

ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA E DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DA
INICIATIVA PRIVADA NA CONCRETIZAÇÃO DOS OBJETIVOS
FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA E O PRINCÍPIO DA GARANTIA DA
APLICAÇÃO DOS MEIOS FINANCEIROS NECESSÁRIOS AO
DESENVOLVIMENTO¹

ECONOMIC AND FINANCIAL ORDER AND DEVELOPMENT: THE ROLE OF
PRIVATE INITIATIVE TO THE CONCRETIZATION OF FUNDAMENTALS
OBJECTIVES OF REPUBLIC, AND THE PRINCIPLE OF ASSURANCE OF
APPLICATION OF NECESSARY FINANCIAL MEANS TO DEVELOPMENT

Vinicius Figueiredo Chaves²

Resumo: Este artigo aborda o papel da iniciativa privada na concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, assumindo o financiamento aos agentes econômicos como elemento chave na promoção do desenvolvimento nacional. Após uma análise inicial sobre o surgimento, sentidos e conceitos da ordem econômica e a sua distinção em relação à Constituição econômica, segue-se ao estudo da ordem econômica e financeira estatuída na Constituição de 1988, que indica a consagração da livre iniciativa. Por fim, discute-se a possibilidade de se inferir, na Lei Fundamental, enquanto norma implícita, o princípio da garantia da aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento, expresso nos textos constitucionais de outras Repúblicas, como Portugal, Moçambique e Timor Leste. A consagração deste princípio indicaria uma incumbência prioritária do Estado brasileiro no sentido de assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, com reflexos na necessidade de discussão permanente sobre o arranjo institucional mais adequado à realidade nacional.

Palavras-chave: Desenvolvimento; ordem econômica e financeira; financiamento.

Abstract: This paper discusses the role of private initiative for the full accomplishment of main objectives of Federative Republic of Brazil, taking financial investments over economic agents as key element to the promotion of national development. Upon the initial analysis on the raise, purposes and concepts of economic order, and its distinction to the economic Constitution, it follows the study of economic and funding, stated on the 1988 Constitution, which indicates the success of free initiative. All in all, it is

¹ Este trabalho reúne conclusões parciais das pesquisas para a dissertação de mestrado do autor.

² Mestrando em Direito Público e Evolução Social pela UNESA/RJ, sob a orientação do Professor Doutor Nilton Cesar da Silva Flores; pós-graduado em Direito Empresarial pela FGV/RJ. Professor Auxiliar da UNESA/RJ e Professor Substituto da UERJ.

mentioned the possibility of infer from the Fundamental Law, as implicit order, the principle of assurance of application of necessary financial means to the development, expressed on constitutionals literature of other Republics as Portugal, Mozambique, and East Timor. The consecration of this principle would indicate priority incumbency of Brazilian State on the meaning of assuring the efficient work of the markets, with reflects on the necessity of permanent discussion concerning the institutional arrangement, adequate to the national reality.

Key words: *Development; economic order; funding.*

Sumário: Considerações iniciais; 1. Surgimento, sentidos e conceitos da expressão “ordem econômica” e a sua distinção em relação à “Constituição econômica”; 2. Ordem econômica e financeira na Constituição de 1988; 2.1. Estado brasileiro e atividade econômica; 2.2. A consagração da livre iniciativa e o papel da iniciativa privada na concretização dos objetivos fundamentais da República; 3. O financiamento como instrumento de viabilização da promoção do desenvolvimento e concretização dos objetivos fundamentais da República; 4. O princípio da garantia da aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento e a incumbência prioritária do Estado de assegurar o funcionamento eficiente dos mercados; Conclusões.

Considerações iniciais

Desenvolvimento é um tema em destaque nas últimas décadas. Países e organizações internacionais, engajados em torno da necessidade de se garantir bem-estar a todos os indivíduos de todas as sociedades, têm empreendido esforços voltados à criação de condições favoráveis a sua plena realização, pautados em análises econômicas, jurídicas, sociais, históricas e culturais. Por sua importância e significado, o desenvolvimento foi alçado à natureza de direito humano, gerando aos Estados o dever de sua promoção, o que implica na imprescindibilidade de formulação de políticas e criação de arranjos institucionais adequados à melhora das condições de vida de seus nacionais. Por outro lado, permanecem presentes muitos obstáculos de várias ordens que problematizam a transformação, em realidade, deste compromisso para com as pessoas e os povos. Ainda vivemos num mundo caracterizado por brutais diferenças em relação à qualidade de vida e marcado por tensões sociais decorrentes da exclusão e da privação de meios para a satisfação das necessidades humanas, o que eleva o desenvolvimento à condição de maior problema de nosso tempo.

Observando a realidade nacional, é possível identificar que, não obstante uma inegável melhora na distribuição de riquezas e indicadores sociais nos últimos tempos, o

Brasil se mostra ainda incapaz de propiciar condições à satisfação plena das necessidades humanas fundamentais e, portanto, encontra-se inserido num grupo de países onde permanece um inaceitável hiato entre o possível e o realizado em matéria de bem-estar e qualidade de vida. A simples referência, no texto constitucional, ao desenvolvimento e demais objetivos fundamentais da República, não se mostra suficiente para a sua plena consumação. Vinte e cinco anos sob a égide da Carta Política indicam que o Direito, por si só, não será capaz de promover as transformações tão necessárias ao país, e a realidade demonstra que o Brasil (e todos os seus atores sociais e agentes de transformação) conserva grandes desafios diante de um enorme conjunto de demandas e carências. O desenvolvimento, assim, é também o maior problema de nosso país.

A hipótese deste trabalho ergue-se em meio a este cenário de necessidade de antecipação de uma sociedade que se deseja construir e que seja capaz de atender as necessidades fundamentais das pessoas, superando o atual estágio por um estado de coisas superior. As muitas discussões sobre desenvolvimento e concretização dos demais objetivos fundamentais da República esbarram numa questão essencial e pouco investigada no campo da ciência jurídica: como financiar tais objetivos, para garantir a sua efetiva realização? A construção de respostas possíveis a esta tão complexa e tão crucial questão demanda permanentes análises e reflexões concretas e específicas, assim como discussões teórico-filosóficas. Depende do exame das relações entre o Direito e a Economia e, mais especificamente, entre o Direito e o desenvolvimento, o que impõe o estudo da ordem econômica e financeira, do papel da iniciativa privada na concretização dos objetivos fundamentais da República e também da necessidade de financiamento para impulsionar os projetos empresariais transformadores. Em meio às diversas questões fundamentais possíveis, uma assume especial relevância: i) a possibilidade de se admitir o princípio da garantia da aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento, presente expressamente em textos de outras Constituições, como princípio implícito na sistemática constitucional brasileira. Deste princípio decorria a incumbência prioritária do Estado de assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, assim como as decisivas funções de criação e manutenção de um arranjo institucional adequado à realidade nacional, capaz de maximizar o potencial transformador da atividade econômica.

A investigação indica a necessidade de ampliação dos horizontes de cogitação normalmente afeitos aos juristas, para lidar com categorias não exclusivas do discurso

jurídico, e assim assume um esforço de pesquisa interdisciplinar, que dialoga com a intersecção entre o Direito, a Economia e as instituições, em busca de caminhos para transformar a sociedade e promover o desenvolvimento.

No item 1, serão analisados o surgimento, sentidos e conceitos da expressão “ordem econômica” e a sua distinção em relação à “Constituição econômica”. Em seguida, o item 2 será dedicado a uma abordagem da ordem econômica e financeira na Constituição de 1988, com considerações acerca da diminuição da intervenção direta do Estado brasileiro, enquanto empreendedor, na economia, e também sobre a consagração da livre iniciativa e o papel da iniciativa privada na concretização dos objetivos fundamentais da República, cenário do qual decorre a necessidade de financiamento para o exercício da atividade econômica pelos particulares. O item 3 apresentará o financiamento como instrumento de viabilização da promoção do desenvolvimento e concretização dos objetivos fundamentais da República. Finalmente, no item 4 serão examinados o princípio da garantia da aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento, assim como a possibilidade de que seja considerado implícito na sistemática constitucional brasileira, do que decorreria a incumbência prioritária do Estado de assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, pela criação e manutenção de arranjos institucionais adequados à realidade nacional.

Surgimento, sentidos e conceitos da expressão “ordem econômica” e a sua distinção em relação à “Constituição econômica”

As ações e relações sociais podem ser orientadas pela existência de ordens legítimas estatuídas, cuja vigência pode lhes ser atribuída pelos agentes em virtude de tradições, crenças afetivas ou racionais, vale dizer, estatutos existentes cuja legalidade é considerada legítima pelos participantes em virtude de acordos entre os interessados, ou em virtude da relação imposição/submissão. São denominadas simples convenções quando a sua vigência resta garantida por costumes consagrados no seio de determinados círculo de pessoas ou sociedade; são Direito quando a observação da ordem não é voluntária e a sua violação pode implicar coação³. Dentre as muitas ordens possíveis de serem estatuídas no seio de determinada sociedade, encontra-se a ordem

³ WEBER, Max. Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, p. 19-21.

econômica que, portanto, pode ser observada no plano sociológico, enquanto costume ou convenção, e também no jurídico, em seu sentido normativo, isto é, como Direito.

As primeiras constituições escritas não se preocupavam em disciplinar a atividade econômica, visto que as contingências políticas e ideológicas da época se encontravam voltadas para questões como direitos e garantias individuais fundamentais, organização do Estado e separação de poderes⁴. A ordem econômica adquiriu uma dimensão jurídica somente a partir do momento em que os textos constitucionais passaram a discipliná-la de forma sistemática⁵, o que, como visto, não significa a inexistência de ordens econômicas sob o ponto de vista sociológico.

A regulação da atividade econômica em sede constitucional traduz um acontecimento histórico relativamente recente, associado à passagem do Estado liberal ao Estado social.⁶ Segundo Nazar⁷, “a expressão ‘ordem econômica’ surgiu na primeira metade do século XX, com a Constituição de Weimar, de 1919”. Para Ferreira Filho⁸, há autores⁹ que contestam essa primazia e apontam a anterioridade da Constituição mexicana de 1917, no entanto, tal carta constitucional não apresentaria sequer um esboço de tratamento sistemático da atividade econômica.

Não obstante as eventuais controvérsias acerca da origem histórica da sistematização constitucional do econômico, o fato é que “ordem econômica” é uma expressão polissêmica, que revela diferentes sentidos. Destacando as diferenças entre os pontos de vista jurídico e sociológico¹⁰, o ensinamento de Vital Moreira¹¹.

- em um primeiro sentido, “ordem econômica” é o modo de ser empírico de uma determinada economia concreta; a expressão, aqui, é termo de um

⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Lições de direito econômico. 5ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 45.

⁵ SILVA, A.L.M. A Ordem Constitucional Econômica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996, p. 6.

⁶ MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo G. G. Curso de Direito Constitucional. – 4ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1405.

⁷ NAZAR, Nelson. Direito econômico. 2ª ed. rev., ampl. e atual. – Bauru, SP: EDIPRO, 2009, p. 65.

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 38ª ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 379.

⁹ Para Leonardo Vizeu Figueiredo, “a primeira Carta Constitucional a tratar da ordem econômica e social foi a Constituição do México de 05 de fevereiro de 1917, que dispôs sobre propriedade privada, tratando de formas originárias e derivadas de aquisição da propriedade, abolindo, ainda, o caráter absoluto da propriedade privada, submetendo seu uso, incondicionalmente, ao interesse público (função social da propriedade), fato que serviu de sustentáculo jurídico para a transformação sociopolítica oriunda da reforma agrária ocorrida naquele país e a primeira a se realizar no continente latino-americano.” FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Lições de direito econômico. 5ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 45. Segundo Américo Luís Martins da Silva, a disciplina sistemática da ordem econômica teve início com a Constituição mexicana de 1917. SILVA, A.L.M. A Ordem Constitucional Econômica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996, p. 6.

¹⁰ WEBER, Max. Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Brabosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, p. 209.

¹¹ VITAL MOREIRA. A Ordem Jurídica do Capitalismo. Coimbra: Centelha, 1973, p. 67-71.

conceito de fato e não de um conceito normativo ou de valor (é conceito do mundo do ser, portanto); o que o caracteriza é a circunstância de referir-se não a um conjunto de regras ou normas reguladoras de relações sociais, mas sim a uma relação entre fenômenos econômicos e materiais, ou seja, relação entre fatores econômicos concretos; conceito do mundo do ser, exprime a realidade de uma inerente articulação do econômico como fato;

- em um segundo sentido, “ordem econômica” é expressão que designa o conjunto de todas as normas (ou regras de conduta), qualquer que seja a sua natureza (jurídica, religiosa, moral etc.), que respeitam à regulação do comportamento dos sujeitos econômicos; é o sistema normativo (no sentido sociológico) da ação econômica;
- em um terceiro sentido, “ordem econômica” significa ordem jurídica da economia.

Ao analisar as constatações de Vital Moreira, Grau¹² distingue a ordem econômica enquanto mundo do “ser” e do “dever-ser”, qualificando aquela como fato econômico, que engloba as ações efetivas de dada economia; e esta como parcela da ordem jurídica de uma determinada sociedade, portanto, dotada de sentido normativo. Para o autor, a “ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser).”

A lição acima permite duas constatações interessantes em relação à expressão “ordem econômica”: i) a possibilidade de formulação e adoção de diferentes conceitos, levando-se em consideração cada um dos sentidos em que pode ser empregada; ii) a observação de que a “ordem econômica”, enquanto ordem jurídica da economia, é mais ampla e se difere da “Constituição econômica” que, por sua vez, agrupa apenas aquelas normas de caráter fundamental à disciplina do cenário e dos agentes econômicos de determinada sociedade. Em outras palavras, a Constituição econômica é a Constituição juridicamente definida da economia¹³, isto é, um conjunto de preceitos que opera a institucionalização de determinada ordem econômica (mundo do ser) e estabelece princípios e regras fundamentais ordenadores da economia, consagradores de um determinado sistema econômico¹⁴. Tal distinção é também enfatizada por Ramos¹⁵, para quem:

¹² GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica*. 15ª ed., rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2012, p. 68-70.

¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38ª ed., rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2012, p. 380.

¹⁴ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica*. 15ª ed., rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2012, p. 79.

¹⁵ RAMOS, Elival da Silva. *O Estado na Ordem Econômica*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). *Direito Constitucional: constituição financeira, econômica e social*. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 6, 2011, p. 345-346.

Não há que se confundir a ordem econômica ou a ordem jurídica da economia com a Constituição econômica: esta compreende apenas os princípios e regras fundamentais da ordem econômica. Por conseguinte, a ordem econômica é muito mais extensa do que a Constituição econômica, constituindo-se aquela de todas as normas ou instituições jurídicas que têm por objeto as relações econômicas. Entre essas, só algumas possuem caráter fundamental e se inserem, pois, na Constituição econômica.

Identificados o surgimento, os possíveis sentidos e o conceito para a expressão “ordem econômica”, assim como as diferenças entre esta e a “Constituição econômica”, segue-se a análise da ordem econômica e financeira estabelecida na Constituição de 1988.

Ordem econômica e financeira na Constituição de 1988

Antes de discorrer sobre a ordem econômica e financeira vigente, importante uma breve análise histórica¹⁶ dos modelos adotados pelas constituições anteriores. A Constituição de 1934, inspirada na Constituição de Weimar de 1919, teria sido a primeira na história constitucional brasileira a comportar considerações sobre a ordem econômica¹⁷, com a inserção de um título autônomo – “Da Ordem Econômica e Social” -, o qual veiculava um discurso inovador com a introdução de princípios relacionados à justiça social.¹⁸ O pioneirismo em questão inspirou as constituições seguintes. Quanto ao tema, vale destacar as apreciações de Peixinho a Ferraro¹⁹:

a) 1934. Visava, prioritariamente, à promoção da indústria e à proteção dos trabalhadores urbanos através da intervenção estatal; b) 1937. O modelo de Estado não exercia intervenção direta, mas de mera coordenação dos agentes econômicos, ou seja, a intervenção limitava-se à defesa de interesses nacionais; c) 1946. Reconhecia a livre iniciativa e livre concorrência. Era sensível aos ideais de realização da justiça social e conciliava aqueles princípios com a valorização do trabalho humano. Ampliou as possibilidades de intervenção e institucionalizou o planejamento; d) 1967. Marcou o retorno da organização e exploração das atividades econômicas para a iniciativa

¹⁶ Conforme destaca Américo Luís Martins da Silva, não obstante o constitucionalismo econômico ter sido implantado a partir da Carta de 1934, as Constituições brasileiras de 1824 e 1891 também tratavam de alguns aspectos econômicos ou de formas de intervenção do Estado nesta seara. SILVA, A.L.M. A Ordem Constitucional Econômica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996, p. 6.

¹⁷ GUEDES, Marco Aurélio Peri. Estado e ordem econômica e social: a experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição Brasileira de 1934. – Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 114-115.

¹⁸ MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo G. G. Curso de Direito Constitucional. – 4ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1406.

¹⁹ PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI (p. 6964-6965). [on line]. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2012.

privada do Estado menos intervencionista. Buscava atingir o desenvolvimento social e econômico através do fortalecimento da empresa privada, estabilidade de preços, aumento da oferta de emprego e fortalecimento do mercado; e) EC nº 1 de 1969. Diminuiu as possibilidades de intervenção estatal. Preocupou-se com o desenvolvimento nacional, justiça social e valorização do trabalho humano, adotado o planejamento como instrumento de desenvolvimento econômico.

A avaliação das constituições brasileiras pretéritas indica que determinados valores ora assumiram a natureza de fundamentos da ordem econômica, ora se revelaram como princípios. A ideia de fundamento estaria relacionada com aspectos causais da ordem econômica, relacionadas aos objetivos por ela pretendidos, ao passo que princípios seriam elementos de sua efetivação.²⁰

Passando ao estudo da ordem econômica e financeira estruturada na CRFB/88, percebe-se que o texto constitucional faz alusão a uma única ordem, ao invés de duas. Em outras palavras, a Carta Política não sistematiza uma “ordem econômica” e uma “ordem financeira”, mas um conjunto de regras e princípios que englobam a normatização tanto da atividade econômica quanto da financeira. Esta opção do constituinte parece indicar uma estreita inter-relação entre os aspectos econômicos e financeiros. Isto significa que a dinamização e maximização do “econômico” guarda estreita conexão com o “financeiro”, vale dizer, com a criação de adequados instrumentos e mecanismos que lhe deem suporte e condições de alcançar as suas finalidades maiores.

Abrindo o primeiro capítulo do título que trata da ordem econômica e financeira, estão enunciados os princípios gerais da atividade econômica. A compreensão acerca da importância de tais elementos norteadores pode ser entendida já a partir da leitura de seu artigo inaugural, indicando que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa²¹, e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Isto significa que a existência digna e a justiça social compreendem as finalidades maiores da ordem

²⁰ PETTER, Lafayette Josué. Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 166.

²¹ A livre iniciativa é também enunciada como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [on line]. 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: ... IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 23 de outubro de 2012.

econômica, como expressão de um regime que não aceita as profundas desigualdades, a pobreza absoluta e a miséria.²² Portanto, a ordem econômica, mundo do ser – relações econômicas ou atividade econômica (em sentido amplo) - deve ser entendida como um dos principais instrumentos para a realização da dignidade humana, princípio fundamental da República²³, e estruturada e dinamizada de forma a maximizar o seu potencial para atingir os objetivos da República Federativa do Brasil, em especial a promoção da existência digna de que todos os brasileiros devem gozar.²⁴

Prosseguindo a análise, nota-se a opção por um determinado modelo econômico (capitalista), além da descrição das formas como deve se operar a intervenção do Estado no domínio econômico, a partir das quais fica clara a adoção de um sistema híbrido, que simultaneamente congrega aspectos liberais e sociais.²⁵ Pode-se verificar também que, em que pese ter na livre iniciativa um de seus fundamentos – com liberdade de exercício de quaisquer atividades econômicas, sinalizando, assim, um regime de mercado, de cunho capitalista - há também “normas voltadas para a construção de um modelo de Estado Social, com valorização do trabalho e justiça social”²⁶, onde restam evidentes as preocupações com aspectos relacionados a redução de desigualdades regionais e sociais e busca do pleno emprego.

Todas as questões enunciadas acima permitem concluir que a Carta Política encarregou diferentes atores - Estado, mercado e terceiro setor²⁷-, pelas transformações da sociedade na direção estabelecida pelo texto constitucional, relacionadas às finalidades maiores por ele pretendidos. De acordo com este regime, o desenvolvimento

²² SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 710.

²³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. [on line]. 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:... III – a dignidade da pessoa humana. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 23 de outubro de 2012.

²⁴ GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 222.

²⁵ Segundo Simone Lahorgue Nunes, ao examinar-se o art. 170 da CRFB/88 “encontramos no dispositivo constitucional citado princípios liberais – da propriedade privada e da livre concorrência – bem como princípios intervencionistas – da soberania nacional, da função social da propriedade, da defesa do consumidor e do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais, da busca do pleno emprego e do tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte, princípios estes que deverão ser harmonizados entre si.” NUNES, Simone Lahorgue. Os fundamentos e os limites do poder regulamentar no âmbito do mercado financeiro. – Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 41.

²⁶ PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI (p. 6967). [on line]. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2012.

²⁷ O terceiro setor é composto por entidades de caráter privado, não governamental, que realizam atividades em favor da sociedade, sem objetivo de lucro. Este trabalho não examinará a participação e importância do terceiro setor na promoção do desenvolvimento.

nacional e a justiça social constituem-se nos objetivos da ordem econômica e social, que é embasada por fundamentos e princípios que representam pautas conformadoras incontestáveis impostas a todos; vale dizer: ao Estado e aos cidadãos.²⁸ Consubstancia um meio para a construção do Estado Democrático de Direito.²⁹

De fato, as matrizes constitucionais conferem inegável relevância ao papel da ordem econômica, o que implica na necessidade de busca de suas finalidades e respeito aos seus princípios. Sendo assim, as ações voltadas a sua dinamização não podem ser encaradas como um fim em si mesmo. Muito pelo contrário, elas são um meio de promover o bem-estar social, de valorizar a condição humana e assegurar ao homem uma existência digna. Em outras palavras, constituem pressuposto para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária e impõem o exame das demais decisões e princípios fundamentais que se encontram expressa ou implicitamente presentes no texto constitucional.

Estado brasileiro e atividade econômica

O Estado brasileiro teve uma participação destacada na economia até a década de 80, com grande expansão das empresas estatais. A partir dos anos 1940 e 1950, deu-se início à formação do setor produtivo estatal com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (1942), Companhia Vale do Rio Doce (1942), Fábrica Nacional de Motores (1943), a Companhia Nacional de Álcalis (1943), o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (1952), a Petrobrás (1953). Nas décadas de 60 e 70 o setor público ampliou a sua intervenção direta nas atividades econômicas, tendo sido criadas a Eletrobrás (1960), a Telebrás (1972), além de diversas subsidiárias da Petrobrás e da Companhia Vale do Rio Doce.³⁰

Não obstante o histórico de participação ativa do Estado em diversas atividades econômicas entre as décadas de 40 e 80, o Diploma Fundamental de 1988 consagrou um regime que prestigia a iniciativa privada e defere ao Estado participação apenas

²⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O Estado e a Ordem Econômica. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). Direito Constitucional: constituição financeira, econômica e social. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 6, 2011, p. 282.

²⁹ GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica. 15ª ed., rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2012, p. 305.

³⁰ GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas – teoria e prática no Brasil. – 2ª ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 89-90-91-92-93.

supletiva na esfera econômica.³¹ O art. 173³² da Lei Fundamental, ao designar que o Estado somente poderá exercer atividade econômica em caráter excepcional, nas hipóteses ressalvadas na Constituição³³, ou quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, estabelece uma norma que rompe a “concepção que erigia o Estado como motor do desenvolvimento e lhe confiava a gestão de setores-chave da economia”³⁴, modelos ordenadores verificados outrora como base da organização jurídica do fato econômico. Assim, a primeira indagação a fazer é: estaria o Estado, mediante as normas constantes dos artigos 170 e 173, completamente desvinculado da ordem econômica? A resposta só pode ser negativa.

Em que pese a consagração da primazia da iniciativa privada e o distanciamento do Poder Público em relação à exploração direta de atividade econômica, foram reservadas ao Estado relevantes funções, no sentido de promover a organização, o equilíbrio e a eficiência do sistema econômico voltadas à efetivação dos objetivos pretendidos pela Constituição e pela própria ordem econômica. Estas missões estão elencadas no art. 174 da Lei Fundamental, cabendo-lhe atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica, além de exercer, na forma da lei, as incumbências de fiscalização, inventivo e planejamento.³⁵ Tal como observa Chevallier, “o Estado permanece presente na economia, mas de maneira mais distanciada, como ‘supervisor’, cuja presença é indispensável para assegurar a manutenção dos grandes equilíbrios e criar as condições propícias ao seu desenvolvimento.”³⁶ Em outras

³¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O Estado e a Ordem Econômica. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). Direito Constitucional: constituição financeira, econômica e social. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 6, 2011, p. 273.

³² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [on line]. 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. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 23 de outubro de 2012.

³³ Os instrumentos de participação do Estado na economia são a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias.

³⁴ CHEVALLIER, Jacques. O Estado Pós-Moderno = L'État post-moderne / Jacques Chevallier; prefácio de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.8.

³⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [on line]. Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, inventivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 25 de outubro de 2012.

³⁶ CHEVALLIER, Jacques. O Estado Pós-Moderno = L'État post-moderne / Jacques Chevallier; prefácio de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.8.

palavras, assiste ao Estado disciplinar dita atividade sobretudo em vista de objetivos sociais.³⁷

Ante o modelo econômico vigente e frente à sistemática constitucional, inúmeras³⁸ podem ser as ações tomadas pelos poderes públicos na órbita econômica, dentre as quais medidas voltadas à mobilização e canalização de recursos financeiros indispensáveis à expansão das atividades econômicas, o que confere extrema relevância ao papel da iniciativa privada na concretização dos objetivos fundamentais da República, e também estudos acerca dos papéis políticos e jurídicos do Estado brasileiro em relação ao estabelecimento de arranjos institucionais que maximizem a eficiência do sistema financeiro.

A consagração da livre iniciativa e o papel da iniciativa privada na concretização dos objetivos fundamentais da República

No plano da Constituição de 1988, a livre iniciativa foi consagrada como um dos princípios fundamentais, políticos e estruturantes do Estado brasileiro, constituindo-se como fundamento da República Federativa do Brasil. De acordo com esta sistemática, não há dúvida de que os particulares ostentam a posição de principais atores da ordem econômica brasileira.³⁹ A iniciativa privada tem a primazia no plano da atividade econômica. É a regra, sendo a iniciativa estatal a exceção.⁴⁰

Enquanto princípio constitucional, a livre iniciativa consiste no desdobramento de um princípio maior – o da liberdade -, e certamente não se limita ou se esgota nos conceitos de liberdade econômica ou liberdade de empresa, expressando a autonomia

³⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O Estado e a Ordem Econômica. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). Direito Constitucional: constituição financeira, econômica e social. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 6, 2011, p. 273.

³⁸ Giovanni Clark cita compra e venda de moeda estrangeira; elevação ou redução dos tributos; ampliação do volume da moeda nacional na economia; edição de normas legais de remessa de lucros ao exterior, de repressão ao poder econômico e de defesa do consumidor; emissão de títulos públicos no sistema financeiro. CLARK, Giovanni. Política Econômica e Estado. [on line]. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100014&lng=em&nrm=iso>. Acesso em 19 de julho de 2012.

³⁹ BARROSO, Luis Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços. [on line]. *Redae – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, nº 14, maio/junho/julho de 2008, ISSN 1981-1861. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-14-maio-2008-luis%20roberto%20barroso.pdf>>. Acesso em 18 de dezembro de 2012.

⁴⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 38ª ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 394.

individual empreendedora.⁴¹ Englobaria, assim, todos os arranjos de iniciativa individual, isto é, a possibilidade de escolha de caminhos profissionais e atividades econômicas, como forma de se maximizar a eficiência na produção e de justiça na repartição do produto, mas sem a interferência direta do Estado no jogo do mercado.⁴²

Certamente, esta concepção transforma a atividade econômica exercida pelo particular em instrumento para a consecução de objetivos fundamentais do Estado brasileiro, e confere à iniciativa privada um relevante papel, não apenas de busca de interesses econômicos próprios, mas também e principalmente capaz de atender exigências sociais cada vez mais presentes no cotidiano da sociedade brasileira. Em outras palavras, a livre iniciativa deve se manter compromissada com os valores éticos, voltados à preservação da existência humana em condições dignas⁴³. Trata-se, assim, de um conjunto de atribuições transformadoras, que transcendem aspectos meramente econômicos, comprometidas com o desenvolvimento do país, melhor qualidade de vida e o bem-estar das pessoas, das quais advém a permanente necessidade de mudanças nos referenciais do empreendedorismo, no sentido do fiel desempenho de uma função social.

Retomando a análise do art. 170, é possível verificar a existência de dois comandos essenciais advindos do sistema econômico institucionalizado, quais sejam: a) compete preferencialmente à iniciativa privada tanto a organização quanto a exploração das atividades econômicas; b) é dever do Estado prestar aos particulares o estímulo e o apoio necessários à organização e exploração das atividades econômicas.⁴⁴ Isto significa que, por se tratar de um fator-chave na capacidade de desenvolvimento da sociedade, enquanto instrumento da realização de objetivos fundamentais albergados no texto constitucional, as atividades econômicas desenvolvidas pela iniciativa privada devem ser permanentemente estimuladas, vale dizer, o incentivo à ordem econômica deve ser entendido como um projeto nacional, onde o Estado deverá atuar como indutor deste processo, no sentido da criação e manutenção de um arranjo institucional adequado à sustentação do processo de desenvolvimento.

Certamente, a execução da atividade empresarial demanda a existência de condições financeiras que habilitem os agentes econômicos, especialmente as

⁴¹ RAMOS, Gisela Gondin. Princípios jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 360.

⁴² SILVA, A.L.M. A Ordem Constitucional Econômica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996, p. 35.

⁴³ RAMOS, Gisela Gondin. Princípios jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 360.

⁴⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O Estado e a Ordem Econômica. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). Direito Constitucional: constituição financeira, econômica e social. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 6, 2011, p. 273.

companhias abertas (sociedades anônimas), a desempenhar os seus objetos sociais, pois, desprovidas de recursos, não serão capazes de conseguir os meios materiais imprescindíveis as suas atividades. Acontece que, em muitos casos, os recursos próprios são insuficientes para a sua consecução, o que limita a capacidade de realização dos investimentos necessários aos desideratos da sociedade como um todo, e impõe a busca de captação de recursos externos, provenientes de terceiros.⁴⁵ Nestas condições, o financiamento pode ser considerado instrumento de viabilização da promoção do desenvolvimento.

O financiamento como instrumento de viabilização da promoção do desenvolvimento e concretização dos objetivos fundamentais da República

Como visto acima, a opção do constituinte de 1988 no que diz respeito à estrutura e sistema de papéis relacionados à ordem econômica, com a adoção de um sistema econômico descentralizado, caracterizado por um regime de mercado e uma economia “de empresa”, indica um relevante papel à iniciativa privada, que orienta a reflexão sobre a necessidade da consolidação de um modelo de contínuo estímulo ao empreendedorismo.

De acordo com esta concepção, a maximização desse potencial transformador depende de mecanismos de financiamento voltados à expansão da atividade econômica desenvolvida pelos particulares, especialmente as empresas⁴⁶, afinal, como sinaliza a doutrina, “não se alcança bem-estar social sem desenvolvimento econômico. Não é concebível o desenvolvimento econômico sem o crescimento das empresas. Não é viável o crescimento das empresas sem o financiamento da produção.”⁴⁷

É neste contexto que cresce de relevância o estudo do sistema financeiro nacional e de suas estruturas institucionais viabilizadoras da promoção do desenvolvimento, a partir de uma série de instrumentos e mecanismos de financiamento

⁴⁵ SCHAPIRO, Mario Gomes. Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia. – São Paulo: Saraiva, 2010, p. 32-33.

⁴⁶ Neste trabalho a conceituação do fenômeno “empresa” não seguirá a forma utilizada pelo Código Civil de 2002, que adota o seu perfil funcional, isto é, enquanto atividade econômica e organizada. Aqui, a palavra “empresa” deverá ser entendida como unidade de produção de bens ou serviços.

⁴⁷ ARAÚJO PENNA, Estella de. Desenvolvimento Econômico e Mercado de Capitais – A Nova Lei das S.A. *Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, ano 4, nº 11, 2001, p. 267.

para o exercício e expansão da atividade econômica. Quanto ao tema, as palavras de Figueiredo⁴⁸:

Observe-se que nos Estados que se organizam em torno de sistemas econômicos descentralizados, baseados em valores de livre-iniciativa e liberdade de concorrência, como é o caso da República Federativa do Brasil, o sistema financeiro nacional assume inegável papel de ente garantidor do desenvolvimento sócio econômico da Nação. Isto porque se trata de relevante instrumento de garantia de acesso a crédito e maximização do bem-estar econômico.

Não se pode duvidar que, por englobar questões tão cruciais à sociedade como um todo, o tema do financiamento demanda a atenção do Direito, seja no que diz respeito ao estabelecimento do arranjo institucional mais adequado às finalidades de promoção do desenvolvimento, seja no sentido da intervenção do Estado no setor, legitimada pela necessidade de realização do interesse público e com vistas à perseguição do bem-estar social. Assim, no que diz respeito ao incentivo e fomento ao exercício da atividade econômica, a tarefa do Estado engloba, entre outros pontos igualmente importantes, as questões, cruciais nos modelos de economia descentralizada, de natureza capitalista e fundadas na livre iniciativa, que se manifestam a partir de duas necessidades, as quais devem ser consideradas complementares entre si: i) garantia da aplicação de meios e recursos financeiros imprescindíveis ao processo de desenvolvimento nacional; ii) assegurar o funcionamento eficiente dos mercados.

O princípio da garantia da aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento e a incumbência prioritária do Estado de assegurar o funcionamento eficiente dos mercados

As normas constitucionais contemplam regras e princípios. Os princípios fundamentam o ordenamento jurídico e são as suas normas-chave, atuando como vínculos a estabelecer um bloco sistemático, no sentido de conferir unidade ao sistema jurídico. São entendidos como o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo, e graças a eles os sistemas constitucionais assumem unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa.⁴⁹ Tal como ensina Ferreira Filho⁵⁰,

⁴⁸ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Lições de direito econômico. 5ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 373-374.

⁴⁹ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. – 15ª ed., atual. – São Paulo: Malheiros, 2004, p. 271-288.

“mesmo em Estados que possuem Constituição escrita, se desenvolvem normas não escritas que completam ou interpretam as normas escritas”.

No que diz respeito à tipologia dos princípios, permite-se listar como constitucionais aqueles que se encontram expressamente referidos no texto da Constituição, assim como outros que possam ser inferidos a partir dele.⁵¹ Assim, a estrutura constitucional compõe-se de: i) princípios explícitos, recolhidos no texto da Constituição; ii) princípios implícitos: deduzidos como resultado da análise de preceitos constitucionais.⁵²

Ao invés de buscar uma definição para “princípios constitucionais”, é oportuno procurar identificar suas principais características, assim sintetizadas por Ramos:⁵³

1. Têm a qualidade inquestionável de norma jurídica, e por se encontrarem no vértice do sistema jurídico possuem grau mais alto de positividade do que aqueles inseridos nos Códigos, em face do que são proprietários de maior peso. Por tudo, qualificam-se como norma de eficácia suprema;
2. São as normas-chave da ordem jurídico-constitucional, vale dizer, operam como vínculos que congregam as normas constitucionais, e assim respondem pela formação unitária e coerente do sistema;
3. São fontes primárias de normatividade, de modo que submetem toda a criação, interpretação e aplicação do Direito; Significa dizer que exigem a adequação das normas secundárias e de todas as ações e procedimentos aos valores que materializam;
4. São expressão dos valores fundamentais que a vontade social elege, característica da qual extraem sua autoridade e legitimidade;
5. Corporificam os ideais maiores da sociedade, pelos quais se definem a identidade político-ideológica do Estado, se fixam as premissas básicas da ordem jurídica, se conformam as estruturas institucionais concebidas, se estabelecem os direitos e garantias fundamentais da cidadania, aos quais se acha vinculado o exercício do poder; enfim, retratam objetivamente as conquistas historicamente acumuladas pelas experiências sociais, políticas, econômicas, jurídicas etc., de uma comunidade.

Especificamente em relação à Constituição econômica, esta pode ser encarada em dois sentidos: formal e material. No aspecto formal, reúne um conjunto de normas que, incluídas no texto constitucional, escritas, versam o econômico, definindo pontos fundamentais da organização jurídica da economia; em seu aspecto material, abrange todas aquelas normas que definem pontos fundamentais da organização econômica, estejam ou não expressamente referenciadas no documento formal que é a Constituição

⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 38ª ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 416.

⁵¹ RAMOS, Gisela Gondin. Princípios jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 270-271.

⁵² GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica). 15ª Ed./ revista. e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 152.

⁵³ RAMOS, Gisela Gondin. Princípios jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 262.

escrita.⁵⁴ Nessa linha de posicionamento, resta indiscutível a possibilidade de se inferir, na Constituição econômica, princípios não expressamente estabelecidos pelo legislador constituinte, mas que, pela sistemática constitucional, fazem-se presentes de forma implícita.

Presente expressamente nas Constituições de Portugal (art. 101)⁵⁵, Moçambique (art. 126)⁵⁶ e Timor Leste (art. 142)⁵⁷, o princípio da garantia da aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento pode ser considerado implícito na CRFB/88. Ao referenciar o desenvolvimento já no preâmbulo da Constituição de 1988 e enunciá-lo como um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, o legislador constituinte o alçou ao patamar de valor supremo da sociedade brasileira, corporificando os ideais maiores do corpo social. Assim, a sua promoção não pode ser tratada como mero ideal, mas algo a ser efetivamente perseguido e assegurado pelo Estado.

No caso brasileiro, o desenvolvimento necessita ser socialmente inclusivo e melhor distribuído entre as regiões do país, gerador de empregos cada vez mais qualificados, assim como de renda, qualidade de vida e bem estar. Desenvolvimento que sinalize um futuro mais promissor, capaz de reduzir o inaceitável hiato entre o realizável e o realizado em matéria de direitos fundamentais. Nesta esteira, a sua realização não pode prescindir de meios financeiros e recursos capazes de incrementá-lo permanentemente, a partir das alternativas institucionais disponíveis.

No modelo estipulado na Lei Fundamental, o Estado, em regra, não explorará diretamente atividade econômica, sendo esta exercida prioritariamente pela iniciativa privada. De acordo com esta concepção, se não exerce atividade econômica ou se o faz em mínima escala, o Estado não tem capacidade de produção suficiente da

⁵⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 38ª ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 380-381.

⁵⁵ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa de 1976. [on line]. Art. 101. O sistema financeiro é estruturado por lei de forma a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento econômico e social. Disponível em <<http://www.dre.pt/comum/html/legis/crp.html>>. Acesso em 10 de dezembro de 2012.

⁵⁶ MOÇAMBIQUE. Constituição da República de Moçambique de 2004. Constituição da República de Moçambique. [on line]. Art. 126. O sistema financeiro é organizado de forma a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento econômico e social do país. Disponível em <<http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf>>. Acesso em 10 de dezembro de 2012.

⁵⁷ TIMOR LESTE. Constituição da República Democrática de Timor Leste de 2002. [on line]. Art. 142. O sistema financeiro é organizado por lei de forma a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento econômico e social. Disponível em <[http://www.timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2011/11/CRDTL-Anotada\)PORTAL1.pdf](http://www.timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2011/11/CRDTL-Anotada)PORTAL1.pdf)>. Acesso em 10 de dezembro de 2012.

riqueza de que necessita (absolutamente) para assegurar a todos uma existência digna, devendo atuar no sentido da consolidação de um ambiente de estímulo ao empreendedorismo e favorável ao exercício e expansão da atividade econômica. Isto significa que deve ser assumida, dentre as incumbências prioritárias do Estado brasileiro, assegurar o funcionamento eficiente dos mercados⁵⁸, que tem no financiamento o seu principal pressuposto.

Pelas razões aduzidas, o princípio da garantia da aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento infere-se a partir da sistemática constitucional, devendo repercutir diretamente no estabelecimento de um arranjo institucional nacional⁵⁹ compatível com a ideologia consagrada na Constituição, que potencialize alternativas de financiamento para a atuação dos agentes econômicos. Tal concepção impõe ao sistema financeiro nacional (e, por conseguinte, aos mercados em que se subdivide e instituições que o compõem) alguns papéis específicos em busca a efetivação do desenvolvimento, tais como o estímulo à formação, captação e segurança das poupanças, com o incentivo a sua destinação aos investimentos produtivos e transformadores. Particularmente em relação à captação, este princípio deve orientar a criação uma série de mecanismos de atração de fluxos de investimentos internacionais, de modo que tais recursos, somados à poupança interna, sejam direcionados para impulsionar os projetos transformadores, capazes de incrementar o processo de evolução que o país tanto necessita.

Tais escolhas e ações políticas são primordiais e cruciais para a promoção do desenvolvimento. A partir delas o sistema financeiro se tornará mais ou menos capaz e adequado a realizar as funções que deles se esperam, e assim maximizar as

⁵⁸ Esta incumbência é expressamente prevista na alínea f do art. 81 da Constituição da República Portuguesa. PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa de 1976. [on line]. Art. 81. Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito econômico e social: ... f) Assegurar o funcionamento eficiente dos mercados... Disponível em <<http://www.dre.pt/comum/html/legis/crp.html>>. Acesso em 10 de dezembro de 2012.

⁵⁹ Os sistemas financeiros dos Estados contemporâneos se encontram baseados em diferentes tipos de organização institucional financeira (sistemas baseados nos mercados de capitais, sistemas baseados na participação dos governos e bancos públicos e sistemas baseados em instituições financeiras privadas), com igual diversidade no que diz respeito ao modo de desempenho de suas funções. Neste sentido, os ensinamentos de John Zysman: “There are three distinct types of financial systems, each of which has different consequences for the political ties between banks, industry and finance, as well as different implications for the process by which industrial change occurs. The three types are: i) a system based on capital markets with resources allocated by prices established in competitive markets; ii) a credit-based system with critical prices administered by government, and; iii) a credit-based system dominated by financial institutions. ZYSMAN, John. Governments, Markets and Growth: Financial Systems and Politics of Industrial Change.” (Fourth printing) - New York, EUA: Cornell Paperbacks, 1994, p. 55.

possibilidades de os atores sociais contribuírem para a concretização sustentável dos objetivos fundamentais da República.

Considerações finais

O processo de desenvolvimento de um Estado nacional pressupõe a realização de uma série de ajustes e arranjos institucionais, em busca da criação de um ambiente apto ao crescimento sustentável e permanente, que lhe permita alcançar os seus objetivos fundamentais.

A realidade nacional demonstra que o Brasil (e todos os seus atores sociais e agentes de transformação) tem grandes desafios diante de um enorme conjunto de demandas e carências sociais, um longo caminho a percorrer para garantir efetividade à Constituição, especialmente, à concretização de seus objetivos maiores. Neste sentido, precisa construir pontes que o permitam evoluir de um passado que não se aceita a um futuro que se deseja, capazes de fazê-lo alcançar os esperados degraus na escada do desenvolvimento.

A leitura da ordem econômica e financeira estruturada na Constituição de 1988 indica que criação de tais arranjos deve levar em conta algumas premissas, assumidas como fatores-chave para a realização a concretização sustentável dos objetivos da República, na construção de pontes que permitam ao país evoluir de um passado que não se aceita a um futuro que se deseja, capazes de fazê-lo alcançar os esperados degraus na escada do desenvolvimento.: i) atores privados são essenciais na promoção do desenvolvimento; ii) a importância do financiamento como meio de impulsionar o desenvolvimento; iii) a imprescindibilidade da garantia da aplicação dos meios e recursos financeiros necessários ao desenvolvimento.

A aplicação dos meios e recursos financeiros necessários ao desenvolvimento irá desaguar num maior nível de captação por parte dos atores sociais e na consequente maximização da capacidade de impulsionar grandes projetos empresariais transformadores da realidade social, tendo como resultado um ciclo virtuoso de mais emprego, mais renda e mais arrecadação tributária, capaz de gerar bem-estar social e qualidade de vida. O financiamento, portanto, deve ser entendido como um dos pressupostos do desenvolvimento com inclusão social.

Os decisivos papéis destinados à iniciativa privada na realização da materialidade da constituição, na busca dos objetivos fundamentais da República e no encontro da sociedade com o seu projeto de valores não excluem a atuação do Estado perante a ordem econômica e financeira. Muito pelo contrário, a diminuição de sua atuação empreendedora lhe impõe papel central na dinamização da ordem econômica e financeira. O Poder Público, portanto, tem importante função no estabelecimento de arranjos institucionais adequados à realidade nacional, que potencializem a aplicação dos meios e recursos financeiros necessários ao desenvolvimento, sendo sua incumbência prioritária assegurar o regular e eficiente funcionamento dos mercados.

A concretização dos objetivos da República, por sua complexidade, não depende apenas de aspectos jurídicos, mas também econômicos, financeiros, sociais, culturais. Somente a soma de todos estes fatores será capaz de romper as amarras que impedem a evolução e qualificação de níveis gerais de bem estar. De tal modo, necessário que o debate acadêmico em torno das questões relacionadas à promoção do desenvolvimento sugira caminhos para o encontro de soluções que nos permitam superar os complexos desafios na sua realização.

XX

Referências:

ARAÚJO PENNA, Estella de. Desenvolvimento Econômico e Mercado de Capitais – A Nova Lei das S.A. *Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, ano 4, nº 11, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O Estado e a Ordem Econômica. In: CLÉVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto (Org.). *Direito Constitucional: constituição financeira, econômica e social*. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 6, 2011.

BARROSO, Luis Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços. [on line]. *Redae – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, nº 14, maio/junho/julho de 2008, ISSN 1981-1861. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-14-maio-2008-luis%20roberto%20barroso.pdf>>. Acesso em 18 de dezembro de 2012.

- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. – 15ª ed., atual. – São Paulo: Malheiros, 2004.
- CHEVALLIER, Jacques. O Estado Pós-Moderno = L'État post-moderne / Jacques Chevallier; prefácio de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CLARK, Giovani. Política Econômica e Estado. [on line]. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100014&lng=em&nrm=iso>. Acesso em 19 de julho de 2012.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [on line]. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 23 de outubro de 2012.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 38ª ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.
- FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Direito econômico. São Paulo: MP Editora, 2006.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas – teoria e prática no Brasil. – 2ª ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica. 15ª ed., rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2012.
- GUEDES, Marco Aurélio Peri. Estado e ordem econômica e social: a experiência constitucional da República de Weimar e a Constituição Brasileira de 1934. – Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo G. G. Curso de Direito Constitucional. – 4ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2009.
- MOÇAMBIQUE. Constituição da República de Moçambique de 2004. Constituição da República de Moçambique. [on line]. Disponível em <<http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf>>. Acesso em 10 de dezembro de 2012.
- NAZAR, Nelson. Direito econômico. 2ª ed. rev., ampl. e atual. – Bauru, SP: EDIPRO, 2009.
- NUNES, Simone Lahorgue. Os fundamentos e os limites do poder regulamentar no âmbito do mercado financeiro. – Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI, p. 6952-6973. [on line]. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2012.

PETTER, Lafayette Josué. Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa de 1976. [*on line*]. Disponível em <<http://www.dre.pt/comum/html/legis/crp.html>>. Acesso em 10 de dezembro de 2012.

RAMOS, Gisela Gondin. Princípios jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia. – São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, A.L.M. A Ordem Constitucional Econômica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

TIMOR LESTE. Constituição da República Democrática de Timor Leste de 2002. [*on line*]. Disponível em <[http://www.timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2011/11/CRDTL-Anotada\)PORTAL1.pdf](http://www.timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2011/11/CRDTL-Anotada)PORTAL1.pdf)>. Acesso em 10 de dezembro de 2012.

VITAL MOREIRA. A Ordem Jurídica do Capitalismo. Coimbra: Centelha, 1973.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Brabosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

ZYSMAN, John. Governments, Markets and Growth: Financial Systems and Politics of Industrial Change.” (Fourth printing) - New York, EUA: Cornell Paperbacks, 1994.