possível, deve deixar à decisão individual" (*La Cité Libre*. Paris, Médicis, p. 319). E referindo-se ao pretensão "progressismo" dos partidários da estatização: "O que caracteriza (atualmente), em todo lugar, o homem progressista é que, em última análise, ele conta com o reforço da autoridade governamental para melhorar a condição humana" (*ibidem*, p. 21). Por sua vez, W. RÖPKE apontou os perigos da economia mista: "Quando se acumulam imissões de toda sorte do Estado, quando o coletivismo é empurrado para frente... o ponto crítico é alcançado mais cedo ou mais tarde, quando se vê manifestadamente que o resto sobrevivente da economia de mercado recusa sua função" (*Civitas Humana*. Paris, Médicis, 1946 — p. 63).

agentes econômicos etc. — justificava a desconfiança em relação ao modelo liberal (41).

A posição de equilíbrio é formulada no art. 145, que define a ordem econômica nos seguintes termos: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”. Tal como em 1934, a justiça (aqui, a “justiça social”) é colocada no primeiro plano, mas, diferentemente de 1934, a norma refere-se explicitamente à “liberdade de iniciativa”. É verdade que a Constituição de 1937 falou também em iniciativa individual, poder de criação etc. (art. 135 citado), apressando-se contudo a referir-se em seguida ao intervencionismo estatal, formalmente para fixar-lhe os limites, mas, de fato, para colocá-lo como elemento básico, constitucional, do processo econômico.

É verdade que o modelo de economia mista surge logo na Constituição de 1946, no art. 146, que determina: “A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição”. Ademais, a desconfiança no funcionamento do mercado livre aparece logo depois, no art. 148, que trata da repressão ao abuso de poder econômico.

Obviamente, o Estado define o seu poder normativo na área econômica e o faz, sobretudo, como nas Constituições anteriores, com vistas a estabelecer as competências nos três graus administrativos — União, Estado, Municípios. O art. 5º, por exemplo, delimita a área de ação da União — moeda, bancos de emissão, estabelecimentos de crédito, capitalização e seguro, viação, correio, telégrafo, rádio etc., e sua ampla prerrogativa legislativa — produção e consumo, portos e cabotagem, comércio exterior e câmbio, mineração, água e energia etc. A preocupação com o regime legal dos bancos de depósito, seguros, capitalização e afins repete-se mais adiante (art. 149), bem como referente às instituições de crédito para lavoura e pecuária (art. 150) e o regime das concessionárias de serviços públicos (art. 151). A respeito destas últimas, vale sublinhar o cuidado para terem lucros “não excedendo a justa remuneração do capital” — velha idéia de justiça social que aparece, também, na proibição da usura (art. 154). Como nas Constituições anteriores, ênfase é dada à defesa e garantia dos direitos do trabalho (art. 157 a 159) — salário mínimo, assistência ao desemprego, regime do trabalho, greve (agora

(41) Entre 1945 e 1956, 14 países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Panamá, Salvador, Uruguai e Venezuela) reformularam seu regime constitucional, acentuando as tendências de caráter social na economia: “constitucionalização dos direitos sociais” (seguindo os preceitos da Constituição mexicana de 1917), dirigismo econômico e “dilação do regime fazendário”, além do nacionalismo econômico (conf. MIRANDA, José. *Reformas y Tendencias Constitucionales Recientes en la América Latina*. México, Inst. de Derecho Comp., 1957).

admitida), sindicatos etc., e, como novidade mais especial, “a participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa”, a qual iria ser implementada muito mais tarde.

Reserva-se, como anteriormente, um espaço próprio ao poder de tributação — da União (arts. 15 a 17), dos Estados (art. 18) e dos Municípios (art. 29), bem como as relações entre eles (art. 30) e uma Seção inteira para o orçamento federal (arts. 73 a 77), numa amplitude que demonstra o aumento da parcela do Estado na renda nacional, correspondendo à extensão de suas atividades. É verdade que, aí também, se introduz um critério social, ao se declarar que os tributos serão graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte (art. 202).

Persiste a idéia do planejamento, porém ainda apenas em caráter setorial — viação (art. 5º), colonização (art. 156), defesa contra a seca no Nordeste (art. 198), valorização da Amazônia (art. 199), mas a tendência para uma direção global da economia se cristaliza na criação do Conselho Nacional de Economia, embora com atribuições apenas consultivas (art. 205).

Outrossim, como tradicionalmente, é garantido o direito de propriedade, “salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social” (dentro da idéia dos direitos sociais), “mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (art. 141, § 16). O enfoque social manifesta-se de modo mais explícito no art. 147, que reza: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” — uma ampla abertura para a reforma agrária, ainda que se mantenham disposições de menor porte, como a usucapião de 10 anos, a preferência dada aos posseiros para terras de até 25 ha. (art. 156), etc. Por outro lado, foram mantidas medidas especiais para a defesa do subsolo, cuja propriedade continuou separada do solo (art. 152), aparecendo aí, como no caso do comércio de cabotagem (art. 155), normas de caráter nacionalista.

9. A Constituição de 24 de janeiro de 1967 ⁽⁴²⁾ veio num período de liberalismo econômico, pelo menos em intenções e formulações, como reação contra as tendências socializantes agravadas em 1961/1964. De fato, a marcha para a estatização continuou ao longo dos quase 20 anos de vida da Constituição, mas ela, adotando ainda um modelo de economia mista, demonstrou, não obstante, alguns sinais de desconfiança a respeito da ingerência do Estado na economia — eco retardado da reação liberal de que falamos.

(42) A Constituição de 24 de janeiro de 1967 foi reformulada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, incorporando, além de 17 Atos Institucionais anteriores (1964-1969), 78 Atos Complementares (1965-1970) e 7 Leis Complementares (1967-1970), aos quais se juntaram 26 Emendas Constitucionais (1972-1985).

A própria complexidade crescente do processo econômico exigia uma atividade normativa mais intensa por parte do setor público. Ao estabelecer, como em textos anteriores, a competência da União (art. 8º), refere-se o texto constitucional, com a Emenda nº 1/69, às seguintes funções de caráter econômico: “V – planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais” (desde já é preciso atentar para essa competência abrangente do planejamento) – “VII – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; (...) IX – emitir moeda; X – fiscalizar as operações de crédito, capitalização e seguros; XI – estabelecer o plano nacional de viação” (planejamento setorial já previsto em 1946); (...) “XIV – estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento” (a idéia de planejamento volta em nível regional) (...) “XV – explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão: *a*) os serviços de telecomunicações; *b*) os serviços e instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza; *c*) a navegação aérea; *d*) as vias de transporte entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de Estado ou Território.” Vale sublinhar que nesses últimos casos a União advoga para si não apenas a formulação normativa, mas também o exercício de atividades econômicas em setores considerados de interesse público.

A competência legislativa da União (art. 8º, XVII) comprova ao mesmo tempo a complexidade da vida econômica e a determinação do Estado de orientá-la através da formulação dos quadros jurídicos. Essa competência abrange não apenas o direito comercial, agrário, marítimo, trabalhista etc., mas, de forma muito ampla, produção e consumo, orçamento e finanças públicas, seguros e previdência social, desapropriações, regime das jazidas, minas e outros recursos minerais, metalurgia, florestas, caça e pesca, águas, telecomunicações, energia, sistema monetário, política de crédito, câmbio, comércio exterior e interestadual, transferência de valores para o exterior, portos e navegação de cabotagem, fluvial e lacustre, tráfego e trânsito de vias terrestres, emigração e imigração, etc.

Evidentemente, cabe ao Poder Público fixar as normas jurídicas dentro das quais se exercem as atividades econômicas. Mas a enumeração exaustiva mostra o empenho em não deixar nada ao acaso ou ao livre jogo do mercado. E a competência legislativa da União, à qual se acresce a dos Estados e Municípios, representa oportunidades de intervenção do Poder Público, pois é difícil separar o papel normativo do executivo e fiscalizador, tornando o setor público titular de atividades econômicas em substituição aos agentes privados.

A expansão da ação estatal aparece no aumento da sua receita, consubstanciado na proliferação dos impostos, embora não seja este o único índice do processo (43). Além das taxas e contribuições gerais que a União, os Estados e os Municípios podem instituir (art. 18), pode-se citar, como

(43) A respeito desse processo foram feitos muitos estudos que não cabe citar aqui, visto que, como já dissemos, o presente artigo não abrange a evolução histórica da economia brasileira.

exemplo do poder tributário, de competência da União: os impostos sobre importação de produtos estrangeiros; exportação; propriedade territorial rural; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários; serviços de transporte e comunicação; produção, importação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis; energia elétrica; extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais, bem como outros impostos sobre bases diferentes, outras contribuições especiais e empréstimos compulsórios (art. 21). Outros tipos de tributação são reservados aos Estados (art. 23) e aos Municípios (art. 24) — que seria fastidioso enumerar —, de fato, toda espécie de tributos desde que dentro da competência administrativa própria.

Confere-se, como em diplomas anteriores, uma atenção especial, de forma muito mais pormenorizada, ao Orçamento (Seção VI — arts. 60 e 61) e à Fiscalização Financeira e Orçamentária (Seção VII — arts. 70 a 72), denotando, por um lado, a maior concentração do poder financeiro nos órgãos centrais da União, mas, ao mesmo tempo, um maior cuidado com a limitação, pelo menos formal, desse poder.

Quanto à direção centralizada da economia, já nos referimos a planos setoriais (art. 8º, XI e XIV) ou globais (art. 8º, V). Aliás, na época da Constituição de 1937, já estava enraizada a idéia de um planejamento econômico nacional, não apenas nas formas limitadas do Plano SALTE (1948) ou do Programa de Metas (1956), mas de maneira global, como no Plano Trienal (1962) e no Programa de Ação Econômica do Governo — PAEG (1964). E desde 1962 existia, de fato, senão ainda de direito, um Ministério do Planejamento.

Apesar dos avanços estatizantes, a Constituição adota uma posição mais ponderada a respeito da “Ordem Econômica e Social” (Título III — arts. 160 a 174), a começar pelo fato de não falar mais em “organizar” esta ordem: os seus requisitos são apresentados como *desiderata*. Mas, antes de mais nada, deve-se sublinhar que, contrariamente ao texto de 1946, se fala em ordem econômica “e social”, refletindo a preocupação com as repercussões sociais da atividade econômica.

Diz o art. 160: “A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: I — liberdade de iniciativa; II — valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III — função social da propriedade; IV — harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; V — repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros; VI — expansão das oportunidades de emprego produtivo”.

Observe-se que, desta vez, depois de colocar no mesmo plano, como objetivos simultâneos, o desenvolvimento e a justiça social, o diploma constitucional põe, como princípio primeiro, a liberdade de iniciativa, sem referir-se, depois, à intervenção estatal, como nas definições da ordem

econômica das Constituições anteriores. Entretanto, a desconfiança em relação ao sistema de mercado manifesta-se no item V referente ao abuso do poder econômico, eliminação da concorrência e lucros excessivos. Evidentemente, a correção dessas distorções viria da intervenção estatal. O mesmo se subentende quando se fala nos assim chamados direitos sociais: função social da propriedade, valorização do trabalho, harmonização das categorias de produção (evitou-se, com razão, a noção de "classe"), oportunidades de trabalho.

O intervencionismo estatal está explicitamente previsto no art. 163, que exprime, contudo, por outro lado, uma certa desconfiança em relação aos excessos do estatismo, tentando delimitar a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade "quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar um setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais".

A prioridade dada à iniciativa privada e o caráter supletivo da ação estatal são, mais uma vez, proclamados no art. 170: "As empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas. § 1º — Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica." Diga-se de passagem que essa declaração formal não impediu o avanço do setor público na economia, nas formas mais variadas possíveis.

Explicitando a posição assumida em relação aos direitos sociais (no art. 160 supracitado), a Constituição afirma a garantia da propriedade privada, determinando as condições para desapropriações (art. 153, § 22); prevê condições especiais para a propriedade rural (art. 153, § 34); estabelece condições próprias para a desapropriação da propriedade territorial rural, para efeito de reforma agrária (art. 161); fixa condições para aquisição de terras públicas, com vistas, mais uma vez, à reforma agrária. Por outro lado, estabelece condições especiais para as minas e as jazidas, cuja propriedade continua distinta da do solo (art. 168), e sobre pesquisa e lavra de petróleo, monopólios da União (art. 169).

Quanto à regulamentação do trabalho e direitos trabalhistas, recebem um tratamento detalhado, repetindo-se disposições anteriores (regime do trabalho, salário, greve, associações, etc.), e acrescentando-se novos preceitos, como, por exemplo, a participação dos trabalhadores na gestão da empresa, embora apenas excepcionalmente (arts. 165 e 166).

Subsistem, ainda, disposições de caráter nacionalista (como, por exemplo, quanto à cabotagem — art. 173), mas, de forma geral, a posição da Constituição de 1967 parece mais aberta, refletindo, em termos, mudanças da mentalidade no País e no Mundo inteiro.

(44) V. LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1973, passim.