

ESTADO REGULADOR: UMA (RE)DEFINIÇÃO DO MODELO BRASILEIRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ECONÔMICAS

Giovani Clark*

Samuel Pontes do Nascimento**

Leonardo Alves Corrêa***

RESUMO

As reformas na estrutura do Estado brasileiro e as reformulações das políticas públicas econômicas geram efeitos diretos no processo de desenvolvimento urbano. A sucessão histórica de modelos de ação estatal na economia é refletida nos textos constitucionais, os quais, mais do que um modelo de política, representam um modelo (ou paradigma) de Estado. Percebemos assim a relação entre as políticas públicas de alcance local (a exemplo das políticas municipais) e as reestruturações do Estado brasileiro e de suas políticas econômicas de âmbito nacional. Todas as modificações na concepção teórico-política do Estado, realizadas para garantir a sobrevivência do sistema de produção capitalista, tiveram reflexo direto na estrutura estatal constitucionalizada; é dizer, à medida que o ambiente econômico exigiu alterações no modo de agir estatal, modificaram-se os textos constitucionais com novos institutos, novos direitos e nova estrutura administrativa. Dessa forma, torna-se extremamente oportuna e necessária uma análise das transformações mais recentes no Brasil concernentes às políticas públicas econômicas. Como objeto próprio do Direito Econômico, as políticas

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. É Doutor em Direito Econômico pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. É autor do livro “O Município em face do Direito Econômico” e “Questões Polêmicas do Direito Econômico em co-autoria com o Prof. Washington Peluso Albino de Souza. Presidente da Fundação Brasileira de Direito Econômico. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, área de concentração Direito Público, membro da Fundação Brasileira de Direito Econômico e do Instituto de Hermenêutica Jurídica.

** Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, área de concentração Direito Público, membro da Fundação Brasileira de Direito Econômico e do Instituto de Hermenêutica Jurídica.

*** Advogado, pesquisador do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas do Observatório de Políticas Urbanas/PROEX e do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. É ainda mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito, mestrado *stricto sensu*, área de concentração em direito público, e pesquisador da Fundação Brasileira de Direito Econômico.

econômicas serão aqui estudadas sob uma perspectiva diferente das utilizadas em outras matérias, com o intuito de contribuir para uma compreensão constitucionalmente adequada. Revisitamos o conceito de neoliberalismo, a fim de retirar-lhe qualquer pré-compreensão inadequada e atribuir-lhe um conceito útil. Assim, apresentaremos os conceitos de *neoliberalismo de regulamentação* e *neoliberalismo de regulação* como adaptações jurídicas às reformulações teóricas da economia de mercado – a qual jamais se sustentou sem a intervenção do Estado.

PALAVRAS CHAVES: ESTADO REGULADOR; POLÍTICA ECONÔMICA; NEOLIBERALISMO; DESENVOLVIMENTO URBANO.

ABSTRACT

The reforms in the structure of the Brazilian state and the economic reforms of public policies generate direct effects in the process of urban development. The historical succession of models of state action in the economy is reflected in the constitutional texts, which, more than a model of political, represent a model (or paradigm) of state. We thus the relationship between public policies at local (municipal policies, for example) and the restructuring of the Brazilian state and its economic policies nationwide. All modifications in the design theoretical and policy of the state, made to ensure the survival of the system of capitalist production, had direct reflection on the state structure in the constitution; is to say, as the economic environment changes required in the way of acting state, changed up the constitutional texts with new institutions, new rights and new administrative structure. Thus, it is extremely necessary and timely analysis of recent changes in Brazil concerning the economic public policy. As an object itself of Economic Law, the economic policies here will be studied in a different perspective from those used in other materials, with the aim of contributing to an understanding constitutionally appropriate. We return to the concept of neoliberalism, in order to remove him any pre-understanding inappropriate and give it a concept useful. So we will present the concepts of neoliberalism, neoliberalism of regulamentation, neoliberalism of regulation as legal adjustments to the theoretical

reformulation of the market economy - which was never survived without the intervention of the state.

KEY WORDS: REGULATORY STATE; ECONOMIC POLICY; NEOLIBERAL POLICIES; URBAN DEVELOPMENT.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano, além de questões urbanísticas, requer políticas públicas voltadas para os aspectos econômicos, sociais e culturais locais. Daí a importância, não só das medidas municipais, mas também das políticas econômicas de âmbito nacional. Desde 2003, o governo federal possui em sua estrutura administrativa o Ministério das Cidades cujas competências, dentre outras, são planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito.

As políticas de desenvolvimento urbano são também políticas públicas econômicas de âmbito nacional. Portanto, é premente uma compreensão adequada das ações contemporâneas do Estado na economia. Mudanças significativas tem sido feitas neste aspecto, e aquilo que é problema local dos municípios tem sofrido interferência de tendências político-jurídico-econômicas de envergadura mundial.

As políticas econômicas públicas mudam de acordo com a necessidade do capital, assim como, dialeticamente, por lutas sociais que provocam aberturas. Neste artigo veremos como muda o tipo de Estado: o Estado Absolutista, com o mercantilismo; o Estado de Direito, com liberalismo; o Estado Social com o seu neoliberalismo de regulamentação; e o Estado Democrático de Direito com o seu neoliberalismo de regulação.

1 – O NEOLIBERALISMO EM FACE DO DIREITO ECONÔMICO.

O Estado brasileiro, seguindo a tradição euro-americana¹, mantém uma relação com a economia de mercado predominantemente por meio da intervenção indireta e intermediária. Adota uma técnica de intervenção que denominamos *neoliberalismo de regulação*. A expressão, com forte aceite nos meandros doutrinários do Direito Econômico², pode provocar um estranhamento inicial, mas, em verdade, consiste na pedra fundamental de qualquer construção teórica que pretenda caracterizar a atuação do Estado Democrático de Direito brasileiro no capitalismo contemporâneo.

É comum atualmente, entre os críticos da Reforma do Estado, atribuir-se o qualificativo *neoliberal* a quaisquer iniciativas político-econômicas que se contraponham às ações do que se conhece por Estado Social, *Welfare State*, ou Estado-Empresário, como se todas elas levassem a um retorno ao Estado Liberal, patrono do liberalismo econômico clássico. Fala-se em *onda neoliberal*, *doutrina neoliberal*, designando uma corrente que propõe liberdade total ao mercado e condena qualquer ação econômica do Estado³. Nilson Araújo de Souza (2007, p. 200) nos afirma que para os *neoliberais* outra função não cabia ao Estado além de “proteger a propriedade privada e seu corolário, o mercado”.

A disseminação dessa doutrina, chamada *neoliberal*, entre os governos latino-americanos, a partir do Consenso de Washington (1989), foi feita pelo Fundo Monetário Internacional-FMI e pelo Banco Mundial, os quais condicionaram seus empréstimos à adoção de políticas de abertura econômica, de desestatização e de outro modelo de regulação econômica. Mas a adoção dessas políticas jamais foi realizada de uma só vez, nem foram completamente aceitas. As medidas para sua implantação foram tomadas paulatinamente no passar da década de 1990, e mesmo após sua intensificação na segunda metade daquele decênio não se pode dizer que o liberalismo clássico, estatofóbico, passou a vigor no Brasil.

¹ A tradição na Europa e nas Américas tem seguido um movimento de transformação dos aparelhos de Estado, desde a década de 1970, com a transferência para a iniciativa privada de atividades econômicas e serviços públicos prestados diretamente pelo Estado, com a criação de entidades administrativas normatizadoras para regular os novos setores do mercado. Sobre as desestatizações em uma versão de quem esteve envolvido com os projetos de reforma do Estado nos anos 1990, v. SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização – privatização, concessões e terceirizações*. Rio de Janeiro: Lumen júris, 2000.

² A expressão está bem contextualizada no texto “Política Econômica e Estado”, CLARK (2006).

³ Grandes influenciadores dessa *doutrina* são Milton Friedman, Von Mises e Friedrich A. von Hayek.

Paulatinamente, foi-se entendendo que seria preciso rever as posições político-científicas sobre as reformas do Estado e do mercado, pois o paradigma científico em que nos encontramos é por demais sofisticado⁴ para que subsistam definições simplistas de qualquer fenômeno que seja, especialmente quando se trata de fenômenos econômicos. Paulo Nogueira Batista Jr. (2002, p. 52) é incisivo ao lembrar a superficialidade com que os fenômenos econômicos mais recentes são estudados nos países em desenvolvimento: “O fascínio pela ‘globalização’ é revelador do estado de prostração mental e desarmamento intelectual em que se encontram países como o Brasil”.

Assim, é preciso rever o significado de *neoliberalismo*. O termo *neoliberal* deve ser entendido, mais adequadamente, como união do prefixo *neo* à palavra *liberal*, e por isso, deve significar um *novo liberal*; quer dizer, *neoliberalismo* é um *novo* modelo de *liberalismo*. *Neoliberais* não são as teorias como a de John Williamson, que presidiu o Consenso de Washington, mas sim as políticas econômicas e os novos modelos de Estado estruturados com inspiração naquelas. No mesmo sentido, o *New Deal* (baseado no reformismo keynesiano) e o Estado Social jamais representaram um socialismo puro. Tanto no início (Revolução Russa de 1917) como no fim (Consenso de Washington) do século XX surgiram posições teóricas extremistas quanto à função do Estado no mercado, mas a implementação delas nos meios jurídico e econômico é realizada com diversas adaptações, e por causa destas é que podemos chamar *neoliberais* todos os arranjos que se fizeram na estrutura dos Estados. Essas adaptações aproveitaram sempre princípios liberais originais, preservando-se o mercado, porém, ora o Estado intervém com mais vigor na economia, ora com menos.

O liberalismo econômico, cujo expoente maior foi Adam Smith, permitiu ao sistema capitalista desenvolver as potencialidades de um mercado livre, com um Estado minimamente interventor. Norberto Bobbio (2006, p. 23) nos lembra que o Estado só deveria agir em defesa da sociedade contra inimigos externos, em defesa dos indivíduos contra eles mesmos, e no desempenho de obras públicas desinteressantes à iniciativa privada.

⁴ Para uma visão dessa sofisticação científica, v. HERRERO, Francisco Javier. *Desafios Éticos do Mundo Contemporâneo*. In: Síntese, Revista de Filosofia, v. 26, n. 84. Belo Horizonte, 1999.

Quando o liberalismo econômico clássico, ao lado do liberalismo político (gravado nas Constituições), já não era suficiente para dar ao mercado condições seguras de crescimento – em meio a intensos conflitos sociais, às crises periódicas do capitalismo e ao surgimento do socialismo real (desde 1917, na Rússia) – um *novo liberalismo* emergiu. Na maioria dos países de constituição escrita, os Textos Magnos passaram a incluir direitos do trabalhador e normas de ação direta e indireta do Estado no domínio econômico. Nos Estados Unidos (*New Deal*) e na Inglaterra, as mudanças ocorreram diretamente no âmbito das políticas econômicas, as quais passaram a ser mais contundentes e planejadoras do que meramente subsidiárias às privadas.

Mais adiante, durante a Guerra Fria, as condições de crescimento econômico mudaram severamente, e para melhor. A tecnologia oriunda da indústria bélica invadia os meios de produção tornando o sistema cada vez mais eficiente. O mercado adquiriu novamente grande capacidade autônoma de expansão, e diante dos sucessivos fracassos do socialismo real da ex-União Soviética, iniciou-se uma importante re-configuração *neoliberal*; agora, o Estado devia afastar-se progressivamente da exploração direta da atividade econômica (do chamado Estado-empresário). Ademais, o fim definitivo do socialismo real e as “falsas novidades da *globalização*”⁵ abriram espaços para o Consenso de Washington, segundo o qual Estado e atividade econômica devem se afastar. No Brasil, as mais recentes reformas constitucionais são reflexos desse *novo neoliberalismo* econômico.

Veremos a seguir, num tom ainda introdutório, as características e denominações adequadas para cada período de reformulação do *neoliberalismo* econômico, fazendo uma relação com os respectivos modelos de Estado. Antes, porém, algumas observações serão feitas quanto às dificuldades com o uso do termo *neoliberalismo*.

2 – QUEM É NEOLIBERAL?

Nilson Araújo de Souza (2007, p. 199) lembra que o ideário presente no

⁵ V. Nogueira Jr., 2002.

Consenso de Washington sistematizava o que se passou a chamar de *neoliberalismo*. A expressão *neoliberal* tem sido usada, então, para designar uma retomada teórica em favor de um Estado mínimo e a radicalização da autonomia do mercado.

Em artigo, Luiz Carlos Bresser Pereira (1997) defende as reformas no aparelho do Estado (pelas quais foi o principal responsável, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) e diz que elas não são *neoliberais*, e questiona:

Desde quando eliminar monopólios estatais, desde quando eliminar privilégios na previdência e recuperar seu equilíbrio financeiro, desde quando reformar o aparelho do Estado e tornar a burocracia mais responsável perante o governo e a nação, desde quando privatizar, desde quando abrir o país comercialmente de forma pragmática, desde quando lugar dia a dia (*sic*) pelo ajuste fiscal e a estabilidade da moeda é estar engajado em reformas neoliberais? (BRESSER PEREIRA, 1997, p.68)

Ser *neoliberal*, também para Bresser Pereira, é defender um Estado mínimo. Descreve o pensamento *neoliberal*: “Já que o Estado se tornou um problema, (...), vamos reduzir o Estado ao mínimo e entregar toda a coordenação da economia ao mercado”.

Entre os juristas, Robério Nunes dos Anjos Filho (2004, 349) afirma que “nos anos posteriores à promulgação da Carta houve uma série de reformas constitucionais e inovações legislativas que **penderam para a matriz neoliberal.**”⁶ E não está só. Daniel Sarmento (2004, p. 401) assevera:

Com efeito, nossa Constituição, que consagra um modelo de Estado do Bem-Estar Social, fortemente intervencionista, foi pega no contrapé pela **onda neoliberal** que varreu o mundo na fase final do séc. XX. Assim, a partir de 1995, o governo federal, (...) iniciou um ciclo de reformas na ordem envolvendo a extinção de certas restrições existentes ao capital estrangeiro (EC n. 6 e 7) e a flexibilização de monopólios estatais sobre o gás canalizado, as telecomunicações e o petróleo (EC n. 5, 8 e 9). [sem o grifo no original]

Então, por que queremos chamar *neoliberal* (*neoliberalismo de regulação*) a atuação econômica do atual Estado brasileiro? A resposta, como já vimos, parte de uma

⁶ Não há negrito no original.

perspectiva diferenciada. É *neoliberal*, não porque se trata de uma tendência de retorno ao liberalismo econômico clássico, mas porque preserva princípios originários deste e os faz conviver com técnicas diferentes de ação econômica do Estado. As reformas do *New Deal*, portanto, instituíram as técnicas do *neoliberalismo de regulamentação*, e as reformas constitucionais e políticas pós-Consenso de Washington, as do *neoliberalismo de regulação*. O primeiro *neoliberalismo* exigiu um Estado Social, cuja atuação no domínio econômico se dava diretamente (via empresa pública, sociedade de economia mista e fundações) e indiretamente (mediante rígidas normatizações), tudo em nome do desenvolvimento ou do crescimento (CLARK, 2008, 69). O segundo se realiza no Estado Democrático de Direito, e as intervenções diretas passam a ser minimizadas⁷ e priorizam-se a intervenção indireta (normas) e a intermediária (eis que aparecem no cenário jurídico as Agências Reguladoras⁸).

Um neoliberalismo não requer necessariamente o Estado mínimo, digo, o Estado de Direito, mas pode apresentar-se no Estado Social ou no Estado Democrático de Direito. Na mudança dos modelos de Estado encontramos o *liberalismo*, passamos pelo *neoliberalismo de regulamentação* e chegamos ao *neoliberalismo de regulação*⁹.

3 – DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Estado moderno foi concebido sob a predominância de uma tradição política liberal consubstanciada na idéia fundamental de limitação da autoridade estatal. Norberto Bobbio (2006, p. 17) nos define o liberalismo como uma doutrina do “Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções”. Não se deveria permitir ao Estado interferir na esfera dos particulares, onde se viveria em liberdade, com segurança e desfrutando dos benefícios da propriedade privada. A garantia de que o Estado não interferiria na vida dos particulares (digo, interferiria minimamente) era dada pela Constituição, que determinava os limites de sua atuação e representava a *assinatura* de um Contrato Social.

⁷ Falamos que são minimizadas porque é de se constatar que agentes econômicos públicos como a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica ainda subsistem no novo modelo.

⁸ V. BARROSO, 2003, p. 292.

⁹ Cf. SOUZA; CLARK. 2008, p. 71.

O Estado Liberal, ou simplesmente Estado de Direito, foi o reflexo político-jurídico dos anseios de uma nova sociedade racionalista e expansionista, que vivia um capitalismo ainda incipiente. As conquistas dessa sociedade representaram o desmanche do Antigo Regime, uma época em que o Estado Absolutista detinha grandes poderes de interferência no mercado através de políticas econômicas conhecidas como *mercantilismo*.

No mercantilismo, o Estado já atuava na esfera econômica quando definia os comandos para importação e exportação, estabelecia impostos para as atividades produtivas internas, exercia poder de polícia e organizava o mundo do trabalho. Nesse modelo econômico defendia-se a idéia de que uma nação, para ser poderosa, rica e próspera, deveria acumular metais preciosos, mais exatamente ouro e prata. (CLARK, 2001, p. 18).

A política econômica mercantilista foi responsável pelo acúmulo de capitais necessário para a industrialização e o incremento das atividades comerciais européias, no século XVIII. Neste mesmo século em que se formou a *esfera pública burguesa*¹⁰, a doutrina liberal passou a ser aceita como fundamento de um novo Estado e de uma nova sociedade. Nesse contexto, a liberdade do indivíduo dependia, ao mesmo tempo, de uma limitação do poder e de uma ação protetora estatal que permitissem o *máximo desenvolvimento das suas faculdades*. Faculdades que estavam compreendidas essencialmente no âmbito de uma liberdade econômica que proporcionou o nascimento e o desenvolvimento da sociedade mercantil burguesa.

O Estado de Direito, no âmbito da doutrina liberal, é aquele em que os poderes públicos estão subordinados às leis gerais do país (limite formal), mas também as leis estão subordinadas ao limite material dos direitos fundamentais considerados constitucionalmente¹¹ (Bobbio, 2006). Seguramente, o intuito de um *État Gendarme* (Estado-guardião) com poderes limitados para intervir no domínio privado dos indivíduos era o de promover o máximo desenvolvimento das faculdades de uma sociedade dominada pelos ideais econômicos burgueses, uma vez que estes foram os

¹⁰ V. HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

¹¹ Fica claro, a partir desse ponto, que todos os Estados constitucionais, desde o século XVIII, fundam-se em idéias liberais. Veja na própria Constituição brasileira de 1988: Art. 5º, II: “Ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”; e o Art. 60, § 4º: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV - os direitos e garantias individuais”.

responsáveis pelo surgimento de uma esfera pública política. Uma desejada emancipação desta esfera pública exigia o sucesso das atividades econômicas privadas, para o que o Estado absoluto e exageradamente interventor do *Anciën Régime* não era mais útil.

O Estado Liberal, cujos registros históricos nos remetem à Revolução Francesa (1789) e à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, deveria permitir o estabelecimento de uma economia ao máximo livre das interferências do Estado, e que atuasse simplesmente sob os ditames da liberdade, da igualdade e da fraternidade entre os indivíduos, os quais deveriam ser livres para agir economicamente. O pressuposto filosófico estava no jusnaturalismo (Bobbio, p. 12).

A doutrina dos direitos naturais, de fato, está na base das Declarações dos Direitos proclamadas nos Estados Unidos da América do Norte (a começar de 1776) e na França revolucionária (a começar de 1789), através das quais se afirma o princípio fundamental do Estado liberal como Estado limitado: O objetivo de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e não prescritíveis do homem (art. 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789). [Bobbio, p. 13]

Formado um novo *ethos* e definidos novos ideais de progresso econômico, uma reestruturação do Estado prefigurava. Há, pois, uma relação direta entre os interesses dominantes na esfera pública burguesa e a formação do Estado Liberal. Aquela se interessava por uma afirmação do mercado, da propriedade privada, do livre comércio e da livre contratação, e este, então, devia garantir o espaço propício para tanto. Alberto Venâncio Filho (1968, p. 9) nos registra que o sistema capitalista “reflete-se diretamente no pensamento jurídico e político com a elaboração das várias constituições que passam a reger a vida política dos Estados europeus no século XIX e que foram imitadas pelos países da América Latina, ao conquistarem sua independência”.

As economias nacionais deveriam ser reguladas pelas *leis do mercado* e, minimamente, por leis estatais. Daí a idéia de um Estado mínimo, pouco intrometido nas atividades econômicas, as quais deveriam ser desempenhadas prioritariamente pela iniciativa privada. Todavia, mesmo nesse período, os poderes públicos não se quedam totalmente inativos do âmbito socioeconômico, aliás pelo contrário, como ensina Clark:

Apesar de uma intervenção denominada negativa no Estado liberal, encontramos nesse modelo inúmeros exemplos de atuação positiva do Estado, até mesmo sistemática – como a Lei do Trigo, na Inglaterra, que garantia um preço mínimo para o seu produto, buscando incentivar o agricultor, mas o sujeitava a certas regras de importação, e as barreiras colocadas pelos Estados Unidos e Alemanha, por volta de meados de 1800, para importação de mercadorias, no intuito de desenvolverem e protegerem a infantil indústria local contra os produtos da potente indústria inglesa. (CLARK, 2001, p. 21)

Logo, devemos admitir que a medida das transformações não estava na presença ou ausência do Estado na economia, mas sim na técnica interventiva a ser usada.

Desde a formação dos Estados Nacionais, os aspectos sociais, políticos e econômicos de cada sociedade são objetos da ação estatal. A noção de intervenção do Estado naqueles domínios faz parte da própria concepção de Estado como ente competente para cuidar daquilo que é comum aos indivíduos de dado território. E não há negar a economia como aspecto do comum, sendo, portanto, necessária a intervenção do Estado na economia. Lembra-nos Venâncio Filho (1968, p. 6) que todo regime estatal implica um mínimo de intervenção nas atividades econômicas dos indivíduos, já que a coletividade não pode se escusar de cuidar das relações que condicionam a riqueza nacional (e, em consequência todo o desenvolvimento do país), e também podem comportar certos abusos¹².

A questão enfrentada pelos liberais era como estruturar o Estado de modo que sua intervenção na economia não limitasse o desempenho das atividades privadas. O programa político de John Locke, por exemplo, idealizava os direitos individuais como panacéia para todos os males sociais e expressava a convicção de que os interesses públicos devem ser concebidos em termos de bem-estar privado (SABINE, p. 533). O potencial econômico que as atividades industriais e comerciais representavam para a nova ordem social que se formava desde o fim do feudalismo não poderia ser refreado pela presença exacerbada do poder estatal.

A convicção de que as instituições sociais e políticas se justificam apenas na medida em

¹² Estas observações são atribuídas pelo autor a Alexandre Parodi, em Paris, Encyclopédie Française, 1935, PP. 10. 20-6.

que protegem interesses individuais e mantêm direitos privados surgiu sob a pressão de circunstâncias que se fizeream sentir vigorosamente na Inglaterra, npela primeira vez, em meados do séculso XVII, mas que persistiram e ganharam ímpeto nos dois séculos posteriores. (SABINE, p. 473)

Contudo, o crescimento industrializado das economias nacionais, uma das razões de existir do Estado Liberal, veio, no decorrer do século XIX, tornar-se fator decisivo para que se mostrassem grandes desafios a serem enfrentados. A exploração de milhares de trabalhadores (crianças e adultos, com jornadas de 14 horas) propiciou uma forte contestação do modelo de Estado em vigor. Movimentos sociais operários espalharam-se pelo “Velho Continente” nos primeiros anos do século XX, e contracorrentes do liberalismo ganhavam cada vez mais evidência.

As idéias que surgiam nesse início do século XX previam a atuação incisiva do Estado na economia a fim de solucionar as crises cíclicas do mercado e amenizar o caos social provocado pelo capitalismo até então, e, com isso, impedir o desmoronamento desse sistema de produção, como havia ocorrido com o mercantilismo tempos atrás. Sob as lições de J. M. Keynes, as políticas econômicas públicas foram reformuladas, e o novo modelo foi muito bem sucedido. Tanto que, depois da Segunda Guerra Mundial, a ação econômica do Estado foi decisiva para a reconstrução das economias européias. A partir de então, assumiram que o capitalismo não sobreviveria sem o auxílio e a participação direta do poder estatal. No Brasil, os anos de 1950 a 1970 representaram o ápice dessa atuação, quando ocorreu uma reestruturação da Administração Pública e o surgimento de entes estatais prestadores de serviços públicos universais (saúde, previdência) e empresas públicas para realização de atividade econômica (mineração, siderurgia comercial etc.). Esse é o *neoliberalismo de regulamentação*. O Estado, assim como ficou configurado nas Constituições nacionais (primeiro no México, em 1917, e na Alemanha, em 1919 [Weimar]), ficou conhecido nesse período como Estado Social, Estado-Providência, ou Estado do Bem-estar (*Welfare State*). Esses ideais predominaram até que uma crise abatesse as economias capitalistas e, com isso, prefigurassem novas técnicas de intervenção econômica dos Estados.

A revolução tecnológica ocorrida nas últimas décadas do século XX e o

soerguimento das economias européias – antes fragilizadas com as duas Grandes Guerras – modificaram as condições de atuação econômica da iniciativa privada. Muito mais capaz, o mercado se achava agora demasiadamente dependente do Estado. Crises, como a do Petróleo nos anos 70 passados, o avanço das lutas sociais, os entraves burocráticos e a possível redução média dos lucros, dentre outros, são motivos para surgissem novas exigências, principalmente dos donos do capital. Por fim, a *queda do muro de Berlim* – e, com o muro, caíra também a hipótese de viabilidade de uma economia socialista, pelo menos no modelo aplicado na União Soviética – criou um ambiente propício a uma nova guinada dos ideais liberais de tendência ao Estado mínimo (BOBBIO, 2006).

O capitalismo aparecia – agora mais acreditado – como único modelo de produção possível (SOUZA CRUZ, 2003, p. 481). Como já foi tratado, os incentivos internacionais para o desenvolvimento de economias pobres foram acompanhados de recomendações/imposições para uma reforma do Estado, com base no documento chamado Consenso de Washington. O cerne das novas idéias estava na alteração das funções estatais no domínio econômico: deveria ser abandonado o modelo de intervenção direta através das empresas estatais, pois este se mostrou, em discutível suposição, caro, ineficiente e impróprio para a realização dos direitos fundamentais do homem. Queriam os donos do dinheiro-poder, um Estado mínimo, pois, com o uso crescente de tecnologias, o capital privado tornou-se apto a investir em setores básicos, como a telefonia, a energia elétrica, a aviação civil, a saúde e a educação. Ou seja, foram alargadas as fronteiras dos ganhos via juros e lucros.

Neste contexto, surgem enfim o Estado Democrático de Direito e o *neoliberalismo de regulação*. Aquele procura destruir as bases constitucionais de governos autoritários, e este, por sua vez, visa concentrar as ações do Estado na economia através da intervenção indireta (normas) e intermediária (Agências de Regulação).

O Estado Democrático de Direito nasceu no Brasil com a Constituição de 1988, e a consolidação teórica do que, em geral, deve representar esse conceito em *terrae brasilis* é tarefa árdua que tem ocupado a academia jurídica e seus mais

avançados expoentes¹³. Mas no que se refere, estritamente, à Constituição Econômica¹⁴, as mudanças político-jurídicas são demasiado profundas, o que nos permite falar na presença de um *neoliberalismo de regulação*, após as Emendas Constitucionais realizadas a partir de 1995. Aquele foi configurado principalmente pela criação das Agências Reguladoras, entes públicos que acumulam funções técnico-setoriais de regulação nos três âmbitos da Federação (Federal, Estadual e Municipal).

Washington Peluso Albino de Souza (2005), introdutor do Direito Econômico no Brasil, nos esclarece que a regulação deve ser considerada como uma espécie de “graduação” da ação do Estado no domínio econômico, no “modo de conduzir a política econômica”; e acrescenta:

Os objetivos da “regulação, portanto, enquadram-se no mesmo sistema operacional da “intervenção”. De certo modo, a Regulação afasta-se da forma densamente intervencionista do Estado do Bem-Estar, ou das atuações diretas do Estado-Empresário. Orienta-se no sentido do absentéismo, sem jamais atingi-lo completamente, sob pena de negar a sua existência, por ser, ela própria, uma forma de “ação” do Estado. (p. 331)

Com Luís Roberto Barroso (2003, p. 291), ao analisarmos a reforma do Estado no Brasil, é fundamental compreender que as reformas econômicas não chegaram a produzir um modelo que possa ser identificado com o de Estado mínimo. “Pelo contrário, apenas deslocou-se a atuação estatal do campo empresarial para o domínio da disciplina jurídica, com a ampliação de seu papel na regulação e fiscalização dos serviços públicos e atividades econômicas”. Isso é o *neoliberalismo de regulação*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todas as modificações na concepção teórico-política do Estado, realizadas para garantir a sobrevivência do sistema de produção capitalista, tiveram reflexo direto na estrutura estatal constitucionalizada; é dizer, à medida que o ambiente econômico

¹³ Cf.. trabalhos de Álvaro Ricardo de Souza Cruz, Marcelo Andrade de Cattoni Oliveira e Marcelo Campos Galupo, em Minas Gerais; Lênio Streck, no Rio Grande do Sul; Ana Paula Barcelos, Luis Roberto Barros, no Rio de Janeiro.

¹⁴ V. “Teoria da Constituição Econômica” de Washington Peluso Albino de Souza, 2002.

exigiu alterações no modo de agir estatal, modificaram-se os textos constitucionais com novos institutos, novos direitos e nova estrutura administrativa.

O Estado Democrático de Direito brasileiro, com suas políticas econômicas *neoliberais de regulação*, permite que a Petrobrás, o Banco do Brasil, o BNDES e o Banco Central, bem como políticas sociais como “bolsa-família” e “fome zero” convivam com programas de desestatização, e a criação das Agências de Regulação. Ao mesmo tempo que há grande abertura para o capital estrangeiro (com a revogação do Art. 171 da CF/88), reafirmam-se os direitos coletivos (como os do Consumidor e de preservação do Meio Ambiente) e permanecem intactos os artigos da Constituição que tratam de planejamento e da função social da propriedade. Logo, devemos entender o Estado brasileiro, sim, como *neoliberal*, mas em sentido diverso do comumente divulgado.

A economia brasileira acatou as recomendações do Consenso de Washington, mas não absolutamente; a Reforma do Estado extinguiu monopólios e privatizou, mas sem a retração do aparelho estatal a ponto de se falar que ressurgiu o Estado mínimo. O Estado brasileiro é um Estado regulador (*neoliberalismo de regulação*).

REFERÊNCIAS

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. *Estatuto cívico e constitucional do terceiro setor: as organizações sociais e a democracia*. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). *Crises e desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. pp. 347-362.

BARROSO, Luís Roberto. *Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática*. In: Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais. Nº1, janeiro/junho de 2003. pp. 285-317.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *A economia como ela é...* 3ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora brasiliense, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Por um partido de esquerda, democrático e contemporâneo*. In: Lua Nova – Revista de Cultura e Política (Governo e Direitos), nº 39, 1997, pp. 53-72.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *O capital na ordem jurídico-econômica*. Porto Alegre: Safe, 1998.

CLARK, Giovani. *O Município em Face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 280 p.

CLARK, Giovani. *Política Econômica e Estado*. In: GALUPPO, Marcelo Campos. O Brasil que queremos. Reflexões Sobre o Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS. 2006. p. 239 – 248.

SABINE, Gerges H. *História das Teorias Políticas*, v. 2. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1964. 901p.

SARMENTO, Daniel. *Os direitos fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social – (pós-modernidade constitucional?)*. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). *Crises e desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. pp. 375-414.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de. *Um exame crítico-deliberativo da legitimidade da nova ordem econômica internacional*. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOUZA, Nilson Araújo. *Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 565 p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. *Questões Polêmicas de*

Direito Econômico. São Paulo: Ltr, 2008. 105 p.

SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6ª ed. São Paulo: Ltr Editora, 2005.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro: FGV, 1968. 536p.