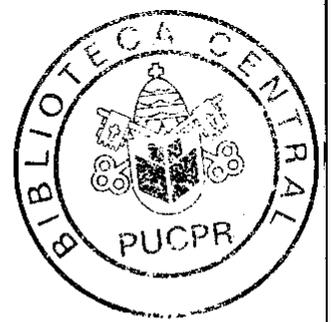


ROGGI ATTILIO ERCOLE FILHO



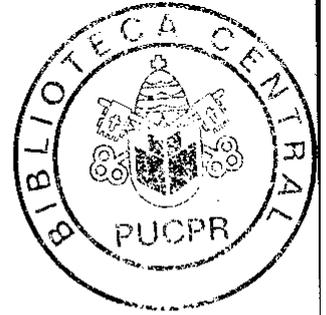
**A INTERVENÇÃO MUNICIPAL NA LIBERDADE DE INICIATIVA
PRIVADA**

**Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre em
Direito, Curso de Mestrado em Direito
Econômico e Social da Pontifícia
Universidade Católica do Paraná –
PUCPR.**

Orientador: Prof.Dr. Alvacir Alfredo Nicz

015
340
E63x
2002

**CURITIBA
JULHO 2002**



TERMO DE APROVAÇÃO

ROGGI ATTILIO ERCOLE FILHO

A INTERVENÇÃO MUNICIPAL NA LIBERDADE DE INICIATIVA PRIVADA

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito, Curso de Mestrado em Direito Econômico e Social da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Orientador: Professor Doutor Alvacir Alfredo Nicz

Professor Doutor Roland Hasson

Professor Doutor Ricardo Tuma

CURITIBA

JULHO 2002

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Roggi e Aide, por colocar-me e manter-me nessa caminhada.

Ao meu orientador Professor Doutor Alvacir Alfredo Nicz, pela sabedoria, amizade e humildade, que se fizeram lição.

A Professora Eloete Camilli Oliveira pelo irrestrito apoio e eterna amizade.

Aos meus irmãos Paulo Rogério e Pedro Roberto, amigos de tantas horas e muitas caminhadas.

DEDICATÓRIA

Para Márcia, minha mulher, amiga e companheira, por ter o dom de saber me compreender quando necessário. À, você o meu amor eterno.

Ao Robertinho, pelas horas negligenciadas em sua companhia.

Não há nada que conduza à verdade. Temos
que navegar por mares sem roteiros para
encontrá-la.

(J. Krisnamurti)

SUMÁRIO

RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUÇÃO	1
1 O NASCIMENTO DAS CIDADES	3
1.1 UM PACTO SOCIAL	3
1.2 A FAMÍLIA COMO NÚCLEO FORMADOR DA CIDADE	10
1.3 OS MUNICÍPIOS E AS CIDADES MODERNAS	17
1.4 O MUNICÍPIO NO BRASIL	20
2 O PENSAMENTO ECONÔMICO E A POLÍTICA DE INTERVENÇÃO DOS ESTADOS NAS SUAS ECONOMIAS	24
2.1 AS ANTIGAS CIVILIZAÇÕES	24
2.2 AS CIVILIZAÇÕES GREGA E ROMANA	26
2.3 A IDADE MÉDIA	31
2.4 O MERCANTILISMO	37
2.5 A ESCOLA FISIOCRATA	40
2.6 A ESCOLA LIBERAL CLÁSSICA	44
2.7 A ESCOLA SOCIALISTA	49
2.8 A TRANSMUDAÇÃO DO MODELO DE ESTADO LIBERAL PARA O ESTADO SOCIAL	52
2.8.1 O Fator Social	56
2.8.2 O Fator Político	57
2.8.3 O Fator Ideológico	58
3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA PRIVADA	59
3.1 HISTÓRICO	59
3.2 A NOVA ÉTICA PATERNALISTA CRISTÃ	61
3.3 O INTERVENCIONISMO EM MEADOS DO SÉCULO XIX E NO INÍCIO DO SÉCULO XX	62
3.3.1 As Falhas do Modelo Liberal	62
3.3.2 O Primeiro Paradigma – A República de Weimar	64
3.3.3 O Segundo Paradigma – A Expansão dos Estados Unidos	66
3.3.4 As Primeiras Constituições Econômicas	68
3.3.4.1 A Constituição Mexicana	69
3.3.4.2 A Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da Rússia	70
3.3.4.3 A Constituição de Weimar	71
3.4 A INTERVENÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ECONOMIA E OS MUNICÍPIOS – VISÃO CONSTITUCIONAL	73
3.4.1 As Constituições de 1824 e 1891	75
3.4.2 A Constituição de 1934	84
3.4.3 A Constituição de 1937	87
3.4.4 A Constituição de 1946	90
3.4.5 A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01 de 1969	93
3.4.6 A Constituição de 1988	97
4 A INTERVENÇÃO MUNICIPAL NA INICIATIVA PRIVADA	103
4.1 A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	103
4.2 AS COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO E SUA INTERVENÇÃO NA ORDEM ECONÔMICA	121
CONCLUSÕES	135
REFERÊNCIAS	140

RESUMO

Assim como a família, no início das eras, deu origem a primeira fonte de congregação e sentimento de união entre os homens, proporcionando o surgimento de pequenas células de mútua assistência e proteção, assim as tribos, as vilas, as cidades e, enfim, os Municípios (politicamente organizados) proporcionaram que os Estados florescessem e frutificassem. Conta a lenda que o Império Romano, uma das maiores e mais complexa estrutura jurídica, econômica e política que o homem concebeu e controlou, teve sua origem por meio do singelo ato de dois irmãos – Rômulo e Remo – que fundaram uma cidade: Roma. O presente trabalho apresenta uma busca pela origem e pelo desenvolvimento econômico e social dos Municípios, voltando-se especificamente pelo seu papel jurídico no Brasil perante a iniciativa econômica privada. Em nossa Nação os Municípios representam um legado, uma herança da colonização portuguesa, que transportou o método de administração de suas cidades para a, então, colônia. Com a independência e posterior proclamação da República, o Município passou a ter relevante papel no seio político brasileiro, eis que as Constituições pátrias assim o fizeram constar. Destarte, na prática, verifica-se que o papel das comunas no cenário nacional nunca houve por conseguir ser efetivado e praticado na forma preconizada pelo diploma constitucional. Sucederam-se os anos e as épocas; sucederam-se as Constituições e os governantes, mas não houve a esperada efetividade dos Municípios em realizarem seu papel nacional. Com a Constituição de 1988, o Município foi alçado à condição de “ente federado”, membro efetivo da federação nacional. Posto isso passaram a pulular iniciativas de modo que os Municípios passassem a interagir com mais proximidade à sociedade. A seara da iniciativa econômica privada passou a ser constante alvo de leis e decretos municipais que, movidos pela ansiedade dos Municípios em se afirmarem no cenário nacional, acabam por extrapolar sua competência funcional e finalidade, invadindo outras esferas, gerando confusão e insegurança para o empreendedor privado e expectativas por vezes frustradas para os munícipes. O objetivo principal desse trabalho, então, é o procurar o balizamento e a oportunidade das comunas em legislar de modo a interferir na liberdade de iniciativa econômica privada, sem invadir outra esfera de competência, que, se verificada, termina por decretar a não eficácia da Lei Municipal.

ABSTRACT

In the same way as the family, at the start of the ages, that has origin to the first congregation and the sense of community among mankind with the appearing of small cells of self assistance and protection, as the tribes, villages, towns, and finally, the municipality (politically organized), making possible the rise, growth and put down its roots. As says the legend, the Roman Empire, one of the greatest and complex juridical, economical and political structure that men created and ruled, has been originated by the foundation of Rome, a city, by the brothers Romulo and Remo. This project presents the quest for the origin and the social and economical development of the municipality, focusing specially its juridical role before the private initiative of the economy. In our nation, the municipality represents a legacy, a heritage of the portuguese colonization, wich brought the methods of administration of its cities for the colony. With the advent of the independence obtained in Brazil as the proclamation of the republic model, the municipality gained a major role on the politic scene, supported by the Constitution, mantained by all of them. In reality we verify that this kind of comunity on the nationwide scene has never been succeded and putted in work as preconized in the Constitution. The years and the ages passed by, many were the constitutios and rulers, but the municipality has never achieved their objectives as it was expected. With the 1988 Brazilian Constitution municipality has been considered a federation entity, as it member. After that, occured a increase of initiatives for that the municipality may interact more closely with the society. Private initiative of the economy was from now on the major target of municipal laws and decrets, making the municipality overwhelm its juridical competence, invading the competentional sphere of other entities, giving birth to confusion and uncertainty. The major objective of this project, then, search for the balance and the opportunity of this kind of comunnity make laws that influence the liberty of the prived initiative, without invade another sphere of competence and, if it happens, decree the non-application of this municipal law.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura identificar a legitimidade que detém os Municípios para interferir na iniciativa econômica privada, sem, com isso, violar o disposto no artigo 170 e seguintes da Constituição Federal de 1988, que cuida de estabelecer as bases de organização da ordem econômica e financeira nacional, além de procurar se manter dentro de sua esfera de competência, traçada no artigo 29 e seguintes do mesmo Diploma.

O primeiro capítulo deste trabalho faz um retrospecto histórico-social da formação das vilas e cidades, procurando sintetizar os motivos que levaram o homem a se reunir primeiro em famílias e a amalgamar essas famílias formando as primeiras vilas e as primeiras cidades. Atravessando a Idade Antiga e a Idade Média, a evolução das cidades determinou o surgimento das Comunas e dos Municípios, que chegaram ao Brasil pela mão de seus descobridores.

O segundo capítulo retrata a evolução do pensamento econômico através dos tempos e o modo como a sociedade e, principalmente, o Estado se viram afetados e modificados mediante as pressões econômicas exercidas e, em verdade, ainda exercem, hodiernamente, procurando reunir as informações necessárias para que se compreenda que as mutações sociais e jurídicas dos Estados foram fruto, principalmente, de movimentos econômicos.

No terceiro capítulo remete-se a uma condensação dos fatores que determinaram a intervenção do Estado na economia, desde a sua concepção mais científica e a transmutação do modelo de Estado liberal para Estado social ou providência, após o que se alçaram direitos e garantias sociais à condição de

constitucionalmente protegidos, mesmo que, por muitas vezes, apenas como normas constitucionais de cunho programáticas. Na segunda metade desse capítulo, procedeu-se à uma análise das constituições brasileiras e o respectivo papel que o Estado assumia perante a atividade econômica privada e o contexto dos Municípios perante o Império e, posteriormente, frente à União Federal.

O quarto e último capítulo, remete à uma análise mais efetiva da questão municipal em si. Seu atual posicionamento frente à Constituição de 1988 e sua expressa inserção como ente federado. Sua real competência legislativa para atuar ante a iniciativa econômica privada, em consonância com os princípios da ordem econômica nacional e sem se inserir nas esferas de competência dos Estados-membros e da União.

1 O NASCIMENTO DAS CIDADES

1.1 UM PACTO SOCIAL

“O homem nasce livre, e por toda a parte encontra-se a ferros. O que se crê senhor dos demais, não deixa de ser mais escravo do que eles.”¹

Com essa frase, Jean-Jacques Rousseau, abre o primeiro capítulo de sua mais famosa obra “Do Contrato Social”. Por meio de uma abordagem de caráter predominantemente sistêmico, Rousseau procura traçar as linhas mestras da legitimação que parte de caráter político e jurídico e acaba por instituir e manter as pessoas, membros que integram uma sociedade definida, sob um pacto pacífico de convivência comum, fundamentado em interesses próprios e coletivos, submetendo todos os que dele partilham ao jugo de um poder central.

As expressões que foram utilizadas por Rousseau, na frase inaugural de sua obra, vêm dando causa a interpretações errôneas de suas idéias originais sobre tal pacto, de cunho social.

Segundo comentário de Lourival Gomes Machado² a idéia de “liberdade” com que Rousseau abre sua obra, não está ligada a idéia de liberdade subjetiva que o ser humano deveria em poder desfrutar desde o seu nascimento, liberdade esta individual, irrestrita por excelência e inerente à vida. Segundo o comentarista, a idéia de liberdade, de que cuida Rousseau, está especada no “...assentar as bases sobre as quais legitimamente se possa efetuar a passagem da liberdade natural à liberdade

¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. Série Os Pensadores. São Paulo: Editora Nova

convencional...”.³

Então, em verdade, a idéia primordial é procurar responder a questão da legitimação dessa passagem de uma liberdade natural com a qual o ser humano já nasce, para uma liberdade convencional que é necessária à manutenção das sociedades organizadas de pessoas. Por claro que não se está tratando de sociedades com cunho comercial nem de associações, mas tão somente, da sociedade de cunho e relevância política, podendo esta, quiçá, assumir o caráter de ente jurídico autônomo ou até mesmo soberano.

Desde já, advirta-se, de que quando se trata de história social é muito árduo o trabalho de se precisar datas. Mais fácil de se marcar a época de uma sociedade mediante sua sucessão de idéias e acontecimentos do que pelo passar dos anos⁴.

É de conhecimento que o homem, nas eras mais remotas, atravessou por uma notável mudança de comportamento no aspecto que regia seu relacionamento para com seus pares. O homem evoluiu de um nômade solitário, pois vivia e caçava eminentemente sozinho, para um nômade “comunitário”. A mudança, a princípio, teve inspiração puramente egoística, pois movida pelo desejo do homem de arregimentar uma maior segurança própria, que é o próprio intuito de sobrevivência. Indiretamente percebeu, então, o homem que a reunião beneficiava não só a ele, indivíduo, mas à coletividade, pois assim (em grupo) melhor poderiam eles enfrentar as ameaças que proporcionavam os animais selvagens, as intempéries atmosféricas e seus próprios semelhantes, dissidentes daquele grupamento, se conseguissem constituir e manter, de forma razoavelmente pacífica, uma escora mútua, com base na reunião e convivência de um grupamento de pessoas que nutrissem um mesmo interesse e expectativas

² ROUSSEAU. *Op.cit.* p.53

³ *Idem.* nota nº 1, p.53

⁴ FUSTEL DE COULANGES, Numa Deni. *A Cidade Antiga.* São Paulo: Hemus, 2000. p.93

comuns que uniriam, também, suas habilidades pessoais na consecução desse objetivo. Então, na prática, o modelo mais rudimentar de pacto social adveio da mera junção de forças e tinha o objetivo de maximizar as expectativas de sobrevivência e longevidade da comunidade.

Quando se trata de investigar o fenômeno do surgimento das cidades, não se pode perder de vista que sua formação foi, inicialmente, mais moral do que física, propriamente dita. Entende Munford⁵ que:

"Para chegar mais perto da origem da cidade, cumpre-nos, assim penso, suplementar o trabalho do arqueólogo que procura a mais funda camada na qual possa reconhecer uma obscura planta baixa, a indicar a existência de uma ordem urbana. Se quisermos identificar a cidade, devemos seguir a trilha para trás, partindo das mais completas estruturas e funções urbanas conhecidas, para seus componentes originários, por mais remotos que se apresentem no tempo, no espaço e na cultura, em relação aos primeiros 'tells' que já foram abertos. Antes da cidade houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso, houve certa predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente, com diversas outras espécies animais."

O homem, é, primordialmente, um animal, dessa forma seu agir e pensar reage precipuamente a instintos. Faz de sua vida uma troca constante de mobilidade por segurança. Dentre os animais, encontram-se espécies de pássaros que migram nas estações frias, buscando o refúgio de locais mais quentes. Os peixes procuram reunir cardumes numa determinada localidade para a procriação e o cuidado dos filhotes. Mesmo nômades por natureza, determinados grupos de animais buscam, como morada comum, localidades de difícil acesso para o advento da reprodução.

O primeiro local a ser utilizado como lugar de reunião comum pelo homem foi o local onde eram depositados os seus mortos. Curiosamente esse fato não

⁵ MUNFORD, Lewis. A Cidade na História. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p.11

encontra correspondência com as necessidades de outros animais. A cidade dos mortos precedeu, na história, a cidade dos vivos⁶.

O culto aos mortos remonta ao passado de todos os povos e ainda hoje se mantém como uma tradição religiosa, entretanto, na era antiga, até a consolidação do advento do cristianismo, o culto aos mortos mais do que mero voluntarismo se revestia do caráter de obrigação. Consideravam-se os mortos como criaturas sagradas, deidades e concebeu-se que era dever dos vivos aplacar os desejos dos mortos.⁷

Mas o local de descanso dos antepassados foi somente o primeiro lugar que o homem houve por se reunir regularmente com seus pares. Não se pode precisar exatamente quando as cavernas e as grutas passaram a ser ambientes que o homem utilizava e regressava periodicamente. Muitos dos desenhos e entalhes que foram descobertos em cavernas comprovam que esse foi o primeiro hábitat periódico de que o homem antigo lançou mão em grupo⁸.

O Ser humano só deixou de vagar e de viver o dia-a-dia, cerca de 15.000 anos a.C, quando sua rudimentar técnica lhe permitiu trabalhar e domar a natureza. O predatismo cedeu lugar à simbiose com o meio ambiente. Aprendeu a reproduzir as plantas e a cuidar de animais; elaborou potes cerâmicos para a guarda da água e de alimentos; aprendeu a salgar e a defumar as carnes, abastecendo-se para o inverno.

Desse instante em diante, o homem neolítico pôde se fixar num local que lhe fosse mais conveniente e de alguma forma lhe favorecesse a vida. Assim a comunidade tomou assento num local mais ou menos fixo.

⁶ MUNFORD. Op.cit. p.12-13

⁷ FUSTEL DE COULANGES. Op.cit. p.17

⁸ MUNFORD. Op.cit. p.13

Essa aldeola cresceu, não só numericamente, mas também na complexidade de suas relações sociais. A especialização do homem e o desenvolvimento de suas novas habilidades manuais foram alguns dos fatores determinantes para a evolução da aldeia à condição de cidade. Além das figuras do caçador, do camponês e do pastor, agregaram-se na comunidade o mineiro, o lenhador e o pescador e sucederam-se uns a outros cada qual agregando determinada contribuição ao desenvolvimento do núcleo social.⁹

Rousseau¹⁰, ao discorrer sobre o pacto social, é incisivo ao asseverar que a união dos homens em torno de si mesmos era fundamental, mormente quando as forças exteriores superavam a capacidade de defesa individual:

Suponhamos os homens chegando àquele ponto em que os obstáculos prejudiciais à sua conservação no estado da natureza sobrepujam, pela sua resistência, as forças de que cada indivíduo dispõe para manter-se nesse estado. Então, esse estado primitivo já não pode subsistir, e o gênero humano, se não mudasse de modo de vida, pereceria.

Ora, como os homens não podem engendrar novas forças, mas somente unir e orientar as já existentes, não têm eles outro meio de conservar-se senão formando, por agregação, um conjunto de forças, que possa sobrepujar a resistência, impelindo-as para um só móvel, levando-as a operar em concerto.

Essa soma de forças só pode nascer do concurso de muitos: sendo, porém, a força e a liberdade de cada indivíduo os instrumentos primordiais de sua conservação, como poderia ele empenhá-los sem prejudicar e sem negligenciar os cuidados que a si mesmo deve? Essa dificuldade, reconduzindo ao meu assunto, poderá ser enunciada como segue:

“Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece a si

⁹ MUNFORD. Op.cit. p.37

¹⁰ ROUSSEAU. Op.cit. p.69-70

mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes.” Esse, o problema fundamental cuja solução o contrato social oferece.

A interação dinâmica dessas pessoas acabou por cristalizar as cidades. Contudo, somente isso é explicação suficiente para tamanha revolução, de onde o homem partiu de pequenos grupos a se reunir em sítios maiores, cujo crescimento deu-se, muitas vezes de forma totalmente desordenado. Segundo Munford¹¹, o surgimento da figura do Rei foi o elemento catalisador que faltava para que obtivesse a transformação social necessária a expansão das aldeias e povoados para as cidades. De se refrisar, que, na antiguidade a figura do Rei acumulava a função do sacerdócio e isso nos leva de volta ao surgimento do primeiro local que o homem retornava que era o local do culto aos seus mortos. A figura do Rei/sacerdote polariza as pessoas e as atrai para uma vivência em comum, interativa com os desenvolvimentos das habilidades humanas. É certo que houveram abusos cometidos por soberanos/sacerdotes. O homem antigo era supersticioso por natureza. Antes do advento de uma religião baseada em fundamentos doutrinários mais racionais que o mero desconhecido, o ser humano cria em forças ocultas e comungava para com as deidades tudo aquilo que não pudesse explicar. Kelsen¹² atribuía a esse dualismo metafísico a justificativa do direito natural.

Os resquícios mais antigos de civilização (cidades) organizadas, observaram-se no antigo Egito e na Mesopotâmia. Ambas as civilizações se desenvolveram em vales de rios (Nilo e Eufrates), muito embora de início possivelmente comum, o tempo tratou de contrastar o desenvolvimento dessas sociedades. O principal deles se refere ao fato religioso da crença numa vida após a morte. Para os egípcios uma rica vida após a morte era o maior bem que os cidadãos poderiam almejar e esperar. Do contrário, os mesopotâmicos davam muito pouca importância a isso. A lógica em

¹¹ MUNFORD. Op.cit. 43-44

¹² KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p.599

encontrar comportamentos tão diversos entre ambas civilizações que tiveram início parecido, reside no fato de como cada uma levava sua rotina diária. Se por um lado os egípcios dispunham de condições climáticas e geográficas favoráveis ao desenvolvimento de alguns animais e o plantio e desenvolvimento de certas culturas, uma vez que até mesmo a cheia do Nilo era previsível. De outra sorte, os mesopotâmicos tinham seguidas tempestades, cheias e inundações que devastavam suas culturas e adoentavam seus animais. Essa violência da natureza refletia a violência desse povo, que viam na vida futura algo mais a se temer do que ansiar¹³

Por volta de 2.000 a.C. a cidade tinha tomado forma. Construiu-se a murada, as ruas, as casas, o comércio, templos e palácios. A cidade por visível e palpável tornara-se um símbolo da potencialidade humana. Contudo, o desordenado crescimento populacional criava, por vezes, mais problemas do que benefícios aos moradores. Escavações na cidade de Ur contaram que naquela época sua densidade habitacional era de 300 a 500 pessoas por hectare, densidade superior a que era higienicamente desejável.¹⁴

No lado do Mar Egeu, a Grécia desenvolveu-se de uma forma peculiarmente diferente das cidades que se assentavam em campo aberto no oriente próximo. A própria topografia local favorecia a segurança das cidades da península dos Bálcãs ao mesmo tempo que impossibilitava seu crescimento desordenado. A dificuldade se estendia desde em localizar áreas agricultáveis para alimentar uma população numerosa, até o isolamento das comunidades pelo profundo e intransponíveis vales dos rios.

Não somente a geografia da região influenciou no surgimento e no crescimento diferenciado nas cidades gregas

¹³ Idem. p.71

¹⁴ Ibidem. p.74

A cidade de Creta foi uma das primeiras a surgir naquelas paragens. Próxima a ela encontravam-se férteis terras baixas que suportavam agricultura neolítica; em suas encostas floresciam os castanheiros, figueiras, oliveiras e videiras que compunham a dieta cretense junto com os peixes.¹⁵

Diferente dos povos do Nilo, do Eufrates e dos babilônicos, os gregos livraram-se cedo dos monarcas divinizados, conservando, contudo, sua religião caseira, baseada no grupamento familiar.

1.2 A FAMÍLIA COMO NÚCLEO FORMADOR DA CIDADE

Contudo, ao viver em comunidade, o homem formava laços de relacionamento. A procriação do homem surgiu como necessidade de perpetuação da espécie, mas logo transformou aqueles que se uniam (homens e mulheres) em um grupo menor e individualizado dentro do grupo maior. Portanto, não se deve olvidar do acertado entendimento de que, na verdade, a família seria a primeira forma organizada de sociedade que existiu, pois seria esta a mais antiga de todas as sociedades, e a única a advir de formação natural¹⁶.

Então, é inegável que a sociedade, formada pela família, precedeu a sociedade decorrente de um pacto social e político, e, esta sociedade, acabou por receber e adotar a forma estrutural e moral daquela sociedade, transpondo-a para a formação de suas cidades.

É relevante e não se pode perder de vista que a noção de família que

¹⁵ Ibidem. p.136

¹⁶ ROUSSEAU. Op.cit. p.55

atualmente se conhece e concebe não é coincidente com a noção mantida pelos povos antigos.

A família antiga possuía na religiosidade sua pedra fundamental. Diga-se, de passagem, que o caráter religioso de uma sociedade é tão poderoso que a evidência é que se pode observar que as sociedades, ainda hoje, espelham fortemente essa origem com que houveram por se instituir e se sustentar. Comumente esse mesmo caráter formatará a condução dos destinos dessa sociedade, através de sua história e, também, na relação desta para com seus governados e na relação com outras sociedades.

A exemplo disso, lembra-se um dos mais famosos casos no qual a bagagem religiosa de uma sociedade repercutiu decisivamente na formação do caráter socioeconômico daquele grupamento. Trata-se do caso dos estados Unidos da América do Norte, onde a ética protestante desembarcou na América do Norte junto com os colonos ingleses no século XVI. Resumidamente, o protestantismo prega a relação direta do indivíduo com Deus e que, por meio dessa relação, o homem receberia uma benção divina. O sucesso do homem e a sua realização pessoal são a materialização da benção que o homem recebe, pois, se abençoado, ele deve ser feliz e sua felicidade pode centrar-se na realização pessoal. Esse modo de pensar deu origem e justificativa religiosa para o operar do capitalismo norte-americano que vê no sucesso uma realização da vontade de Deus.

Diferentemente ocorre no catolicismo, que possui inspiração social. Nesse caso, a vontade divina seria atingida e plenamente realizada com o ocorrer de um estado de bem-estar coletivo, onde os homens, por iguais, saibam dividir com seu semelhante de forma que a felicidade atinja a todos.

Disso decorre que, efetivamente, procede a assertiva de que a sociedade familiar precedeu e deu a forma inicial às sociedades políticas, cada qual destas absorvendo as nuances das primeiras, principalmente no seu aspecto religioso.

A base normativa de constituição das famílias antigas era a religião. Cada família possuía seus próprios deuses e cultuava-os em particular. Cada casa possuía um altar onde ardia o fogo sagrado que cultuava e reverenciava os ancestrais familiares, que, à época, formavam a constelação dos deuses familiares.

A cada manhã os membros das famílias reuniam-se perante o fogo sagrado para dirigir-lhe suas primeiras orações, ato esse que era conduzido pelo pai (*pater*) da família¹⁷. O culto ao fogo é muito anterior as esferas religiosas da Grécia e de Roma. Verifica-se a existência de registros de sua prática tanto nas Leis de Manu quanto na religião de Brama, na Índia¹⁸.

A conotação de família, como acima foi citado, era um tanto quanto diferente do conceito hodierno. Uma família era normalmente composta por membros de sangue que podiam (deveriam) participar dos seus rituais religiosos, contudo, também faziam parte da família àquelas pessoas que se agregavam a ela, e conseqüentemente ao seu culto doméstico, por disposição do *pater*.

A língua grega tinha a palavra *epístion* para designar família¹⁹, cujo significado literal dizia que esta era “Aquilo que está perto do fogo”. Portanto, a maior característica da família antiga era o fato desta se constituir num núcleo de culto religioso particular.

Como cada família possuía seu próprio fogo sagrado e seus próprios deuses, membros de famílias distintas, não podiam, num primeiro momento histórico, reunir-se entre si. O casamento era cercado de traumas para as jovens noivas, que, de inopino, tinham de abandonar o culto aos deuses da casa de seu pai para passar a venerar os da

¹⁷ FUSTEL DE COULANGES. Op.cit. p.33

¹⁸ Idem. p.23

¹⁹ Ibidem. p.34

casa do marido.

Faziam parte de uma família todos os membros de uma mesma *gens*. Apesar de haver ligeira divergência entre historiadores (apontada por Fustel de Coulanges) sobre a efetivamente quem fazia parte de uma *gens*, esse último aponta que verdadeiramente ela era a própria família, que tinha o dever de perpetuar sua unidade em torno das práticas religiosas que lhe eram particulares e também as que fossem prescritas pela religião²⁰, de onde se observa, finalmente, que a *gens* tinha em sua composição as pessoas com identidade de patronímico e de práticas religiosas específicas.

Entretanto, a família da antiguidade, que se iniciou de um pequeno núcleo, ao longo dos anos foi acumulando de centenas de pessoas em seus quadros. Além dos membros que ingressavam na família pela linha de sangue (filhos e filhas), e por linha de “afinidade” (mulheres pelo casamento e filhos adotados), também haviam mais duas classes de pessoas que se agregavam às famílias: os escravos e os clientes.

Os primeiros deveriam servir aos seus amos dentro do seio da família, vale dizer, dentro do local aonde ficava o fogo sagrado e próximo onde eram enterrados os mortos da família. Assim sendo, uma vez que a religião proibia a admissão de estranhos, estes somente poderiam laborar na casa se pudessem legitimamente participar dos cultos e ofícios diários daquela família.

Para sanar o problema, o *pater* iniciava o servo, mediante determinados rituais, nos ofícios que eram próprios da família a qual esse passaria a servir. Na verdade, desse momento em diante, tanto o servo, assim como seus familiares, estariam perpetuamente atados àquela família pelos laços religiosos. A religião doméstica tornava-se a prisão do empregado. Mesmo que fosse libertado, faculdade

²⁰ Ibidem. p.86

esta que poderia ser exercida por seu senhor, o ex-escravo que tomava o nome de *liberto* ou *cliente* mesmo assim permanecia (e também seus familiares) com suas obrigações religiosas para com aquela família, em cuja religião fora iniciado e agora deveria manter, seguir e cultuar.

O laço religioso era tão intenso que a obrigação do culto e sua manutenção transmitia-se aos herdeiros do servo ou cliente, que não poderiam dispor ou cultuar outros deuses.

Essa religiosidade que, num primeiro momento foi empecilho para que a sociedade política se desenvolvesse e evoluísse, uma vez que as famílias formavam verdadeiras corporações secretas, fechadas e inacessíveis, com o passar dos tempos foi o dispositivo detonador da evolução social e aglutinador da sociedade política, das cidades e dos Estados.

Como se percebe, o fato de manter-se a obrigatoriedade do culto doméstico às gerações futuras daquelas famílias, tenham seus membros nascidos nela ou sido agregados, ocasionou um inchamento do número de pessoas que faziam parte de uma mesma família.

Tamanha rigidez das regras religiosas foi concebida para um acanhado grupo de pessoas, suas determinações não contemplavam o fato de que as famílias poderiam crescer inexoravelmente, sem que houvesse ganho social relevante. A regra exclusivamente mística demonstrou ser egoísta e sua aplicação determinou que não raramente uma família passasse a ser composta de milhares de membros, redundando em problemas administrativos e restrições para os quais não havia solução.

A lição de Fustel de Coulanges²¹ demonstra, com propriedade, a questão:

²¹ Ibidem. p.93

“Mas nesses limites a associação humana aparece ainda bastante restrita: muito restrita para as necessidades materiais, porque seria difícil para esta família ter os recursos necessários para todas as necessidades da vida; e muito restrita ainda para todas as necessidades morais da nossa natureza, porque já vimos quanto neste pequeno mundo a inteligência do divino se revelou mesquinha e a sua moral incompleta.”

O princípio natural de união familiar não era necessariamente o afeto, eis que o pai, por maior que fosse sua vontade, não poderia legar suas posses à sua filha. O poder que mantinha unida a família ancestral também não tinha sua origem na força do patriarca ou na sua ascendência sobre a prole, mas sim no poder da tradição religiosa, na força mística que não poderia ser explicada. A convicção do homem, resultante de uma concepção própria subdesenvolvida, tende a creditar o surgimento e a realização do direito e da própria organização jurídica do Estado como obra de uma deidade. Não se concebem obras “humanas” ou “arbitrárias”, o fundamento é “natural”.²²

A sociedade humana e sua concepção religiosa tiveram de se desenvolver juntas.

A flexibilização das regras e ofícios domésticos possibilitaram, nessa linha “progressista”, que as famílias pudessem a passar a se unir, mantendo cada uma delas suas próprias tradições e identidades místicas, mas se reunindo nas orações que lhe fossem comuns. Sucedendo-se a isso, surgiram grupos de famílias a que se denominou na Grécia de *frátrias*. Para possibilitar a celebração de um culto, as *frátrias* elegiam uma nova divindade a ser cultuada, devendo esta guardar superioridade hierárquica às suas deidades caseiras. A língua latina houve por denominar essa reunião de família de *cúria*²³. Não havia *frátria* ou *cúria* que não tivesse uma divindade protetora e um altar

²² KELSEN. Op.cit. p.604.

²³ FUSTEL DE COULANGES. Op.cit. p.94

comum.

Quase que naturalmente as *frátrias* ou *cúrias* passaram a unir-se, formando tribos.

As tribos, como de regra das *frátrias* e famílias de onde tiveram origem, formavam um grupo social enclausurado onde o estranho era excluído. O nascimento das cidades deu-se no momento em que tribos vizinhas uniram-se numa aliança comum. A sociedade humana, então, criou as cidades da agregação de vários grupos que foram se aglutinando, mas sempre cada qual mantendo sua religião particular. Dessa forma, observa-se que a cidade não nasceu de uma simples agregação de indivíduos, mas de uma confederação de grupos, anteriormente constituídos, e que a cidade permitiu que subsistissem.

A título de esclarecimento, Fustel de Coulanges²⁴ alerta que não se deve confundir os termos cidade e urbe. O primeiro era utilizado pelos antigos para definir a “associação religiosa das famílias e das tribos” que eram preexistentes a própria cidade. Já o termo urbe era utilizado para se definir o local de reunião, o santuário dessa sociedade. Por isso mesmo, decorria o fato de que uma cidade, baseada na religiosidade de seus membros, era fundada num só dia. Torna-se claro que a cidade moderna, tal qual a conhecemos hoje, é muito diferente, em essência, das cidades antigas. Modernamente, as cidades surgem de um pequeno aglomerado de construções que vai se incrementando. As relações sociais experimentam um sensível aumento de seu nível de complexidade e aquele aglomerado, que atinge o *status* de aldeia, em pouco tempo, se não minguar, passa a possuir identidade própria e governo individualizado, podendo atingir, de acordo com sua evolução, o nível de uma cidade e, até mesmo, por que não, de um estado politicamente organizado.

²⁴ FUSTEL DE COULANGES, Op.cit. p.106

Independentemente da forma e do modo como uma sociedade politicamente relevante venha a surgir, é de fundamental importância que seus elementos de composição guardem harmonia e sinergia entre si, pois a interação social dos elementos que pertencem a uma mesma sociedade, independentemente do direito, segundo teoriza Kelsen²⁵ é o elemento sociológico que “...constitui o Estado como uma realidade social.”

1.3 OS MUNICÍPIOS E AS CIDADES MODERNAS

A palavra município originou-se no Direito Romano (*municipium*), e aparece no dicionário latino²⁶ com a seguinte conotação:

“*municipium-ii*” – município, cidade livre que se governava por suas próprias leis e tinha foros e privilégios de Roma. A palavra é formada de “*múnus*” ou “*munia*”, que significa muro, jurisdição cercada, ou ainda presente, encargo, ofício, mais o verbo “*cipio*”, cujo sentido é tomar. Múncipe é aquele que toma o encargo. Município é a jurisdição sobre a qual Roma tomou o encargo.

O Município surgiu como unidade político-administrativa durante a República Romana, que interessada na manutenção da *pax romana* nas localidades que dominava, sujeitava os derrotados a obediência ao Senado Romano. Em troca às imposições e sua fiel obediência às leis romanas, a República concedia aos habitantes das *villas* a *civitas romana*²⁷, que a partir de então passavam a se denominar de

²⁵ KELSEN. Op.cit. p.264.

²⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. Dicionário Latino Português. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1950. p.169-187

²⁷ GODOY, Mayr. A Câmara Municipal. São Paulo: Leud, 1989. p.3

municipium. Conforme fosse da conveniência do Senado Romano os direitos concedidos às cidades poderiam variar desde a concessão de simples direitos civis privados (*municipia caeritis*) até a possibilidade do Município de eleger seus governantes e manter a direção da sua comunidade (*municipia foederata*)²⁸.

Caso a cidade recebesse o direito de eleição de seu governo, somente poderiam votar os que fossem *cives municipales* (cidadãos). Os estrangeiros não detinham direito a voto por que lhes consideravam como estranhos àquela sociedade ou peregrinos (temporários).

A administração eleita compunha-se de um colegiado formado por dois ou quatro magistrados (*duumviri juridicundu* ou *quatuorviri juridicundo*), imbuídos de plenos poderes e auxiliados por magistrados menores, encarregados administrativos e do policiamento (*aediles*). Também faziam parte do corpo administrativo o encarregado da arrecadação municipal (*exactor* ou *quaestor*), o fiscal de negócios públicos (*curator*), o defensor municipal (*defensor civitatis*), os notários (*actuarii*) e os escribas (*scribae*) que faziam o papel de auxílio aos magistrados²⁹. De forma mais ou menos conjunta, cumpria aos administradores municipais (principalmente aos Magistrados) cumprir e fazer cumprir as determinações de Roma.

À época, o poder legislativo local era formado por um Conselho Municipal (*Curia*), que se constituía exclusivamente de *cives municipales*, eleitos regularmente com a função de expedir leis locais, denominadas de *edictus*.

No ano de 709, Júlio César fez expedir a *Lex Julin Municipalis*, estendendo o regime de organização municipal a todas as colônias romanas existentes na Itália e, mais tarde, às colônias que foram conquistadas na Grécia, Gália e na península Ibérica.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo:RT. 3ª edição, 1977, p.2

²⁹ MEIRELLES, H. L. Op.cit. p.2-3

Dessa forma, o regime administrativo municipal concebido por Roma desembarcou na França, Portugal e Espanha.

Os povos germanos e eslavos que após a queda de Roma passaram a difundir sua cultura pela Europa, passaram a promover paulatinas mudanças na estrutura municipal. Na idade média substituiu-se o Conselho de Magistrados pelo Colégio dos Homens Livres (também denominado de Assembléia Pública de Vizinhos), que acumulava a função administrativa, policial e judicial³⁰. Os invasores visigóticos mantiveram as modificações e introduziram outras como o sistema de pagamento de tributos pelos municipes, que provinha de inspiração árabe e criaram os cargos de *alcaldes*, *alvazis* e *almotacéis*.

Os burgos surgiram como reação adotada pelas pessoas, que acostumadas a viverem nas planícies (cidades-estado), viram no entrincheiramento nas montanhas uma solução viável para manutenção da segurança externa das comunas. A partir do século XII, no território que atualmente ocupado pela França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Suíça, Alemanha, Itália, Áustria, Inglaterra, Espanha e Portugal, com desprezível diferença de tempo e sem grandes dessemelhanças³¹, apareceu a “cidade moderna”, que passou a ser governada pelos seus próprios habitantes.

Não sem razão, o entendimento de que a maior contribuição da Idade Média para o desenvolvimento social foi o auto-governo para as cidades³².

³⁰ MEIRELLES, H.L. Op.cit. p.3

³¹ GODOY, M. Op.cit. p.3

1.4 O MUNICÍPIO NO BRASIL

Da mesma forma como os municípios romanos, o português desempenhava funções políticas, de governo e também dispunha do poder de editar suas próprias leis.

A origem e organização dos Municípios brasileiros foi transplantada das comunidades locais de Portugal e designadas como *Concelhos*. Conforme se extrai dos ensinamentos de Ayrton Pinassi: “O Direito Português aplicado no Brasil era calcado nas Ordenações Manuelinas, sucessoras das Ordenações Afonsinas, sendo que se passam a aplicar as Filipinas, quando Portugal estava sob jugo Espanhol, a partir de 1604”³³.

O problema da caracterização administrativa, econômica, social, política e cultural do Brasil começou com a colonização, ou seja, com o transplante do modelo lusitano que incorporou novidades ou fez adaptações para ser implantada no Brasil, mas se revestiu de uma verdadeira extensão do modelo já existente da instituição portuguesa, trazendo consigo todas as mazelas que existiam no modelo paradigma.

Nas conhecidas Ordenações do Reino, que vigoravam à época, encontravam-se a compilação das normas jurídicas portuguesas (exceção às Filipinas, originárias do reinado de Felipe II de Espanha) que regulavam o funcionamento das várias câmaras municipais ou conselhos municipais que funcionaram na colônia de 1532 a 1822 e regeram a vida política, social e administrativa de vilas e cidades brasileiras. Dado ao modelo de colonização adotado por Portugal ao Brasil, centrado

³² Idem. p.4

³³ PINASSI, Ayrton. *Direito Municipalista Constitucional*. 1ª Edição/1995. São Paulo: Conan

no comércio e no extrativismo, que não visava necessariamente a uma colonização organizada com vias de desenvolvimento de uma nova nação, os centros urbanos de maior porte no Brasil se formaram muito lentamente, eis que a vida se concentrava nas vilas e cidades que operavam o comércio exploratório da terra e do comércio marítimo.

No período colonial, os Municípios eram dirigidos por uma Câmara Municipal, também legado português, composta por um presidente, três vereadores, dois almotacéis (inspetores) e um escrivão. Além destes, serviam junto a Câmara um juiz vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores. A primeira Câmara Municipal foi instalada na cidade de São Vicente, São Paulo, no ano de 1532³⁴

Nessa época, que perdurou até a Independência da colônia, devido o poder centralizador das Capitânicas, a expansão municipalista foi tolhida, restringindo as aspirações das comunidades que se desenvolviam com apoio da Igreja, dos próprios donatários e que aspiravam à constituição de um verdadeiro país.

Durante o período do Império (já independente), que perdurou até 1889, pouco se fez no sentido de fortalecer o governo local. Com o advento da Constituição Imperial de 1824 e da Independência, foram instituídas as Câmaras Municipais em todos os municípios brasileiros, cujos vereadores já eram eleitos e a Câmara seria presidida pelo mais votado.

A nova legislação restringiu, contudo, a autonomia municipal, subordinando-a aos Presidentes das Províncias, aos quais caberia regulamentar as relações entre os Municípios e o Governo Provincial.

³⁴ RODRIGUES, Alcides Redondo; RESTON, Jamil; GONÇALVES, Marcos Flávio R. O Vereador e a Câmara Municipal. Rio de Janeiro: Ibam, 1997, p.13.

Desta forma, os Municípios ficaram desajustados pelo centralismo de poder excessivo que foi exercido pelos Presidentes das Províncias, perdendo, conseqüentemente, a oportunidade de incrementar um maior desenvolvimento de sua autonomia, quedando isolados e por demais distantes do Poder Imperial.

A experiência colonial já demonstrava que, por força da extensão territorial e da forma pela qual se constituíam os núcleos populacionais, seriam as aglomerações urbanas o centro do desenvolvimento da Nação. Os poderes locais se constituíam numa ameaça a unidade do Império, mas eram, reconhecidamente, os fulcros do desenvolvimento do país.³⁵

Neste mesmo sentido, cita-se Canotilho³⁶, que confirma este pensamento, lecionando que:

“A história constitucional portuguesa reflete também o choque da ideologia da soberania nacional com certos poderes periféricos que já tinham oferecido resistência à centralização do poder real. Um deles é o problema do “poder local” ou do “poder administrativo municipal”. Assim, se a Constituição de 1822 ainda concede grande liberdade às câmaras no governo municipal, já a Carta Constitucional de 1826 vai reservar esta matéria às leis ordinárias.”

Ainda, Canotilho, ao citar A M. Hespanha, diz que, historicamente, havia um receio da divisão da Nação em pequenas unidades, por isso a tendência era da centralização. “Era a crença unitária da monarquia, o medo da divisão da nação através de “pequenas democracias”, a identificação de poder municipal com privilégios da

³⁵ TAVARES, Íris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O Município Brasileiro: Sua Evolução Histórico-Constitucional. São Paulo: Revista de Direito Administrativo, jul/set. 1997. p. 171 – 172

³⁶ CANOTILHO. José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

sociedade feudal”.

A evolução histórica revela que os municípios eram preocupação constante do governo central, que, reconhecendo sua importância como base de progresso, e, por isso mesmo, cerceou-lhes a liberdade, em função da própria evolução e manutenção do Estado brasileiro.

Com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, a instituição municipal foi revigorada com a nova fórmula federal, entretanto havia certo cerceamento de liberdade do Município, reminiscências e conseqüências de quase 400 anos de história centralizadora.

A posição do Município na história constitucional brasileira, nas épocas que se seguiram desde a Constituição de 1824, serão analisadas nos capítulos subseqüentes.

2 O PENSAMENTO ECONÔMICO E A POLÍTICA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

2.1 AS ANTIGAS CIVILIZAÇÕES

Entre os anos de 4.000 até 1.000 a.C., aproximadamente, tem-se o período compreendido pelas civilizações mais antigas e socialmente organizadas, onde surgiram, como já citado, as primeiras organizações sociais primitivas, as cidades, e, de conseqüência, as primeiras relações econômicas de relevo.

Os fatos da vida econômica surgiram naturalmente. Naquela incipiente sociedade econômica, o trabalho era basicamente destinado à subsistência e auto-consumo, sem que se nutrisse preocupação com o aspecto do excedente do trabalho (ou “sobras”), que se destinariam ao escambo. O incremento dos movimentos sociais, com os estabelecimentos dos primeiros grupamentos fixos de seres humanos, desencadeou o início do surgimento de fenômenos econômicos de maior importância para a época pré-capitalista. O trabalho passou a ser distribuído, inicialmente como característica meramente funcional³⁷. Entretanto, em conformidade com a melhoria das técnicas de produção e a modernização de instrumentos de trabalho, o homem passou a amearhar maior produção e surgiram as “sobras” ou excedentes daquilo que não era consumido. Imediatamente se percebeu que o excedente poderia ser objeto de troca, permuta ou escambo com outras pessoas, surgindo, então um “comércio” rudimentar.

³⁷ HUNT, E.; SHERMAN, H. J.. História do Pensamento Econômico. 15a Edição. Petrópolis: Vozes, 1987. p.9

A evolução social determinou o surgimento da moeda. No século VIII a.C. surge o dinheiro cunhado, atribuindo-se sua invenção aos líbios ou aos persas. O primeiro padrão monetário utilizado foi o ouro e a prata, metais que se utilizavam na cunhagem das moedas. A primeira a surgir foi o dárlico persa (de ouro), sendo que também são muitos famosos e foram muitos utilizados naquela época os “talentos”, o “adarquão”, o “dracma” e os “siclos” e “meio-siclos”. Com o surgimento do dinheiro, o ato de trocar mercadorias passou a se decompor em duas operações distintas: a compra e a venda³⁸.

As antigas sociedades tinham como fundamento estrutural de sua organização social a teocracia. Como lhe é inerente, esse tipo de regime determinou um exacerbado controle e intervenção do Estado no comércio e nas suas relações, que ficaram sujeitas a uma rigidez disciplinar muito intensa. Conforme surgiam novos institutos jurídico-econômicos, os governos, simultaneamente, passavam a regular essas novas relações. Padronizaram-se pesos e medidas, havendo severo controle e vigilância contra adulterações; regulamentou-se contra a especulação, o açambarcamento, o monopólio e também quanto às elevações “artificiais de preços”³⁹.

A usura foi proibida com rigor nas leis mosaicas, referindo-se o termo usura não ao pagamento de juros sobre a tomada de capital, mas tanto a usura em dinheiro, de comida ou de qualquer coisa que se preste à usura⁴⁰.

A sofisticação dos instrumentos produtivos e o crescimento das relações

³⁸ GASTALDI, J. Petrelli. Elementos de Economia Política. 17ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2001. p.35

³⁹ GASTALDI. Op.cit. p39

⁴⁰ Deuteronomio, 23:19

comerciais interpessoais resultou no crescimento da produtividade social como um todo, isto é, menos pessoas produziam mais com maiores sobras. O crescimento da produtividade per capita redundou na divisão de classes sociais, Hunt & Sherman⁴¹ discorrem sobre o assunto asseverando que:

“O trabalho de um número mais restrito de pessoas rendia o suficiente para sustentar a sociedade em seu conjunto, mantendo o nível habitual de vida da coletividade ou até mesmo níveis mais elevados. Desse momento em diante, as sociedades começaram a sofrer um processo de diferenciação interna que deu origem às classes sociais. A diferenciação hierárquica de seus membros em classes obedecia a razões econômicas: os que trabalhavam pertenciam geralmente às classes mais baixas; os que se livravam do fardo do trabalho comum pertenciam à classe mais alta. Embora estivessem desligados do processo de produção, os membros da classe mais alta organizavam os ritos, regiam os cultos ou executavam funções congêneres, algumas das quais trazendo, sem dúvida, benefícios para a sociedade.”

Entretanto, havia completa ausência de sistematização econômica. Não haviam estudos de causa-efeito das relações particulares ou particulares-Estado e de seus respectivos impactos na seara econômica, daí resta a noção equivocada de que não havia “intervencionismo estatal” na economia privada. Na realidade, somente com as escolas liberais clássicas é que as relações econômicas passaram a ser estudadas com cientificidade e daí a surgirem leis que possuíssem uma razão existencial de caráter científico. Conquanto, contrário senso, as antigas civilizações validavam suas noções econômicas e a manutenção divisão de classes sociais em elementos metafísicos.

2.2 AS CIVILIZAÇÕES GREGA E ROMANA

Em Roma e na antiga Grécia - que possuíam um conceito um tanto quanto

⁴¹ HUNT & SHERMAN. *Op.cit.* p.09-10

diverso de Estado que hoje se conhece - a economia era assentada sobre a cultura agrícola, utilizando-se essencialmente a mão-de-obra escrava⁴². Aliás, o escravagismo formava a grande massa dos trabalhadores naquelas eras que não se dedicavam somente à agricultura, mas também às artes, ao trabalho clerical, burocrático e nos demais que exigissem mão-de-obra humana. De se notar que não havia, à época, mecanização de nenhuma espécie, pois tosca a tecnologia desenvolvida fazendo o trabalho humano dispensável somente aonde existisse a necessidade da força do trabalho dos animais para substituí-lo.

Como se deixa transparecer, o Estado não fomentava diretamente a manutenção da escravatura, mas também não a coibia e a existência de escravos e senhores, seus donos, era fato natural e plenamente aceito por todos, inclusive teorizado por Platão e Aristóteles.

Uma maior preocupação com a economia foi efetivamente percebida durante o império Grego. Xenofonte lavrou a obra "Os Econômicos", onde discorreu a cerca da riqueza econômica e de sua utilidade para os homens como supridores de suas necessidades básicas. Aristóteles considerava tanto o dinheiro quanto as trocas que a moeda permitia, essenciais para a vida comunitária, entendendo certo o homem receber um valor pela venda de seus produtos que seja suficiente para a manutenção dos padrões de sua propriedade⁴³. Platão também tratou do assunto, porém, de forma mais conservadora, com nuances socialistas⁴⁴. Segundo ele, o governo do Estado deveria ser entregue aos filósofos, além de aceitar a escravidão, como ideologia

⁴² HUNT & SHERMAN. Op.cit. p.11

⁴³ HEIMANN, Eduard. História das Doutrinas Econômicas, tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1976, p.33

⁴⁴ GASTALDI. Op.cit. p.41

dominante da época, falava em “depuração da raça”⁴⁵ por meio da diminuição da população, proibindo o casamento entre os menos dotados de bens e “eliminado” os velhos e crianças deficientes e a divisão das terras.⁴⁶

A par da utopia de Platão, a civilização grega foi um marco e houve por contribuir decisivamente para a formação científica tanto do pensamento econômico quanto do direito. Sua posição geográfica privilegiada lhe permitiu alcançar, além da área do Mediterrâneo, a África, a Ásia menor e a Itália ocidental, comercializando e fomentando o comércio entre suas cidades-Estado e entre elas e sua colônias.

Curiosamente, as cidades-Estado, que foram um dos pilares sobre os quais a economia Grega se assentou e desenvolveu, também acabaram por ser um dos motivos de sua ruína. Dotadas de plena soberania, as cidades-Estado formavam um modelo de universo à parte do restante do planeta, que se organizava legalmente sob a égide de desígnios divinos, reformadores como Minos (Creta), Licurgo (Esparta), Sólon (Atenas) e Fívolau (Tebas) subverteram a tradição e o costume, instituindo princípios e normas que regularam a vida social, política e econômica dessas cidades⁴⁷.

As guerras entre governos das maiores cidades-Estado Gregas (alguns democratas, alguns oligárquicos) acabaram na divisão e ruína da civilização. As maiores cidades gregas caíram nos anos de 404 a.C. (Atenas), 371 a.C (Esparta) e em 362 a.C. (Tebas).

Na civilização Romana são encontradas muitas características que delineiam

⁴⁵ Idem. p.40

⁴⁶ GONNARD, René. História de Las Doctrinas Económicas. Madri: Aguilar, 1976. p.10

⁴⁷ JACQUES, Paulino. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição. Forense: Rio de Janeiro, 1970.

o capitalismo moderno⁴⁸. Em termos de ideologias científicas, o legado pela civilização grega foi muito mais pródigo do que o da romana. No entanto, Roma houve por florescer economicamente nos primeiros duzentos anos de sua história. No período de 31 a.C até 180 d.C. o desenvolvimento da cultura agrícola de Roma foi proporcional ao crescimento de seu império. De política comercial expansionista, o império Romano (e a *pax romana*) soube cultivar vultuosos lucros no período citado, o que houve por despertar a inveja de outras civilizações contemporâneas.

Ao mesmo tempo em que Roma consolidava sua posição comercial e aumentavam ainda mais os seus lucros, os acordos de comércio se faziam substituir pelas guerras. Com isso, as despesas do governo para a manutenção do império cresciam assustadoramente, para fazer frente às despesas aumentavam-se os impostos e as riquezas passaram cada vez mais a se concentrar nas mãos de minorias. Surgiram os primeiros bancos e o instituto da agiotagem.

O fato da grande massa de trabalhadores ser formada pelas classes escravas criou o estigma de que o trabalho era algo indigno⁴⁹. Essa formatação do trabalho levou ao desestímulo das atividades manuais, notadamente a agricultura. Some-se, ainda, o fato de que o império Romano preocupou-se muito mais com a atividade comercial do que com o desenvolvimento das técnicas de produção de bens de consumo e da atividade inventiva.

A economia romana era assentada em grande parte sobre a atividade agrícola. Os tributos cada vez mais pesados levaram à substituição das pequenas e produtivas propriedades rurais pela formação de latifúndios improdutivos, eis que se

⁴⁸ GASTALDI. Op.cit. p.42

⁴⁹ HUNT & SHERMAN. Op.cit. p.11

utilizavam de mão-de-obra escrava. Outro fator que também levou ao declínio da produção agrícola foi à importação (via comercial) de produtos agrícolas da África e da Sicília. Dessa forma, somando-se o êxodo rural do camponês desalojado, com a baixa produtividade dos latifúndios escravagistas e o esgotamento da terra pela falta de tecnologias de cultivo, o Império Romano assistiu sua economia estagnar-se e, com isso, o início de seu fim. Plínio, o Antigo (73-23 a.C.) disse que o latifúndio e mão de obra escrava⁵⁰ haviam destruído a Itália⁵¹. Não somente Plínio anteviu a seriedade da situação, mas também, Caio e Tibério Graco (133-123 a.C) e Catão (234-129 a.C), em seus escritos, pugnaram pela retomada do campo pelo homem do campo, prevendo o empobrecimento social e do Estado, deixando o império fragilizado e à mercê de invasões bárbaras, principalmente as de origem germana e eslava⁵².

A política de governo de Roma, que oprimia os cidadãos (a plebe) e incisivamente atuava na economia romana também houve por contribuir para o fim do império. Mesmo a instituição do *Tribunato* (493 a.C) que tinha poder de veto contra todas as medidas do governo que julgasse contrárias aos interesses do povo⁵³ não houve por conseguir reverter esse quadro.

Gastaldi⁵⁴, analisando profundamente a economia da época, traça um feliz paralelo entre a economia greco-romana e a situação econômica de países do chamado “terceiro mundo”:

⁵⁰ GONNARD. Op.cit. p.19

⁵¹ GASTALDI. Op.cit. p.42-43

⁵² HUNT & SHERMAN. Op.cit. p.12-13

⁵³ JACQUES. Op.cit. p.23

⁵⁴ GASTALDI. Op.cit. p.42-43

“Interessante a prevalência de certos mandamentos e normas, surgidas na Antiguidade, a integrarem os padrões sociais, culturais, éticos e econômicos atuais. Assim é que, nas civilizações egípcias, mesopotâmicas, hebraicas e outras, vamos nos deparar com severas admoestações contra a avareza, o orgulho e a arrogância. São freqüentes as condenações dos profetas contra o acúmulo de riquezas, o apelo à justiça social, a exigência da honestidade nas transações comerciais, os estímulos à beneficência e forte simpatia pelas classes pobres. Foram normas de conduta, a par dos seus conceitos sobre a propriedade e a função dos dirigentes, que se projetaram no tempo, impregnando as culturas grega e romana, atingindo o pensamento da Idade Média e da Igreja e chegando à atualidade. Foram idéias embrionárias do capitalismo e das diferentes escolas socialistas modernas.”

E prossegue:

“Interessantes semelhanças sociais com a era atual, notadamente nas economias do Terceiro Mundo, são detectadas na história de Roma. A grande acumulação de riquezas pessoais determinava um hiato entre grupos sempre mais ricos e outros, a representarem maioria absoluta, dos mais pobres. Surgiam as magníficas obras suntuárias, a refletirem o consumo ostensivo dos grupos mais ricos ou do Estado sempre mais poderoso, traduzidas na grandiosidade dos templos, foros, arcos e adornos, aquedutos e estradas.”

Com a derrocada do Império Romano, a sociedade continental européia sofreria uma mutação profunda em seus costumes.

2.3 A IDADE MÉDIA

O período de mil anos que se seguiu a queda do império romano do ocidente é conhecido como Idade Média. Nesse período, importantes acontecimentos se verificaram na história da humanidade.

A população das cidades, que até então tomava assento nas planícies, como era ditame da política romana, passou a se aglutinar em feudos, feudos estes entrincheirados estrategicamente nas montanhas por uma questão óbvia de segurança e manutenção daquela precária estrutura de sociedade medieval. A sociedade feudal

girava em torno de quatro castas bem divididas e resolvidas: os suseranos, que detinham o poder local e geriam os feudos que lhe eram pertencentes; os vassallos ou servos, que se colocavam “prazeirosamente” sob a proteção de um suserano (o senhor feudal), o qual lhe destinava pequeno naco de terra, incumbindo-lhe o cultivo desta terra ou a prática de atividades determinadas pelo senhor feudal, em troca de proteção; os cavaleiros eram quase nobres e o braço armado do poder. Além da existência daqueles que serviam ao rei, e de conseqüência ao reino, havia os cavaleiros dos senhores feudais, propriamente ditos que impunham a ordem no feudo e o defendiam quando necessário. Os clérigos fechavam o quadrilátero social e dada a inacessibilidade de informações e comunicações, estes faziam a inteligência possível do local, como assevera Jacinto Coutinho⁵⁵.

Alem do amálgama⁵⁶ formado do povo romano com povos de diversas culturas “bárbaras” ou “não civilizadas”, os islamitas tomaram e fecharam a área do mediterrâneo para as civilizações ocidentais, que se constituíam de visigodos, ostrogodos, teutões ou germanos e os francos.

Os quinhentos anos seguintes à queda do império romano foram marcados por invasões, guerras, migrações, enfim, uma miscigenação cultural sem precedentes, e, na esteira dessa interação entre povos, novas sociedades surgiram e viriam a surgir, causando aumento das necessidades econômicas das cidades.

Despontavam como novas formas de sociedade os feudos⁵⁷. Os antigos chefes das tribos bárbaras que invadiram a Europa tornaram-se reis e instituíram seus

⁵⁵ COUTINHO, Jacinto Néson de Miranda, O Papel do Juiz no Processo Penal, conferência proferida no Seminário de Direito Alternativo, Rio de Janeiro, 1993.

⁵⁶ GASTALDI. Op.cit. p.45

⁵⁷ HUNT & SHERMAN. Op.cit. p.12

feudos. Legaram a cada uma das pessoas que lhe eram gratas um feudo e um título de senhor do feudo. Sob a proteção e ordens deste, camponeses colocavam-se numa escala de hierarquia onde o mais forte prometia defender o mais fraco e lhes legar uma parcela de suas terras, de uso hereditário, em troca de um preço. Que pagassem ao senhor feudal, tributos, alimentos, trabalho ou lealdade militar⁵⁸.

Houve, é certo, a princípio, um retrocesso tanto econômico quanto jurídico na época medieval. A cultura bárbara era muito mais atrasada do que a romana. A aplicação do direito, por exemplo, fundava-se nas Ordálias ou nos Juízos de Deus. Também resta claro que o termo bárbaro era pejorativo, vez que se tratava de alcunha dada a todo cidadão que não possuísse a *civitas romana*.

Não obstante, o atraso no campo jurídico e econômico, os bárbaros trouxeram à humanidade ciências importantes como a psicologia e a alquimia.

A vida na Europa, pré-capitalista, passou a ser fracionaria pela própria estrutura dos feudos. Submetidos ao poder central do rei e cumpridas suas exigências, os senhores feudais eram livres para administrar os feudos. O direito era aplicado conforme fosse o costume do feudo, pois não havia uma estrutura forte o suficiente em condições de impor um sistema de leis⁵⁹.

Um pouco mais tarde, por volta do ano 1.000 d.C., premidos pela necessidade de melhor regulamentarem seus “principados”, os monarcas passaram a unificar seus princípios e normas que os estruturavam. Na Alemanha e na França, ao tempo de Carlos Magno (800 d.C.), passaram a abundar as *leges fundamentales vel*

⁵⁸ Idem. p.12

⁵⁹ Ibidem. p.13

capitulaciones; na Inglaterra, Henrique I (1.100 d.C.) outorgou a Pequena Carta, prometendo cumprir e fazer cumprir as leis de Eduardo, o Confessor; em 1.215 o João Sem Terra é obrigado a promulgar a *Magna Charta Libertatum*, como consequência da perda das possessões inglesas na França⁶⁰. Esse foi o primeiro esboço de uma constituição, sem, contudo e, como de regra, tratar de assuntos econômicos propriamente ditos.

Na Idade Média floresceram as chamadas *guildas*, que eram corporações formadas por artesãos, comerciantes e outros ofícios, que produziam bens manufaturados e os vendiam aos feudos ou no comércio distante.

Todas as pessoas que quisessem produzir ou vender bens, deveriam estar filiadas a uma *guilda*.

Remontando ao Império Romano, as *guildas* regulamentavam as atividades econômicas, interferiam nas relações sociais e religiosas além de estabelecerem regras de conduta social para seus membros.

Em paralelo com a estrutura de poder feudal, um outro poder iniciou, um pouco mais cedo, a mais longa caminhada e a que mais sucesso logrou atingir até os presentes dias.

No ano de 311 d.C., mediante um decreto, era retirado da ilegalidade o Cristianismo⁶¹. A partir desse momento, os ensinamentos da Igreja Católica difundiram-se na Europa medieval, passando a concorrer os senhores eclesiásticos em importância com os senhores feudais. A igreja acumulou funções como disseminadora

⁶⁰ JACQUES. Op.cit. p.18-19

⁶¹ GASTALDI. Op.cit.45

da cultura, principalmente das artes e do saber em geral.

O Cristianismo trouxe à baila novos conceitos ao condenar o escravagismo e pugnar pela igualdade social entre os homens. Levou o homem do campo de volta às suas raízes, adquirindo grandes áreas de terras, estabelecendo mosteiros e conventos, ao redor dos quais floresceram cidades. A economia agrária voltou a se acentuar, principalmente a partir do século VIII.

No ano de 1096 tiveram início as cruzadas, com o objetivo de livrar a terra santa dos invasores muçulmanos.

A ética paternalista cristã surgiu como a cola moral de que os senhores feudais e eclesiásticos necessitavam para manter a coesão feudal⁶². A doutrina cristã não houve por condenar a acumulação de riquezas, pregando, contudo, sua justa distribuição.

Na realidade, cingiu-se a ética cristã a uma reedição da tradição judeu-cristã, vez que se encarava a sociedade como uma família. Desse modo, aquele que detém o poder na família (ou o capital na sociedade) possui o dever moral de cuidar e de proteger seus filhos (ou os menos afortunados).

Os séculos XI e XII foram marcados pela filosofia escolástica. A prima idéia escolástica era de conciliar fé e razão partindo de bases dialéticas e raciocínio silogístico, organizando os conhecimentos dentro da teologia. E a partir dos escolásticos que vai se formar a base da estrutura capitalista.

Como principais expoentes dessa escola encontram-se Santo Tomás de

⁶² HUNT & SHERMAN. Op.cit. p.16

Aquino (1225-1274) e Nicolau de Oresmo (1320-1382). O primeiro ficou conhecido pela obra *Suma Teológica*, onde procurava reconciliar o dogma teológico com a realidade econômica e jurídica que aquela sociedade vivenciava. Para Santo Tomás a Constituição se refletia em *um instrumento de governo conforme a justiça*.

Santo Tomás de Aquino concordava com a filosofia aristotélica, declarando que a propriedade privada não contraria a lei natural. Preconizava que a riqueza, que poderia ser obtida por meios particulares de produção, deveria ser utilizada na condução dos membros da sociedade para o fim de lograrem a justiça social⁶³. Repelia severamente a fraude e a usura e insistia de que os comerciantes se pautassem pelo justo preço na venda de suas mercadorias e pelo pagamento pontual dos salários dos obreiros.

Hunt & Sherman⁶⁴ asseveram, entretanto, que a doutrina paternalista cristã era utilizada apenas para se justificar a acumulação de riquezas e a cobiça dos senhores seculares e eclesiásticos, sobre dita doutrina ponderam:

"Segundo esse raciocínio, os senhores, tanto os seculares quanto os eclesiásticos, precisavam dispor de abundante riqueza material para cumprirem a missão que lhes havia sido destinada pela providencia. Já o servo podia se contentar com o pouco que tinha para executar as funções que lhe eram próprias. Todos os homens tinham o dever de realizar, sem discutir, as tarefas designadas pela providencia, aceitar a posição social para a qual haviam nascido e não contestar os direitos, privilégios e regalias dos que ocupavam posição superior na hierarquia social. Vê-se, portanto, que a ética paternalista crista poderia ser usada, e o foi efetivamente, para justificar, como naturais e justas, as profundas desigualdades e a intensa exploração decorrentes da concentração das riquezas e do poder em mãos da nobreza e da igreja."

⁶³ GASTALDI. Op.cit. p.49

⁶⁴ HUNT & SHERMAN. Op.cit. p.15

2.4 O MERCANTILISMO

O mercantilismo surgiu como movimento oportuno a romper com as tradições e costumes que até então embasavam a formação da sociedade medieval. A partir de acontecimentos como a cisão da igreja, da descoberta e exploração de novos mundos, do avanço tecnológico e da consolidação das nações, a escola mercantilista surgiu como doutrina de nacionalismo econômico. No seu conjunto, a doutrina mercantilista acaba por afrontar a doutrina econômica medieval pela mudança de paradigma que aplicou. Durante a idade média se condenava o “ganho comercial”, vez que o “ganho” de um representava a “perda” de outro. Já a doutrina mercantilista, em senso contrário, passou a aceitar essa idéia sem ressalvas, mesmo que moralmente questionável.⁶⁵

Nessa época, o Estado passou a promover o desenvolvimento de estruturas que ele considerava “racionalis”, deixando um pouco de lado a ética religiosa aplicada. O Estado desejava ser “absoluto”. Não sujeito a qualquer autoridade. Contudo, ressalte-se que esse desejo de “absolutismo” do Estado não se encontrava vinculado ao totalitarismo. A pretensão de autoridade estatal se vinculada, unicamente, ao racional, à razão.⁶⁶

Na sua essência, a doutrina mercantilista tinha como princípios fundamentais⁶⁷ o de considerar o ouro e a prata como forma mais desejável de riqueza; de não haver condições de todos os países acumularem simultaneamente riquezas e

⁶⁵ GONNARD. Op.cit. p.49

⁶⁶ HEIMANN. Op.cit. p.33

⁶⁷ JACOB, O.; BLANCHFIELD, W.C. Historia do Pensamento Econômico. Editora Atlas: São

excedentes, legitimando, dessa forma, os mais aptos, implicando na militarização das nações; defendiam a livre importação das matérias primas (sem tarifas) de que a nação não dispusesse, a proteção da manufatura nacional e das matérias primas que abundassem internamente; acreditavam na dominação e exploração das colônias e no monopólio do comércio colonial em seu exclusivo benefício; a ideologia mercantilista acreditava, ainda, na promoção da liberdade irrestrita do comércio interno, ou seja, opunham-se à instituição de impostos ou qualquer outra espécie de taxa que restringissem a liberdade comercial interna.

Entretanto, não desejavam que toda e qualquer pessoa tivesse liberdade comercial, ao contrário, os mercantilistas pugnavam pela concessão de monopólios de exploração e privilégios comerciais exclusivos. A escola mercantilista teve um de seus maiores representantes em COLBERT.

Jean Baptiste Colbert foi ministro das finanças da França durante o reinado de Luís XIV. Entre suas principais idéias figuravam a da acumulação de metais preciosos; a de que havia apenas quatro classes produtivas (agricultores, comerciantes, militares de terra e mar); na total exploração das colônias e, que um país somente pode se tornar rico e poderoso às custas de outro.

Como ministro de governo tentou implantar leis na França que padronizavam internamente os pesos e as medidas do país, construiu quinze mil milhas de estradas, mediante o trabalho compulsório de camponeses, o que lhe valeu imensa impopularidade. Colbert manteve, na sua época, uma política de forte intervenção estatal na economia interna mediante a regulamentação dos negócios.

No Brasil colônia também se fez sentir os efeitos da escola mercantilista, refletido na proibição do comércio direto com outras nações e na instalação de

indústrias nacionais⁶⁸.

Ainda sobre a questão mercantilista e sua relação com a economia e o direito, Hunt & Sherman⁶⁹ resumem muito bem o período, quando lecionam que:

Há uma relação de continuidade entre o pensamento social medieval e o mercantilista. A intervenção do Estado nos processos econômicos foi inicialmente justificada à luz da noção medieval cristã, segundo a qual aqueles a quem Deus concebera o poder tinham a obrigação de usá-lo em proveito do bem-estar de toda a sociedade. No início do processo de transição para o capitalismo, o Estado assumiu parte das funções antes desempenhadas pela igreja.

A ética paternalista cristã condenava severamente o desejo de acumular riquezas que haveria de se tornar à força propulsora do sistema capitalista. Foi necessário, portanto, elaborar novas concepções filosóficas e ideológicas que justificassem moralmente o individualismo, a ganância e a busca de lucros.

O protestantismo e as filosofias individualistas lançaram os fundamentos para uma nova ideologia. Nas obras econômicas dos mercantilistas, percebe-se a influência das noções individualistas, que insistiam na necessidade de conceder maior liberdade para os capitalistas e de reduzir a intervenção governamental no mercado. O conflito intelectual entre os dois pontos de vista fundamentalmente diferentes, refletidos nas obras mercantilistas, só se resolveu quando a filosofia e a economia liberal clássica extirparam os últimos vestígios da ética paternalista cristã medieval.

Entretanto, já próximo ao ano de 1.700 a humanidade viria a presenciar uma reviravolta nos conceitos econômicos que até então pululavam. Isto ocorreria com a eclosão da revolução industrial.

A virada do século XVII para o século XVIII marcava a Inglaterra com uma demanda de exportação de seus produtos que era muito superior ao reclamado pelo comércio doméstico. O mercado inglês e seus conceitos já haviam sido bem

⁶⁸ GASTALDI. Op.cit. p.51

⁶⁹ HUNT & SHERMAN. Op.cit. p.52

desenvolvidos, no início século XVIII. Os produtos manufaturados estavam sendo galopantemente vendidos, e, a produção em larga escala somada a redução dos custos de produção, propiciavam lucros fantásticos. A busca pelo aumento da margem de lucros, combinado com o crescimento das exportações, provocou uma avalanche de inventos e melhorias tecnológicas que redundaram na chamada revolução industrial. A revolução houve por mercantilizar a mão-de-obra, causando miséria na maior parte da população. Os efeitos dessa revolução se fizeram sentir em toda a Europa e posteriormente em todo o mundo. São consideradas como as mais importantes invenções do período a máquina a vapor e a máquina de fiar⁷⁰.

Estava lançada a pedra fundamental das teorias do liberalismo clássico que viriam a seguir.

2.5 A ESCOLA FISIOCRATA

Surgida na França, no final da era mercantilista (aproximadamente em 1756) e, em plena revolução industrial, ela é considerada a primeira escola científica econômica, seu precursor foi François Quesnay e teve como expoentes Turgot, Dupont de Nemours, Mércier de la Rivière e Mirabeau. Vale mencionar que, à época, a França vivia uma excessiva intervenção do Estado no comércio que chegava a regular, inclusive, o número de fios necessários por polegada de tecido⁷¹.

Quesnay foi o primeiro cientista político que tratou de modo científico sobre o Estado e suas relações com a ordem econômica (fisiocrata), na famosa obra *Tableau Économique* (1758).

⁷⁰ HUNT & SHERMAN. Op.cit. p.54

⁷¹ JACOB & BLANCHFIELD. Op.cit. p.37

Exemplificativamente, o *Tableau* trazia os seguintes conceitos:

Toma-se com base a renda anual líquida recebida pelos proprietários de terras como aluguéis: (2.000 libras.)

a) (1.000,00 libras) voltariam as mãos dos fazendeiros que forneciam os meios de subsistência (produtos), e as outras (1.000,00 libras) se deslocariam para o comércio e para a indústria, na categoria de compras.

b) As (1.000,00 libras) revertidas aos fazendeiros seriam utilizadas “produtivamente” criando outras (2.000,00 libras), cuja metade (1.000,00) iriam aos proprietários de terras e os outros 50% seria o lucro dos agricultores.

c) Das (1.000,00 libras) dos agricultores, (500,00) seriam consumidas por eles, e (500,00) seriam destinadas à indústria para a compra de produtos.

d) As (500,00) destinadas à indústria não se elevaria ao dobro, mas seria simplesmente reproduzida (outras 500,00 libras), uma vez dada a existência de despesas estéreis (salários).

e) Das (500,00) colocadas em mãos da indústria, a metade (250,00) seria empregada na compra de produtos industriais para consumo pelos próprios industriais, e a outra metade (250,00) seria gasta pelos industriais em produtos agrícolas.

f) As (250,00) novamente colocadas nas mãos dos agricultores seriam, mais uma vez, elevadas ao dobro; a metade desse dobro (250,00) iria para os proprietários de terras, e o restante (250,00) seria novamente dividido ao meio, como antes, uma parte voltando à indústria e, a outra, para a agricultura.

A repetição desse processo dar-se-ia até que as quantias repassadas sobre o capital inicial de 2.000,00 libras se tornasse insignificante.

A quantia gasta pelos proprietários de terras na compra aos industriais tomaria o mesmo caminho daquela gasta pelos agricultores nas compras aos industriais. O processo se repetiria sempre com um mesmo resultado, qual seja: um excedente líquido para a agricultura. Era essencial que se gastasse a metade do recebido, caso contrário, haveria um desequilíbrio nas contas e a renda comum reclinaria.

Nota-se que a classe proprietária das terras era muito cotada e estimada por Quesnay, que justificava a necessidade da propriedade privada como fundamental para a ordem natural. Era essa classe que fornecia a riqueza verdadeira.

A conclusão política mais importante a ser extraída do *Tableau* era a necessidade de liberdade econômica. A ordem econômica natural, sob a ótica fisiocrata, estava fadada a ser auto-ajustadora e autoperpetuadora, não demandando interferências externas.⁷²

Partidários da célebre frase *laissez-faire, laissez-passer*⁷³, atribuída a Vicent de Gournay, os fisiocratas tiveram os seguintes princípios⁷⁴:

1. A sociedade humana está sujeita às leis da natureza. Era direito do homem desfrutar de seu trabalho. Os governos não deveriam interferir na seara econômica,

⁷² HEIMANN. Op.cit. p.67

⁷³ Liberdade de comércio (ou negócios) e liberdade de produção

⁷⁴ JACOB & BLANCHFIELD. Op.cit. p.38-39

exceto para garantir a vida, a propriedade e a liberdade de contrato.

2. Haveriam de ser substituídas todas as restrições feudais, mercantilistas e governamentais pela liberdade de negociar.

3. A indústria, o comércio e as profissões eram úteis, porém estéreis, eis que somente transformavam a matéria-prima. A verdadeira riqueza estava na natureza, que criava várias espigas de milho a partir de uma semente.

4. Se somente os produtores agrícolas geram riquezas, somente esses devem ser tributados, vez que era preferível um único imposto direto do que muitos indiretos (aos comerciantes, vendedores, etc.).

5. Não se deveriam consumir produtos de luxo, eis que estes se constituíam barreiras ao acúmulo de capital.

6. Consideravam a economia como um todo e analisavam de modo circular o fluxo da riqueza.

Porém, tal teoria se equivoca ao relegar a importância do caráter social da produção econômica no desenvolvimento da sociedade e no fomento impulsionista da economia, Alvacir Nicz⁷⁵ exprime, com muita propriedade, a equivocidade da teoria fisiocrata mencionando que:

Os fisiocratas defendem o exercício amplo da liberdade econômica para que possa a ordem natural e providencial produzir todos os seus efeitos. Dentro dessa linha de

⁷⁵ NICZ, Alvacir Alfredo, A Liberdade de Iniciativa na Constituição, p.05, Revista dos Tribunais,

pensamento é que defendem ao homem a liberdade de escolha da atividade relacionada com o trabalho, como também a de não trabalhar; a liberdade de conservar o produto de seu trabalho ou dele dispor, tanto da propriedade imobiliária como da mobiliária; e a liberdade de alienar o produto de seu trabalho ou adquirir o dos outros.

Além disso, quanto mais o comércio e a indústria se desenvolveram, mais a doutrina fisiocrata se demonstrou equivocada e mal vista.

As *guildas* temiam perder os privilégios que haviam conquistados; os tributadores de fazendeiros⁷⁶ desgostavam das críticas que lhes eram dirigidas; os fazendeiros sequer pensavam na possibilidade de ser os únicos a pagar impostos.

Somente os ricos industriais apoiavam a teoria fisiocrática, enquanto durasse a idéia de que eles não seriam tributados. Inclusive, tal anomalia econômica levou Voltaire a escrever uma sátira denominada *The Man with Forty Crowns* (O Homem das Quarenta Coroas), onde um rico financista faz troça de um pobre fazendeiro por esse ter de pagar impostos por ambos, mesmo este recebendo a ínfima quantia de quarenta coroas.

2.6 A ESCOLA LIBERAL CLÁSSICA

A escola clássica liberal tinha como uma de suas maiores preocupações o crescimento das nações a longo prazo, e a forma com que a distribuição da riqueza entre as classes sociais influenciaria esse crescimento. Como maiores expoentes dessa

⁷⁶ Pessoas que adquiriam uma “franquia” do governo que lhes permitia cobrar impostos dos habitantes de uma determinada área, pagando ao estado uma quantia fixa por ano e recolhendo para si o excedente. (cf. JACOB & BALCHFIELD. Op.cit. p.41)

escola cita-se Adam Smith, David Ricardo, Thomas Maltus e John Stuart Mill⁷⁷

Adam Smith, que teve como obra máxima “A Riqueza das Nações” defendia a tese da liberdade de comércio e produção, preconizada pelos fisiocratas, procurando corrigir a falha desses.

Smith, filho de um fiscal alfandegário, aos vinte e sete anos de idade já era catedrático de lógica na Universidade de Glasgow. No ano de 1759 lançou sua primeira obra “A Teoria dos Sentimentos Morais”, já expressando nesse trabalho o mesmo pensamento que exprimiria em “A Riqueza das Nações”, de que os homens voltados para seus próprios interesses são conduzidos por uma mão invisível, sem saber e sem pretender isto, realizam o interesse da sociedade.

Resta claro o sentimento comum entre o preconizado por Smith e seus seguidores (economistas clássicos) e Quesnay e seus fisiocratas, porém, cumpre ressaltar, que, destarte os laços comuns de que a ordem natural - não intervencionista - é a melhor opção para a evolução da economia de mercado, Smith possuía uma compreensão mais abrangente da atividade econômica, a qual era retratada em um tópico especial que o difere dos fisiocratas tradicionais, qual seja, teorizava ele que além da ordem natural dever-se-ia primar no modelo econômico o centro no trabalho, este propellido pelo próprio capital ou atividade produtiva.

Ao se dar atendimento aos interesses individuais (através da produção de riquezas por meio do trabalho) estar-se-ia dando atendimento aos interesses gerais da sociedade como um todo, de forma natural e sem que fosse necessária a intervenção do Estado na economia.

⁷⁷ ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. História do Pensamento Econômico. Atlas: São Paulo, 1995.

A escola liberal ou doutrina clássica do liberalismo econômico toma assento na liberdade individual, na propriedade privada, na iniciativa individual e no controle individual da empresa.

A idéia de uma escola liberal deve ser avaliada dentro do contexto socioeconômico do final do século XVIII, quando surgiu, isto é, as idéias clássicas eram liberais em contraponto com as restrições feudais e mercantilistas⁷⁸ a cerca da escolha de uma profissão e da liberdade de praticá-la, a liberdade de iniciativa, a liberdade de transferência de bens de raiz (terras) e assim por diante. Muito dificilmente uma pessoa hoje poderia ser considerada liberal se defendesse os mesmos ideais do *laissez-faire*.

Sumariamente, os ideais do classicismo liberal podem ser resumidos como uma busca pelo rompimento do paradigma medieval que até então vigorava.

Em breve retrospecto, viu-se que, as épocas, aliada às tecnologias de produção e a demanda do mercado determinaram o surgimento das correntes ideológicas de pensamento.

Da antiguidade até o mercantilismo, as idéias econômicas seguiram uma forma desordenada de pensamento. Fazia-se a "lei econômica" e a aplicava sem bem se saber o porquê de sua existência e sem se prever as conseqüências futuras para a economia local.

Parte dessa culpa reside no fato de que a esmagadora maioria dos regimes de governo se constituíram de teocracias tradicionais. Outra parte, pode ser atribuída à

⁷⁸ JACOB & BLANCHFIELD, Op.cit. p.51

própria cobiça e individualismo do homem que acreditava na naturalidade de que algumas pessoas nascem para servir e outras pessoas nascem para serem servidas e acumular as riquezas disponíveis. A excessiva intervenção do estado na área econômica, se por um lado buscava organizar as relações econômicas e sociais, de outro, procurava a manutenção dos privilégios adquiridos ou por uma classe ou por si próprio.

Os mercantilistas, mais organizados como "corrente de pensamento", mesmo não chegando a se constituir numa escola formal pela ausência de cientificidade de suas ações, que tinham um cunho de radicalismo nacional, preocupavam-se na acumulação de metais preciosos pelo Estado e com o saldo favorável de sua balança comercial. Pela ótica mercantilista, tanto mais forte seria o Estado quanto maior seu estoque de metais e menos houvesse por depender de mercadorias estrangeiras. O nacionalismo levou a guerras e à manutenção da intervenção do estado nos assuntos econômicos.

Os fisiocratas limitaram-se a traduzir a importância do homem pelo seu grau de comprometimento com a propriedade da terra, que seria a única fonte real de riqueza; a terra efetivamente reproduzia e multiplicava o capital empregado. O erro dos fisiocratas foi de relegar para segundo plano o comércio e a indústria de transformação e de tecnologia.

Não se ativeram ao fato de que tanto maior seria a produção agrícola quanto maior fosse o desenvolvimento das técnicas de plantio, dos maquinários para arar, plantar e colher, os defensivos desenvolvidos pela química, os meios de armazenamento e transporte da produção e, enfim, os métodos gerais de comercialização dos produtos.

Os clássicos procuraram romper o paradigma. A intervenção do Estado

estava restringindo não só o desenvolvimento tecnológico, como também da indústria e do comércio. O Estado mantinha-se no poder à custa da manutenção de privilégios seus e de uma pequena parcela da população.

Para os clássicos, o capitalista é a pessoa ideal, pois ele se preocupa em criar excedentes e reinvesti-los, criando novas oportunidades e expandindo a economia.

Disso decorre o pensamento de que deveria haver a menor intervenção possível do Estado na área econômica, de modo que se permita que a “inventividade” dos capitalistas possa dar vazão ao incremento da atividade econômica.

Também fazia parte da essência da escola clássica a busca pela harmonização dos interesses. Diziam os clássicos (a exceção de David Ricardo) que cada indivíduo, na busca por seus interesses particulares, seria mais útil aos interesses da sociedade, enfatizando a importância de todas as profissões no desenvolvimento da economia das nações.

De se ressaltar que havia um grupo de economistas clássicos que eram denominados de pessimistas, sobre eles, Petrelli Gastaldi⁷⁹, discorre, inferindo que:

Os economistas clássicos denominados pessimistas, na verdade eram realistas na sua análise e trouxeram importantes contribuições à ciência econômica, com seus estudos sobre a população e o crescimento demográfico (Malthus), sobre o rendimento não proporcional do solo ou da terra (Malthus e Ricardo), a lei da renda do salário (Ricardo), estudos e normas sobre a emissão do papel-moeda (Ricardo), conceituação da balança de comércio (Ricardo) e a importante teoria quantitativa da moeda, também de Ricardo, e posteriormente aperfeiçoada por outros economistas, principalmente Stuart Mill e Fischer, e sem cujo conhecimento será impossível uma compreensão sobre os fenômenos inflacionários atuais. O classicismo liberal foi a fonte donde promanou o Estado Liberal e o indivíduo capitalista.

⁷⁹ GASTALDI. Op.cit. p.54

2.7 A ESCOLA SOCIALISTA

A revolução industrial não havia conduzido a Europa ao paraíso almejado. Tampouco o declínio dos regimes absolutistas e a liberalização da produção econômica retiraram a pobreza e fadiga da sociedade. Jacob & Blanchfield⁸⁰ ainda vão mais longe ao afirmar que, ao contrário:

a segurança da antiga economia agrícola, quase artesanal dos vilarejos foi destruída; o novo industrialismo trouxe fábricas enormes, e os trabalhadores passaram a viver apinhados em sua vizinhança, em favelas barulhentas e pestilentas, em que o vício, o crime, as doenças, a fome e a miséria constituíam a forma de vida. Os acidentes industriais traziam miséria sem nenhuma compensação para as famílias dos aleijados ou mortos. Não existiam direitos políticos para os assalariados e os sindicatos eram proibidos. Qualquer problema que reduzisse a produção e o emprego contribuía para a miséria do proletariado, e qualquer triunfo da industrialização atirava dezenas de milhares de trabalhadores empobrecidos no mercado de trabalho. A pobreza das massas parecia cada vez mais opressiva à medida que as grandes fortunas se multiplicavam.

O socialismo foi um movimento que procurou substituir a ordem social, fundada na liberdade individual, na propriedade privada e liberdade de contratar, por outra ordem, que se fundava no primado social⁸¹, quando a propriedade e o controle dos meios de produção devem estar em mãos do Estado.

No decorrer do século XIX o movimento socialista veio a encontrar na situação socioeconômica do proletariado, muito empobrecida, os subsídios de que necessitava para desenvolver sua doutrina e firmar suas idéias que viriam a influenciar decisivamente muitos regimes de governo.

⁸⁰ JACOB & BALCHFIELD. Op.cit. p.139

⁸¹ GASTALDI. Op.cit. p.55

Encontra-se na figura de Karl Marx um dos mais expressivos teóricos do socialismo. Sua maior preocupação era desvelar as leis do movimento do capital⁸² na sociedade capitalista. Para Marx, o capital não se revestia tão somente das características apontadas pelos neoclássicos (noção de *res*), mais do que isso, ele considerava o capital como uma relação social entre as pessoas, que se efetiva por intermédio das coisas.

Marx separará o capital em três espécies: capital constante (máquinas, equipamentos e etc.), capital variável (força de trabalho) e capital-dinheiro. São suas co-relações específicas dentro do modo de produção capitalista que as torna o **capital**.

Para Marx, o capitalismo é uma relação com características muito particulares, marcada pela operação de compra e venda da força de trabalho, ou seja: para o capitalismo, tudo (e todos) passa a ser tratado como se fosse uma mercadoria. É claro que esse modo de ver as relações econômicas só é possível quando se passa a ver a sociedade dividida em duas únicas classes. A primeira seria a detentora exclusiva dos meios de produção e a segunda exclusivamente teria à venda sua força de trabalho. Esta teoria abstrai-se da questão de que a realidade social (atual) demonstra que existem inúmeras classes sociais dentro de uma mesma classe, ou seja, um proletário pode manter uma relação de trabalho com uma outra pessoa ou empresa, ao mesmo tempo em que ele é detentor de meios de produção ou de serviços, quando, então, segundo a teoria de Marx, este proletário passaria a ser detentor do capital, mudando de classe social. O socialismo marxista previu a extinção da classe média, asseverando que as pessoas que se encontrassem nela inseridos “do meio para cima” juntar-se-iam aos detentores dos mecanismos de produção, e os “do meio para baixo” acabariam engrossando as fileiras dos proletários oprimidos. Em parte houve o acerto de Marx,

⁸² ARAÚJO. Op.cit. p.53

vez que a classe média era formada por pequenos negociantes que acabaram sendo, literalmente, engolidos pelos grandes. Contudo, há que se refrisar, que Marx errou ao não prever o surgimento de uma nova classe média, formada pelos profissionais liberais, vendedores, professores, cientistas e outros. Além disso, o contexto de classe média é subjetivo, pois muitos empreendedores, da classe média, possuem uma estrutura econômica mais desenvolvida e sólida do que grandes empresários que, muitas vezes não conseguem construir grandes indústrias que se assemelham a figura do castelo de cartas, podendo colapsar com uma simples brisa, deixando a conta de um custo social elevado. Nessa mesma linha, hoje se verifica que há grande incentivo ao desenvolvimento de pequenos negócios, mais fáceis de se iniciar, manter e administrar e que, caso não venham a ter solução de continuidade, geram um custo social menor.

Curiosamente, as análises de Marx sobre salário, lucro, renda e a questão do juro, calcam-se nas análises de David Ricardo que retira as idéias de seus estudos e esquemas do capitalismo das lições de Quesnay. A originalidade de Marx, segundo Petrelli Gastaldi⁸³, reside no fato deste declarar que o homem é incapaz de vencer as forças econômicas ou da natureza, sendo a técnica de produção quem verdadeiramente domina e comanda a história econômica.

O socialismo científico emanou das teorias de Marx e Engels, que teorizavam haveriam de existir dois aspectos relevantes dentro da sociedade. Ao primeiro deram o nome de *superestrutura*, que se constituía das relações jurídicas e políticas, e uma *infra-estrutura*, que era a forma de ordenação técnica da produção econômica. Para esses teóricos, entre ambas as estruturas sociais deveria haver uma perfeita interação para que a sociedade vivesse em harmonia. A correlação entre as estruturas, segundo eles, havia sido rompida pelo liberalismo político, *a representar uma superestrutura em desacordo com a infra-estrutura, representada pela massa de*

⁸³ Idem. p.60

*trabalhadores, despojada de seus instrumentos de trabalho e obrigada a locar sua mão-de-obra à minoria detentora do capital e dos instrumentos de produção*⁸⁴.

O ajuste da superestrutura, face aos desajustes que à época ocorriam na infraestrutura é a pedra de toque do socialismo científico de Marx.

Contudo, as teorias de Marx, se por uma banda procuravam a criação de uma sociedade mais justa e equilibrada, de outro lado, em contra-senso, rejeitavam as garantias aos direitos civis dos cidadãos, que entendia ele, eram instrumentos utilizados pelo capitalismo para explorar as classes trabalhadoras oprimidas. Essa tese foi abraçada integralmente pelo comunismo bolchevista que, além de estatizar todos os meios produtivos, engessando o desenvolvimento econômico e tecnológico de larga escala, ainda houve por banir os direitos civis e políticos dos cidadãos da União Soviética que houve por ruir completamente no final do ano de 1991.

2.8 A TRANSMUDAÇÃO DO MODELO DE ESTADO LIBERAL PARA O ESTADO SOCIAL

Na realidade, quando se fala em estado social ou Estado Providência (consoante os lecionamentos de Alvacir Nicz⁸⁵), não se está diretamente a tratar das teorias socialistas, que eclodiram a partir do século XIX.

O Estado social é uma forma diferente de se encarar o Estado e estudar qual o papel que este deve exercer para efetivamente promover o bem-estar de seus

⁸⁴ GASTALDI. Op.cit. p.61

⁸⁵ NICZ. Op.cit. p.07

cidadãos.

Como pôde se observar, até o presente momento, as ideologias econômicas que tiveram vigor na história da humanidade até final do século XVIII, apesar de possuírem variantes na sua essência e na sua formação, acabavam sempre gerando o fenômeno da concentração de rendas, ora nas mãos dos latifundiários, ora nas mãos dos mercadores, ora nas mãos dos capitalistas, mas, sempre, sem exceção, nas mãos do Estado, que tendia a estender suas garras para abocanhar da economia privada e dos trabalhadores uma parcela dos rendimentos destes, para sustentar sua opulência.

Destarte, não se pode perder de vista, que o final do século XVIII foi marcado por revoltas. O regime absolutista de governo, que teve na França uma marca histórica, havia conquistado a unânime antipatia por parte da população, face aos desmandos e a dificuldade de se auto-sustentar, posto que necessitava de uma enorme quantia de dinheiro para fazer frente às suas necessidades. A Inglaterra não havia se deixado contaminar pelo absolutismo, posto que prosseguiu na sua lenta e progressiva evolução constitucional mediante a promulgação da *Petition of Rights* (Carlos I, 1628), o *Habeas Corpus Act* (Carlos II, 1689), o *Bill of Rights* (Guilherme III, 1689) e o *Act of Settlement* (Guilherme III, 1701).

O modelo de estado necessitava de uma urgente reformulação de seus princípios norteadores. O próprio movimento dos clássicos liberais já demonstrava a insatisfação tanto da classe proprietária dos meios de produção quanto da classe proprietária da força de trabalho com o Estado que velava por uma minoria.

Àquela altura, na Europa, a classe detentora dos meios de produção havia crescido muito em números de integrantes e se sentia tolhida na possibilidade de vivenciar uma maior expansão comercial e industrial.

Na América do Norte, a declaração da independência das treze colônias e a

revolução de 1776 haviam instituído o Estado-pessoa, modelo contemporâneo, de direito e liberal, economicamente falando⁸⁶.

Na mesma linha adotada pelo modelo norte-americano e, em sintonia com a doutrina filosófica de Locke, Montesquieu e Rousseau, a França haveria por sofrer sua revolução.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 foi um marco decisivo para a mudança do modelo estatal quando houve por expressar que *o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem limites senão os que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela lei.*

Outro marco de importância ímpar foi sanção da Lei *Le Chapelier*, de junho de 1791, que houve por extinguir as Corporações de Ofício, removendo da esfera jurídica todas as restrições a plena liberdade de trabalho, de comércio e de produção industrial, reconhecendo somente duas searas de interesse do Estado: o interesse particular e o geral.

Isto restou confirmado na Declaração de Direitos de 1793 que asseverava *Nenhum gênero de trabalho, de cultura, de comércio pode ser proibido 'a industria dos cidadãos.*

Sobre o controle da iniciativa de empreendimentos, Nicz⁸⁷ esclarece que:

Todas as Constituições do Estado Liberal implantado pela Revolução Francesa traziam

⁸⁶ JACQUES. Op.cit. p.19

⁸⁷ NICZ. Op.cit. p.06

como ponto de maior importância o direito à liberdade.

Vê-se que todos esses documentos não trouxeram nenhum capítulo dirigido à ordem econômica, sendo que a justificativa se baseia no fato de considerar a liberdade de iniciativa e a propriedade como pontos capitais para a organização da economia da época.

Vemos, pois, que de um modo geral não havia nesses documentos preocupação maior com o problema financeiro, em que pese a constituição francesa de 1791 ter trazido um tratamento genérico quanto ao aspecto financeiro, mas que desse modo já também constava na própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 em seu art.13 que traz: "*Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração e indispensável uma contribuição comum que deve ser repartida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades.*"

A evolução do Estado, de Liberal para Providência, foi determinada por eventos posteriores à própria revolução, que cuidou unicamente em depor o absolutismo francês que governava com mão de ferro. Um dos erros não percebidos pelos revolucionários foi na tratativa à lei. Para eles, a lei é a razão humana, representante da vontade geral do povo e expressa por meio dos legisladores. Por ser legítima expressão da razão, a lei não poderia ser injusta e ir contra os interesses populares.

Nesse diapasão, leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁸⁸:

Jamais supuseram os revolucionários de 1789 que a lei pudesse ser um instrumento a serviço de determinada política. Para eles, e nisso não rompiam com a tradição, a lei só poderia ser a expressão de um direito preexistente que se descobria. O poder do legislador se destinava, pois, a "proclamar uma regra anterior e superior a ele". Uma regra cuja força repousava no *consensus populi*, estando os representantes em relação à lei que declaravam na mesma posição ocupada outrora pelos barões e homens bons presentes aos Estados Gerais.

O novo Estado deveria prover o bem-estar de seu cidadão, deixar de lado a passividade arrecadadora de impostos e provedor da segurança do próprio Estado e

⁸⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo Legislativo. Saraiva: São Paulo, 2001.

passar a atuar de forma incisiva e definitiva, visando cuidar daqueles que lhe proporcionam a formatura e integração.

Para poder atuar nesse sentido, o Estado verifica que em primeiro plano deve passar a gerir a economia, determinando regras e estabelecendo formas, mínimas é verdade, do perfil comercial, que lhe é interessante, para determinado momento econômico.

Diversos fatores levaram a transmutação do Estado de Liberal para Providência, entre eles, Nicz⁸⁹ destaca os fatores social, político e ideológico como determinantes para a modificação do modelo de Estado.

2.8.1 O Fator Social

Logo após a revolução de 1789 e a promulgação dos Direitos do Homem e do Cidadão, mais precisamente no mês de junho de 1791, surge a Lei *Le Chapelier*, que suprimiu as Corporações de Ofício, possibilitando que todos tenham livre acesso aos meios de produção, e não só aqueles que pertenciam a esta ou aquela classe de artesãos. Com o desaparecimento das referidas corporações estava aberto o mercado para quem dele quisesse e possuísse dinheiro suficiente para participar de forma irrestrita.

Na realidade, a abertura do mercado jamais favoreceu a classe pobre, como era o intento do legislador. Houve um real favorecimento daqueles que detinham o capital suficiente para explorar as possibilidades que se abriram. A Revolução

⁸⁹ NICZ. Op.cit. p.08-11

Industrial foi a seqüência natural da abertura mercantilista. Como bem assevera Nicz: “Com a substituição do artesão pela máquina, os trabalhadores tiveram reduzidos os salários, em face da procura do trabalho ser bem maior que a oferta. Cada máquina que se instalava era a substituta de um número de trabalhadores, sujeitos com isso ao desemprego e à miséria.”⁹⁰

O desequilíbrio social, gerado pela Revolução Industrial, foi um fator que decisivamente veio a contribuir para a substituição do modelo de Estado frente à economia.

2.8.2 O Fator Político

O fator político de maior peso foi o sufrágio. Diferentemente do preceito de igualdade, preconizado pelo levante de 1789, o sufrágio existente era o denominado censitário, isto é, somente poderia exercer seus direitos (prerrogativas???) políticos, aqueles que fossem detentores de determinada soma patrimonial.

Na própria Constituição Brasileira do Império (1824) existia previsão do sufrágio censitário de forma expressa, e mais veladamente na Constituição da República de 1891.

No preclaro lecionamento de Alvacir Nicz⁹¹:

⁹⁰ Idem, pág.09

⁹¹ Ibidem, pág.11

A doutrina de Sieyès foi a fonte para a doutrina do mandato representativo. O surgimento desta, em meados do século passado, deslocou a força política que até então era plutocrática para as mãos do proletariado. Cabia a estes, agora em maior número que aqueles, através da substituição do sufrágio censitário pelo universal, escolher seus representantes no governo para que estes atendessem à suas reivindicações, fazendo com que o Estado fosse impelido a proporcionar-lhes melhores condições de vida. ... desta forma, compelia o Estado a intervir na ordem econômica e social, produzindo empregos e por consequência proporcionando melhores condições de vida aos homens.

2.8.3 O Fator Ideológico

Além dos decisivos fatores sociais e políticos, o surgimento de novas doutrinas econômicas propiciaram a mudança de Estado, que são:

a) A escola econômica do socialismo, envolvendo a idéia comunista, veio de encontro com as mazelas de meados do século XIX.

b) A doutrina Cristã – Com a edição da Encíclica *Rerum Novarum*, e da Encíclica *Quadragesimo Anno*, ambas tratando de questões do proletariado.

c) A doutrina Neoliberal – Que apregoava o dever do Estado intervir de forma regrada na economia.

Não obstante, verifica-se que a maior ênfase dada ao Estado Social adveio somente na década do ano de 1950, onde se viviam as agruras do pós-guerra.

3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA PRIVADA

3.1 HISTÓRICO

De início, é necessário fazer-se a distinção entre alguns conceitos para se poder determinar a essência das doutrinas econômicas contemporâneas e sua influência sobre o modelo econômico que os Estados assumem.

O **Capitalismo** clássico possui como características essenciais a propriedade privada do capital e dos meios de produção. O movimento do capital se destina ao lucro e o mercado não deve sofrer a ingerência reguladora do Estado, ou, se houver, deve ser mínima, restringindo-se ao estritamente necessário. Os preços são determinados conforme a determinação do mercado.

O **Capitalismo de Estado** se verifica quando o agente governamental interage com sua organização econômica, possuindo e operando indústrias, nos mesmos moldes do operador privado, isto é, na busca de lucros. Por vezes torna-se necessário ao governo interferir dessa forma, quando, determinado ramo ou atividade econômica não está sendo bem conduzida ou é incipiente nas mãos dos empreendedores privados, ou ainda, quando estes não manifestam interesse pela assunção desses negócios. Clássico exemplo deu-se na cidade de Nova Iorque, quando o governo da comuna houve por assumir os sistemas metroviários, que privados, estavam obsoletos ou falidos⁹².

⁹² OSER & BLANCHFIELD. Op.cit. p.140

O **Socialismo Estatal** é encontrado quando um governo, que opera ou se insere num contexto capitalista, passa a operacionalizar determinados setores da economia, com exclusividade, visando à realização de uma finalidade social, ou bem-estar global da população e não possui o intuito de lucro. Os socialistas de estado consideravam o Estado como uma força imparcial que, se influenciada positivamente, pode vir a favorecer a classe trabalhadora⁹³. Assumindo o controle de determinados ramos da economia, além de se tornar empregador o Estado poderia vir a incentivar e subsidiar a formação de cooperativas.

Via de conseqüência, em se procedendo a uma análise dos modelos econômicos que hoje vigoram de modo geral no ocidente, pode-se ver com clareza mediterrânea que todos os países possuem um sistema misto de política econômica. Os Estados Unidos, berço e bastião do moderno capitalismo, nação que mais pratica o alcunhado *capitalismo selvagem*, mantém, em verdade, um modelo misto de política econômica. A manutenção, por parte do governo norte-americano de um serviço de seguridade social federal é um exemplo disso.

O modelo americano, comparativamente, possui menos notas de “socialismo estatal” do que o modelo adotado na Inglaterra, que, não obstante possuir características eminentemente capitalistas, também aponta a presença, em determinados setores de capitalismo de estado e socialismo estatal. Na França ao contrário, observa-se o predomínio do modelo de socialismo estatal, havendo forte intervenção do governo na economia privada.

No Brasil, a política econômica ditada pela linha social-democrata da Constituição de 1988 e exercida pelo atual governo, procurou reduzir do sistema econômico nacional grande parte dos aspectos do socialismo estatal que existiam, de acordo com a redação dos artigos 173 e 174, vez que deixa ao Estado a função, perante

⁹³ Idem. p. 140

a economia, de ser agente regulador, fomentador e planejador. Contudo, ao Estado ainda incumbem funções de manutenção da saúde, educação e previdência que são instrumentos de garantias sociais. Portanto, quando se fala que Estado brasileiro, na Constituição de 1988, reduziu sua faceta de socialismo estatal, se está a referir apenas e tão somente no tocante à exploração de atividades econômicas.

3.2 A NOVA ÉTICA PATERNALISTA CRISTÃ

A defasagem que se verificava entre o modelo do liberalismo, que se pretendeu implementar, e a realidade econômica das populações levou muitos teóricos a repensarem o assunto.

Durante o século XIX, o capital só se fez acumular mais e mais em mãos capitalistas. Havia o sentimento de retorno ao período medieval, posto que os industriais estavam muito assemelhados aos senhores seculares⁹⁴. No entanto começa a se visualizar uma espécie de inversão de valores ideológicos com a chamada “mitificação do empresário”. As pessoas bem sucedidas financeiramente passaram a ser encarados como forma de “heróis populares”⁹⁵. Eram pessoas que passaram a ser admiradas e exemplos a ser seguidos.

A nova ética paternalista era bastante semelhante a que havia sido difundida na Idade Média. Difundia-se a idéia de que algumas pessoas são naturalmente superiores, motivo pelo qual eram magnatas das indústrias e das finanças e, seu êxito, era a prova de suas virtudes. Nessa ordem, cumpria-lhes, então, o papel de zeladores

⁹⁴ HUNT & SHERMAN. *Op.cit.* p.128

⁹⁵ *Idem.* p.129

dos menos favorecidos, velando pelo bem-estar das massas.

A Igreja, por meio do Papa Leão XIII, fez editar a encíclica *Rerum novarum* (1891), onde se defendia a busca por uma solução que mitigasse, de forma efetiva, as desgraças que afligiam os pobres. Esse mesmo documento houve por trazer uma crítica à concorrência desenfreada. Na seqüência, o texto epistolar fazia um sério repúdio às doutrinas socialistas, valorizando a propriedade privada que, contudo, tinha de ser utilizada pelos donos do capital na realização das virtudes cristãs, como o amor e a fraternidade.

3.3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA – MEADOS DO SÉCULO XIX E INÍCIO DO SÉCULO XX

3.3.1 As Falhas do Modelo Liberal

O modelo de Estado Liberal, durante a segunda metade do século XIX, já dava mostras gritantes de sua imperfeição técnica.

A teoria de Adam Smith da “mão invisível” estava reprovada. O mercado nunca havia conseguido se auto-regular. Pululavam os monopólios, as crises financeiras e alarmantes conflitos entre capital e trabalho.

Os ideários da Revolução Francesa, *liberdade, igualdade e fraternidade* haviam ruído, face às políticas de economia de mercado, em menos de 100 anos. A liberdade de exercício de profissões, comércio e indústria, a que se dera início com a extinção das *guildas* ou *corporações de ofício* foram sendo paulatinamente sufocados

no decorrer do século XIX e substituídos pela hegemonia do capital⁹⁶.

A igualdade era apenas formal, Eros Grau⁹⁷ compara a igualdade naquelas eras com a igualdade pregada pelo porco de Orwell, figura desse mestre na obra intitulada de *Animal Farm* e que recentemente teve sua versão para vídeo, com título para o português de *A Revolta dos Animais*. O porco, que havia liderado uma revolta dos animais da fazenda contra o dono opressor, e que passou a governá-la, em dado momento entendeu que todos os animais eram iguais, e que dentre os iguais existiam os “mais iguais”. Grau prossegue, observando que as leis que pregam a igualdade são abstrações da realidade que determina, verdadeiramente, o modo de realização das relações sociais.

A fraternidade, ainda sob a exemplar ótica de Eros Grau⁹⁸, nunca seria atingida dentro de uma sociedade que pregava o egoísmo, que era uma das características centrais da teoria liberal clássica.

Com certa consciência de que deveria intervir nos processos econômicos, os Estados passaram, num primeiro momento, a ditar regras que procuravam corrigir as disparidades que estavam por corroer o regime.

Eros Grau⁹⁹ aponta os primeiros e marcantes momentos dessa investida do Estado, que a princípio possui cunho ético, lembrando a lei sobre estabelecimentos incômodos, insalubres e perigosos da França (1810); a lei inglesa que retirava da ilegalidade os sindicatos de trabalhadores (1804, revogada, contudo, em 1806 face à

⁹⁶ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. Malheiros, 3ª ed: São Paulo, 1997. p.15-16

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Ibidem. p.18-19

quantidade de greves que se seguiram); a lei sobre o trabalho infantil na França (1814); a regulamentação sobre o emprego de crianças na indústria algodoeira também da Inglaterra (1819); as *granger laws* que traziam normas sobre o abastecimento de gêneros alimentícios (1877). Quanto à questão das grandes corporações, o Canadá edita sua lei antitruste em 1889, seguido da lei Sherman (1890) nos Estados Unidos.

3.3.2 O Primeiro Paradigma - A República de Weimar

As mudanças de postura dos Estados frente às suas ordens econômicas durante o século XIX pode ser sentida em praticamente todos os países que faziam parte do cenário econômico mundial naquele período, sejam eles países colonizadores ou colonizados, as revoluções econômicas, ideológicas ou sociais, de uma forma ou outra se fizeram sentir.

Nesse cenário pode-se destacar dois paradigmas como exemplo da mutação socioeconômica daquelas eras, e que podem ilustrar a idéia que se quer transmitir. Para tanto cita-se os exemplos da Alemanha e dos Estados Unidos. A primeira pelo pioneirismo em tratar das questões sociais e econômicas, cuja convulsão social foi agravada sobremaneira por uma guerra. O segundo por evidenciar que mesmo o desenvolvimento econômico galopante de um Estado não o deixa imune a aventura de uma inesperada e inexplicável crise social, que, deixa o Estado e suas instituições econômicas e financeiras num equilíbrio tal qual uma alegoria de castelo de cartas, onde se escoram umas nas outras. Afetar o equilíbrio de uma peça pode levar ao desabamento de toda a estrutura, ou pelo menos de grande parte dela.

A Alemanha, como mencionado, é digno exemplo de Estado pioneiro na

⁹⁹ GRAU, Eros Roberto. Elementos de Direito Econômico. Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1981. p. 17

edição de regras econômicas, a partir da segunda metade do século XIX.

Após a unificação do Império Alemão e a fundação do II *Reich*, promulgou-se a Constituição de 1871. A organização parlamentar legou para cada *Land*¹⁰⁰ um parlamento próprio e unicameral. Entre os anos de 1871 e 1880, o Estado Alemão sentiu as pressões das novas doutrinas cristãs e socialistas que se manifestavam perante os parlamentos dos *Landër*¹⁰¹ e no parlamento central alemão, que se compunha de dois órgãos: o *Bundesrat* e o *Reichstag*. O primeiro compunha-se de representantes dos *Landër* e, o segundo, de representantes do povo, mais ou menos da mesma forma que se compõe o Senado e a Câmara dos Deputados no Brasil, com a diferença de que a função precípua do *Bundesrat* era de prestar assessoria técnica-legislativa¹⁰² ao *Reichstag*.

A pobreza era galopante na Alemanha do final do século XIX. O Estado não mais poderia deixar de observar a crise de vários segmentos sociais¹⁰³, aumentavam os reclamos de assistência e proteção da população enfraquecida. A Alemanha foi a pioneira na Europa a instituir um grande sistema de seguridade social, criando em 1883 o Seguro Saúde; em 1884 promulga-se a lei de Amparo à Velhice e à Invalidez e em 1891 editou-se ampla legislação de proteção ao trabalho¹⁰⁴.

A derrocada do absolutismo, no século XVIII, jazia apenas na memória do povo Europeu.

¹⁰⁰ A expressão é equivalente a estado federado.

¹⁰¹ Plural

¹⁰² GUEDES, Marco Aurélio Peri. Estado e Ordem Econômica e Social. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p.26

¹⁰³ Idem. p.27-28

¹⁰⁴ Ibidem. p.30

As alianças de inimigos e o isolamento político alemão levaram à declaração da guerra¹⁰⁵, que os alemães esperavam vencer rapidamente. O conflito alastrou-se e envolveu diretamente a França e a Inglaterra, além da posterior entrada dos Estados Unidos no conflito. Com o seu final, restaram ainda mais fragilizadas as economias européias e, principalmente, a alemã.

A decisão de assinar a paz (1918) foi tomada pelo *Reichstag*, ciente da seríssima situação da crise política, militar, econômica e social que corroía internamente a Alemanha, o efeito imediato¹⁰⁶ dessa moção foi o de canalizar esforços para a formação da coalizão de Weimar.

3.3.3 O Segundo Paradigma – A Expansão dos Estados Unidos

Nos EUA, a guerra civil do século IX deu grande impulso à economia interna, ampliando a necessidade de produtos industrializados e possibilitando espaço para a aprovação de leis benéficas às corporações que seriam denominadas mais tarde de indústria norte-americana. O início do século XX foi marcado pela grande prosperidade dos EUA, em confronto com a instabilidade dos regimes monárquicos que vigoravam na Europa. A participação dos Estados Unidos na primeira guerra mundial havia lhe rendido muitos e ricos frutos econômicos.

A sociedade norte-americana aparentava ser o paradigma modelo de prosperidade econômica. A riqueza norte-americana entre 1900 e 1929 havia crescido a cifras assustadoras. O menor setor da economia a crescer naquele período foi o dos

¹⁰⁵ Ibidem. p.35-36

¹⁰⁶ Ibidem. p.39

produtos químicos que registrou uma alta de “somente” 239%, ao passo que o setor de materiais de transporte e bens de capital atingiu um incremento de 969%. Nesse mesmo período, a riqueza dos Estados Unidos, avaliada em 36 milhões de dólares em 1900, passou para 361 bilhões de dólares em 1929¹⁰⁷

Entretanto, mesmo a aparente solidez da economia norte-americana viria a ser abalada no crepúsculo dos anos vinte do século passado. O dia 24 de outubro de 1929, ficou conhecido e marcado na memória americana como a “quinta-feira negra”, dia em que os títulos na bolsa de valores de Nova Iorque iniciaram seu processo de baixa, precursora da grande depressão que se abateu sobre a emergente economia americana.

A grande depressão foi um encadeamento de fatos, onde empresários atemorizados efetuaram drásticos cortes na produção e investimentos. Sem produção e investimentos, a renda nacional regrediu, gerando maciço desemprego. Ao final, haviam falido milhares de corporações e milhões de trabalhadores estavam sem emprego¹⁰⁸.

A falha no sistema norte-americano é explicada por Hunt & Sherman que inferem:

O que provocara redução tão drástica na produção de bens e serviços? Recursos naturais havia em tantã abundância quanto antes. O país conservava a mesma quantidade de fábricas, ferramentas e máquinas. A população não perdera a sua capacidade de trabalho. Tampouco o desejo de trabalhar. Ainda assim, milhões de trabalhadores e suas famílias mendigavam. Tomavam emprestado, roubavam ou engrossavam longas filas para obter uma ninharia a qualquer título de caridade. Enquanto isso milhares de fábricas permaneciam paralizadas ou operavam muito abaixo de sua capacidade. A explicação deve ser procurada nas instituições do **sistema de mercado capitalista**. As fábricas poderiam

¹⁰⁷ HUNT & SHERMAN. Op.cit. p.163

¹⁰⁸ Idem. p.164-165

ser reabertas para que os homens voltassem a trabalhar. Não foram, porque não era lucrativo para os empresários reabri-las. Em uma economia capitalista, as decisões concernentes à produção baseiam-se, antes de tudo, no princípio do lucro, não nas necessidades do homem. (grifou-se)

Na seqüência, o Presidente Franklin D. Roosevelt colocou em prática o seu *New Deal*, que ao contrário do que parecia, não colocou o governo norte-americano como gestor da economia, mas sim fortaleceu ainda mais as associações comerciais do empresariado¹⁰⁹; a falha inicial do *New Deal* levou o governo norte-americano a promulgar em 1946 o *Employment Act*, que dava ao governo federal poderes de orientação da economia. Com o passar do tempo e o enfrentar de novas crises a economia dos Estados Unidos viria a se tornar, hodiernamente, uma das mais protecionistas de sua produção e mercado, como bem exemplifica Eros Grau¹¹⁰, ao mencionar que certa feita, durante a gestão Reagan, foi proibida a importação de motocicletas japonesas de mais de 800 cc. para os EUA, sob a perspectiva de proteção da indústria nacional (leia-se *Harley Davidson*). Recentemente, a nível de ilustração, pode-se citar que lemos em jornais a guerra para sobretaxação do aço, do suco de laranja e de calçados brasileiros que “insistem” em querer entrar na América do Norte a preços mais competitivos e a briga entre o Canadá e o Brasil pela exportação de aeronaves para os Estados Unidos e Europa.

3.3.4 As Primeiras Constituições Econômicas

Como visto, a virada do século XIX para o século XX estava marcada pelo descontentamento da população com o modelo de Estado que havia. As massas

¹⁰⁹ HUNT & SHERMAN. Op.cit. pág.164 e segs.

¹¹⁰ GRAU, Eros Roberto, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, Malheiros, 1997, São Paulo, pág.33

restavam seriamente empobrecidas. Sequer a pujança norte-americana seria poupada do caos econômico, como a história demonstraria.

Mediante a regulação de normas e princípios de cunho econômico, os Estados estavam procurando diminuir as desigualdades existentes entre as classes sociais. A execução do primado do egoísmo econômico dos clássicos liberais, exercitavam a concentração do capital, a concorrência beligerante e os monopólios, haviam conduzido grande massas populacionais para o caminho do empobrecimento total. As agremiações e os partidos de cunho socialista ganhavam força perante os trabalhadores. Se todos não podem ao mesmo tempo ser a classe dominante então que se acabe com ela e se “democratize” o capital e a propriedade privada, isto, ao menos em tese, é um bonito discurso, destarte nunca haver sido colocado em prática com sucesso, nem mesmo na funesta tentativa soviética de se abolir “constitucionalmente” a propriedade da terra e demais riquezas naturais¹¹¹.

Segundo Nicz¹¹², *“os desajustamentos e a miséria, oriundos do liberalismo, somado ao caos econômico por que passavam os Estados com a eclosão da 1ª guerra mundial, fizeram surgir regras intervencionistas, expressas em alguns diplomas constitucionais ainda no decorrer dos combates.”*

3.3.4.1 A Constituição Mexicana

Em 05 de fevereiro de 1917, os Estados Unidos Mexicanos promulgaram a primeira constituição do mundo que trazia normatização destinada a regular a ordem econômica e social de um Estado. Fruto de desajustes sociais, a Constituição de 1917

¹¹¹ NUSDEO, Fábio. Curso de Economia – Introdução ao Direito Econômico. 3ª ed. São Paulo: RT, 2001, p.201..

procurava atender às reivindicações de uma população oprimida pelo poderio industrial que reclamava por efetivos meios de se coibir o abuso do poder econômico, propiciando aos cidadãos condições de vida mais dignas.

Dentre vários dispositivos, a Constituição Mexicana de 1917, no tocante à sua ordem econômica, dispunha sobre a propriedade privada, a realização de um projeto de reforma agrária que procuraria extirpar do território mexicano os latifúndios, proibiu os monopólios, a concentração ou o açambarcamento de produtos essenciais, visando elevação de seus preços, a formação de cartel e tudo o mais que se constituísse em vantagem a favor de uns em detrimento de uma classe social ou do público em geral.

3.3.4.2 A Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, da Rússia

A Rússia foi o segundo país a editar normas constitucionais que traziam dispositivos específicos na regulamentação da ordem econômica e social, mediante a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, aprovada em 18 de janeiro de 1918, durante o 3º Congresso Panrusso dos Soviets¹¹³.

Redigida por Lênin, esse documento visava, assim como os demais, reequilibrar as relações sociais havidas dentro da Rússia. Dentre suas premissas ela se destinava a eliminar a exploração do homem pelo homem, estatizando todos os meios de produção com a abolição total da propriedade privada. O Estado Soviético tencionava a ser transformado no único sujeito de direitos. O Estado máximo instaurado na Rússia e na União Soviética durou menos de cem anos, ruindo em 1991, com a dissolução da comunidade.

¹¹² NICZ. Op.cit. p.25

3.3.4.3 A Constituição de Weimar

A Alemanha de Bismark esperava ganhar a guerra que iniciou no ano de 1914, em poucas semanas. A economia alemã não havia se preparado para um conflito armado que duraria quatro anos.

Ao seu final, o caos político, econômico, militar e social haviam se alastrado por todo o território alemão unificado. A população e os militares, profundamente descontentes com a situação promoveram levantes internos. A 9 de novembro de 1918, o Kaiser Wilhelm II abdica do trono e asila-se na Holanda. A paz é assinada em 11 de novembro do mesmo ano.

Militantes do Partido Social Democrata e do Partido de Centro, Sociais e Sociais-Católicos, respectivamente promoveriam modificações legislativas que tenderiam a aprovação de medidas que ampliava as linhas da legislação de proteção social que o Império Alemão, agora república, já havia traçado no final do século XIX.

Após contratempos e mais levantes internos, finalmente a 14 de agosto de 1919 entra em vigor a Constituição da República de Weimar. Consagrou-se nesse diploma os direitos dos trabalhadores, direitos sociais e econômicos em geral. Havia tamanha preocupação com a questão do trabalho que o artigo 163 previa expressamente a obrigação do Estado em prover a cada cidadão um trabalho¹¹⁴.

¹¹³ Idem. p.28

¹¹⁴ GUEDES. Op.cit. p.46

Ainda, conforme destaca Alvacir Nicz¹¹⁵, merecem destaque as Constituições da Estônia (1920), da Áustria (1920 – elaborada por Hans Kelsen), da Polônia (1921), da Iugoslávia (1921), Espanha (1931) e a Portuguesa (1933), que foram as que primeiramente trouxeram em seu bojo concepções políticas de organização de suas ordens econômico-sociais.

Antes de se passar a proceder a análise da ordem econômica e da intervenção do Estado Brasileiro nas constituições até o momento promulgadas, faz-se mister, sumariamente, definir um conceito científico de “ordem econômica”.

Pode-se conceituar a ordem econômica como o conjunto de princípios que estruturam a política econômica e o processo econômico de um Estado, de modo que esse conjunto venha a refletir o idealismo econômico da nação e determinando que a conformação da atividade produtiva siga os fins preconizados pelo Estado.

Na lição de Eros Grau¹¹⁶:

É na ordem econômica, parcela da ordem jurídica, que iremos encontrar os princípios fundamentais da ordenação macrojurídica da atividade econômica. Tais princípios gravitam em torno de um núcleo, que podemos identificar como os regimes jurídicos da propriedade e do contrato. Tais princípios inexistiam no Estado Liberal, estruturando-se então de modo espontâneo aqueles regimes, não sujeitos que estavam a princípios juridicamente definidos. O espectro fundamental da ordem econômica, decorre da fixação de regimes jurídicos específicos para a propriedade e o contrato.

¹¹⁵ NICZ. Op.cit. p.36-42

¹¹⁶ GRAU. Elementos. 1981. P.47

3.4 A INTERVENÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ECONOMIA - VISÃO CONSTITUCIONAL

Como ensina Paulino Jaques¹¹⁷, desde o ano de 1501 até 1532, vigorou no Brasil o regime das feitorias. Não havia, por parte do reino de Portugal, nenhuma normatização legal aplicável à, então, colônia, vigendo à vontade do feitor. Instituídas as capitâneas hereditárias (1532-1549), o rei outorgava as “cartas forais” aos Capitães-mores, instruindo-os com seus direitos e deveres para com a Coroa e estabelecia os foros devidos pelos donatários e colonos. A seguir veio o período dos Governos Gerais (1549-1572) e com ele o “Regimento do Governo Geral” (1548), outorgado à Tomé de Souza, no qual se inseriam as prerrogativas do Governador-Geral, sem prejuízo dos poderes dos Capitães-mores, cada qual dentro de sua capitania. Esse documento foi, ao longo do tempo, complementado mediante a expedição de ordenações avulsas, cartas régias, alvarás e provisões. Ainda em vigor no ano de 1677, já sob o regime de Vice-reino (1640-1808), face ao grande número de documentos que o complementavam, o Regimento teve de ser reeditado após consolidação da “legislação esparsa”. O novo Regimento foi outorgado pelo Príncipe-Regente D. Pedro a Roque da Costa Barreto, aplicando-se em matéria cível e criminal as Ordenações do Reino.

Como se observa, a época do descobrimento, o reino de Portugal, como de regra na Europa, não mantinha preocupação com a ordem econômica do Brasil, na verdade, sequer com a sua própria ordem econômica se preocupava, que se dirá com a de uma mera colônia.

A grande preocupação do Estado Português, que, como cita Venâncio Filho¹¹⁸, controlava suas possessões de ultramar, era o de empreender esforços no

¹¹⁷ JACQUES. Op.cit. p.45-46

¹¹⁸ VENÂNCIO FILHO, Alberto, A Intervenção do Estado no Domínio Econômico, Renovar, Rio de Janeiro, 1998, pág.22

sentido de se aumentar a exploração extrativista implementada na colônia. Esse era o foco principal da atividade do Estado/Governo, posto que se vivenciava na Europa a doutrina nacionalista do mercantilismo, que preconizava ser obrigação dos Estados a máxima exploração econômica de suas colônias. A época é muito truncada para o desenvolvimento de uma economia interna. Os centros decisórios se localizavam fora do Brasil. O político em Lisboa, o econômico na Inglaterra¹¹⁹

Ainda, leciona Venâncio Filho¹²⁰, de que, devido a atipicidade da estrutura colonial brasileira, a Nação não chegou a passar pela fase da economia liberalista, tão bem caracterizada na Europa. Mas, esta mesma atipicidade teve seu sentido positivo na medida em que possibilitou que o Estado brasileiro não sofresse o choque de transição do Estado colonial para o Estado independente.

A maior intervenção praticada na economia pelo Império Português, à época, estava relacionada com as tarifas alfandegárias, que se sobressaía na parca organização econômica nacional.

Não obstante, a abertura dos portos, conquistada pelo Visconde de Cairú, verificou-se revolucionária, em confronto com a tradição administrativa e colonial que a metrópole portuguesa ditava, criando, com isso, perspectivas de desenvolvimento imediato para as cidades brasileiras¹²¹

¹¹⁹ LORENZO-FERNANDES, O.S. A Evolução da Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.81.

¹²⁰ VENÂNCIO FILHO. Op.cit. pág.25

¹²¹ LORENZO-FERNANDES. Op.cit. p.85-86

3.4.1 As Constituições de 1824 e 1891

Tanto a Constituição do Império quanto a primeira Constituição Republicana foram incipientes na regulação da atividade econômica nacional. Ambas seguiram a linha de pensamento do Estado Liberal. A Carta de 1824 buscou inspiração da Revolução Francesa, característica mantida pela de 1891 com mínimas correções¹²².

Na abertura dos trabalhos da assembléia, em 03 de maio de 1823, Dom Pedro recomendara que se faça “uma Constituição sábia, adequada e executável, ditada pela razão e não pelo capricho, que tenha em vista tão somente a felicidade geral, que nunca pode ser grande, sem que esta Constituição tenha bases sólidas, bases que a sabedoria dos séculos tenha mostrado, que são as verdadeiras, para darem uma justa liberdade aos povos, e toda a força necessária ao Poder Executivo.”¹²³

De normas econômico-sociais, propriamente ditas, não havia nada. A Carta de 1824 limitava-se a repetir os brocados do Estado Liberal, como se verificava na redação do artigo 179, n^os 6, 13, 16, 22, 24, 25 e 26¹²⁴. Contudo, enfatiza Nicz¹²⁵, o direito de liberdade de associação não estava exposto, mas implicitamente decorria da sistematização da liberdade individual do artigo 179.

¹²² GRAU. Elementos. 1981. p.48

¹²³ PRICE WATERHOUSE. A Constituição do Brasil de 1988 Comparada com a Constituição de 1967 e Comentada. São Paulo: Ed. Price Waterhouse, 1989, p.26

¹²⁴ GUSMÃO, Paulo Dourado de. Manual de Direito Constitucional. Freitas Bastos: São Paulo, 1957. p.287-289

¹²⁵ NICZ. Op.cit. p.61

Pimenta Bueno¹²⁶ entende que o homem é o senhor absoluto de seu destino, e, nesse passo, tem o direito de procurar satisfazer suas necessidades. Daí haver a “providência” lhe fornecido a inteligência e demais faculdades correspondentes. Como senhor exclusivo delas, assim também o homem é senhor de seus capitais que o trabalho tenha produzido e ele tenha economizado. Dessa forma, conclui Pimenta Bueno, não é lícito à ninguém infringir as prerrogativas naturais do homem em dispor de suas propriedade e bens amealhados com seu trabalho.

E, assim conclui Pimenta Bueno¹²⁷:

Teria o homem em tal caso o direito de dizer ao govêmo imbecil que assim infringisse suas prerrogativas naturais, e os verdadeiros princípios econômicos que estão sempre de acôrdo com elas: já que cumprimis meus esforços para melhorar minha sorte e assim destruíis o patrimônio que a me deu sêde conseqüente, ou restitui-me minha independência natural ou satisfazei minhas necessidades; vós não fostes instituído para usurpar e despojar-me de meus direitos, sim para garanti-los;

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

...

6º Qualquer pode conservar-se ou sair do Império, como lhe convenha, levando consigo os seus bens, guardados os regulamentos policiais e salvo o prejuízo de terceiro.

...

13º A lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção

¹²⁶ PIMENTA BUENO, José Antonio. Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958, p.389.

¹²⁷ Idem, p.390

dos merecimentos de cada um.

...

22º É garantido o direito de propriedade em tôda a sua plenitude.

...

24º Nenhum gênero de trabalho, de cultura, de indústria ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e saúde dos cidadãos.

25º Ficam abolidas as corporações de ofícios, seus juizes, escrivães e mestres.

26º Os inventores terão a propriedade de suas descobertas ou das suas produções. A lei lhes assegurará um privilégio exclusivo temporário, ou lhes remunerará em ressarcimento da perda que hajam de sofrer pela vulgarização.

Já a questão municipal era precariamente tratada na Constituição de 1824. Como já declinado, era natural o fato de que a Coroa nutria preocupações com questão a municipal, mais voltadas às pertinentes da manutenção do poder real e sua característica centralizadora.

Para fins práticos, a “pequena” estrutura formal de administração foi, no entender de Pontes de Miranda¹²⁸ a que “mais depressa e mais afincadamente pegou, de galho, no Brasil.” Do regime administrativo da fazenda, que se separavam por extensões de terras produziram “justaposições” de estruturas administrativas e delas derivaram as vilas como concentradoras das atividades comuns, evoluindo a partir daí os Municípios, como já discorrido no segundo capítulo desta.

¹²⁸ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. Tomo II, São Paulo, RT, 1967,

Não obstante o fato de se inserir na carta constitucional a autonomia da administração pública municipal, por meio das câmaras municipais que se instituíram em todas as vilas e cidades que já existiam e ainda “nas mais que para o futuro se criarem” (art.167). Sendo seus membros eleitos e presididas pelo vereador mais votado (art.168). Como marcante característica, o artigo 169 ampliava a função das Câmaras Municipais, dizendo que lhes competiam, ainda, “o governo econômico e municipal nas mesmas cidades e vilas” e “especialmente o exercício de suas funções municipais, formação de suas Posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições”, a serem regulamentadas por lei ordinária, que veio a ser promulgada somente em 1º de outubro de 1828.

No entanto, o caráter de centralização do governo imperial se fez refletir, pois essa lei determinava a estrita subordinação administrativa e política das municipalidades aos presidentes das províncias. Assim, as “franquias locais, que repontavam na Carta Imperial, fenecia na lei regulamentar.”¹²⁹

Durante o período de vigência da Lei regulamentar, que durou desde sua promulgação (1828) até de proclamação da República, o desenvolvimento das comunas viu-se cerceado. Os governos provinciais pouca ou nenhuma ajuda dispensavam aos municípios. Aqueles verdadeiramente desperdiçavam grande parte de seu tempo em cortejos ao Imperador, que solenemente desprestigiava os governos regionais, na sua busca pela concentração de seu poder, que cada vez mais tornava o império impopular¹³⁰. As comunas, então, se revestiam tão somente da característica de meras divisões territoriais, desprovidas de influência política e possibilidade de exercitar a sua autonomia que expressamente havia sido declarada na carta constitucional de 1824. O artigo 24 da Lei regulamentar desclassificava a atividade das Câmaras Municipais citando que as mesmas eram “corporações meramente

¹²⁹ MEIRELLES, Op.cit. 1975, p.6

¹³⁰ Idem. p.6

administrativas”.

O engodo a que a autonomia dos municípios foi submetida restou tão patente que a Lei 16 de 12 de agosto de 1834, que reformava a Constituição Imperial de 1826 também buscou no seu texto reforçar a autonomia e importância municipal, errou, contudo, a manter as comunas subordinadas às Assembléias Legislativas provinciais, nas questões de exclusivo interesse local (art.10). A 12 de maio de 1849, a Lei 105 tentou reverter o quadro, propiciando uma interpretação mais ampla do Ato adicional (Lei 16/1834), mas não se fizeram sentir efeitos práticos uma vez que a Lei regulamentar de 1828 havia silenciado em franquear aos municípios órgãos que fossem adequados a uma boa gestão das comunas. Faltava-lhes, principalmente, um órgão próprio que possuísse função executiva. Essa atividade era precariamente exercida por um “procurador” que na verdade integrava o quadro de funcionários das Câmaras Municipais.

As condições de vida nas cidades brasileiras, até bem entrado o século XIX, ainda são precárias. Como cita Lorenzo-Fernandes: “A bela herança barroca pode enganar quanto à modéstia do cotidiano.”¹³¹

O período imperial pode ser considerado como um dos mais negros períodos, a exceção da ditadura de 1937, a que os municípios brasileiros tiveram de se submeter.

Hely Lopes Meirelles, com muita propriedade resume a situação, entendendo que o advento da independência houve por determinar a involução das comunas em relação à época da colônia, vez que “desprestigiadas politicamente, jungidas à Província e despojadas do poder judicante, as municipalidades do Império contrastaram gritantemente com a organização anterior, do Município colonial, que

¹³¹ LORENZO-FERNANDES. Op.cit. p.87

desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com as suas finalidades.”¹³²

Em 15 de novembro de 1889, o Império é derrubado e proclamava-se a república, por meio do Decreto nº1, em seu artigo 1º¹³³.

A proclamação da república teve muito menos impacto na população do que se podia esperar e sua proclamação houve por surpreender a nação.

Os movimento republicano se iniciou oficialmente com o Manifesto Republicano de 3 de dezembro de 1870. Um mês antes havia sido fundado o partido republicano, com cerca de 30 poucos membros. A representação legislativa dos republicanos era muito incipiente. Nas eleições de 1886, por exemplo, não conseguiram se eleger a mandatos representativo, nomes como José do Patrocínio e Quintino Bocaiúva. Por obra do acaso, o movimento republicano ganhou muitos adeptos, mais como forma de desprezo pelo governo imperial do que simpatia pelo movimento. Dentre alguns fatores que levaram ao afastamento das elites urbanas do governo real, os mais importantes¹³⁴ foram a crise do café, nos primeiros anos da década de 80 (de 4,3 libras para 1,6 libras a saca); a baixa do câmbio em 33% entre 1876 a 1886 e, finalmente, o ato da abolição da escravatura (1888).

A Monarquia houve por, descuidadamente, acabar se afastando de determinados poderes que, apesar não contribuírem aberta e diretamente para a sua queda, sem dúvida não atuaram em sua defesa. D.Pedro II era pessoa afastada da igreja, não lhe dispensando atenção nem prestando favores. Da mesma forma agia

¹³² MEIRELLES, Op.cit. p.7

¹³³ Art. 1º Fica proclamada a provisoriamente e decretada como a forma de Governo da nação brasileira – a República Federativa.

¹³⁴ LORENZO-FERNÁNDES. Op.cit. p.118

quanto aos militares, onde dispunha de um único amigo, o Duque de Caxias¹³⁵.

Para o povo que assistiu na rua aos acontecimentos de 15 de novembro, a decretação da República mais se assemelhou a uma parada militar, tantã a tranqüilidade do episódio¹³⁶. Passados dois anos do episódio, foi promulgada a primeira Carta Constitucional da República, datada de 24 de fevereiro de 1891.

Seguindo a linha que havia sido traçada pela Constituição de 1824, a de 1891 não houve por regulamentar nem a ordem econômica tampouco a social. Na seara pública deteve-se no tema referente a distribuição de rendas entre a União e os Estados-membros. Na área econômica verifica-se que o Estado manteve-se à margem da atividade particular, limitando-se a disciplinar as regras para a instituição de bancos emissores de moeda, criação e manutenção de alfândegas e temas relacionados, cabendo, de forma concorrente com os Estados-membros, a legislação sobre viação férrea e navegação interna.

Um primórdio, talvez despercebido de interferência direta na economia, estava assentada sobre o parágrafo único do artigo 13 da Constituição de 1891, que reservava a navegação de cabotagem a embarcações nacionais¹³⁷:

Art.13. O direito da União e dos estados legislarem sôbre a viação férrea e navegação interior, será regulado por lei federal.

Parágrafo único. A navegação de cabotagem será feita por navios nacionais.

¹³⁵ ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. República e Federação no Brasil. Del Rey: Belo Horizonte, 1997. p.48-51

¹³⁶ Idem. p.53

¹³⁷ GUSMÃO. Op.cit. p.302

Solenemente a Constituição ignorou questões sociais e de trabalho.

Na virada do século XX, houve aumento na complexidade das relações sociais, reflexos do pós-guerra e do desequilíbrio econômico¹³⁸, tornando-se evidente a fragilidade da estrutura estatal para lidar com os assuntos econômicos que de conseqüência decorreram.

A necessidade de reforma da Constituição de 1891 foi levada a cabo em 1926, onde se procurou dar fortalecimento ao Estado para que este, de forma mais direta, possuísse instrumentos que lhe possibilitassem interferir e regular diretamente a economia que emergia. A exemplo disso, cita-se que as normas de comércio passaram a ser regidas pela União Federal¹³⁹:

Art. 34 Compete privativamente ao Congresso Nacional:

...

5º legislar sobre o comércio exterior e interior, podendo autorizar a as limitações exigidas pelo bem público, e sôbre o alfandegamento de portos e a criação ou supressão de entrepostos;

Após a instituição do pacto republicano no Brasil, em 15 de novembro de 1890, fez-se promulgar a primeira Constituição Republicana do Brasil na data de 1º de janeiro de 1891, a qual estabeleceu como princípio básico a liberdade de autonomia dos municípios, caracterizando-a, porém, de uma forma bastante vaga.

O art. 68 deste diploma legal dispunha que: “Os Estados organizar-se-ão de

¹³⁸ NICZ. Op.cit. p.66

¹³⁹ GUSMÃO. Op.cit. p.328

forma a que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeita ao seu particular interesse”.¹⁴⁰

Apesar do intuito legislativo haver sido acertado, a falta de especificidade na matéria, que relegava aos Estados o dever-poder de se auto-organizarem, desde que respeitada a autonomia municipal, houve por se verificar inócua na prática onde as tradições e práticas políticas brasileiras acabaram por prevalecer frente ao mando constitucional.

Nesse sentido prelecionou Meirelles, que resume a situação das comunas no período da República Velha:

“Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891, não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo, transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.

Os Prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, representado pelo ‘chefe’ todo-poderoso da ‘zona’. As eleições eram de antemão preparadas, arranjadas e falseadas ao desejo do ‘coronel’. As oposições que se esboçavam no interior viam-se aniquiladas pela violência e pela opressão política do situacionismo local e estadual. Não havia qualquer garantia democrática.”¹⁴¹

¹⁴⁰ COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *As Competências do Município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Celso Bastos Editor – Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p. 42.

¹⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 6ª. ed., 1993, p.31 – 32

3.4.2 A Constituição de 1934

O colapso na bolsa de Nova Iorque teve conseqüências desastrosas em todo o mundo e, no Brasil, não poderia deixar de ser diferente.

Com a fragilização da paridade dólar, que sustentava a economia cafeeira, houve o enfraquecimento da República Velha, pugnando a sociedade de então por mudanças e maiores instrumentos de proteção e defesa social.

Lorenzo-Fernández¹⁴² situa em 1930 o ponto de partida que inaugura para o Brasil uma nova fase, cuja característica mais significativa era de se empenhar esforços para efetuar o controle do processo econômico pelo Estado.

A revolução teve início em 03 de outubro de 1930, encerrando-se vitoriosa vinte e um dias depois, com a deposição do então presidente Washington Luís. Uma junta militar, que havia provisoriamente assumido o governo do país, transmitiu-o em 5 de novembro a Getúlio Vargas.

Vargas houve por atender, de início, os reclamos da população. Sua política era essencialmente paternalista, e, entre novembro de 1930 até julho de 1934, quando efetivou-se a nova Constituição, decidiu o então governante por tornar o país presente tanto na seara econômica quanto na social, facilitando empréstimos, fixando preços mínimos, regulamentando a produção e o consumo.

Promulgada a Constituição de 1934, esta veio a confirmar a política paternalista que permeava a política da época. Entende Grau¹⁴³ que:

¹⁴² LORENZO-FERNÁNDES. *Op.cit.* p.127

A Constituição de 1934 tem o sentido de marcar o rompimento da ordem jurídica, a nível constitucional, com a ideologia do liberalismo radical. Surge nela o título da *ordem econômica e social*, contrariamente ao que ocorria em relação às Constituições anteriores, que consagravam suas disposições relativas à matéria econômica nos capítulos dos Direitos e Garantias Individuais.

Na Constituição de 1934, sob a inspiração da Constituição Mexicana e da Constituição de Weimar, são consagrados princípios fundamentais relativos ao Direito do Trabalho e ao Direito Previdenciário – arts. 121 a 123¹⁴⁴. Na verdade, muito do que fora gerado em termos de inovação normativa, na legislação ordinária, no período de 1930 a 1934, vai nutrir as formulações contidas no texto constitucional.

Não obstante, a Constituição de 1934 é ainda um produto do liberalismo econômico, fundando-se a ordem econômica, nos termos do seu artigo 115¹⁴⁵, nos princípios da *justiça e necessidade da vida nacional* – valores plasmados naquela ideologia. Nada define ela a respeito dos problemas da concorrência, nada dispendo, por outro lado, sobre matéria de desenvolvimento...

Na verdade, a única evolução marcante, no que tange ao tratamento do econômico, registrada na Constituição de 1934 é a relativa ao ordenamento que confere aos problemas de *repartição*.

¹⁴³ GRAU. Elementos. 1981. p.50

¹⁴⁴ Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país.

Art. 122. Para dirimir questões entre empregados e empregadores, regidas pela legislação social, fica instituída a Justiça do trabalho, à qual não se aplica o disposto no Capítulo IV do Título I.

¹⁴⁵ 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.

Destarte, Paulino Jaques¹⁴⁶ observa, ainda, que a Carta de 34 houve por trazer à Constituição brasileira outras inovações como a inclusão do nome de Deus no preâmbulo; incorporou ao texto preceitos de direito civil (exemplo: a família) e administrativo (direitos e deveres dos funcionários públicos); reforçou os vínculos federais; o sufrágio feminino e o voto secreto.

E prossegue Paulino Jaques¹⁴⁷ asseverando que:

Essa Constituição inaugurou entre nós, a nova técnica do estatuto regulamentar, que se iniciou com a Constituição de Weimar. Em vez da “larga síntese”, de que falava Rui, ou da “ossatura ou esqueleto de idéias e princípios”, a que alude Carlos Maximiliano, transformou-se em estreita análise da estrutura governamental e dos direitos e garantias, ou em corpo vivo (ossatura ou esqueleto revestido de carne, nervo e sangue) de princípios e normas jurídicas.

A era Vargas houve por replicar o princípio da autonomia municipal aprimorando-o, pois foi verificado que até então a simples garantia de autonomia municipal nada valia se não se propiciava aos municípios instrumentos outros que lhes garantissem não só a possibilidade de desenvolvimento, como também fornecessem os meios necessários ao seu pleno desenvolvimento.

Nesse diapasão, o artigo 13 do Diploma constitucional de 34 prescreveu que a autonomia das comunas se referia “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do Prefeito e dos Vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços.”

Dessa forma, procurava-se garantir aos municípios que tivessem uma fonte de receita própria que lhes desse o sustentáculo financeiro necessário à sua

¹⁴⁶ JACQUES. Op.cit. p.57

manutenção autônoma; assegurava-lhes a existência de um órgão executivo local e ainda permitia a organização de seus serviços que fossem necessários à consecução de sua finalidade.

No entendimento de Raul Machado Horta¹⁴⁸:

“A inovação substancial da Constituição Federal de 1934 residiu na explicitação da autonomia municipal pela revelação de seu triplice conteúdo – autonomia política, autonomia financeira – tributária e autonomia administrativa – e na fixação das categorias da tributação municipal, em desdobramento específico da autonomia financeira, e a essa inovação de conteúdo material, seguiu-se uma inovação formal, de larga significação, que vem sendo mantida nas Constituições Federais posteriores.

O conjunto das medidas inovadoras estendeu-se à colocação dos Municípios como destinatários de vedações e de proibições, no mesmo nível e equiparados aos entes públicos que integram a União Federal (União, Estados e Distrito Federal).”¹⁴

A técnica introduzida pela Constituição de 1934 encerra, de forma implícita, pelo menos, a inserção do Município no plano da Federação. Infelizmente, a Carta de 34 não teve longevidade suficiente para que os resultados práticos de suas prescrições pudessem ser avaliados.

3.4.3 A Constituição de 1937

Em 10 de novembro de 1937, o então Presidente Getúlio Vargas, argumentando que “a paz política e social estava profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem” e pela “extremação de conflitos ideológicos”, que

¹⁴⁷ Idem. p.57-58

¹⁴⁸ HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Editora Del Rey,

“colocavam a nação sob a funesta iminência da guerra civil”, decretou “com o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional”, uma Constituição que não obstante manter os ganhos econômicos e sociais da Carta de 34, restringindo, contudo, direitos políticos. Criava-se o “Estado Novo”, dirigido sob a batuta de Vargas.

De cunho autoritário, esse diploma rompia a tradição democrática brasileira, inaugurando uma verdadeira “ditadura de direito”¹⁴⁹, nos moldes da Carta polonesa de 1935, que lhe valeu o apelido de “polaca”.

Para Nicz¹⁵⁰, a Constituição de 1937, muito embora se enquadrasse na dos modelos de Estado Providência, era, sem dúvida, anti-socialista.

O regime autoritário do Estado Novo propiciou o aumento da intervenção do estado na seara econômica. Ao mesmo tempo em que pregava ser a iniciativa individual a base da riqueza e prosperidade nacional¹⁵¹, legitimava o Estado a proceder a intervenção na economia, quando fosse de interesse nacional.

Ainda, conforme aponta Eros Grau¹⁵², de se destacar que a Constituição de

¹⁴⁹ Idem. Ibidem. p.59

¹⁵⁰ NICZ. Op.cit. p.74

¹⁵¹ “Art. 135. Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, 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 da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jôgo das competições individuais o pensamento dos interesses da nação, representado pelo Estado.”

¹⁵² GRAU. Elementos. Op.cit. p.75

37 consagrou a organização corporativa¹⁵³. Ainda, ressalta o mesmo professor, o fato de que o diploma foi o único a não incorrer no equívoco semântico de misturar ordem econômica com ordem social, dando-lhe o título de “Da Ordem Econômica”.

A vitória dos aliados na segunda guerra restabeleceu os princípios democráticos, levando alguns setores da sociedade brasileira a pugnar pela reconstitucionalização do país¹⁵⁴. O desejo de Vargas de permanecer no poder foi frustrado pelas próprias forças armadas que o haviam apoiado, sendo deposto em 29 de outubro de 1945.

Com o Estado Novo e a Constituição de 1937 houve verdadeiro retrocesso jurídico, no que se refere ao Município. Estes restaram diminuídos como entidades administrativas, pois suas atribuições deliberativas resumiam-se às questões que lhe fossem internas e a eletividade dos Prefeitos foi abolida, passando os mesmos a serem nomeados pelos governadores dos Estados.

Ao golpe de novembro seguiu-se o regime interventorial nos Estados e Municípios. O Interventor era preposto do Ditador, e os Prefeitos, prepostos do Interventor.¹⁵⁵

A concentração do poder municipal encontrava-se nas mãos do Prefeito, havendo acima dele o Conselho Administrativo estadual que era órgão controlador das atividades municipais. Preclaramente Meirelles assevera que “naquele tempo os interesses municipais ficaram substituídos pelo interesse individual do Prefeito em

¹⁵³ “Art. 140. A economia da produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos dêste e exercem funções delegadas de poder público.”

¹⁵⁴ NICZ. Op.cit. p.76

¹⁵⁵ MEIRELLES, Op.cit. 1975, p.12

manter-se no cargo à custa de subserviência às interventorias.”¹⁵⁶

Decorre disso que as municipalidades foram menos autônomas no regime de 1937, que sob o regime Imperial, pois, na Monarquia, os interesses locais ainda eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governadores ou das Assembléias Legislativas das Províncias, ainda que não lhes fosse dada a devida atenção. Já no regime de 37, havia ausência total de qualquer apoio que permitissem a manifestação de desejos municipais.

3.4.4. A Constituição de 1946

Com o fim da ditadura de Vargas, foi eleito como Presidente o General Eurico Gaspar Dutra.

Curiosamente, Paulino Jaques¹⁵⁷ relembra que nas mesmas eleições, realizadas em 02 de dezembro de 1945, foi eleito senador por São Paulo e pelo Rio Grande, o próprio Getúlio Vargas, ditador que havia sido deposto há pouco mais de um mês.

A conjuntura econômica dessa época favorecia a tomada de iniciativas governamentais na seara econômica e na industrialização do país¹⁵⁸. O “Estado Novo” de 1937 fornecia a estrutura política para tanto; a exacerbação do nacionalismo nesse período dava o suporte psicológico à ação governamental. Antes mesmo da virada da década de 30 para 40, no ano de 1939 a idéia de uma intervenção governamental

¹⁵⁶ Idem. p.12-13

¹⁵⁷ JACQUES. Op.cit. p.61

global na economia fica nítida e forte, mediante a elaboração de um plano nacional de obras públicas e aparelhamento da defesa nacional (Decreto-Lei 1.059, de 19.01.1939) que visava a criação de indústrias de base para a dotação da defesa nacional com elementos necessários à manutenção da ordem e segurança do país.

No aspecto social, a Constituição de 1946 manteve as bases alcançadas pela de 1934, com o diferencial de haver agregado ainda mais importância ao aspecto da interferência do Estado na ordem econômica e social brasileira, sem, contudo, que a União estivesse devidamente aparelhada para cumprir essa função, como foi, por exemplo, a criação de autarquias para a defesa de produtos da agricultura e da indústria extrativa.

A ordem econômica, que voltou a agregar a ordem social, insculpia-se no artigo 145, primando pela justiça social, mediante a conciliação da liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano¹⁵⁹. A intervenção do Estado nas relações econômicas se encontrava estampado logo em seguida, no artigo 146¹⁶⁰.

Em primorosa lição sobre o assunto, Venâncio Filho¹⁶¹ infere que:

¹⁵⁸ BUESCU, Mircéa. A Moderna História Econômica. Rio de Janeiro: APEC, 1976. p.173

¹⁵⁹ “Art. 145. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com valorização do trabalho humano.

Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.”

¹⁶⁰ “Art. 146. 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.”

¹⁶¹ VENÂNCIO FILHO. Op.cit. p.52-53

O referido artigo (145), reconhecendo a existência de uma ordem econômica, impõe a obediência de princípios fundamentais, todos eles com profundas conotações filosóficas e políticas: justiça social, liberdade de iniciativa e valorização do trabalho humano. A justiça social é a idéia reitora de toda a organização da ordem econômica, representando, igualmente, o instrumento de conciliação entre a liberdade de iniciativa e a valorização do trabalho humano.

...

O artigo 146 representa o desdobramento desse princípio ao determinar que a União Federal, mediante lei especial, pode intervir no domínio econômico e monopolizar determinadas indústrias ou atividades. A intervenção terá por base o interesse público, e por limite os direitos fundamentais assegurados na Constituição.

Para Nicz¹⁶², ainda há que se destacar a relevância do disposto no artigo 148, que tratava da repressão ao abuso do poder econômico¹⁶³. A análise conjunta desses dois dispositivos propiciava a delimitação dos âmbitos de atuação do Estado e do indivíduo.

A Carta 1946, deu nova força às instituições municipais, passando, desta vez e forma, a, novamente, possuírem autonomia política, administrativa e financeira, na linha do “renascimento” democrático brasileiro. A exacerbação do poder executivo na constituição anterior deu margem para que os legisladores procurassem garantir o equilíbrio dos poderes. Também não foi olvidado de se manter um critério para a repartição de rendas entre a União, Estados-membros e os Municípios de modo proporcional.

¹⁶² NICZ. Op.cit. p.84

Para Costódio Filho¹⁶⁴:

“Com a Constituição de 1946 restaurou-se, como regra, a eletividade do cargo de Prefeito Municipal, manteve-se tal caráter eletivo para os Vereadores e assegurou-se aos Municípios auto-administração, naquilo concernente ao peculiar interesse, especialmente quanto à decretação e à arrecadação de tributos próprios, à aplicação de suas rendas e à organização dos serviços públicos locais.

Enfim, o traço da Constituição Federal de 1946 foi a redemocratização que ela trouxe em seu bojo, mercê do que a República e Federação brasileiras saíram revigoradas, e os municípios, por conseguinte, efetivamente, recuperaram sua autonomia, meramente nominal no texto anterior.”

3.4.5 A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01 de 1969.

O diploma de 1967 manteve as mesmas bases, como já de regra, das constituições anteriores, valendo citar a alteração que sofreu o princípio da justiça social, que passou a fim único da ordem econômica e social.

Não obstante, Pontes de Miranda entende que a Constituição de 67 repete as mazelas das Constituições de 1934, 1937 e 1946 posto a ordem econômica “não ter fins precisos”¹⁶⁵, vez que havia tão somente a esperança era de que o Estado agisse de

¹⁶³ “Art. 148. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.”

¹⁶⁴ COSTÓDIO FILHO, Op.cit. p. 46

¹⁶⁵ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. Tomo IV, São Paulo: RT, 1967,

conformidade com o texto constitucional lavrado, sem direitos subjetivos que garantam a eficácia do texto.

Nesse sentido, o artigo 157¹⁶⁶ da Carta de 67, enumerava os princípios da ordem econômica e social nacional, concluindo Nicz¹⁶⁷ que realmente se tratava de norma programática, com eficácia limitada. Já Grau¹⁶⁸ observa que nesse contexto o diploma constitucional inova, surgindo o princípio do desenvolvimento econômico como “valor da ordem econômica”, limitado, contudo ao juízo da justiça social.

Quer parecer, também, que a Constituição propiciava instrumentos velados ao Estado para o controle e intervenção na economia. Este poderia intervir direta ou indiretamente, sempre que necessário, visando recolocar sua política econômica no prumo para a realização de sua finalidade social.

Foi também acrescentado ao dispositivo que previa expressamente a possibilidade de interferência do Estado no domínio econômico, a assertiva de que a haveria a criação de contribuições para o custeio e serviços dos encargos de intervenção às atividades que não pudessem ser desenvolvidas com eficiência no regime de competição e liberdade de iniciativa. Um dos fatores que mais marcaram as

¹⁶⁶ “Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar 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 os fatores de produção;
- V- repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.”

¹⁶⁷ NICZ. Op.cit. p.91

intenções do legislador de 1967 foi o fato de se haver instituído o monopólio da União na pesquisa e extração do petróleo em território nacional, somente derogado no final do século passado.

A Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969 houve por alterar o dispositivo relativo à ordem econômica, que passou a figurar no artigo 160¹⁶⁹, onde se tomou o desenvolvimento social como primado da ordem econômica em conjunto com o princípio fundamental da realização da justiça social.

Para Grau¹⁷⁰, o disposto no inciso VI, que não havia na redação original (artigo 157 de 1964), não se limita a referir apenas a palavra correspondente de mão-de-obra, mas traduz a tese de Keynes, teórico norte-americano da economia na primeira metade do século passado, significando “a utilização de todos os recursos e fatores da produção”.

Uma nova fase de centralismo administrativo vivenciou-se com o golpe militar, a Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1 de 1969. A concentração dos poderes, mais uma vez, nas mãos do poder executivo foram fruto dos desmandos

¹⁶⁸ GRAU. Elementos. Op.cit. p.51

¹⁶⁹ “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 como condição da dignidade humana;

V- repressão ao abuso do poder econômico, caracterizada pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros; e

VI- expansão das oportunidades de emprego produtivo.”

administrativos que emanavam das três esferas de poder estadual, principalmente no legislativo.¹⁷⁰

Embora a estrutura básica do Município houvesse sido mantida, grandes modificações foram introduzidas, restringindo a autonomia municipal, pois houve uma centralização de poderes na União.

Regrediu-se ao sistema de nomear prefeitos para capitais, estâncias hidrominerais e de municípios considerados de interesse da segurança nacional. Limitaram-se, também, as funções das Câmaras, absorvidas pelo Executivo municipal, tal como ocorria no âmbito estadual e no federal.

Desde a criação de novos municípios até as atividades de rotina das administrações das comunas passaram a depender de legislação federal e estavam sujeitas à fiscalização de órgãos de controle da União ou dos Estados (Ministério da Fazenda, Tribunais de Contas, Conselho Interministerial de Preços) que eram responsáveis pelo acompanhamento das condutas político-administrativas dos municípios, apurando irregularidades e encaminhando processos aos órgãos competentes para a correção.¹⁷²

Pelo que se pode verificar até o momento, historicamente, o regime municipal brasileiro estava em constante flutuação, de acordo com a conveniência dos regimes políticos. Se a competência das comunas era alargada por um regime, o que lhe seguia era pródigo em restringir aqueles limites que novamente seriam ampliados na próxima onda democrática.

Mesmo a Constituição de 1967, com as modificações de 1969, não trouxe

¹⁷⁰ GRAU. Elementos. Op.cit. p.52

¹⁷¹ MEIRELLES. Op.cit. 1975, p.14-15

significativas mudanças ao regime municipal, quedando-se numa reprise daquilo que já havia sido objeto de tratativas pelos regimes que lhe precederam.

3.4.6 A Constituição de 1988

Historicamente, a atuação dos poderes públicos no Brasil foi caracterizada pela atipicidade. No momento colonialista da história, sequer um governo atuante no âmbito nacional era possível de ser visto. Ultramarinamente o Reino Português tratava dos assuntos relacionados à economia nacional, colocando em primeiro, e único, plano as necessidades do reino. Sequer era concebida a idéia de que o Brasil devesse se desenvolver e fortalecer sua economia para atuar no mercado mundial. Segundo Venâncio Filho¹⁷³, a situação em que viveu o Brasil até o século XIX condicionou, de forma peculiar, a evolução histórica do Estado Brasileiro, a servidão da colônia determinou o modo como as instituições administrativas e políticas evoluíram, causando certa defasagem (desde meados do século XVI) da evolução que estas mesmas instituições tiveram na Europa, verificando-se um curioso sistema¹⁷⁴ de prevalência do poder privado sobre o público.

A primeira Constituição Brasileira (1824), sob a regência do sistema Imperial foi deveras incipiente em regular a exploração da atividade econômica, posto que seguia a inspiração do modelo francês pós-revolução. Da mesma forma ocorreu com a primeira Constituição republicana (1891).

¹⁷² Idem. p.15-16

¹⁷³ VENÂNCIO FILHO. Op.cit. pág.21

¹⁷⁴ Idem. p.24

O interesse do Estado frente à atividade econômica privada, de modo geral, somente se fez sentir depois de encerrada a primeira guerra mundial, quando as populações ainda mais empobrecidas pela guerra do que já vinham sendo pelo modelo de Estado Liberal clamaram por socorro dos dirigentes dos Estados.

Seguindo a linha weimariana, a Constituição de 1934 revestiu-se de um divisor de águas para o Brasil. Ganharam corpo os direitos sociais e o Estado passou a conceber a atividade econômica como meio para se equilibrar a balança social. Em 1937, após o golpe de Vargas, nova Constituição se fez promulgar, dessa vez sem a discussão de plenário, mas oriunda exclusivamente da pena do ditador. Incrivelmente, e a contra senso, apesar do período se revestir da forma autocrática de governo, houveram significativos avanços sociais, como a Consolidação das Leis do Trabalho, em vigor até o presente momento.

Deposto o ditador pelos mesmos militares que o empossaram, mediante eleições indiretas, assume o comando da nação um general, militar de carreira. Procura-se restaurar o padrão democrático nacional. Promulga-se, em 1946, nova Carta Constitucional que resguardava os princípios da liberdade de empreendimentos econômicos, desde que utilizados na consecução do bem comum, princípio que é albergado pela Carta de 1967, já na vigência de outra ditadura, dessa feita comandada pelos militares. A Emenda 1/69 alterou a ordem da principiologia constitucional da liberdade de iniciativa, que desde 1946 tinha na realização da justiça social sua finalidade exclusiva. Com a alteração, passou em primeiro lugar a fazer parte da finalidade da liberdade econômica o desenvolvimento nacional e em segundo lugar a realização da justiça social.

A cerca do desenvolvimento, Nicz¹⁷⁵ explicita que não se pode deixar de referenciar a influência da doutrina social da Igreja católica que se fez sentir tanto na

¹⁷⁵ NICZ. Op.cit. p.100-102

Constituição de 67 quanto na Emenda de 69, por meio das Encíclicas *Mater et Magistra*, da lavra de João XXIII, e *Populorum Progressio* de Paulo VI, explicando que:

Para esta doutrina existe uma identificação entre a paz e o desenvolvimento, ou mais claramente. “desenvolvimento é o novo nome da paz”.

O desenvolvimento tem três dimensões: a econômica, a social e a política. É bem verdade que o destaque dado ao desenvolvimento nacional pela Emenda nº 1, de 1969, diz respeito particularmente ao desenvolvimento econômico. Já a doutrina social da Igreja se refere ao desenvolvimento em suas três dimensões.

O desenvolvimento dos recursos econômicos é para essa doutrina o instrumento indispensável para criar a abundância de bens materiais que poderão ser obtidos através de uma planificação com maior ou menor grau de intervenção do Estado.

Da mesma forma, o desenvolvimento econômico deve ser integrado e simultâneo com o progresso social.

A Constituição de 1988 foi, sem dúvida alguma, um marco na história econômica do país. Logo quando de sua promulgação, discutia-se se essa Constituição era liberal ou não.

Sobre esse assunto, com muita propriedade lecionou o Prof. Ives Gandra¹⁷⁶, quando asseverou que “a livre concorrência, expressão em si, já elimina qualquer veleidade exegetica, procurando fazer com que esta expressão tenha um conteúdo restrito e reduzido, essa livre concorrência representa efetivamente uma vocação liberal que a constituinte plasmou, esculpiu, desenhou, deu o perfil nesta

Constituição.”

Já Eros Grau¹⁷⁷, em contrário, leciona no sentido de que se extrai da leitura do artigo 170 da Constituição de 1988 que “a ordem econômica (mundo do ser) deverá estar na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa... A ordem econômica liberal é substituída pela ordem econômica intervencionista.”

Isto é, a Constituição de 88, na realidade, deixa de ser liberal, ou liberalizante, a partir do momento em que determina as finalidades da produção econômica. A Ordem Econômica, no artigo 170 da Constituição de 1988, possui alguns elementos basilares que determinam a conduta que o Estado deverá assumir (intervir ou não) consoante o destino dado à produção econômica, quais sejam: *Soberania Nacional. Propriedade Privada. Função Social da Propriedade. Livre Concorrência. Defesa do Consumidor e Meio Ambiente. Redução das Desigualdades Sociais e a Busca do Pleno Emprego.*

Legitima-se o Estado a intervir na área econômica quando a produção particular, ou mesmo a pública, não seguirem os ditames preceituados no artigo 170, esse é o texto do artigo 173, verbis:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

¹⁷⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva, Discurso proferido no Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, 1994

¹⁷⁷ GRAU, Eros Roberto, A Ordem Econômica na Constituição de 1988, Malheiros, São Paulo, 1997, pág.55

Já a redação do artigo 174 da Constituição de 1988, dá ao Estado a função de agente “normativo e regulador da atividade econômica”, fomentador da atividade produtiva. Desta forma, coloca-se o Estado brasileiro, ao mesmo em tese, em linha com o que se preconiza mundialmente. Protegendo a atividade econômica nacional quando esta estiver em situação de desvantagem perante o concorrente estrangeiro, ao mesmo tempo em que deve fomentar o desenvolvimento nacional, de tal sorte que possa concorrer pela excelência do mercado. Nunca deve o Estado promover a superproteção da economia, nos moldes mercantilistas, pois, com isso, caminha-se para a estagnação tecnológica (fato já experimentado pelo Brasil nas últimas décadas).

Nessa linha, absolutamente indispensável o magistério de Eros Grau¹⁷⁶ no fechamento de sua intervenção perante o Congresso Brasileiro de Direito Constitucional de 1994, onde afirmou que os EUA dão proteção à sua indústria quando não há condições de concorrência em igualdade com outras indústrias estrangeiras (também dão a condição de desenvolvimento dessas indústrias), e, nesse sentido, o que “é bom para os americanos também é bom para nós.”

A Constituição atual, de 1988, procurou corrigir falhas existentes nas anteriores, motivada pela onda municipalista que lhe foi contemporânea.

Nas Constituições anteriores, o Município não era expressamente mencionado como parte integrante da Federação. Já o artigo 1º do Diploma de 1988 prevê 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 e tem como fundamentos:...”

No momento, deve-se fazer uma abstração temática da questão municipal e de sua expressa alçada à categoria de ente federado autônomo, bem como de suas competências, matérias que serão adiante aprofundadas com mais vagar.

Portanto, até o momento pode-se verificar da análise dos textos constitucionais brasileiros, que desde a Carta de 34 já havia expressa previsão de princípios de ordem econômica e social na Constituição Brasileira. Cada geração de governantes entende e aplica estes mesmos princípios de forma diversa, oscilando a espada de Dâmocles sobre a cabeça da população. Ora mais intervencionista, ou mais liberal no trato da ordem econômica, assim como se alternam ciclos de morte e renascimento dos Municípios, o Estado brasileiro é um exemplo de ecleticidade, tornando-o muito peculiar em seu modo de ser e agir e dando a leitura de que, até o presente momento, não possui o Brasil um posicionamento fixo em termos econômicos, para o fim de possibilitar sua comparação com outros Estados do mundo.

¹⁷⁸ Discurso citado

4. A INTERVENÇÃO MUNICIPAL NA INICIATIVA PRIVADA

4.1 A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Antes de se passar a analisar com mais vagar o Município em si e sua competência para atuação frente à iniciativa privada, faz-se necessário tecer considerações sobre o Texto Constitucional de 1988 no aspecto tocante à ordem econômica.

O artigo 170 da Constituição de 1988 estabelece as bases com que se organizará a ordem econômica nacional, vale dizer, dá o perfil econômico do Estado brasileiro:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I- soberania nacional;

II- propriedade privada;

III- função social da propriedade;

IV- livre concorrência;

V- defesa do consumidor;

VI- defesa do meio-ambiente;

VII- redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII- busca do pleno emprego;

IX- tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

A redação da atual Carta Magna, houve por ampliar as tradicionais dimensões¹⁷⁹ da Constituição, no aspecto relativo à ordem econômica, separando-a da ordem social.

O primeiro questionamento a ser feito toma assento na questão de haver ou não, trazido ao ordenamento jurídico nacional, a Constituição de 1988 uma *Constituição Econômica*.

A resposta quer parecer ser positiva, no sentido de que o Texto de 1988 trouxe normas definidoras do tipo de organização da economia brasileira, determinando¹⁸⁰: a) os campos de atuação das iniciativas pública e privada. b) o regime regente da relação capital-trabalho. c) os princípios orientadores da atividade financeira.

Portanto, com a manifestação originária de 5 de outubro de 1988, instaurou-se uma Constituição Econômica formal.

Nesse mesmo sentido entende Pinto Ferreira¹⁸¹ asseverando que: “Estabeleceu-se destarte uma Constituição econômica ao lado da Constituição política do Estado. Esta Constituição econômica condensa e sintetiza os direitos dos sujeitos

¹⁷⁹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 1997. p.477

¹⁸⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p.1096

¹⁸¹ PINTO FERREIRA, Luís. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

econômicos, o conteúdo e limites de tais direitos e a responsabilidade advinda do exercício da atividade econômica.”

Celso Bastos¹⁸² compara a atual Constituição Federal com as vigentes a partir de 1934, verificando que houve um incremento sensível no número de artigos e parágrafos dispensados à ordem econômica (que foi separada da ordem social), a qual aumentou de dez artigos e vinte e seis parágrafos dedicados à Ordem Econômica e Social na Carta de 67 (Título III, Da Ordem Econômica e Social – arts. 157 a 166) para quatro capítulos com vinte e três artigos, cinquenta e um incisos e quarenta e dois parágrafos no Texto de 88 (Título VII Da Ordem Econômica e Financeira – arts. 170 a 192) o que reflete, destarte, um acréscimo de mais de cem pontos percentuais na preocupação do legislador com a importância da matéria tratada.

Sobre a faceta econômica da Constituição, Eros Grau¹⁸³ considera que a Constituição de 88 possui características dirigistas da ordem econômica, conferindo-lhe, assim, o caráter de *plano global normativo*, tanto do Estado quanto da sociedade.

Ainda, relembra Grau, de que a Constituição de 1988 contempla inúmeras disposições que, embora não englobadas no título “Da Ordem Econômica e Financeira”, operam a institucionalização dessa ordem que esse autor define como o “mundo do ser”. A esse título, Grau¹⁸⁴ aponta as inserções de caráter econômico que se verificam, principalmente, nos artigos¹⁸⁵ 1º, 3º, 8º e 9º. Quer parecer que, também

¹⁸² BASTOS, Celso Ribeiro. Do Liberalismo Econômico ao Intervencionismo. São Paulo: Revista de Direito Administrativo – setembro-outubro, 1997. p.9

¹⁸³ GRAU. Op.cit. p.195

¹⁸⁴ Idem. p.69

¹⁸⁵ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

aqui, incluir-se-iam, tomando a ousadia de complementar a lição, os preceitos aplicáveis à matéria, encontrados nos direitos e garantias individuais, estabelecidos nos incisos II, IX, XIII, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII, XXVI, XXVII, XVIII, XXIX, XXXII, XXXV, XXXVI, LIV, LXVII, LXIX, LXX, LXXI, e parágrafo segundo, todos do artigo 5º da Constituição de 1988.

Entretanto, verifica-se que não há absoluta unanimidade entre os doutrinadores, com referência ao caráter da Constituição de 1988 ser dirigista, ou não, da economia.

Miguel Reale¹⁸⁶, em sentido diametralmente oposto a Eros Grau, leciona que:

III- a dignidade da pessoa humana;

IV- valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I- construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II- garantir o desenvolvimento nacional;

III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

(...)

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

¹⁸⁶ REALE, Miguel. Aplicações da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 1990. p.13

À luz do que as suas disposições enunciam, estou convencido de que a carta Magna, ora em vigor, optou por uma posição intermédia entre o liberalismo oitocentista, infenso a toda a qualquer intervenção do Estado, e o dirigismo estatal. Dir-se-ia que sua posição corresponde à do neoliberalismo ou social-liberalismo, o único, a meu ver, compatível com os problemas existenciais de nosso tempo.

Em face de texto tão claro, custa-me crer que se possa pensar em dirigismo econômico, cuja característica principal é a natureza imperativa e não meramente indicativa do planejamento para os particulares, considerados individualmente ou consorciados em empresas.

Sobre a celeuma que se instituiu, quer nos parecer, efetivamente, que o Texto Constitucional é ambíguo. Mescla notas de liberalismo, intervencionismo e dirigismo econômico, que foram frutos das correntes que se debateram na Assembléia Nacional Constituinte e acabaram por determinar à nossa Constituição seu caráter heteróclito¹⁸⁷.

Destarte, nosso objetivo principal é determinar qual os limites ao particular que o regramento Constitucional houve por estabelecer. Segundo Ferreira Filho¹⁸⁸, a finalidade precípua da ordem econômica, instituída pela Constituição de 1988, é assegurar a existência digna do Homem, remetendo o constitucionalista ao pensamento de Santo Tomás de Aquino, para o qual, essa era a essência do bem comum.

Ainda, o mesmo professor lembra que o Texto Constitucional de 88 repete as expressões já utilizadas pelo Diploma de 1934 (art.115)¹⁸⁹ que, por seu turno, tomou-as

¹⁸⁷ HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p.259

¹⁸⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. V.4. São Paulo: Saraiva, 1995. p.2

¹⁸⁹ “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.”

de empréstio da Constituição de Weimar (art.151)¹⁹⁰.

Portanto, a vida das instituições e dos partícipes da economia nacional deve, obrigatoriamente se pautar por esses dois fundamentos ou princípios¹⁹¹ fundamentais¹⁹², que registram as marcas ideológicas da doutrina econômica vigente¹⁹³.

Sobre os princípios e a harmonização dos princípios da valorização do trabalho humano com a liberdade de iniciativa, Nascimento¹⁹⁴ leciona que:

Na execução e desenvolvimento da ordem econômica, há a observância obrigatória de diversos princípios exaustivamente indicados na norma constitucional. A indagação, a

¹⁹⁰ “Art. 151. A organização da vida econômica deverá realizar os princípios de justiça, tendo em vista assegurar a liberdade econômica individual. É garantida a liberdade de comércio e indústria em harmonia com as leis do Império.”

¹⁹¹ Cf. De Plácido e Silva, Derivado do latim *principium* (origem, começo), em sentido vulgar quer exprimir o começo da vida ou o primeiro instante em que as pessoas ou as coisas começam a existir. É, amplamente, indicativo do começo ou origem de qualquer coisa. No sentido jurídico, notadamente no plural, quer significar as normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa. E, assim, princípios revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixaram para servir de normas a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica. Desse modo, exprimem sentido mais relevante do que o da própria norma ou regra jurídica. Mostram-se a própria razão fundamental de ser das coisas jurídicas, convertendo-se em perfeitos axiomas.

¹⁹² FERREIRA FILHO. Op.cit. p.2

¹⁹³ BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. Vol.7, São Paulo: Saraiva. 1990.

¹⁹⁴ NASCIMENTO, Tupinanbá Miguel Castro do. Comentários à Constituição Federal. Porto

exigir uma melhor explicação, concerne ao que se entende por princípios. São regras fundamentais básicas, parâmetros, orientações, que servem para reger determinadas situações. São sinais a serem utilizados, necessariamente, para determinada atividade, regramentos impostos ao desenvolvimento de específica conduta. A adoção de princípios serve como norte embaixador, na hipótese, do exercício da ordem econômica e da fiscalização estatal.

Entenda-se. Há os elementos que atuam como fundamentos, as causas eficientes da adoção da ordem econômica. De um lado, a valorização do trabalho humano e, do outro, a valorização da livre iniciativa. Ambas atuando em coordenação. Há, identicamente, o dado finalístico, o que se pretende alcançar com a ordem econômica: a garantia da existência digna de todos, de acordo com os ditames da justiça social.

O exercício dos princípios (fundamentos) da ordem econômica nacional - art.170, *caput* - devem ser realizados em estrita observância dos incisos I a IX do mesmo artigo, uma vez que “entre as causas motivadoras e o fim há a necessária instrumentalização que se compõem de meios através dos quais se chega exitosamente ao pretendido desiderato; são os princípios norteadores.”¹⁹⁵

Entretanto, há que se observar que, aparentemente, existe conflito entre os fundamentos da ordem econômica nacional. Como se pode, num regime de economia de mercado, aberto por natureza, se conciliar a valorização do trabalho humano com a liberdade de iniciativa, sendo que ambos devem se voltar para a consecução da justiça social. Historicamente, o poderio do capital sempre esteve em pólo oposto ao da força de trabalho. Então, haverá no ordenamento econômico-constitucional brasileiro a presença da primazia de um destes fundamentos sobre o outro?

A resposta é negativa.

Com efeito, o próprio Texto de 88, no inciso IV do artigo 1º apresenta que

¹⁹⁵ Idem. p.21

“os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” são fundamentos da República, sem dar ênfase para este ou aquele, entendimento que acaba por afastar qualquer exclusividade ou maior relevância entre estes fundamentos, que ora novamente se inserem como da ordem econômica nacional¹⁹⁶. Posto isso, então, deve-se interpretar estes dois fundamentos sob a mesma sintonia que já serviu à Constituição de 1946, no seu artigo 145: “conciliando a liberdade de iniciativa coma valorização do trabalho humano.” Portanto, a licitude do livre exercício de qualquer atividade econômica pelo particular, salvo nos casos do parágrafo único do artigo 170, encontra espeque, em última análise, na consecução do bem comum.

Ainda, na organização e exercício da atividade econômica, devem ser observados os princípios estatuídos nos incisos I a IX do artigo 170.

Em primeiro plano, determina-se que a atividade econômica esteja voltada para a manutenção da soberania nacional, isto é, que esse exercício de funções relevantes de características econômicas venham a promover o desenvolvimento, não só interno, como também consolidem, a posição do Brasil no meio internacional, preservando sua autodeterminação e independência. De se ressaltar, que, a própria Constituição afasta qualquer parcela de xenofobia que poderia resultar da exagerada interpretação desse dispositivo, quando estabelece que também se vela no Brasil pela “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (art. 4º, I, III e IX da CF), desde que essa cooperação não colida com a independência nacional.

Quanto aos demais princípios da atividade econômica, têm-se que a propriedade privada, no exercício da atividade econômica, deverá se orientar para a consecução de sua função social; a liberdade de concorrência entre os agentes da economia, atendidos aos preceitos de defesa do consumidor e do meio-ambiente; que a atividade econômica possibilite o pleno emprego e reduza as desigualdades regionais e

¹⁹⁶ Idem. Ibidem p.21

sociais. Encerrando os princípios da ordem econômica nacional se encontra o que estabelece o tratamento diferenciado para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e cuja sede e administração se encontrem em solo pátrio, que restou decorrente da alteração do original inciso IX a partir da edição da Emenda Constitucional nº 6, de 15.08.1995.

Não obstante a Constituição de 1988 haver instituído no ordenamento econômico-jurídico-constitucional brasileiro um modelo de economia de mercado de cunho capitalista¹⁹⁷, pois modelada na iniciativa (e propriedade) privada, isso não significa que necessariamente exista um modelo de Estado Liberal em vigor. A análise sistemática dos fundamentos e princípios, supra expostos, demonstra que logrou o legislador não perder de vista que, não importando a forma estabelecida ou o modo como a política econômica e governamental seja dirigida, esta sempre deve ser colimada no sentido objetivar, sobretudo, o bem-estar material e espiritual da população. Os indivíduos e grupamentos sociais necessitam da ordenação do Estado para que, mediante o uso coerente de seus instrumentos jurídicos e políticos se instaure e se mantenha a justiça e a segurança¹⁹⁸.

O modo como o Estado se portará perante o exercício da atividade econômica se encontra expresso nos artigos 173 e 174 do Diploma de 1988:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei.

§1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

¹⁹⁷ BULOS. Op.cit. p.1099

¹⁹⁸ CAETANO, Marcello. Manual de Ciência Política. Coimbra: Almedina, 1993. p.143

I- sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II- a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III- licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV- a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V- os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrários dos lucros.

§5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-as às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio-ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art.21, XXV, na forma da lei.

O artigo 173 da Carta Magna apresenta tema de relevo, eis que estabelece a linha demarcatória entre as atividades privada e pública.

Segundo Ferreira Filho¹⁹⁹, a regra indica que as atividades econômicas serão desenvolvidas pelos particulares, sendo excepcionalmente admitida ao Estado, lembrando, ainda que, o *caput* do referido artigo deixa transparecer a influência da doutrina social da Igreja, mais especificamente referindo-se à Encíclica *Mater et Magistra* que reclamava “no campo econômico, a parte principal compete à iniciativa privada dos cidadãos, quer ajam em particular, quer associados de diferentes maneiras a outros” (2ª parte, nº 1). Continuando, Ferreira Filho infere que o legislador constitucional, ao usar a expressão “necessária” (...*quando necessária aos...*), houve por excluir definitivamente a discricionariedade do administrador. Não mais pode o Estado assumir funções ou exploração de atividades econômicas por conveniência, mas somente quando em risco a segurança nacional ou em se tratando de relevante interesse coletivo.

No entanto, criticamente pode-se depreender que, mesmo veladamente, ainda se encontra aberta a porta da discricionariedade do administrador estatal, pois os conceitos de “imperativos da segurança nacional” e “relevante interesse público” parecem um tanto quanto subjetivos, podendo ser facilmente moldados de modo a se

¹⁹⁹ FERREIRA FILHO. Op.cit. p.10

adequar a uma finalidade.

A história já demonstrou isso, como ficou registrado no preâmbulo da Carta de 1937 que assim rezava:

Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, a resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;

Atendendo ao estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios de caráter radical e permanente;

Atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;

Com o apóio das forças armadas e cedendo às aspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis políticas;

Ressolve assegurar à Nação sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o país:

Na mesma sintonia, Eros Grau²⁰⁰, provido de muita perspicácia, argumenta a ambigüidade do texto do artigo 173:

Segurança nacional é, no contexto da Constituição de 1988, conceito totalmente distinto daquele consignado na Emenda Constitucional n. 1/69. Cuida-se, agora, de segurança atinente à defesa nacional, que, não obstante, não há de conduzir impositivamente, sempre, à exploração direta, pelo Estado, da atividade econômica em sentido estrito – comprova-o

²⁰⁰ GRAU. Op.cit. p.291

o enunciado do artigo 171, §1º, I²⁰¹, haverá a exploração direta quando atender a imperativos de segurança nacional.

A lei referida pelo art. 173, *in fine*, há de ser, sem nenhuma dúvida, lei federal.

Quanto ao *relevante interesse coletivo*, impõe-se muita cautela na apreensão do seu significado. Qual o sentido da expressão?

(...)

Importantíssima questão é então introduzida: que lei é esta, que pode (=deve) o que se há de entender por tal? Lei federal, apenas, ou lei federal e lei estadual?

O art.173 menciona, singelamente, “*conforme definidos em lei*”. Não a tendo qualificado como lei federal, conclui-se tratar-se de lei produzida por quem tenha competência sobre a matéria de que trata dispor.

De forma mais conservadora, ainda sobre a dúvida levantada, Celso Bastos²⁰² preleciona no sentido de que “o melhor entendimento é o que aponta na expressão “Estado” uma referência exclusiva à União”, tanto na referência à segurança nacional, quanto na questão da definição do que seria *relevante interesse coletivo*, eis que aponta o doutrinador, com propriedade, que a regra, se relegada indiscriminadamente a todos os entes da federação (União, Estados-membros e Municípios, além do Distrito Federal), poder-se-ia constituir em gerador de “tensões interestaduais”, não obstante complementar a lição entendendo que poderão haver exceções, desde que estas não acabem por transcender as respectivas esferas dos Estados-membros e/ou Municípios.

Já em referência ao artigo 174, que cuida da interferência indireta do Estado

²⁰¹ O artigo 171 foi revogado pela Emenda Constitucional nº 6 de 15.08.1995

²⁰² BASTOS. Op.cit. p.76

na seara econômica, Ferreira Filho²⁰³ entende que nesse dispositivo reside a “chave de toda a ordem econômica da Constituição”, eis que ele define os exatos contornos da economia nacional, destacando que:

Como agente “normativo”, cabe ao Estado fixar diretrizes para a economia. Igualmente, realizar aquilo que os economistas denominam de “intervenção conforme”. Ou seja, a que orienta os agentes econômicos e os influencia por meio de uma política global, financeira, monetária, social, sem lhes eliminar a livre determinação. É a que atua sobre as grandes linhas da atividade econômica – nível de demanda, condições de repartição etc.

(...)

Como agente “regulador” da economia, o papel do Estado é, por um lado, o de fiscalizar o respeito às normas da economia de mercado, por parte dos agentes econômicos. Isto para evitar que ela sofra distorções que a comprometam. (...) Por outro, é o de evitar consequências indesejáveis do funcionamento da economia, como o desemprego, a recessão etc.

(...)

Como se sabe, há dois tipos de planejamento. Um de caráter indicativo, visa a orientar os agentes econômicos, propondo metas, indicando investimentos, mormente estatais etc. Este é compatível com a economia social de mercado, embora seja renegada pelo liberalismo clássico.

O outro, o planejamento de caráter compulsório, aqui chamado de determinante (...) é típico da economia centralizada. Por meio dele, procura-se substituir o mercado por avaliações administrativas de que defluem ordens sobre o cálculo de quantidades físicas e valores de caráter meramente contábil.

Difícil é conceber a possibilidade de um planejamento compulsório, ainda que apenas para o chamado setor público da economia, no quadro de uma economia de mercado, a qual

²⁰³ FERREIRA FILHO. Op.cit. p.14

indiscutivelmente resulta da Constituição em estudo.

E conclui:

Em realidade, a dicotomia almejada pela Constituição – setor público planejado, setor privado livre – é irrealizável na prática.

Machado Horta²⁰⁴, em feliz passagem, analisando o Diploma de 1988 alerta para o fato de que:

A Constituição contém a regra de sabor liberal que “a exploração direta da atividade econômica do estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” (art.173), mas, de outro lado, reduzindo consideravelmente o alcance da regra da intervenção excepcional, ressalva a subsistência dos casos previstos na Constituição, que são numerosos. Esses casos surgem na amplíssima competência da União Federal, que privilegia empresas estatais (art. 21, IX)²⁰⁵, consagra o exercício do monopólio estatal (arts. 21, XXIII e 177, I a V)²⁰⁶ e se projetam no sistema

²⁰⁴ HORTA. Op.cit. p.260

²⁰⁵ “Art. 21. Compete à União:

...

IX- elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social:”

²⁰⁶ “XXIII – Explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do congresso nacional;

b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;

c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

único de saúde (art.198) e na apropriação de recursos públicos pelas escolas públicas (art.213). A Constituição autoriza o planejamento da atividade econômica pelo Estado (art.174) e prevê a lei federal de diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (art. 174, §1º). A Constituição abrandou a opção pelo planejamento estatal, que geralmente conduz à experiências autoritárias da direção central da economia pelo Estado, forma que atravessa período de notório declínio, fazendo a distinção entre planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174).

No trato da intervenção do Estado na atividade econômica, oportuno citar a lição de Ferreira Filho²⁰⁷:

Para a correção de tais distorções, o sistema de mercado tolera a atuação do Estado. Uma atuação reduzida ao mínimo indispensável e tendo em vista o restabelecimento ou a facilitação do funcionamento livre do mercado ou da realização da justiça social. Este sistema de mercado, com a intervenção mínima do Estado, é a aproximação possível e conveniente da democracia econômica pura. Intervenção no sentido do bem de todos, que a democracia política deve assegurar.

Saliente-se que tal intervencionismo deve ser limitada ao imprescindível, não só em abono do espírito do sistema, como em razão da experiência concreta. De fato, o intervencionismo freqüente tem levado a distorções bem maiores do que aquelas que pretendeu corrigir. A mente humana, mesmo dos mais sábios economistas, se tem revelado mais falível do que a “mão invisível”.

Justen Filho²⁰⁸, defende e justifica o texto dos artigos 173 e 174 e o papel que o Estado assumiu frente à atividade econômica na Constituição de 1998, quando assevera que:

O Estado Nacional vem reduzindo progressivamente sua importância, em virtude dos mais variados fatores. De um ponto de vista estritamente econômico, o estado Nacional não

²⁰⁷ FERREIRA FILHO, Direito Constitucional Econômico. Saraiva: São Paulo, 1990. p.29

²⁰⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Empresa, Ordem Econômica e Constituição. Revista de Direito

dispõe mais de recursos suficientes para enfrentar todas as tarefas que pretendeu assumir. Mais ainda, constatou-se que a utilização dos recursos estatais tende a ser ineficiente: quanto mais intensas e amplas as funções atribuídas ao Estado, tanto maior o desperdício de recursos verificado.

...

Esse neoliberalismo estatal significa, em última análise, a moldagem do estado Nacional pelos parâmetros norteadores da atividade privada. Não se trata, portanto, de um mero retorno ao capitalismo do século passado. O neoliberalismo não pretende a pura e simples supressão de certas atividades que o Estado assumiu. O fim visado não é voltar a um Estado de Polícia, preocupado apenas com a defesa da segurança e da propriedade. As propostas neoliberais retratam a concepção de que a gestão estatal deve ser norteada por regras técnicas similares às da atividade privada.

Não menos digna de ser mencionada, nesse momento, a passagem a cerca da função do Estado frente à atividade econômica, explicitada por Alcides Rosa²⁰⁹ há mais de cinquenta anos, ao tecer comentários à Constituição de 1946, podendo se observar com nitidez a evolução doutrinária que a posição do Estado em relação à iniciativa privada logrou:

O Estado deve suprir mas nunca suprimir a iniciativa privada, repetimos. Exemplifiquemos com a chamada política cafeeira do Brasil. Segundo os abstencionistas, a produção, a industrialização e o comércio do nosso principal produto de exportação não devem sofrer nenhuma restrição. Tudo estará baseado na concorrência entre os indivíduos, quer se trate da remuneração daqueles que intervêm com seu trabalho, como assalariados, em cada um dos respectivos setores – produção, industrialização e comércio do café – quer se trate da conquista de mercados ou fixação de preços.

O outro extremo – os socialistas – quer a socialização. O governo plantará, industrializará e venderá toda a produção.

Os ecléticos – o governo intervirá, porém de modo indireto, não tolhendo, mas estimulando e protegendo o produtor. A lavoura contará com os recursos técnicos do Ministério da

²⁰⁹ ROSA, Alcides. Manual de Direito Constitucional. 3ª ed. Rio de Janeiro: Gráfica e Editôra

Agricultura para que o trabalho agrícola ofereça maior rendimento. É do seu dever estudar os melhores métodos de plantio e a preservação das plantações contra as pragas e as intempéries. O trabalho assalariado terá o amparo das leis. O produtor terá o financiamento de caráter oficial. O govêrno, intervindo no mercado, ou regulando o escoamento das safras, evitará a queda dos preços e a exploração dos mercados internos ou externos.

Outro não é o espírito do citado artigo 145, que declara: A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

Portanto, conclui-se da análise do Texto de 1988, de que o legislador não fez previsão expressa da intervenção do Estado no domínio econômico²¹⁰, salvo no caso do artigo 149²¹¹.

Contudo, como o Estado não poderia ser deixado à margem das atividades econômicas, definiu-se que este se posicionaria, vale dizer, participaria da atividade econômica de três formas: a) em exploração direta da atividade econômica (art.173 e §§); b) na função de agente normativo (art.174), e, c) como seu agente regulador.

Finalizando, Ives Gandra²¹² leciona que a ordem econômica nacional, em resumo, está plasmada atualmente em seis sustentáculos, quais sejam: a) princípio da patrimonialidade. b) princípio da livre iniciativa aberta. c) princípio da reserva de mercado estrita. d) princípio da livre concorrência. e) princípio do planejamento econômico indicativo. f) princípio da repressão ao abuso do poder econômico e de

²¹⁰ Ferreira, Sérgio D'Andrea. Revista de Direito Administrativo nº 211. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p.33

²¹¹ Art.149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos artigos. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no artigo 195, §6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

²¹² MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Constituição Aplicada. Volume 4. Belém: Cejup, 1991. p.10

proteção ao consumidor.

Ditos princípios exteriorizam, de forma clara e concisa, as linhas mestras da ordem econômica nacional, determinando a condução da política macroeconômica do mercado nacional e a participação do Estado que se limita a ser corretiva em poucas oportunidades e circunstâncias.

4.2 AS COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO E SUA INTERVENÇÃO NA ORDEM ECONÔMICA

As comunas formaram a matriz da sociedade ao longo da história de sua existência. Por estarem em nível mais próximo do cidadão assumem um papel de grande relevância no contexto econômico-social.

A capacidade de estruturação própria e a disposição de promulgarem lei orgânica cuidam de revelar que o Município, hoje mais do que nunca, se insere e se imiscui no seio social.

Cômo foi visto, existe alguma controvérsia doutrinária sobre a questão de ser ou não o Município ente federado. Discussões a parte, o que se verifica é que, subconscientemente, os Municípios já interiorizaram e absorveram a idéia de sua condição de “partícipes da federação”, e nesse sentido é crescente o movimento legislativo municipal na edição e promulgação de leis que refletem em várias facetas da estrutura social. Algumas dessas legislações excedem a competência das comunas e acabam por ter seu controle de constitucionalidade averiguado nos Tribunais dos Estados-membros.

Uma das searas em que o Município mais possui facilidade em extrapolar

sua competência é justamente na atividade econômica privada. Muitas vezes sob a égide de se manter as garantias sociais ou atuar na defesa dos consumidores, cuidam as comunas de exagerar na edição de leis, decretos e regulamentos que interferem diretamente no âmbito da organização privada do trabalho e da livre iniciativa, causando transtornos ao empresariado que observam suas atividades e liberdade criadora de inopino cerceada pela ação dos Órgãos e entidades fiscalizadoras municipais que atuam em cumprimento de uma determinada lei ou decreto de lavra municipal, sem que sua promulgação seja precedida de um exame mais detalhado de constitucionalidade e competência, ou da população que cria expectativas quando da divulgação de alguma medida do poder local e frustra-se quando a medida tem sua executividade suspensa por determinação judicial, momento no qual o público acaba por dirigir sua ira contra os Órgãos do judiciário. A exemplo, pode-se mencionar a febre legislativa que houve há algum tempo, durante a qual os Municípios insistiam em regular o horário em que as instituições bancárias deveriam atender ao público. Em assim agindo, o legislador municipal olvidou das dimensões continentais do país, da necessária unicidade que a atividade bancária deve possuir em virtude das operações que efetua, sem mencionar que tal matéria é de expressa competência exclusiva da União, a teor do artigo 192 da Constituição de 88.

Certo é, que abusos legislativos, em sentido *lato*, não são privilégios somente dos Municípios, mas se verificam em todas as esferas de poder da nação.

Contudo, a reflexão que seguirá abaixo cuidará de analisar as competências municipais e qual seu papel legal perante a economia privada.

A Constituição de 1988 houve por definir as competências de cada ente da federação, de modo a que todos tenham ação sinérgica aos fins destinados pela Constituição como um todo. O desafio é de se interpretar corretamente os comandos constitucionais, de modo a se poder individualizar as respectivas competências, no

âmbito desse trabalho, na seara econômica, de cada uma das figuras integrantes do Estado e constitucionalmente reconhecidas.

A hermenêutica constitucional auxilia o trabalho do intérprete, e é definida por Vicente Ráo²¹³ como tendo por objeto investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo, do sentido e dos fins das normas jurídicas e a restauração do conceito orgânico do direito.

A Constituição de um Estado não admite interpretações singelas e desvinculadas de um mínimo de cientificidade jurídica de modo a compatibilizar as diferentes matizes que assumem os preceitos constitucionais. A interpretação sistemática das regras constitucionais, no entender de Canotilho²¹⁴ visa a entender as conexões de sentido da norma, onde um preceito não deve ser considerado isoladamente e interpretado apenas a partir dele próprio. É que formando a Constituição uma unidade de sentido, deve tomar-se em conta o seu conteúdo global, o que permite, designadamente, conferir o devido relevo, em sede interpretativa, aos princípios jurídicos e políticos fundamentais da Constituição.

Competência é um poder-dever que decorre do princípio da autonomia das entidades federativas e de sua participação na formação da vontade dos órgãos federais e nas suas decisões²¹⁵.

A Constituição de 1988 repartiu as competências, atribuindo à União o

²¹³ RÁO, Vicente. O Direito e a Vida Dos Direitos. Volume 2. São Paulo: Max Limonad, 1952. p.542

²¹⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra ed., 1991. P.53

²¹⁵ FERRARI, Regina de Macedo Nery. Elementos de Direito Municipal. São Paulo: RT, 1993. p.62

poder-dever de promulgar normas genéricas (quando não exclusivas), restando aos Estados-membros e Municípios a faculdade da legislação complementar e supletiva, que, nos dizeres de José Afonso da Silva²¹⁶, significa “a legislação dos pormenores que preenchem as lacunas ou desenvolvem os princípios gerais da legislação federal.”

Tomando isso como ponto de partida, passa-se a analisar a competência do Município em matéria econômica.

Falta-nos refletir e buscar a base jurídica para concluir se, afinal, podem os Municípios interagir com a iniciativa privada, não somente limitando-as, vale dizer, cerceando a liberdade de iniciativa, mas se também lhe é cabível, como membros que são da Federação, agir na função de fiscal, planejador e incentivador das atividades econômicas privadas, eis que as públicas, que lhe são próprias, decorrem de seu próprio poder.

Analisando-se a ordem econômica, inserta nas Constituições dos Estados-membros brasileiros, verifica-se que todas elas se limitam a repetir o texto da Constituição Federal de 1988, procedendo apenas e tão somente a alterações na forma de colocação das palavras que se utilizam no Texto de 88, como, por exemplo, extrai-se da Constituição do Estado do Paraná²¹⁷, que reza:

Art. 139. A organização da atividade econômica, fundada na valorização do trabalho, na livre iniciativa e na proteção do meio ambiente, tem por objetivo assegurar existência digna a todos, conforme os mandamentos da justiça social e com base nos princípios estabelecidos na Constituição Federal.

²¹⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 6^{ed.} São Paulo: RT, 1990.

²¹⁷ PARANÁ. Constituição Estadual. 5^a ed. Curitiba: Juruá, 2000. p.93-96

Art. 140. Como agente normativo e regulador das atividades econômicas, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de orientação, fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A Constituição Estadual, que mais diverge das demais analisadas, é a oriunda do Estado do Rio Grande do Sul²¹⁸ que, na parte pertinente à ordem econômica, prevê:

Art. 157 - Na organização de sua economia, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, o Estado zelará pelos seguintes princípios:

I - promoção do bem-estar do homem como fim essencial da produção e do desenvolvimento econômico;

II - valorização econômica e social do trabalho e do trabalhador, associada a uma política de expansão das oportunidades de emprego e da humanização do processo social de produção, com a defesa dos interesses do povo;

III - democratização do acesso à propriedade dos meios de produção;

IV - integração das economias latino-americanas;

V - convivência da livre concorrência com a economia estatal;

VI - planificação do desenvolvimento, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado;

VII - integração e descentralização das ações públicas setoriais;

VIII - proteção da natureza e ordenação territorial;

IX - integração dos Estados da Região Sul em programas conjuntos;

X - resguardo das áreas de usufruto perpétuo dos índios e das que lhes pertencem a justo título;

XI - condenação dos atos de exploração do homem pelo homem e da exploração predatória

²¹⁸ RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual. www.al.rs.gov.br, consultado em 18/06/2002.

da natureza, considerando-se juridicamente ilícito e moralmente indefensável qualquer ganho individual ou social auferido com base neles.

Art. 158 - A intervenção do Estado no domínio econômico dar-se-á por meios previstos em lei, para orientar e estimular a produção, corrigir distorções da atividade econômica e prevenir abusos do poder econômico.

Parágrafo único - No caso de paralisação da produção por decisão patronal, pode o Estado, tendo em vista o direito da população ao serviço ou produto, intervir em determinada indústria ou atividade, respeitada a legislação federal e os direitos dos trabalhadores.

Art. 159 - Na organização de sua ordem econômica, o Estado combaterá:

I - a miséria;

II - o analfabetismo;

III - o desemprego;

IV - a usura;

V - a propriedade improdutiva;

VI - a marginalização do indivíduo;

VII - o êxodo rural;

VIII - a economia predatória;

IX - todas as formas de degradação da condição humana.

Art. 160 - A lei instituirá incentivos ao investimento e à fixação de atividades econômicas no território do Estado, objetivando desenvolver-lhe as potencialidades, observadas as peculiaridades estaduais.

Parágrafo único - Os incentivos serão concedidos preferencialmente:

I - às formas associativas e cooperativas;

II - às pequenas e microunidades econômicas;

III - às empresas que, em seus estatutos, estabeleçam a participação:

a) dos trabalhadores nos lucros;

b) dos empregados, mediante eleição direta por estes, em sua gestão.

Art. 161 - O Estado, no que lhe couber, promoverá a pesquisa, o planejamento, o controle e o desenvolvimento da exploração racional dos recursos naturais renováveis e não-renováveis em seu território.

§ 1º - As determinações resultantes do planejamento previsto no caput são de execução compulsória por parte dos proprietários das áreas onde se localizam os recursos naturais.

§ 2º - Em caso de descumprimento do que estabelece o parágrafo anterior, o Estado adotará as providências cabíveis.

O curioso diploma riograndense, promulgado em 03.10.1989, se comparado com a Constituição Federal de 1988, apresenta inversão da ordem das disposições à cerca da ordem econômica, que se acham implícitas e explícitas, como, por exemplo, a liberdade de iniciativa e de concorrência que não se encontram expressas como princípios da ordem econômica, senão como comando a não ser contrariado (art.157, caput); a expressa valorização do trabalhador (art.157, inciso II), e, por fim, também interessante verificar que é colocada a liberdade de concorrência como “convivente” da “economia estatal” (art.157, inciso V).

Nessa sintonia, pode se observar que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul deixa transparecer um caráter social (talvez socialista) muito mais arraigado do que o encontrado no Texto Federal, e que, porventura, dependendo do manejo que lhe for dado, pode dar margem a um intervencionismo estatal na seara econômica privada muito mais amplo do que o preconizado pela Constituição Federal.

Do aspecto positivo a se destacar encontra-se o que prevê a integração das economias do eixo dos três estados do sul do país, que não encontra reflexo nas constituições estaduais dos dois outros estados do sul do país.

De qualquer sorte, a organização nacional está realmente espedada no federalismo cooperado, que é adotado pela Constituição Federal de 1988 para a sua

estrutura funcional, reprisando o modelo que vem sendo utilizado no Brasil, desde a Constituição de 1934, onde se descentraliza o exercício do poder.

A inovação foi a inclusão das comunas como membros autônomos da Federação, enquadrados no nível terciário do poder.

Nessa sintonia, Torrecilas Ramos²¹⁹ aprecia a “federação em três níveis” lecionando:

Quando Montesquieu recomendava a pequena extensão para as repúblicas o modelo que ele tinha em vista era de dimensões muito menores do que possuíam cada um dos Estados americanos. Se este fosse um critério seguro duas alternativas ocorreriam: encontrar refúgio na monarquia ou esfacelar-se em infinidades de pequenos ciúmes, contendadas, tumultuadas comunidades. Acrescenta Hamilton que a multiplicação de gabinetes pode responder a questão da visão dos homens de não possuir qualificações para estender suas influências além do círculo estreito de intriga pessoal, mas jamais promoveria a grandeza ou a felicidade do povo da América.

Mas é o próprio Montesquieu, como já transcrevemos anteriormente e foi dito por Hamilton, que trata de uma República Confederada, como expediente para estender e esfera de governo popular e conciliar as vantagens da monarquia com aquelas da república.

Massimo Luciani lembra as lições de Platão, pelas quais o Estado não deve ser pequeno ou grande, mas conservar uma justa medida e seja uno, para apresentar em seguida a opção federalista como resposta ao problema da dimensão do Estado.

A conclusão a que chegamos é que no federalismo com três níveis, reconhecendo-se a autonomia dos municípios, o povo está mais próximo dos centros de decisões e de quem foi eleito por ele.

²¹⁹ RAMOS, Dircêo Torrecilas. O Federalismo Assimétrico. 2ª ed. São Paulo: Forense, 2000. p.26

O Município hoje é, portanto, pessoa jurídica de direito público, com capacidade política de direito próprio e goza de ampla autonomia administrativa.

A Constituição Federal de 1988 caracteriza-se também pela ampliação da autonomia municipal, nos aspectos político, administrativo e financeiro, conforme resta expresso nos artigos 29, 30, 31, 156, 158 e 159.

O artigo 29 cuida de assegurar o direito ao Município de possuir um ordenamento “constitucional” particular que é denominada Lei Orgânica. Esta será elaborada e promulgada “atendidos os princípios estabelecidos” na Constituição Federal e nas respectivas Constituições dos Estados-membros.

As Leis Orgânicas Municipais são verdadeiras Constituições uma vez que adquirem uma categoria diferenciada das leis ordinárias por conter normas de “substância constitucional”, representando aquilo que o cidadão pode possuir de mais próximo, analogicamente falando, de um poder constituinte originário. A Lei Orgânica deve garantir ao cidadão, morador do Município, o cumprimento dos direitos fundamentais para o exercício pleno da cidadania, como é concebido pela Constituição Federal.²²⁰

O cidadão, de modo geral, se encontra muito mais próximo do Vereador do que do Deputado Estadual e do Deputado Federal, sem mencionar os Senadores da República.

Segundo Dallari²²¹ a idéia de que no Brasil o poder federal “manda” mais que

²²⁰ FERREIRA, Edílio. Lei Orgânica – A Constituinte Municipal. Ed. Câmara Municipal de Toledo: Toledo, 1991, p.06.

²²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Anais do Seminário Pacto Federativo e Relações Intergovernamentais. Curitiba: Imap, 1995, p.30.

o estadual, que por sua vez manda mais que o municipal, está enraizada somente na cultura popular que, desde os idos da República Velha, está habituado a ver uma sucessão de oligarquias regionais e ditaduras centralizadoras que se sucedem no governo do país.

O novo Texto Constitucional atribuiu também ao Município, além da competência privativa (art.30), as competências concorrentes com a União, Estados e Distrito Federal, conforme o art. 23 da CF/88.

O art. 30, inciso I da CF dispõe a competência privativa para legislar sobre “assuntos de interesse local”, em substituição a expressão “peculiar interesse” utilizada nas Constituições anteriores.

Cumprido esclarecer que “interesse local” não se confunde com “interesse privativo”. O interesse do Município que a Constituição Federal protege é o local, isto é, o próprio, o particular, não o exclusivo, uma vez que tudo que aproveita ao Município também serve, de modo mais ou menos próximo, a todo o País.

Celso Bastos²²², em esclarecedora lição, assevera que:

O que houve de novo foi o abandono da expressão peculiar interesse, cláusula chave para determinação da competência constitucional desde 1891, pela expressão equivalente “assuntos de interesse local”, portanto, o inc. I do art.30 da CF ora examinado contém a explicitação da competência privativa não enumerada do Município.

A expressão “peculiar interesse” foi objeto de um grande trabalho jurídico por parte da doutrina e da jurisprudência que acabou ao fim e ao cabo, por lhe conferir uma significação mais ou menos precisa, segundo a qual: “peculiar interesse” não seria o interesse exclusivo do Município posto que nas órbitas do governo federal, estadual e municipal não pode

²²² BASTOS, Celso Ribeiro. Estudos e Pareceres – Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p.186-188

haver a rigor interesse plenamente exclusivo, uma vez que o interesse de um reflete nos outros níveis de governo da federação brasileira.

A esse respeito também magistral a doutrina de Lopes Meirelles²²³

Sobre seu entendimento já nos referimos em capítulo anterior, confrontando doutrinas e julgados, para concluirmos, que o peculiar interesse se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. (...) A diferença é apenas de grau, e não de substância.

(...)

Muitas, entretanto, são atividades que, embora tuteladas ou combatidas pela União e pelos Estados-membros, deixam remanescer aspectos da competência local, e sobre os quais o Município não só pode, como deve intervir, atento a que a ação do Poder Público é sempre um poder-dever. Se o Município tem o poder de agir em determinado setor, para amparar, regulamentar ou impedir uma atividade útil ou nociva à coletividade, tem, correlatamente, o dever de agir, como pessoa administrativa que é, armada de autoridade pública e de poderes próprios para a realização de seus fins.

Para Pellegrino²²⁴, o mais equilibrado seria o Município atuar somente nas lacunas que a legislação federal deixar em branco, eis que a função dessa é de traçar somente as linhas gerais caracterizadoras dos institutos, e a função municipal de legislar no “interesse local” se coadunaria, então, com esse pressuposto.

Portanto, pode-se concluir que a expressão “assuntos de interesse local”, na verdade, manteve, de regra, a possibilidade dos Municípios em atuarem incisivamente em tudo aquilo lhe for de competência, estabelecida explícita ou implicitamente pela Constituição Federal.

²²³ MEIRELLES. *Op.cit.* 1975. p.156-157

²²⁴ PELLEGRINO, Carlos Roberto. *Estruturas Constitucionais do Município*. Belo Horizonte: Del

Certamente a elevação das comunas à qualidade de entes federados autônomos, nos termos já explicitados supra, pelos artigos 1º e 18 da Constituição de 1988, não há de ter sido gratuito. Nesse raciocínio, sempre que o legislador altera a lei, acrescentando ou atribuindo poderes-competência a quem não os detinha anteriormente, há evidência que existe a intenção de que esses poderes venham a ser exercidos, mesmo que na forma que a própria lei entende em limitar.

A Constituição de 1988, equiparando a competência federal dos Estados-membros, Distrito Federal e dos Municípios, inovou. E inovou no sentido, aparentemente, de se ampliar a rede de ação dos comandos constitucionais.

É de conhecimento mediano que a extensão territorial do Brasil sempre se constituiu num certo empecilho para a efetividade das Leis Federais, dentro da sistemática romano-germânica adotada pelo nosso direito. As diferenças regionais são gritantes em todos os sentidos: culturais, administrativos, políticos e, principalmente, econômicos. Falta aos Estados-membros aparatos humano e financeiro para se fazer presente em todos os aspectos que a lei determina e a população necessita. Nesse postulado é que passa a fazer sentido o espírito do legislador constituinte de 1988.

Em se deslocando às comunas as prerrogativas (obviamente algumas) dos Estados-membros, há maior possibilidade de tornar eficaz a lei.

Nesse aspecto Grau²²⁵, a cerca da ação normativa e reguladora da economia (art.174) que deverá ser exercida pelo “Estado” preceitua:

Do exame da regra se verifica que o Estado – União, Estados-membros e Municípios, há de atuar dispondo sobre e regulando a atividade econômica, expressão tomada aqui em

²²⁵ GRAU. Op.cit. p.301

sentido amplo.

(...)

Além disso, também aos Municípios, como União e Estados-membros, dispõem normas de ordem pública que alcançam o exercício da atividade econômica.

Dessa forma, em simples interpretação dos dispositivos constitucionais em vigor, privativos dos Municípios, depreende-se, com clareza, que as competências atribuídas, dentre elas a de legislar sobre *assuntos de interesse local* (art.30, I) e a de *suplementar a legislação federal e estadual no que couber* (art.30, II), pode, na prática, se resumir a uma verdadeira “autorização” para que as comunas intervenham no domínio econômico endógeno da comuna.

Bem verdade que essa regra há de observar o disposto no art.24, inciso I, isto é, os Municípios não possuem competência direta legislativa para inovar sobre temas de direito econômico, podendo atuar somente em sintonia com o que for existente, complementando e suplementando.

Desse modo pode-se concluir que o espírito social-democrata, que pautou a Constituição de 1988, fez-se sentir de uma forma muito profunda na organização e na vida das comunas.

O aspecto de maior relevo a se destacar é o prático. Nunca houve, na história do Brasil, momento tão favorável aos municípios como o que adveio da promulgação da atual Constituição Federal, onde o exercício da autonomia municipal se fez sentir em sua plenitude em muitos aspectos, e, em outros, ainda haverá de se fazer.

O tempo e o futuro ainda haverão, como disse o poeta, de se fazerem os “senhores da razão”, somente amanhã se saberá se houve acerto ou não do Legislador

de 1988.

Independentemente de correntes doutrinárias se posicionarem contrárias ou favoráveis ao posicionamento do Município como ente federado, isso em nada vai alterar o que hoje está disposto nos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, que de modo concreto, e em sintonia com o que está disposto nos incisos I e II do artigo 30, permitem que se verifique a real e efetiva possibilidade da comuna atuar direta e indiretamente na seara econômica privada, seja legislando para complementar ou suplementar ao disposto pela União e os Estados-membros, não se perdendo de vista o objetivo de se criar, sustentar e desenvolver uma sociedade de bem-estar e justiça social; seja estabelecendo, arrecadando e aplicando os tributos de sua própria competência; ou fiscalizando as atividades econômicas; ou exercendo seu planejamento ou as incentivando.

Resta aos que fazem o dia-a-dia do direito nacional sempre lembrarem da lição que Hobbes²²⁶ legou, e foi muito bem lembrada por Eros Roberto Grau²²⁷:

A ignorância do sentido das palavras, isto é, a falta de entendimento, predispõe os homens para confiar, não apenas na verdade que não conhecem, mas também nos erros e, o que é mais, nos absurdos daqueles em que confiam. Porque nem o erro nem o absurdo podem ser detectados sem um perfeito entendimento das palavras. Do mesmo deriva que os homens deêm nomes diferentes a única e mesma coisa, em função das diferenças entre as suas próprias paixões. Quando aprovam uma determinada opinião, chamam-lhe opinião, e quando não gostam dela chama-lhe heresia; contudo heresia significa simplesmente uma opinião determinada, apenas com mais algumas tintas de cólera.

²²⁶ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Série Os Pensadores. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999. p.67

²²⁷ GRAU. *Op.cit.* p.307

CONCLUSÕES

Nesta derradeira parte do trabalho, passamos a apresentar as conclusões obtidas com a presente dissertação:

1º) O ser humano abandona a liberdade natural com que nasce, adotando uma liberdade “convencional” de modo este possa conviver pacificamente em sociedade e dela retirar benefícios. Entretanto, não se pode perder de vista que a formação da sociedade familiar precedeu a formação da sociedade política.

2º) Os Municípios, como unidades de cunho político-administrativas surgiram durante o período do Império Romano.

3º) A queda do Império Romano e o domínio bárbaro que lhe seguiu, determinou a modificação nas estruturas das cidades e o surgimento dos burgos, que evoluíram para formar as cidades modernas. A herança colonizadora legou ao Brasil as cidades e a forma de administração à semelhança do que havia em Portugal no século XIV.

4º) Não obstante o fato de que os movimentos econômicos sempre mereceram papel de relevo na vida cotidiana dos Estados e sociedades, na antiguidade nunca houve uma sistematização econômica científica. Os primeiros estudos sobre os fenômenos da economia surgiram na Grécia antiga.

5º) Durante o período da Idade Média não surgiram estudos metodológicos sobre economia e a política econômica dos Estados. A primeira escola econômica de cunho científico foi a dos fisiocratas no século XVIII.

6º) A Revolução Industrial na Europa (séculos XVIII e XIX); a Revolução Francesa (século XVIII); o surgimento de novas escolas econômicas (séculos XVIII, XIX e XX); nova doutrina cristã (século XIX); a crise do proletariado (século XIX e XX); a crise da bolsa de Nova Iorque (século XX) e as duas grandes guerras mundiais (século XX), compulsaram convulsões sociais e levaram os Estados a reconhecer e constitucionalizar direitos sociais que, em tese, procuravam garantir um nível mínimo de direitos aos cidadãos.

7º) Via de regra, desde a antiguidade, os Estados sempre interferiram na seara econômica de seus domínios, mesmo que inconsciente e desprovidos de cientificidade. A partir do início do século XX, com a transmutação do modelo de Estado, passou-se a discutir a forma da prática intervencionista do Estado na sua economia, seus limites e funções.

8º) Na questão municipal, o Brasil sempre foi uma Nação que esteve na vanguarda. Herdamos o paradigma de vilas e cidades e seu respectivo conceito de administração dos colonizadores portugueses, portanto não passamos por um longo período de provações e desenvolvimento de um modelo social adequado de cidades e Municípios.

9º) O modelo português de cidade, herdado pelo Brasil Colônia, foi gradativamente adaptado ao longo do tempo, não possibilitando que nossos Municípios tivessem um desenvolvimento pleno e desvinculado da esfera estadual.

10) Num primeiro momento (colonização) sequer uma organização política mais apurada foi relegada ao Brasil, sendo que as terras daqui passaram a ser administradas por feitores para se conformar às aspirações da Coroa Portuguesa. Com a independência do jugo Português e já com organização política própria, o poder do

imperador procurava conter as comunas e as províncias de forma que estas não viessem a ameaçar a centralização dos poderes deste.

11) Desde a Proclamação da República e até próximo a meados da década de trinta, se sucederam no poder oligarquias regionais que não contribuíram para a alteração do *status* político e funcional das comunas brasileiras, não obstante da adoção do modelo de Estado Federal e o fato do artigo 68 do Texto de 1891 prever a autonomia municipal.

12) A Constituição do Império de 1824 e a Constituição da primeira República de 1891, na área econômica, tiveram inspiração francesa, portanto de linha econômica liberal, fato que durou até a Constituição de Getúlio Vargas de 1934.

13) A Constituição de 1934, ao revés, colacionou direitos sociais e política econômica para o Brasil, prevendo que o fim da iniciativa econômica não seria outro senão o da justiça social. Da mesma forma também previu a autonomia municipal, sem, no entanto, propiciar instrumentos necessários à sua consecução.

14) A Carta de 1937 praticamente não teve vigência ante o estado de sítio a que o país foi submetido. Nesse período os Municípios e os Estados-membros, face à ação do ditador, tiveram sua evolução “congelada”.

15) Deposto o ditador, a Constituição de 1946 procurou retomar as bases do desenvolvimento econômico nacional e da autonomia municipal, devolvendo-lhes as prerrogativas de auto-organização política, administrativa e financeira.

16) A Carta de 1967, com sua Emenda de 1969, tornou a fazer retroceder a questão municipal, restringindo-lhe direitos e fazendo com que o Executivo lhe absorvesse poderes. Na economia, apesar de manter as bases inculpidas desde a

Constituição de 1934, a criação dos monopólios estatais dava mostras de que haveria um período de concentração de poderes econômicos nas mãos do Estado.

17) A Constituição de 1988 inovou ao alçar os Municípios à condição de entes da Federação. Isso vem gerando divergências doutrinárias com argumentos para reforçar e refutar todas as teses que se apresentem.

18) A partir da década de noventa os Municípios retomaram sua plena autonomia política, financeira e administrativa.

19) Na área econômica, a Constituição Federal optou pelo modelo de economia de mercado com liberdade de produção e comércio, a quebra dos monopólios, a redefinição do conceito de empresa nacional e, também, estabeleceu tratamento diferenciado para as pequenas empresas. Houve, ainda, reprisando o modelo de 1934, em separar a ordem econômica da social, tratando das matérias em títulos distintos.

20) A Constituição de 1988 deixa ao particular a liberdade de iniciativa econômica, observando-se os ditames da justiça social e aos demais princípios que elenca nos incisos do artigo 170.

21) Ao Estado, na área econômica, a Constituição de 1988 reserva o papel de agente regulador, planejador e fomentador da atividade econômica em geral, cabendo-lhe coibir os abusos e excessos cometidos pelos empreendedores.

22) O Município possui plena competência para legislar em matéria econômica desde que nas seguintes condições: a) com estrita observação dos princípios constitucionais da organização e finalidade econômica nacional, especificamente dos artigos 170, 173 e 174 da Constituição Federal; b) em

complementação as lacunas de lei federal ou estadual já existentes, em escorreita observância de suas particularidades locais; c) na inexistência de lei federal ou estadual sobre o assunto, caso no qual a superveniência de norma estadual ou nacional tornará sem efeito a norma local.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991

ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. República e Federação no Brasil. Del Rey: Belo Horizonte, 1997.

ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. História do Pensamento Econômico. Atlas: São Paulo, 1995.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. Por Uma Nova Federação. Coordenação Celso Bastos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BÍBLIA SAGRADA. Deuteronômio, 23:19. São Paulo: Vozes, 1995

BRASIL. Constituição Política do Império de 25.04.1824.

_____. Decreto nº 01 de 15.11.1889.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24.02.1891.

_____. Decreto nº 19.398 de 11.11.1930.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16.07.1934

_____. Decreto Legislativo nº 06 de 18.12.1935

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10.11.1937

_____. Lei Constitucional nº 01 de 16.05.1938.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18.09.1946

_____. Constituição da República Federativa de 24.01.1967.

_____. Emenda Constitucional nº 1 de 17.10.1969

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 05.10.1988.

BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. São Paulo: Editora de Direito, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil. Vol.7, São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. Estudos e Pareceres – Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. Por Uma Nova Federação. Coordenação Celso Bastos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. Do Liberalismo Econômico ao Intervencionismo. São Paulo: Revista de Direito Administrativo – setembro-outubro, 1997.

BUESCU, Mircéa. A Moderna História Econômica. Rio de Janeiro: APEC, 1976.

BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAETANO, Marcello. Manual de Ciência Política. Coimbra: Almedina, 1993.

CAL GARCIA, José Carlos. Linhas Mestras da Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional. 3^a ed. Coimbra: Almedina, 1999.

_____ ; MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra, 1991.

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

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. Controle Judicial e Processo Legislativo. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

COUTINHO, Jacinto Nélson de Miranda. O Papel do Juiz no Processo Penal, conferência proferida no Seminário de Direito Alternativo, Rio de Janeiro, 1993.

COIMBRA, Márcio Chalegre. A Recuperação da Empresa. Porto Alegre: Síntese, 2000.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. As Competências do Município na Constituição Federal de 1988. São Paulo: Celso Bastos Editor – Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Vol.IV, Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1991.

_____. Dicionário Latino Português. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1950.

_____. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: RT, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Anais do Seminário Pacto Federativo e Relações Intergovernamentais. Curitiba: Imap, 1995.

DANTAS, Ivo. Instituições de Direito Constitucional Brasileiro. 2^a ed., Curitiba: Juruá, 2002.

FERREIRA, Edílio. Lei Orgânica – A Constituinte Municipal. ed. Câmara Municipal de Toledo: Toledo, 1991

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direito Constitucional Econômico. Saraiva: São Paulo, 1990.

_____. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. V.4. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Do processo Legislativo. Saraiva: São Paulo, 2001.

FERREIRA, Sérgio D'Andrea. Revista de Direito Administrativo nº 211. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FERRARI, Regina de Macedo Nery. A Inconstitucionalidade da Lei Municipal. Curitiba: Juruá, 1991.

_____. Elementos de Direito Municipal. São Paulo: RT, 1993.

FERRERI, Janice Helena. Por Uma Nova Federação. Coordenação Celso Bastos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Deni. A Cidade Antiga. São Paulo: Hemus, 2000.

GASTALDI, J. Petrelli. Elementos de Economia Política. 17^a. Edição. São Paulo: Saraiva, 2001.

GODOY, Mayr. A Câmara Municipal. São Paulo: Leud, 1989.

GONNARD, René. História de Las Doctrinas Econômicas. Madri: Aguilar, 1968.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988, Malheiros, São Paulo, 1997.

_____. Elementos de Direito Econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

_____; GUERRA FILHO, Willis Santiago. Direito Constitucional. Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

GUEDES, Marco Aurélio Peri. Estado e Ordem Econômica e Social. Renovar:Rio de Janeiro, 1998.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. Manual de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957.

HEIMANN, Eduard. História das Doutrinas Econômicas. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 3ª edição. Tradução de Waltensir Dutra. 1976.

HOBBS, Thomas. Leviatã. Série Os Pensadores. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1995.

_____. Direito Constitucional. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

HUNT, E.; SHERMAN, Howard J. História do Pensamento Econômico, Petrópolis: Vozes, 1987.

JACOB, O.; BLANCHFIELD, W.C. História do Pensamento Econômico. Editora Atlas: São Paulo, 1983.

JACQUES, Paulino. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição. Forense: Rio de Janeiro, 1970.

JUSTEN FILHO, Marçal. Empresa, Ordem Econômica e Constituição. Revista de Direito Administrativo nº212. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LORENZO-FERNÁNDEZ, O. S. A Evolução da Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Constituição Aplicada. Volume 4. Belem: Cejup, 1991.

_____. Discurso proferido no Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 3ª edição, São Paulo: RT, 1977.

_____. Direito Municipal Brasileiro. 6ª. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. Tomo II, São Paulo: RT, 1967.

_____. Comentários à Constituição de 1967. Tomo IV, São Paulo: RT, 1967.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 1997.

MUNFORD, Lewis. A Cidade na História. Martins Fontes: São Paulo, 1998

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. Comentários à Constituição Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

NICZ, Alvacir Alfredo, A Liberdade de Iniciativa na Constituição, São Paulo: RT, 1981.

NUSDEO, Fábio. Curso de Economia - Introdução ao Direito Econômico. 3ª ed. São Paulo: RT, 2001.

PARANÁ. Constituição Estadual. 5ª ed. Curitiba: Juruá, 2000.

PELLEGRINO, Carlos Roberto. Estruturas Constitucionais do Município. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

PIMENTA BUENO, José Antônio. Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958.

PINASSI, Ayrton. Direito Municipalista Constitucional. 1ª ed. São Paulo: Conan Editora, 1995.

PINTO FERREIRA, Luís. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

PRICE WATERHOUSE. A Constituição do Brasil de 1988 Comparada com a Constituição de 1967 e Comentada. São Paulo: Ed. Price Waterhouse, 1989.

RÃO, Vicente. O Direito e a Vida Dos Direitos. Volume 2. São Paulo: Max Limonad, 1952.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. O Federalismo Assimétrico. 2ª ed. São Paulo: Forense, 2000.

REALE, Miguel. Aplicações da Constituição de 1988. São Paulo: Forense, 1990.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual. www.al.rs.gov.br, consultado em 18/06/2002.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

RODRIGUES, Alcides Redondo; RESTON, Jamil; GONÇALVES, Marcos Flávio R. O Vereador e a Câmara Municipal. Rio de Janeiro: Ibam, 1997.

ROSA, Alcides. Manual de Direito Constitucional. 3ª ed. Rio de Janeiro: Gráfica e Editôra Aurora, 1956.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. Série Os Pensadores. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Volume III, Rio de Janeiro: Forense, 1997.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 6ª ed. São Paulo: RT, 1990.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

VENÂNCIO FILHO, Alberto, A Intervenção do Estado no Domínio Econômico, Renovar, Rio de Janeiro, 1998.

TAVARES, Íris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O Município Brasileiro: Sua Evolução Histórico-Constitucional. São Paulo: Revista de Direito Administrativo, jul/set, 1997.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. A Constituição na Visão dos Tribunais. Volume III. São Paulo: Saraiva, 1997.



**ATA Nº 16 DA DEFESA E DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM
DIREITO ECONÔMICO E SOCIAL DO ALUNO ROGGI ATILIO
ERCOLE FILHO**

Aos vinte dias do mês de agosto do ano de dois mil e dois realizou-se no auditório Sobral Pinto às 8h30min., à Rua Imaculada Conceição, 1155, nesta Capital, a sessão pública de defesa da Dissertação sob o título “**A Intervenção Municipal na Liberdade de Iniciativa Privada**” apresentada pelo mestrando *Roggi Atílio Ercole Filho*, Bacharel em Direito. O mestrando concluiu os créditos exigidos para obtenção do título de Mestre em Direito Econômico e Social, conforme encaminhamento (portaria nº 06/MDES/2002) do Prof. Dr. Roberto Catalano Botelho Ferraz, Diretor do Programa de Estudos de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Econômico e Social da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e segundo os registros constantes nos arquivos da Secretaria de Processamento de Dissertações e Teses da Pós-Graduação. Os trabalhos foram instalados pelo Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz, Doutor em Direito Público pela Universidade de São Paulo, orientador da dissertação do mestrando e Presidente da Banca Examinadora, também constituída pelos seguintes professores: Prof. Dr. Ricardo Pavão Tuma, Doutor em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (convidado); Prof. Dr. Roland Hasson, Doutor em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (membro); Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Doutor em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (suplente). Procedeu-se a arguição pública e defesa do trabalho. Encerrada a fase os examinadores expediram o parecer final sobre a dissertação, que foi considerada aprovada, tendo sido atribuídas ao candidato, as seguintes notas:

- Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz

Nota: (9,0 (nove)) assinatura



Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais

- Prof. Dr. Ricardo Pavão Tuma

Nota(9,0) assinatura Ricardo

- Prof. Dr. Roland Hasson

Nota:(9,0) assinatura Roland Hasson

O candidato foi aprovado com a média:

(9,0) (NOVE INTEIROS)

Assinatura do Presidente da Banca Examinadora (Nicz)

- Proclamados os resultados pelo Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz,
Presidente da Banca Examinadora foram encerrados os trabalhos, e para constar eu Eva de
Fátima Curelo, confiro e assino a presente ata juntamente com os membros da Banca
Examinadora.

Curitiba, 20 de agosto de 2002.

(Nicz)
Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz

Eva
Eva de Fátima Curelo - Secretária