

INTERPRETAÇÃO DO MODELO DE ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DE 1988: PARADIGMAS PARA A INTERVENÇÃO ESTATAL SOBRE A ORDEM ECONÔMICA

Fellipe Cianca Fortes*

Marlene Kempfer Bassoli**

RESUMO

Por meio da interpretação sistêmica analisa o modelo de Estado brasileiro a partir da Constituição de 1988, para avaliar referenciais sobre a necessidade e os limites da intervenção do Estado no domínio econômico. Inicia com a identificação do direito como um objeto cultural, e, como tal, encontra-se permeado pelas expectativas da sociedade, de modo que as finalidades do Estado devem refletir os desejos sociais, inclusive diante das questões da intervenção estatal no domínio econômico. Identifica historicamente os modelos de Estado para compará-los ao modelo brasileiro atual. Infere que, apesar do Art. 1º da CF/88 registrar que a República Federativa do Brasil consiste um Estado Democrático de Direito, a realidade sócio-econômica brasileira demonstra que, por não ter vivenciado plenamente as conquistas de um Estado Social, essenciais para a formação do Estado Democrático, não possui ainda as bases necessárias para a instauração deste modelo. Assim, traduz-se em um modelo de transição. A interpretação do regime jurídico econômico constitucional não pode deixar de considerar esta visão sistêmica de modo a buscar unidade, coordenação e harmonia para o ordenamento jurídico brasileiro. Estas referências de sistema devem ser consideradas pelos governos que têm dever jurídico de implementar, diuturnamente, políticas que levem em consideração os direitos que compõem o quadro do Estado Social, para, em menor tempo, alcançar a estabilidade de direitos típica de um Estado Democrático. A responsabilidade por ações que permitem o Estado Democrático de Direito é dos governos, dos agentes que atuam no mercado e da sociedade.

* Mestrando em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), advogado tributarista e professor em cursos de graduação e especialização.

** Doutora e mestre pela PUC/SP; professora da graduação, especialização e mestrado da Universidade Estadual de Londrina/Pr. (UEL), Universidade de Marília/SP (UNIMAR) e Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), Londrina/Pr.

PALAVRAS-CHAVES: INTERPRETAÇÃO SISTÊMICA; ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO; INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO; MODELOS DE ESTADO; ORDEM ECONÔMICA

ABSTRACT

It analyzes the Brazilian State Model through systemic interpretation of the Federal Constitution, to assess references about the needs and limits to the state intervention in the economic domain. The review starts identifying law as an cultural object, and, as such, is penetrated by the society's expectations, concluding that the State's finalities must reflect the socials' wishes, inclusively before the questions from the State intervention into the economic domain. It identifies historically the States Models to compare them to the current Brazilian Model. It infers that although the Brazilian Federal Constitution's 1st article says that the Federative Republic of Brazil consists a Democratic State of Law, the Brazilian socio-economic reality shows that because Brazil hasn't lived a Social State, which is essential to the formation of a Democratic State, the society doesn't have the necessary bases to initiate the model. Thus, Brazilian State Model appears as a model in transition. The interpretation of the constitutional economical laws can't disregard this systemic vision, that consists the way to seek unity, coordination and harmony to the Brazilian legal system. These systems references must be considered by governments that have legal duty to implement policies that respect the rights of a Social State, to that way, achieve typical right's stability of a Democratic State. The responsibility for the actions that allows the Democratic State of Law belongs to the governments, the marketplace agents and the society.

KEYWORDS: DEMOCRATIC STATE OF LAW; STATE INTERVENTION INTO THE ECONOMIC DOMAIN; STATES MODELS; INTERPRETATION; ECONOMIC ORDER

INTRODUÇÃO

O homem é um ser cultural; sua linguagem corporifica sua visão e sua compreensão acerca do mundo físico. Consoante leciona Vilanova¹, a cultura se manifesta com a intersecção de três dimensões: “um domínio da objetividade includente do puramente natural, das formas de interação e das significações que os homens incorporam em suas condutas recíprocas e nas coisas que, por isso mesmo que são mediadoras dos significados, são coisas símbolos”. Em outros termos, a cultura é o conjunto indissociável de objetos físicos, significações e sujeitos, em uma verdadeira relação sujeito-objeto e sujeito-sujeito.

Diz-se conjunto indissociável porque, se tomados individualmente cada uma das referidas dimensões, estar-se-ia diante de simples objetos (naturais ou não), ou de meras manifestações subjetivas, desprovidas de maiores significados. Enfatiza Vilanova², que “Se suprimem-se as significações, os edifícios, as obras de arte, os livros de filosofia, os templos e os instrumentos nada mais são que agregados de partículas, com propriedades físico-químicas”. A cultura, portanto, compreende esta interação do homem com a natureza e o mundo físico que o circunscreve, atribuindo-lhe significações e alterando-o, compondo, conforme Spranger³, “o conjunto de produtos com sentido que existem em um determinado tempo para um grupo humano”.

O direito, sendo sistema normativo criado pelo homem neste processo de interações, consubstancia verdadeiro objeto cultural; enquanto as relações naturais simplesmente ocorrem, se operam por si só, a exemplo da lei da gravidade, que atrai todo e qualquer objeto ao centro da Terra, da chuva, que se precipita quando a atmosfera satura-se de umidade, ou da morte, quando os seres vivos chegam ao ápice da sua existência, o direito prescreve conseqüências não-naturais a determinados fatos. Por isso, é válido afirmar que a cultura é o marco que separa a relação de causalidade física, ou seja, “a causalidade não-normativa, seja causalidade natural, seja causalidade sociológica” que compreende “as relações *que efetivamente se dão na realidade social*”⁴ [itálico do original], da relação de causalidade não-natural, jurídica. Ademais, é

¹ VILANOVA, Lourival. *Notas para um ensaio sobre a cultura*. In: VILANOVA, Lourival. *Textos jurídicos e filosóficos*. São Paulo: Axis Mundi: IBET, 2003. v. 2. p. 277-323. p. 280.

² VILANOVA. *Notas para...* op. cit., p. 284.

³ SPRANGER, Eduard. *apud* ROURA-PARELLA, Juan. *Spranger y las ciencias del*. México D. F.: Ediciones Minerva, 1994. p. 92.

⁴ VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 4. ed.. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 61.

justamente a segregação entre causalidade natural e causalidade jurídica que permite a teoria kelseniana do *ser* e do *dever-ser*.

Consubstanciando o direito um objeto cultural, é possível inferir sua relação direta com o meio no qual se insere: cada nação constrói seu Estado a partir dos seus próprios referenciais culturais, sendo que o seu respectivo direito terá, via de consequência, seus institutos, princípios e regras específicos, os quais serão criados e aplicados, em cada qual, de modo único e individualizado. Seja o Estado constituído sob uma Constituição formal, seja sob uma Constituição material – a exemplo do ordenamento costumeiro inglês – sua legitimidade é aferível a partir da relação de efetividade entre as ações do Estado e a concretização dos objetivos indicados pela sociedade; quanto mais próximo a tais objetivos, mais legítimo e efetivo será o Estado. De igual forma, nascendo o Estado a partir da vontade de uma comunidade que se organiza politicamente para realizar anseios e desejos comuns, a vontade coletiva deve se tornar o objetivo direto do Estado, de modo que o respectivo ordenamento jurídico, quando se dirige à concretização desse objetivo, será efetivo.

Considerando-se os diferentes graus de desenvolvimento de uma sociedade, conforme análise de Vilanova⁵, o direito cumpre diferentes objetivos, ou seja, o direito em uma sociedade desenvolvida e em uma sociedade em desenvolvimento é diverso. Para a primeira, volta-se à estabilização das relações intersubjetivas já consolidadas, enquanto para a segunda pretende a quebra de paradigmas e a formação de novos modelos, visando justamente ao seu desenvolvimento.

Nesse contexto, recorrer à interpretação sistêmica permite buscar a indissociável relação entre modelo de Estado e o grau de intervenção do Estado em diversos domínios das relações humanas, entre elas aquelas que se verificam no domínio econômico, ou seja, *a quantidade do Estado na ordem econômica somente é delimitada a partir da precisa identificação do respectivo Estado, que se rege com base nos objetivos buscados pela sociedade*.

Ao se propor traçar limites à intervenção do Estado no domínio econômico no Brasil, é imperativo, em primeiro lugar, que se delimite qual é o modelo do Estado brasileiro. É certo que é resultante das diversas experiências políticas, econômicas,

⁵ VILANOVA, Lourival. *Proteção jurisdicional dos direitos numa sociedade em desenvolvimento*. In: VILANOVA, Lourival. *Textos jurídicos e filosóficos*. São Paulo: Axis Mundi: IBET, 2003. v. 2. p. 463-498.

sociais, vivenciadas tanto no território nacional como em outros Estados, de modo que, ao se analisar a Constituição Federal de 1988, denota-se a existência de características de Estado Absolutista, de Estado Liberal, de Estado Neoliberal, de Estado Social e de Estado Democrático, de onde se insurge a questão: qual é o modelo atual de Estado brasileiro?

A partir dessas considerações é possível analisar as opções da comunidade brasileira ao construir seu Estado, registrado na Constituição da República Federativa de 1988, e, então, avaliar a necessidade e os limites à intervenção do Estado sobre o domínio econômico.

1. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS MODELOS DE ESTADO E A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

As formas pelas quais o Estado intervém no domínio econômico sempre estiveram diretamente relacionadas ao modelo de Estado então vigente. A História comprova que, seja qual for a classificação adotada para a separação dos modelos estatais, a economia, ainda que indiretamente, sempre foi uma das responsáveis pela transição de um modelo para o outro, repercutindo, no grau de interferência estatal no campo econômico.

Segundo Groppali⁶, tomando-se por base o maior ou menor limite que encontra o poder do Estado, distingue-se os seguintes modelos: (i) Estado Patrimonial, “no qual o Estado é considerado como patrimônio da pessoa física do príncipe, do soberano, como objeto do seu poder de governo, podendo este portanto dispor livremente dele, cedendo-o, dividindo-o, transmitindo-o hereditariamente, sem encontrar limites nem em direitos privados, nem em direitos públicos subjetivos dos súditos, decorrendo o exercício da soberania da posse da propriedade, do *dominium* e não do *imperium*”; (ii) Estado de Polícia, onde “o príncipe governa não mais em nome próprio, mas em nome do Estado, entendido porém este como a própria instituição de coroa, e o poder público é exercido discricionariamente pelo soberano, de conformidade com aquilo que ele considera como interesse do Estado e dos súditos”, sendo que o Estado, neste modelo, “não é mais coisa do príncipe *res principis* mas é sujeito de uma soberania

⁶ GROPPALI, Alexandre. *Doutrina do estado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 103.

própria, exercida apenas pelo príncipe em seu nome”; e, por fim, (iii) o Estado de Direito, “no qual os poderes do Estado são rigorosamente disciplinados por normas jurídicas, tanto no que se refere a atividade que eles devem regulamentar sem recíprocas violências e interferências, quanto relativamente aos interesses legítimos e aos direitos privados e públicos, reconhecidos em favor dos cidadãos, os quais podem fazê-los valer por via administrativa e jurisdicional, mesmo contra o próprio Estado, de modo que o Estado de direito, como bem se disse, realiza como tendência o ‘governo das leis’, em lugar do ‘governo dos homens’ ”.

Optando-se por esta sistematização e acrescentando o critério que considera a forma de organização estatal a partir da relação entre Estado e particulares (definição das funções estatais e participação do Estado no domínio econômico), chega-se ao seguinte quadro:

≈ séc. IX a séc. XV	≈ 1.500 ao início séc. XX		≈ a partir de 1929	
Estado Medieval	Estado Moderno		Estado Pós-Moderno	
Estado Patrimonial	Estado de Polícia	Estado de Direito		
Estado Feudal	Estado Absoluto	Estado Liberal	Estado Social	Estado Democrático
-----	Intervencionismo	Liberalismo	Intervencionismo	Neoliberalismo

Marcado principalmente pelo feudalismo, o Estado Medieval teve fim com a aliança formada entre a monarquia e a nova classe burguesa, fórmula encontrada para unificar o secular poder soberano (fragmentado junto aos senhores feudais) e a burguesia, que, até então, não participava do poder político. Com isso, foi possível superar as velhas estruturas feudais, que representavam verdadeiro obstáculo às novas aspirações, principalmente às novas estruturas econômicas, não mais correspondendo aos interesses da classe em ascensão. Esta união enseja a transição do Estado Medieval ao Estado Moderno, cuja sociedade passa por nova configuração, assumindo estrutura monista, ao concentrar todos os poderes no Estado, principalmente o poder de criar o direito⁷. Deste

⁷ BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995. p. 27.

modo, consegue a monarquia unificar novamente o poder soberano e a burguesia alcançar sua desejada participação no processo político.

Em sua primeira formação, absolutista, o Estado Moderno detinha para si, representado na figura do soberano, todo o poder político, independentemente de qualquer outro órgão institucional. O Estado Absolutista era o próprio governante, conforme exaltam Maquiavel em “O Príncipe” e célebre frase atribuída à Luís XV, rei da França entre 1643 e 1715: “*L’État c’est moi*” (“O Estado sou eu”). Não existia qualquer limitação ao poder soberano, sendo exercido pelo governante de acordo com a sua vontade e seus objetivos⁸, voltando-se, em geral, para o acúmulo de riquezas em virtude do apoio dado pela classe burguesa e do desenvolvimento do mercantilismo, conseqüentemente, do capitalismo.

A experiência do Estado Absolutista foi superada a partir das influências do movimento iluminista, que reunia idéias exaltando a individualidade das pessoas e criticavam as ideologias cegamente seguidas. Muito embora, em um primeiro momento, os soberanos tenham tentado incorporar o iluminismo, no sentido de justificar a centralização do poder como forma de governar em prol da felicidade do povo (Despotismo Esclarecido), acabaram derrotados pelos novos ideais, que culminaram, principalmente, na Revolução Gloriosa (Inglaterra, 1688) e na Revolução Francesa (1789), acarretando a ascensão definitiva da burguesia ao poder e o nascimento do Estado Liberal.

Nessa segunda formação do Estado Moderno – agora em transição para um Estado de Direito – o ideal a ser concretizado era o da livre iniciativa privada, com pouca ou nenhuma intervenção do Estado nas relações jurídicas. Aos particulares, tidos como o centro da sociedade, garantia-se a plena liberdade para agir e se organizar, com o objetivo principal de satisfazer as “necessidades econômicas cotidianas do homem moderno: a estrutura capitalista”⁹.

Na evolução deste modelo, embora a forte presença do Estado nas relações particulares tenha sido rechaçada, ficou claro que a ausência de regulamentação em determinados setores essenciais à sociedade, principalmente o econômico, também gera

⁸ COELHO, Luiz Fernando. *Direito constitucional e filosofia da constituição*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2006 p. 90.

⁹ SCOTT, Paulo Henrique Rocha. *Direito constitucional econômico: estado e normalização da economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000. p. 40.

drásticas conseqüências, a exemplo da Crise de 1929, nos Estados Unidos da América. Como conseqüência desta crise econômica de repercussão mundial, o Estado Moderno, cede espaço ao Estado Pós-Moderno, marcado, inicialmente, pela volta do Estado intervencionista, com o fito de reduzir os impactos sociais provocados pelo capitalismo desenfreado. Conforme análise de Pereira e Silva¹⁰, o “Estado intervencionista não é uma concessão do capital, mas a única forma de a sociedade capitalista preservar-se, necessariamente mediante empenho na promoção da diminuição das desigualdades socioeconômicas”.

A necessidade de intervenção do Estado foi a primeira manifestação do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*). Ampliou-se o conceito de cidadania, defendendo que todo e qualquer cidadão possui direitos sociais inalienáveis e indissociáveis à sua existência. Esses direitos (saúde, previdência, assistência, educação) passam a ser garantidos pelo Estado, além de atuações por meio de políticas de melhor distribuição de rendas em um momento de grave crise e intervenção para preservar o bom funcionamento do mercado. Desta forma, se viabiliza as condições de retorno ao desenvolvimento econômico sem que os impactos negativos do capitalismo pudessem novamente gerar graves conseqüências econômico-sociais. Como bem observa Afonso da Silva¹¹, o Estado Social caracteriza-se no propósito de compatibilizar, em um mesmo sistema, dois elementos: o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar social geral, servindo como base ao neocapitalismo típico do *Welfare State*.

Após aproximadamente trinta anos, esse modelo entra em crise. Vários fatores foram apontados, dentre eles o seu suposto caráter antieconômico, uma vez que o Estado desvia investimentos, inibe a livre concorrência e acaba por provocar a queda de produção, além de seu alto custo da manutenção e da queda de grau de juridicidade destes ordenamentos programáticos¹².

Tais problemas trouxeram um sentimento de valorização do jurídico, onde o Estado toma para si o papel de alterar e concretizar uma estrutura econômica e social necessária e apta para o desenvolvimento da sociedade. É o nascimento do Estado Democrático. Nesse modelo, os direitos fundamentais ganham especial relevo e

¹⁰ SILVA, Reinaldo Pereira e. *O mercado de trabalho humano*. São Paulo: LTr, 1998. p. 45.

¹¹ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 119.

¹² BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 209.

alcançam o nível constitucional como verdadeiros objetivos a serem buscados pelo Estado em conjunto com os agentes do mercado e da sociedade civil organizada. Para Streck¹³, é “o novo modelo que remete a um tipo de Estado em que se pretende precisamente a transformação em profundidade do modo de produção capitalista e sua substituição progressiva por uma organização social de características flexivamente sociais”, onde a sociedade pode, pacificamente, “implantar superiores níveis reais de igualdades e liberdades”.

A partir da evolução histórica é possível observar uma constante que influenciou os movimentos sociais e acarretou as transformações do Estado, e, conseqüentemente, da postura estatal em relação à intervenção nas relações intersubjetivas: a economia. Desde o período feudal, até a transição do Estado Social ao Estado Democrático Neo-Liberal, observa-se que a economia, em maior ou menor grau, foi um dos principais fatores para a re-estruturação social e evolução do Estado. Repercutiu diretamente nas formas com que o novo Estado intervinha na ordem econômica. A presença forte ou fraca no domínio econômico está diretamente relacionada às finalidades do Estado, sendo, portanto, delas indissociável, a exemplo da já referida Crise de 1929, que evidenciou a necessidade de amparar as más externalidades econômico-sociais do capitalismo mediante a adoção de políticas sociais. O Estado tornou-se previdenciário e altamente interventor, agindo na e sobre a economia para sustentar os meios de produção e de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a recuperação do bem-estar social.

Estes principais fatores levam à transição a um Estado Democrático, o qual “abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício de instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana”¹⁴. Este Estado traz consigo idéias neoliberais, no sentido de reduzir a forte intervenção estatal voltada para a execução de valores e projetos sociais e transformá-lo em um agente regulador, zelando pelo cumprimento dos direitos e conquistas sociais, bem como dos interesses difusos.

¹³ STRECK. *Hermenêutica...* op. cit., p. 28.

¹⁴ AFONSO DA SILVA. *Curso de...* op. cit., p. 124.

2. NECESSIDADE E LIMITES À INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO ANTE O MODELO DE ESTADO BRASILEIRO

Para que se chegue à definição das necessidades e dos limites da intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico, é preciso delimitar qual é o atual modelo do Estado brasileiro. Esta tarefa se revela tormentosa diante de inúmeros problemas quando se propõe uma análise mais cuidadosa.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, enuncia que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. De plano é possível afirmar que o Estado brasileiro deve ser um Estado Democrático de Direito, no entanto, o que se observa são práticas nos âmbitos públicos e privados que não condizem com os ditames constitucionais. Tem-se, então, a indagação: a Constituição ao dispor que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, efetivamente se refere ao real Estado Democrático de Direito, com todas as feições e ideologias decorrentes e apresentadas pelos demais Estados que também se constituíram sob a forma democrática? Ou, este modelo, embora disposto constitucionalmente, não condiz com a realidade social e, via de consequência, aos anseios coletivos, os quais devem consubstanciar-se em objetivos e princípios de todo e qualquer Estado?

Para Streck¹⁵, o modelo de Estado brasileiro se encontra em crise, decorrente de uma “modernidade tardia”. Sendo o Estado Democrático uma evolução do Estado Social, a sua efetividade está diretamente relacionada à transposição dos efeitos e percalços deste, o que se verifica, por exemplo, nos Estados americano e europeu, mas não no brasileiro. Segundo o autor, “a minimização do Estado em países que passaram pela etapa do Estado Providência ou *welfare state* tem consequências *absolutamente diversas* da minimização do Estado em países como o Brasil, *onde não houve o Estado Social*”¹⁶, ou seja, o Estado brasileiro não transcorreu as experiências necessárias para se dar a sua evolução entre os modelos de Estado até o final Democrático.

Voltando-se às digressões de Vilanova relatadas na introdução deste estudo, a formação e a efetivação de um Estado desenvolvido são diversas da formação e da efetivação de um Estado em desenvolvimento. Nesse sentido, é possível afirmar que um

¹⁵ STRECK. *Hermenêutica...* op. cit., p. 25.

¹⁶ STRECK. *Hermenêutica...* op. cit., p. 24.

Estado Democrático, presente, em regra, em Estados considerados desenvolvidos, está mais voltado à estabilização e ao aperfeiçoamento de relações do que à criação de novos paradigmas, uma vez que se pressupõe consolidadas as várias diretrizes do Estado Social, entre elas, destaque-se, a proteção de direitos e da justiça social. Quer-se, na pós-modernidade, alcançar efetividade dos direitos decorrentes do valor liberdade, da igualdade material e a efetiva participação da sociedade no processo político. Para alcançar estes objetivos, principalmente a igualdade, devem ser combatidas, em primeiro lugar, as externalidades negativas do sistema capitalista de produção, conforme se propôs o Estado Social.

A implementação do Estado Democrático é dependente da vivência das conquistas do Estado Social. *Somente um Estado Social pode revelar os benefícios e os malefícios do modelo, permitindo identificar, em conseqüência, as demandas da sociedade.* É por esta razão que Streck¹⁷ afirma que o Estado brasileiro vive uma modernidade tardia, portanto, falha: o Estado brasileiro quer constituir-se em um Estado Democrático sem passagem por um Estado Social. As desigualdades e moléstias sociais decorrentes principalmente de décadas de capitalismo forte não foram minimizadas do modo como o deveriam para que houvesse uma real transição para o atual modelo. É neste contexto que se indaga se a sociedade brasileira está preparada para um Estado Democrático, ou, se antes, é necessária a concretização de um Estado Social.

O Direito cria suas próprias realidades, mas não é capaz de alterar de imediato certas realidades sociais. Nessa concepção, o Estado brasileiro seria um Estado Democrático não efetivo, pendente de concretização. Apesar desta constatação, inexistem qualquer empecilho para que, no momento atual, sejam tomadas medidas afirmativas, com o fito de reduzir as desigualdades e, em um segundo momento, buscar-se a estabilidade sócio-econômica e o usufruto de direitos que ela proporciona.

O texto constitucional brasileiro revela este dever-ser Estado Democrático de Direito, além de positivar estruturas de governo, direitos, conquistas, que são legados da história humana, ou seja, tem-se na Constituição Federal de 1988 a presença de paradigmas importantes dos Estados do período moderno e da pós-modernidade. Entre eles, no âmbito econômico, tem-se: o direito à economia de mercado onde é possível a livre iniciativa e a livre concorrência (liberalismo); a possibilidade de intervenção do

¹⁷ STRECK. *Hermenêutica...* op. cit., p. 26.

Estado para regular, fiscalizar, incentivar e planejar (neoliberalismo); a atuação do Estado na economia somente em casos de segurança nacional (liberalismo) e relevante interesse coletivo (neoliberalismo); o papel do Estado é nitidamente mediador, buscando conciliar “interesses sociais relevantes e colidentes” e “implementador de interesses meta-individuais hipossuficientes no jogo social”¹⁸. No âmbito da Administração Pública, verifica-se a criação, por meio da Reforma da Gestão Pública (1995 e 1998), de novos formatos gerenciais descentralizados, utilizando-se da proposta das agências reguladoras (autarquias especiais) e também do incentivo ao terceiro setor (OS e OSCIP), com o nítido objetivo de implementar a eficiência e o envolvimento da sociedade civil diante das questões sociais (neoliberalismo). No âmbito da seguridade social o dever do Estado garantir de modo universal o acesso à assistência social e à saúde (Estado social).

Sob outro ponto de vista, tem-se que a proposta do modernismo de separação dos poderes está prevista na Constituição Federal, no entanto, nos últimos governos tem-se constatado o uso irrestrito de medidas provisórias, instrumento jurídico remanescente do decreto-lei, indo de encontro com todas as premissas e objetivos de um modelo democrático. Criado pela Constituição de 1937, Estado Novo Getúlio Vargas, o decreto-lei consistia um diploma onde o Parlamento autorizava o Presidente da República a legislar acerca de determinadas matérias, fortalecendo o Poder Executivo ao atribuir-lhe uma intervenção mais direta e eficaz na elaboração de leis, com o fito de combater pronta e eficazmente as agitações internas¹⁹. A Constituição de 1967 deu novas feições ao decreto-lei, transformando-o em instrumento legislativo exclusivo do Poder Executivo, onde, em caso de urgência e necessidade, poderiam ser editados com força de lei, versando Segurança Nacional ou finanças, e sua vigência definitiva condicionada à ulterior aprovação parlamentar. A crítica que se fazia centrava-se na questão de o Poder Executivo poder editar normas que, posteriormente, pelo mero lapso temporal, transformavam-se em lei, independentemente do processo legislativo democrático próprio. Facilmente o decreto-lei se tornou veículo legislativo de governo, com o próprio Presidente da República legislando e governando, característica esta que remete ao Estado Absolutista. Com a redemocratização do Estado brasileiro, acreditava-se que o decreto-lei, instrumento de incontáveis abusos, seria expurgado definitivamente do

¹⁸ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 147.

¹⁹ AFONSO DA SILVA. *Curso de...* op. cit., p. 83.

ordenamento jurídico, o que, de fato, não ocorreu, sendo transformado na medida provisória.

Todos estes aspectos demonstram a dificuldade em se delimitar qual o modelo de Estado brasileiro, ainda que constitucionalmente definido como Estado Democrático de Direito. O que se observa é a *marcante presença de características determinantes dos vários modelos de Estado*, que, em certos contextos, podem até mesmo gerar conflitos entre os diversos preceitos constitucionais. Isto pode ser verificado, conforme acima apontado, no uso irrestrito de medidas provisórias em desatenção aos princípios do Estado Democrático, ou na intervenção estatal inadequada em determinada atividade econômica em face das garantias de propriedade privada, de livre iniciativa e de liberdade de concorrência.

De igual forma, ao se buscar a presença do Estado Social no nível constitucional, depreende-se, do art. 193, que introduz os princípios da ordem social, a objetivação do bem-estar e da justiça sociais, buscados por meio da saúde, da previdência e da assistência social. Nesta última estão reunidas políticas públicas voltadas à redução de desigualdades sociais, como bolsas e auxílios, com o fito de retirar pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza, fomentar o mercado de trabalho, dentre outros. O Estado detém poderes para promover tais ações a quem necessitar, independentemente de qualquer contribuição paga à seguridade social. A fonte destes recursos é formada, principalmente, pelo recolhimento dos diversos tributos incidentes sobre a atividade empresarial e representam uma elevada carga tributária que poderá trazer dificuldades para viabilizar uma economia de mercado onde deve vigor a livre iniciativa e a liberdade de concorrência. É um desafio aos governos equacionar a elevada carga tributária que compromete a atuação econômica das grandes e, especialmente, das pequenas e médias empresas.

Outro exemplo de efeitos e inconsistências provocados pela imprecisão do modelo de Estado brasileiro reside na interpretação de imunidades tributárias cujo propósito, segundo Borges²⁰, é “assegurar certos princípios fundamentais ao regime, a incolumidade de valores éticos e culturais consagrados pelo ordenamento constitucional positivo e que se pretende manter livres das interferências ou perturbações da tributação”. Por meio das imunidades, o sistema impede a tributação de certas hipóteses

²⁰ BORGES, Souto Maior. *Isenções Tributárias*. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980. p. 184.

imprescindíveis à manutenção do modelo de Estado e dos princípios constitucionais, ficando evidente que, sem a perfeita delimitação do Estado, é dificultosa a interpretação sistêmica e aplicação das imunidades.

Prova disso reside na imunidade das receitas de exportação às contribuições sociais, disposta no art. 149, § 2º, I, CF/88. Segundo tal dispositivo, as contribuições sociais e contribuições de intervenção no domínio econômico de que trata o *caput* do art. 149 não incidirão as receitas decorrentes de exportação. Por meio de uma interpretação sistêmica é possível afirmar que o propósito desta imunidade é incentivar o mercado exportador com a desoneração das receitas aferidas e, conseqüentemente, fomentar o mercado interno mediante o aumento do ingresso de capital internacional, possibilitando o ciclo virtuoso da economia. Não obstante a clareza do texto constitucional, a Fazenda Pública Nacional tem interpretado que tão-somente as contribuições sociais previstas no art. 149 são alcançadas pela desoneração, excluindo as contribuições do art. 195, destinadas à seguridade social, *v.g.* a extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e a Contribuição Social sobre o Lucro – CSSL. O argumento para a interpretação governamental é que os princípios que compõe o regime jurídico da seguridade social, principalmente a solidariedade e a universalidade, fundamentam a base de financiamento e se sobrepõem aos ditames da ordem econômica. Esta é uma interpretação adequada ao regime de Estado Social, formulada em um Estado Democrático.

Nesse contexto, demonstra-se que o Estado brasileiro é, na realidade, uma convergência de modelos de Estado, os quais ensejam a aplicação dos preceitos constitucionais das formas mais amplas e variadas possíveis, provocando, ao invés da efetividade das normas e dos valores constitucionais, o distanciamento das necessidades e dos objetivos da sociedade, de onde é possível se chegar a duas conclusões: (i) ou modelo de Estado brasileiro é um modelo híbrido, o qual, embora constitucionalmente definido como Estado Democrático, consiste, em realidade, uma junção de princípios e institutos dos mais diversos modelos; (ii) ou Estado brasileiro encontra-se em um momento de transição, de um modelo ditatorial, também não tão bem definido em seus outros aspectos, para um Estado Democrático.

Optar pela primeira interpretação, ao que parece, é a mais equivocada, uma vez que leva à insegurança e incerteza para o direito, face às diferentes ideologias que se encontram, por vezes incompatíveis, gerando antinomias, a falta de direção, unidade, nas decisões de natureza pública e privadas. O texto e o contexto não se harmonizam e, assim, os referenciais para a interpretação sistêmica se perdem. Sem um objetivo claro e preciso, os institutos e princípios perdem seu sentido, caindo no vazio; não há como se definir parâmetros e diretrizes para se ponderar qual modelo de Estado deve prevalecer perante determinadas ocorrências concretas. A citada questão das imunidades tributárias bem demonstra isso: mesmo diante de um Estado Democrático em desenvolvimento, atribuiu-se interpretação restritiva de acordo com um Estado Social (busca efetivação de direitos sociais), deixando de considerar relevante questões de estabilidade econômico-financeira das empresas que atuam no mercado interno (o qual, inclusive, integra o patrimônio nacional, nos termos do art. 219, CF/88), depende de ações privadas e públicas para viabilizar seu desenvolvimento

A segunda interpretação, por sua vez, permite afirmar que o Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º, da Constituição Federal, atualmente é, em realidade, um objetivo a ser perseguido, e não ainda um Estado efetivo. Assim, se fixa uma diretriz básica e essencial para as ações dos governos, inclusive, no âmbito da intervenção no domínio econômico: a concretização de um efetivo Estado Democrático. Nesse diapasão, todas as medidas governamentais, judiciais, administrativas, devem resultar desta interpretação sistêmica de forma a se concretizar o Estado Democrático, ainda que, para isso, seja necessário retroceder em alguns aspectos para se consolidar os institutos e contextos necessários, a exemplo de redução de desigualdades sociais e o alcance da igualdade formal entre os cidadãos.

Nessa medida, já começa a transparecer o papel do Estado em um modelo em evolução para o Democrático, em especial quanto a sua intervenção no domínio econômico. Aliado aos preceitos neoliberais que permeiam a Constituição, os governos devem garantir os meios para que a sociedade possa alcançar um patamar onde, mediante ações participativas, colabore ativamente nos processos políticos e de decisão, visando à concretização dos fins coletivos. Para tanto, é necessário, em primeiro lugar, reduzir as desigualdades de modo que toda a sociedade possa, conscientemente, participar de forma real e eficaz dos processos políticos, com os conhecimentos e

condições essenciais para tanto. Sem conhecimento e sem qualidade de vida – fatores estes que se remetem diretamente à dignidade da pessoa humana, objeto primordial do Estado brasileiro – a sociedade não guarda o mínimo para caminhar a um Estado Democrático efetivo.

Tomando-se em consideração o contexto atual e visando à concretização de um Estado Democrático, o Estado brasileiro, em sua função reguladora de intervenção, deve pautar suas ações objetivando alcançar inicialmente uma igualdade social formal e uma conscientização da importância da participação efetiva nos processos políticos, os quais levarão como objetivo final, mediante a colaboração de pessoas, empresas e Estado, à igualdade material e ao bem-estar social.

As medidas econômico-sociais devem ser adotadas com o fim de se estabelecer, de forma imediata, uma igualdade formal, e, mediata, uma igualdade material, sendo, inclusive, passível de controle pelo Poder Judiciário caso transparea alguma finalidade diversa ou objetivos outros. Este controle fica mais evidente quando se leva em consideração que os custos para a manutenção de programas sociais recaem sobre a própria sociedade, repercutindo diretamente na carga tributária.

Não se pode perder de vista que, sob o aspecto econômico, o Estado, em sua evolução a um Estado Democrático, atua como agente regulador, incentivador, fiscalizador e planejador, isto é, por meio destes mecanismos deve-se impor o regime jurídico econômico constitucional às atividades econômicas, que devem ser desenvolvidas e dirigidas à concretização dos objetivos do Estado brasileiro. As empresas são livres para exercer suas atividades econômicas, porém, não mais são livres para exercer o modo capitalista de produção mantendo-se de modo neutro diante dos valores jurídico-econômicos constitucionais. São exigidas atuações empresariais éticas, participando de modo a viabilizar condições mínimas para a concretização da dignidade da pessoa humana por meio, em especial, da proteção ao trabalho, do respeito ao consumidor, da salubridade ambiental, da livre concorrência, de geração de empregos, de viabilização econômica para as pequenas e empresas de pequeno porte.

Na perspectiva de um Estado Democrático neoliberal, também no âmbito econômico, desaparece a clássica dicotomia público/privado. O Estado e os particulares passam a agir em conjunto para a concretização dos objetivos sociais. O primeiro mediante mecanismos referidos da regulação, incentivo, fiscalização e planejamento e o

segundo mediante iniciativa individual ou coletivamente com práticas de responsabilidade social. Ambos, com objetivo de concretizar a igualdade material e, assim, viabilizar inclusões e promover estabilidade de direitos.

Esta interpretação permite afirmar que não é porque a Constituição Federal indica que o Estado brasileiro é um Estado Democrático de Direito que este modelo, em termos pragmáticos, se constitui e se desenvolve. O Estado Democrático de Direito é um objetivo imediato a ser perseguido e que, nos termos de em uma atualidade neoliberal, cabe não só ao Estado, a quem é atribuída a função de realizar as condições necessárias para tanto, mas, também, aos agentes econômicos mediante ações participativas diretamente junto à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Interpretar, no contexto jurídico, segundo Diniz²¹, significa “determinar o sentido e o alcance da norma”. Trata-se, portanto, de ação subjetiva, condicionada à individualidade do intérprete, o qual atribui ao objeto interpretado o sentido que lhe convém, baseado em suas experiências e percepções.

No direito o ato de interpretar não é livre, está condicionado a parâmetros impostos pelo próprio ordenamento. Deve-se, em primeiro lugar, encontrar as diretrizes possíveis – e às vezes até mesmo exigidas – para que a norma que o intérprete produza seja mais uma das unidades do sistema jurídico e nesta composição produza harmonia e coordenação com as normas de maior hierarquia.

A interpretação sistêmica deve considerar a parte (ordem econômica constitucional) à luz do todo (modelo de Estado positivado em nível constitucional), para, então, definir o alcance e sentido das normas. Nesse contexto insere-se a questão da interpretação da necessidade e dos limites de intervenção do Estado sobre a ordem econômica.

A Constituição Federal, a partir do seu art. 170, enuncia os princípios que integram o regime jurídico-econômico constitucional e outorga poderes ao Estado para intervir de modo a assegurar que as atividades econômicas possam se desenvolver de forma sustentável e justa, em busca da concretização dos objetivos sociais. Tais

²¹ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 2. p. 889.

objetivos compõem o arcabouço do modelo de Estado que se positiva por meio do direito e, é sob o manto do modelo estatal, que as normas ganham os mais diversos sentidos e alcances.

Assim, a norma constitucional da função social da propriedade, tal como enunciado no art. 170, III, se interpretada à luz do modelo feudal a propriedade será legítima se produzir riquezas para o senhorio; em um modelo absoluto, se satisfizer as vontades do soberano; em um modelo liberal, se servir para a concretização do sistema capitalista e aos anseios dos particulares; em um modelo social, se consubstanciar instrumento para distribuição de riquezas e ao desenvolvimento sustentável; e, por fim, em um modelo democrático, se servir para promover igualdade social e à concretização dos direitos fundamentais. Infere-se dos exemplos que o conceito de “função social da propriedade” sempre se manteve o mesmo – concretização de interesses do Estado, supra-individuais –, alterando-se somente o seu alcance.

A delimitação do modelo de Estado, portanto, é de suma importância para que se possa interpretar de forma válida a ordem econômica brasileira. Contudo, demarcar o modelo do Estado brasileiro se revela uma tarefa difícil. Nos termos do art. 1º, a Constituição definiu que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Porém, o contexto sócio-econômico atual leva à conclusão de que ainda não estão presentes as conquistas deste modelo, que é uma evolução do Estado Social e dele é dependente. Para alcançar a concretização de novos objetivos, tais como a efetivação dos direitos fundamentais, a formação plena de uma sociedade livre e participativa, fundada primordialmente na igualdade, é necessário vivenciar as promessas do Estado Social.

No Brasil não houve a vivência do Estado Social. O Estado Democrático é uma determinação da Constituição Federal de 1988, motivada principalmente pelos anseios de liberdade e igualdade abafados por ações em um Estado ditatorial e que podem ser qualificadas como retrocessos sócio-políticos e econômicos. Ainda não há igualdade social, não há respeito pelos direitos fundamentais e as preocupações do domínio econômico se voltam quase exclusivamente ao seu enriquecimento, sem maiores atenções aos hipossuficientes ou aos direitos transindividuais. Assim, *não há como se afirmar que o Estado brasileiro atual é um Estado Democrático de Direito, mas sim que anseia se tornar um Estado Democrático de Direito.*

Diante destas constatações, os governos brasileiros têm dever jurídico de (necessidade), no âmbito do domínio econômico, intervir por meio da regulação, incentivo, fiscalização e planejamento, sempre com a finalidade (limites) de promover os objetivos e direitos do modelo de Estado Democrático de Direito que foi positivado em nível constitucional.

Delimitado que o Estado brasileiro encontra-se em transição a um modelo Democrático todas as ações públicas e privadas devem convergir naquele sentido. Para concretizar os referenciais, direitos e estruturas deste Estado, todos os preceitos constitucionais, especialmente aqueles que compõem a ordem econômica constitucional, devem ser interpretados e aplicados com vistas a tal finalidade.

Para que esta vivência seja possível em breve tempo é vital demarcar o papel do Poder Judiciário. Tem este órgão o dever de encabeçar a conscientização para o problema da concretização do Estado Democrático de Direito. Deve direcionar as decisões no sentido próprio, conforme já acenado pelo próprio Tribunal máximo, quando do julgamento do pedido de Extradicação nº 986²², onde se compulsa que é “Obrigação do Supremo Tribunal Federal manter e observar os parâmetros do devido processo legal, do estado de direito e dos direitos humanos”, bem como que “a proteção judicial efetiva permite distinguir o estado de direito do estado policial e a boa aplicação dessas garantias configura elemento essencial de realização do princípio da dignidade humana na ordem jurídica”. São estes pensamentos que devem permear o pensamento da sociedade em busca do Estado Democrático pleno.

Uma interpretação sistêmica da ordem econômica deve se pautar no alcance das conquistas do novo paradigma, objetivo este registrado em nível constitucional, e que se fixa como *diretriz* diante da necessidade e dos limites para a intervenção estatal por meio das diversas possibilidades de ações de governos, bem como um *norte* para as ações dos agentes que atuam no mercado (responsabilidade social) e da sociedade.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Extradicação nº 986, do Tribunal Pleno*, Brasília, DF, 15 de agosto de 2007.

- ARRUDA JR., Edmundo Lima de. *Direito e século XXI: conflito e ordem na onda neo-liberal pós-moderna (ensaios de sociologia do direito)*. Rio de Janeiro: Luam, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BORGES, Souto Maior. *Isenções Tributárias*. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.
- COELHO, Luiz Fernando. *Direito constitucional e filosofia da constituição*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2006.
- DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 2.
- GROPALI, Alexandre. *Doutrina do estado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1968.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria processual da constituição*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: RCS Editora, 2007.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- PEREIRA E SILVA, Reinaldo. *O mercado de trabalho humano*. São Paulo: LTr, 1998.
- ROURA-PARELLA, Juan. *Spranger y las ciencias del*. México D. F.: Ediciones Minerva, 1994.
- SCOTT, Paulo Henrique Rocha. *Direito constitucional econômico: estado e normalização da economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000.
- STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 4. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 4. ed.. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- _____. *Notas para um ensaio sobre a cultura*. In: VILANOVA, Lourival. *Textos jurídicos e filosóficos*. São Paulo: Axis Mundi: IBET, 2003. v. 2. p. 277-323.
- _____. *Proteção jurisdicional dos direitos numa sociedade em desenvolvimento*. In: VILANOVA, Lourival. *Textos jurídicos e filosóficos*. São Paulo: Axis Mundi: IBET, 2003. v. 2. p. 463-498.