

OS SIGNIFICADOS DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL

THE MEANINGS OF THE RIGHT TO DEVELOPMENT FROM THE CONSTITUTIONAL ECONOMIC ORDER

Reshad Tawfeiq 

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Professor Adjunto da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e Advogado.

E-mail: rtawfeiq@uepg.br

Resumo: O presente artigo tem por objetivo identificar as acepções fundamentais do direito ao desenvolvimento a partir da ordem econômica constitucional. A análise é realizada a partir da concepção de direito ao desenvolvimento consagrada nos ideais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) e da obra “A ordem econômica na Constituição de 1988”, de Eros Grau, referência essencial para o estudo do Direito Econômico no Brasil. O trabalho se justifica na medida em que o direito ao desenvolvimento assume concepções e conteúdos distintos em cada um dos Estados nacionais pelos quais é recepcionado, sendo que alguns países sequer o compreendem e o reconhecem enquanto um direito. No caso brasileiro, o direito ao desenvolvimento emerge também da ordem econômica inscrita na Constituição, que, segundo Eros Grau, representa um importante instrumento de transformação e aprimoramento do mundo e da economia real. Assim, de acordo com o autor de referência deste trabalho, tem-se que a constituição econômica brasileira de 1988 foi desenhada como modelo econômico de bem-estar. A ideia central do presente artigo é a de, portanto, identificar os sentidos fundamentais do direito ao desenvolvimento a partir da ordem econômica constitucional e da referida obra de Eros Grau, de modo que se possa compreender seus significados e seu conteúdo material. Metodologicamente, a presente pesquisa utiliza o método de abordagem dedutivo, partindo-se das premissas teóricas para verificar se e como as mesmas encontram respaldo na no texto constitucional e, com isto, cumprir o objetivo apresentado, sem perder de vistas a perspectiva crítica acerca do fenômeno estudado. Quanto às técnicas de pesquisa, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental. A contribuição oferece, pela análise, um referencial teórico para o estudo do direito ao desenvolvimento numa perspectiva mais ampla e sistemática, vez que pretende qualificar o direito ao desenvolvimento a partir de seus sentidos mais fundamentais extraídos da ordem econômica constitucional.

Palavras-chave: Direito; desenvolvimento; direito ao desenvolvimento; Constituição da República; ordem econômica.

Abstract: This article aims to identify the fundamental meanings of the right to development from the constitutional economic order. The analysis is based on the concept of the right to development enshrined in the ideals of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CR/88) and the work “The economic order in the 1988 Constitution”, by Eros Grau, an essential reference for the study of Economic Law in Brazil. The work is justified to the extent that the right to development assumes distinct conceptions and contents in each of the national states by which it is received, with some countries not even understanding and recognizing it

as a right. In the Brazilian case, the right to development also emerges from the economic order inscribed in the Constitution, which, according to Eros Grau, represents an important instrument for transforming and improving the world and the real economy. Thus, according to the reference author of this work, the Brazilian economic constitution of 1988 was designed as an economic model of welfare. The central idea of this paper is, therefore, to identify the fundamental meanings of the right to development from the constitutional economic order and the aforementioned work by Eros Grau, so that its meanings and material content can be understood. Methodologically, this research uses the deductive approach, starting from the theoretical premises to verify whether and how they are supported by the constitutional text and, thus, fulfill the objective presented, without losing sight of the critical perspective about the phenomenon studied. As for the research techniques, this is bibliographical and documental research. The contribution offers, through the analysis, a theoretical reference for the study of the right to development in a broader and more systematic perspective, since it intends to qualify the right to development from its most fundamental meanings extracted from the constitutional economic order.

Keywords: Law; development; right to development; Republic Constitution; economic order.

Sumário: Introdução. 1 Considerações preliminares sobre a ordem econômica. 2 Ainda de forma preliminar: a essencial distinção entre crescimento e desenvolvimento. 3 Os princípios da ordem econômica (mundo do dever-ser) a partir do artigo 170, *caput*, da Constituição de 1988. 4 Outros princípios condicionantes da ordem econômica (mundo do ser). Considerações finais. Referências.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo identificar as acepções fundamentais do direito ao desenvolvimento a partir da ordem econômica constitucional. A análise é realizada a partir da concepção de direito ao desenvolvimento consagrada nos ideais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) e da obra “A ordem econômica na Constituição de 1988”, de Eros Grau – referência essencial para o estudo do Direito Econômico no Brasil –, adepto da corrente normativista-dirigente.¹

O estudo se justifica na medida em que o direito ao desenvolvimento assume concepções e conteúdos distintos em cada um dos Estados nacionais pelos quais é recepcionado, sendo que alguns países sequer o compreendem e o reconhecem enquanto um direito, a exemplo dos Estados Unidos.

¹ Esta corrente “[...] advoga a tese segundo a qual a Teoria da Constituição Econômica representa o único modelo capaz de apresentar fundamentos justificadores das políticas econômicas e do processo de intervenção do Estado no domínio econômico” (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2020, p. 45).

No caso brasileiro, o direito ao desenvolvimento emerge também da ordem econômica inscrita na Constituição, que, segundo Eros Grau (2018), representa um importante instrumento de transformação e aprimoramento do mundo e da economia real. Assim, de acordo com o autor de referência deste trabalho, tem-se que a constituição econômica brasileira de 1988 foi desenhada como modelo econômico de bem-estar. Nesta particularidade, a ordem econômica constitucional possui caráter de plano global normativo orientador das políticas públicas (GRAU, 2018), constituindo, ao mesmo tempo, fundamento de legitimidade das políticas econômicas (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2020).

A ideia central do presente artigo é a de, portanto, identificar os sentidos fundamentais do direito ao desenvolvimento a partir da ordem econômica constitucional e da referida obra de Eros Grau, de modo que se possa compreender seus significados e seu conteúdo material.

Daí a importância do presente estudo, que está dividido em quatro seções:

Na primeira são apresentadas três considerações preliminares sobre a ordem econômica; na segunda discute-se a distinção essencial entre os conceitos de crescimento e desenvolvimento, fundamental para as conclusões que serão apresentadas; na terceira busca-se adentar a estes sentidos a partir da análise do art. 170, *caput*, da CR/88; por fim, na quarta seção, busca-se compreender o direito ao desenvolvimento a partir de outros princípios condicionantes da ordem econômica constitucional.

Metodologicamente, a presente pesquisa utiliza o método de abordagem dedutivo, partindo-se das premissas teóricas para verificar se e como as mesmas encontram respaldo no texto constitucional e, com isto, cumprir o objetivo apresentado, sem perder de vistas a perspectiva crítica acerca do fenômeno estudado. Quanto às técnicas de pesquisa, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental.

Ainda que se reconheça as delimitações da pesquisa, focada em certas categorias do direito ao desenvolvimento extraídas da Constituição da República de 1988, a contribuição oferece, pela análise, um referencial teórico para o estudo do direito ao desenvolvimento numa perspectiva mais ampla e sistemática, vez que pretende qualificar o direito ao desenvolvimento a partir de seus sentidos mais fundamentais extraídos da ordem econômica constitucional.

1 Considerações preliminares sobre a ordem econômica

Preliminarmente à análise dos sentidos relativos à ordem econômica expressos na Constituição da República de 1988, três considerações se mostram necessárias.

A primeira delas diz respeito à ambiguidade da expressão *ordem econômica*. Eros Grau (2018) chama a atenção para o fato de que, não obstante se oponha à *ordem jurídica* a *ordem econômica* – como propõe Max Weber² – esta tem sido utilizada para referir uma parcela da *ordem jurídica*, tomada como sistema de princípios e regras jurídicas. Destaca Eros Grau (2018), então, que existe uma evidente distinção entre a *ordem econômica* (mundo do ser, economia real) e *ordem econômica* (mundo do dever-ser, economia idealizada pela Constituição da República de 1988), dotada de caráter jurídico e não econômico.

No mesmo sentido, Washington Peluso Albino de Souza (2017, p. 399) – que no Brasil inaugura a interpretação da dogmática jurídico-econômica à luz da ordem jurídico-econômica constitucional – enxerga que a ideia de *desenvolvimento* deve ser avaliada em sua natureza de “fato social” (equivalente à ordem econômica do mundo do ser, da economia real, designada por Eros Grau), ao passo que o *direito do desenvolvimento*³ “trata das normas jurídicas destinadas a garantir aquelas conquistas, integrando-se na vida dos homens e das nações, pela sua inclusão no ordenamento jurídico, quer internacional, quer nacional” (SOUZA, 2017, p. 401), constituindo a ideia de *ideologia constitucionalmente adotada*, ou seja, categoria que

² Segundo Eros Grau (2018), Max Weber se refere à ordem jurídica como esfera ideal do dever-ser e ordem econômica como esfera dos acontecimentos reais.

³ A distinção entre direito *ao* desenvolvimento e direito *do* desenvolvimento diz respeito ao conteúdo: enquanto o primeiro trata dos direitos humanos na concepção das Nações Unidas, o segundo trata do conjunto de normas jurídicas, que é considerado um ramo do direito internacional ou até mesmo como método de investigação, que tem por característica principal eliminar as diferenças de desenvolvimento, tanto no plano interno como no internacional (PERRONE-MOISÉS, 1998). Autores como Robério Nunes dos Anjos Filho (2013) compreendem que o direito *ao* desenvolvimento teria por objeto o desenvolvimento da pessoa humana, enquanto o direito *do* desenvolvimento centraria foco no desenvolvimento dos Estados e onde se tutelariam os interesses da pessoa humana apenas de forma indireta. Sendo assim, a utilização de uma expressão ou outra varia a partir do enfoque que se pretende conferir a uma determinada discussão ou análise.

representa a ideologia positivada no texto constitucional, composta pelo conjunto de princípios e regras (plurais, pois ao mesmo tempo de natureza liberal e social) que integram o texto da Constituição da República de 1988.

Sendo assim, quando referir à *ordem econômica*, estar-se-á referindo à *ordem econômica do mundo do dever-ser* (Eros Grau) e da *ideologia constitucionalmente adotada* (Washington Peluso Albino de Souza). Esta *ordem econômica*, portanto, subordina a atividade econômica aos fins políticos do Estado, apresentando-se como o conjunto de princípios jurídicos de conformação do processo econômico a partir de uma visão macrojurídica, exposta por um texto constitucional que acolheu a ideia de *pluralismo produtivo* (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2020), conforme melhor se verificará mais adiante neste trabalho.

A *ordem econômica* a que refere este trabalho diz respeito, portanto, ao conjunto de normas (princípios e regras jurídicas) que define, institucionalmente, um determinado modo de produção e/ou atividade econômica: “assim, 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)” (GRAU, 2018, p. 68), o que levaria, segundo o autor, à transformação social:

A transformação que refiro se dá no instante em que as precedentes ordens econômicas (mundo do dever-ser) passam a instrumentar a implementação de políticas públicas. Vale dizer: no instante em que a ordem econômica – parcela da ordem jurídica –, já instalada no nível constitucional, passa a predicar o aprimoramento da ordem econômica (mundo do ser), visando à sua preservação (GRAU, 2018, p. 70).

Sendo assim, pode-se afirmar que aquilo que se coloca em contraposição à ordem econômica e financeira está, igualmente, em posição contrária à ordem jurídica,⁴ ou, com maior precisão, atos praticados contra a parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser) que ordena e conforma a ordem econômica real (GRAU, 2018).

De outra parte, Eros Grau (2018) também destaca que, salvo a Constituição de 1937, as demais Constituições brasileiras (incluindo a Constituição de 1988) acabaram por separar, inadvertidamente, a *ordem*

⁴ Tanto é que o do artigo 173, § 5º, da CR/88 estabelece que: “a lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular”.

econômica da ordem social, por mero modismo no uso do adjetivo *social*, de acordo com o referido autor.

Eros Grau defende que tal divisão, além de injustificada, conduz a ambiguidades, vez que “[...] toda ordem jurídica é social, na medida em que voltada à ordenação social” (GRAU, 2018, p. 67). Ademais, “[...] a alusão a uma *ordem econômica e social* ou a uma *ordem econômica* e a uma *ordem social* reproduz o equívoco semântico que supõe econômica a produção e social a repartição, equívoco que Geraldo Vidigal, apoiado em Marx, também aponta” (GRAU, 2018, p. 67).

No entanto, apesar de se reconhecer o equívoco desta separação, conforme aponta Eros Grau, o presente trabalho a adota para fins meramente didáticos, ou seja, para que se possa facilitar a tarefa de sistematização da busca e explicação dos significados relativos ao direito ao desenvolvimento a partir da perspectiva constitucional, muito embora esta divisão não reste tão clara em alguns pontos da análise, até mesmo porque, diante da unidade, verificar-se-á que os aspectos econômicos afetam os aspectos sociais e vice-versa, ou seja, recai-se na ambiguidade apontada por Eros Grau. Contudo, a divisão para fins meramente didáticos ainda apresenta relevantes vantagens que justificam a sua adoção no presente trabalho, por permitir uma melhor sistematização.

A segunda consideração preliminar apontada por Eros Grau (2018) traz também outra importante distinção, agora em relação às chamadas *Constituições estatutárias* e *Constituições diretivas ou programáticas*.

Ensina o referido autor que as *Constituições estatutárias* são aquelas que se satisfazem ao definir um estatuto de poder, concebendo-o como *instrumento de governo*, enunciadoras de competências e reguladoras de processos; de outro lado, por *Constituições diretivas ou programáticas* entende-se aquelas que “[...] não se bastam em conceber-se como mero ‘instrumento de governo’, mas, além disto, enunciam diretrizes, programas e fins a serem pelo Estado e pela sociedade realizados” (GRAU, 2018, p. 73-74).

A ordem econômica – ou *Constituição Econômica*,⁵ como refere Eros Grau a essa parcela da ordem jurídica constitucional, assim como faz

⁵ Duas ponderações devem ser realizadas sobre a expressão: uma de caráter histórico e outra de conteúdo. Quanto à primeira, Eros Grau (2018, p. 75) afirma que “A ideia de Constituição Econômica ganhou corpo na doutrina alemã a partir da consideração do quanto dispôs a

também Gilberto Bercovici (2005) – trazida pela Constituição diretiva ou programática compreende a enunciação dos fins da política econômica e postula, na sua conformação, a implementação de uma nova ordem econômica: “É no seio das Constituições diretivas que germinam as *novas* ordens econômicas (mundo do dever-ser), [...]” (GRAU, 2018, p. 74), ou seja, é por meio das Constituições diretivas que se opera a transformação do real para o ideal:

A diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX, e vai marcar o debate sobre a Constituição Econômica, é o fato de que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é “programática” – hoje diríamos “dirigente”. A Constituição Econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, quando cai a crença na harmonia preestabelecida do mercado. Ela quer uma nova ordem econômica; quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da auto-regulação do mercado (BERCOVICI, 2005, p. 33).

Por outro lado, por ser a Constituição da República de 1988 uma Constituição programática, no sentido de enunciar diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade, tem-se que:

A Constituição do Brasil de 1988 projeta um Estado desenvolvido e forte, o quanto necessário seja para que os fundamentos afirmados no seu art. 1º e os objetivos definitivos no seu art. 3º venham a ser plenamente realizados, garantindo-se tenha por fim, a ordem econômica, assegurar a todos existência digna (GRAU, 2018, p. 125).

O que importa, de toda forma, é a possibilidade de se encontrar, no bojo da Constituição da República de 1988, parâmetros conformadores da ordem econômica, conforme se passará a identificar e analisar, razão pela qual filia-se este trabalho à corrente normativista-dirigente.

A terceira e última consideração preliminar de Eros Grau vai no sentido de que a ordem econômica constitucional, assim como toda a ordem constitucional, não se apresenta como “[...] produto de imposições

Constituição de Weimar a respeito da *vida econômica*”; quanto à segunda, há um consenso na literatura no sentido de que, “A presença de temas econômicos, quer esparsos em artigos isolados por todo o texto das Constituições, quer localizadas em um de seus 'títulos' ou 'capítulos', vem sendo denominada 'Constituição Econômica'. Significa, portanto, que o assunto econômico assume sentido jurídico, ou se 'juridiciza', em grau constitucional” (SOUZA, 2007, p. 209).

circunstanciais ou meros caprichos dos constituintes, porém como resultado do confronto de posturas e texturas ideológicas e de interesses [...]” (GRAU, 2018, p. 188).

A ordem constitucional, portanto, resultou da correlação de forças entre os diversos segmentos da sociedade, cada qual carregando suas bandeiras e seus interesses para formar uma estrutura ideológica que se acomodou no texto constitucional (GRAU, 2018). Com isto, pretende-se rebater eventuais afirmações no sentido de que a ordem econômica constitucional seria resultado de meros caprichos dos constituintes para satisfação de suas predileções políticas/ideológicas, o que evidentemente não corresponde à verdade.

2 Ainda de forma preliminar: a essencial distinção entre crescimento e desenvolvimento

Ainda preliminarmente à investigação dos sentidos relativos à ordem econômica expressos na Constituição da República de 1988, mostra-se imprescindível para análise que se pretende desenvolver ao longo das próximas seções deste trabalho a distinção entre os conceitos de *crescimento econômico* (modernizante) e *desenvolvimento*.

Destaca-se, desde logo, que a ideia de crescimento é tida pela literatura como mais restrita e ligada, essencial e basicamente, à dimensão econômica, daí porque também conhecida como *crescimento econômico*.

A dimensão mais restrita se explica pela limitada capacidade deste conceito de atender a mudanças meramente endógenas na economia, suscitando o incremento do produto *per capita*, embora incapaz de contribuir na superação dos diversos desafios que se apresentam no tecido social – posto que alheio ao problema da distribuição⁶ e aos fins econômicos previstos na Constituição da República de 1988, conforme se demonstrará mais adiante – e, até mesmo, de contribuir no processo de mudanças

⁶ Sobre este ponto, Marcelo Tobias da Silva Azevedo e Giovani Clark (2019) já haviam advertido que o crescimento modernizante foi incapaz desconcentrar a riqueza produzida e preservar os bens da natureza.

estruturais da própria economia real. Importantes autores como Marcelo Tobias da Silva Azevedo e Giovani Clark ratificam este pensamento:

O crescimento não foi acompanhado da eliminação da pobreza extrema ou da ruptura de uma situação de desigualdade significativa entre as classes sociais, além de acarretar destruição dos bens da natureza. Em outras palavras, o crescimento econômico não foi suficiente para romper o desequilíbrio estrutural nas nações de industrialização retardada, hoje periféricas e semiperiféricas, ou seja, foi apenas modernizante (AZEVEDO; CLARK, 2019, p. 74).

Do ponto de vista conceitual, Fábio Nusdeo (2015) sintetiza este pensamento ao observar que o *crescimento* se caracteriza com o incremento da renda e do PIB sem que se tenha uma mudança estrutural e significativa numa dada economia, representando crescimento transitório e de caráter não sustentável do ponto de vista econômico.

Assim, o mero crescimento culminaria na ausência de mudanças estruturais perceptíveis ou relevantes, ainda que com impacto positivo no produto *per capita*. A ausência de mudanças estruturais na economia e na sociedade se configura, portanto, como elemento central a caracterizar o conceito de *crescimento*.

Já o desenvolvimento, *a contrario sensu*, caracteriza-se pela ocorrência de mudanças estruturais e qualitativas numa dada economia e sociedade; Bresser-Pereira bem explica que “o desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo” (BRESSER-PEREIRA, 1983, p. 21).

Logo, não se pode caracterizar o processo de crescimento do PIB, a modernização ou industrialização como processos de *desenvolvimento*, a exemplo, na década de 1970 no Brasil, dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I, II e III PNDs), que “[...] representaram um esforço de promoção do crescimento econômico ou modernização por parte do governo militar” (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2020, p. 88).

Para ser mais preciso, pode-se dizer que tal caracterização não deve ser feita de forma automática e peremptória, antes de se levar em conta o impacto positivo nas estruturas produtivas e sociais e que seja autossustentável do ponto de vista econômico.

Neste sentido também Bercovici (2005), quando afirma que no caso de *crescimento econômico* desacompanhado das transformações na estrutura, ou seja, das efetivas melhorias nas condições de vida da população, não há como se configurar a ideia de *desenvolvimento*, mas de mera modernização (ou crescimento modernizante). Com ela, de acordo com Bercovici (2005, p. 53), “[...] mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada”.

Pode-se concluir, portanto, que o *crescimento econômico* se apresenta como conceito insuficiente para dar vida às potencialidades emancipatórias previstas pela Constituição Econômica e dirigente de 1988, conforme se verificará nas próximas seções deste trabalho.

3 Os princípios da ordem econômica (mundo do dever-ser) a partir do artigo 170, *caput*, da Constituição de 1988

Segundo Eros Grau (2018), uma das características da Constituição de 1988 está em que ela é marcadamente *principiológica*, no sentido de que dispõe não apenas *regras*, mas também *princípios*. Sustenta o autor que a particularidade mais marcante da Constituição de 1988 é o fato dela se constituir como um *estatuto jurídico do político*, utilizando a expressão de Canotilho, o que remete à questão da ponderação de valores políticos, e o que suscita a necessidade de se observar tais valores justamente a partir dos princípios constitucionais:

Como, no entanto, esses “valores” penetram o nível do jurídico, na Constituição, quando contemplados em princípios – seja em *princípios explícitos*, seja em *princípios implícitos* - desde logo se antevê a necessidade de tomarmos, tais princípios, como conformadores da interpretação das regras constitucionais (GRAU, 2018, p. 158).

A partir disto, tem-se que o modelo adotado pelo autor para subsidiar a interpretação da ordem econômica na Constituição da República de 1988 é fundamentalmente informado e conformado pela ponderação dos

princípios jurídicos explícitos e implícitos no texto constitucional.⁷ Trata-se, portanto, de uma interpretação lógico-sistemática, ou seja, na qual a norma é concebida como parte de um sistema: “é que cada Direito não é mero agregado de normas, porém um conjunto dotado de unidade e coerência – unidade e coerência que repousam precisamente sobre os seus (dele = de um determinado Direito) princípios” (GRAU, 2018, p. 161).

A Constituição de 1988, de inquestionável caráter dirigente, assume e enuncia um conjunto de diretrizes e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade, de modo que a Constituição confere um caráter de *plano global normativo* e seu artigo 170 prospera, evidentemente, no sentido de pretender implantar uma *nova* ordem econômica (GRAU, 2018).

Sendo assim, a partir desta premissa interpretativa, parte-se para a análise do *caput* do artigo 170 da CR/88, que inaugura o Título VII (da ordem econômica e financeira), e estabelece que “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: [...]”.

De início, levando em consideração a distinção entre a ordem jurídica (mundo do dever-ser) e a ordem econômica (mundo do ser), Eros Grau sugere que tal dispositivo constitucional deve ser lido no sentido de que as relações econômicas, ou as atividades econômicas (mundo do ser) “[...] *deverão ser (estar)* fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim delas, relações econômicas ou atividade econômica) assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social [...]” (GRAU, 2018, p. 64), e observados os demais princípios elencados pelos incisos do artigo 170, que serão objeto de análise na próxima seção.

Trata-se, nitidamente, de um dever de adequação da *ordem econômica do mundo do ser* à *ordem econômica do mundo do dever-ser*,⁸ com importantíssimas consequências:

⁷ Afirma Eros Grau (2018, p. 160), que “a opção por uma *interpretação principiológica*, mais a premissa de que a Constituição deve ser sempre interpretada como um todo, não conduzem, entretanto, a uma adesão nem ao método científico-espiritual (= método valorativo, sociólogo), nem a uma *jurisprudência de valores*”.

⁸ “O Direito não descreve situações ou fatos senão para a eles atribuir consequências jurídicas. Por isso o texto do art. 170 não afirma que a ordem econômica *está* fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e *tem* por fim assegurar a todos existência digna, conforme

A perfeita compreensão dessa obviedade é essencial, na medida em que informará a plena compreensão de que qualquer prática econômica (*mundo do ser*) incompatível com a valorização do trabalho humano e com a livre iniciativa, ou que conflite com a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social, será adversa à ordem constitucional. Será pois, *institucionalmente inconstitucional*. Desde a compreensão desse aspecto poderão ser constituídos novos padrões não somente de controle de constitucionalidade, mas, em especial, novos e mais sólidos espaços de constitucionalidade. A amplitude dos preceitos constitucionais abrange não apenas normas jurídicas, mas também condutas. Daí por que desejo afirmar, vigorosamente, serem constitucionalmente inadmissíveis não somente normas com ele incompatíveis, mas ainda quaisquer condutas adversas ao dispositivo no art. 170 da Constituição (GRAU, 2018, p. 191).

Em sentido semelhante, mas ao tratar de forma específica da política industrial, Calixto Salomão Filho, citado por Carla Abrantkoski Rister (2007), afirma que os princípios previstos pelo artigo 170 da Constituição de 1988 se constituem todos como *limites absolutos* para qualquer política industrial.

Necessário que se compreenda, portanto, quais seriam exatamente essas acepções que decorrem da ordem econômica constitucional (mundo do dever-ser), vez que o aspecto econômico se encontra diretamente relacionado com o direito ao desenvolvimento, que pressupõe, entre outras coisas, o desenvolvimento econômico.

Neste sentido, as acepções da ordem econômica constitucional marcariam exatamente as acepções econômicas do direito ao desenvolvimento presentes na Constituição da República de 1988, razão pela qual se mostra necessária a investigação.

De início, ao interpretar o *caput* do artigo 170 da CR/88, José Afonso da Silva (2010) esclarece que, em relação ao fundamento e natureza da ordem econômica instituída pela Constituição da República de 1988, trata-se, em primeiro lugar, de dizer que a Constituição consagrou uma economia de mercado, de natureza capitalista, porque a *iniciativa privada* é princípio básico da ordem capitalista.

os ditames da justiça social, senão que ela *deve estar* vale dizer, *tem de necessariamente estar* – fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e *deve ter* – vale dizer, *tem de necessariamente ter* – por fim a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (GRAU, 2018, p. 190-191).

Em segundo lugar, significa que, “[...] embora capitalista, a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado” (SILVA, 2010, p. 788), bem como que “conquanto se trate de declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado, na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho” (SILVA, 2010, p. 789), vez que, ao lado da iniciativa privada, estes princípios se constituem não só como fundamentos da ordem econômica, mas também da própria República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. IV, CR/88), conforme já assinalado.

José Afonso da Silva (2010) compreende que a Constituição capitalista, não obstante, abre caminho para as transformações da sociedade com base nos instrumentos e mecanismos sociais e populares que consagrou; além disto, o referido autor também compreende que a liberdade de iniciativa econômica seria legítima tão somente quando exercida no interesse da justiça social: “isso significa que a *livre iniciativa* não é tomada, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, como expressão individualista, mas sim no quanto expressa de socialmente valioso” (GRAU, 2018, p. 196), ou seja, não se pode tomar o sentido da *livre iniciativa* na Constituição como síntese do princípio básico do liberalismo econômico ou da liberdade de desenvolvimento da empresa, tão somente.

Vale dizer, nas palavras de Eros Grau (2018, p. 198), que “não se pode visualizar no princípio tão somente uma afirmação do capitalismo”, já que condicionada a diversos outros princípios de ordem social.⁹ Assim, compreende o autor que o conteúdo da *livre iniciativa* é bem mais amplo e que parece estar vinculado não apenas à empresa, mas também ao trabalho: “é que a livre iniciativa é um modo de expressão do trabalho e, por isso mesmo, corolária da valorização do trabalho, do trabalho livre – como

⁹ Em relação ao sentido da *livre iniciativa* na ordem econômica constitucional, Eros Grau (2018, p. 201) esclarece que: “[...] o caráter liberal da ordem econômica na Constituição de 1988 tem relevância normativa menor. Pois é certo que postulação primária da liberdade de iniciativa econômica, como acima mencionei, é a garantia da liberdade: liberdade de iniciativa econômica é liberdade pública precisamente ao expressar *não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei*. O que esse preceito pretende introduzir no plano constitucional é tão somente a sujeição ao *princípio da legalidade em termos absolutos* – e não, meramente, ao *princípio da legalidade em termos relativos* (art. 5º, II) – da imposição, pelo Estado, de autorização para o exercício de qualquer atividade econômica. Em nada, pois fortalece ou robustece o princípio da *livre iniciativa* em sua feição de *liberdade de iniciativa econômica*”, e conclui que “a Constituição, ao contemplar a *livre iniciativa*, a ela só opõe, ainda que não a exclua, a ‘iniciativa do Estado’; não a privilegia, assim, como bem pertinente apenas à empresa” (GRAU, 2018, p. 201).

observa Miguel Reale Júnior – em uma sociedade livre e pluralista” (GRAU, 2018, p. 201). Tal sentido explicaria, portanto, a dupla previsão dos princípios na ordem constitucional:

Daí por que o art. 1º, IV, do texto constitucional – de um lado – enuncia como fundamento da República Federativa do Brasil o *valor social* e não as virtualidades individuais da livre iniciativa e – de outro – o seu art. 170, *caput*, coloca lado a lado *trabalho humano* e *livre iniciativa*, curando contudo no sentido de que o primeiro seja valorizado (GRAU, 2018, p. 201).

No mesmo sentido estão Giovanni Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento (2020) quando reconhecem na Constituição Econômica de 1988 a ideia de *pluralismo produtivo*:

[...] a forma produtiva capitalista não foi a única admitida pela nossa Constituição Econômica de 1988, mas é apenas uma delas. Ademais, de acordo com a nossa interpretação, outros modos de produção (pluralismo) podem e devem ser implementados, incentivados e mantidos, convivendo harmonicamente, a fim de implementar na realidade nacional - injusta e perversa - os desejos e os valores da nossa Constituição, dentre eles: bem-estar social e desenvolvimento.

Por outro lado, se a ordem econômica deve ser dinamizada em vista da promoção da existência digna de que todos devem gozar, afere-se que a *dignidade da pessoa humana* comparece na Constituição de 1988 como princípio político constitucional conformador (art. 1º, inc. IV) e no art. 170, como princípio constitucional impositivo (de acordo com Canotilho) ou diretriz (de acordo com Dworkin), ou, ainda, como *norma-objetivo*, conforme assinala Eros Grau (2018).

O que resta evidente, contudo, é que a ordem econômica, assim como o desenvolvimento econômico, não são um fim em si mesmo, mas um meio para se atingir os preceitos da ordem e do desenvolvimento social.

Segundo Eros Grau (2018), ademais, nesta segunda consagração constitucional, a *dignidade da pessoa humana* assume a maior relevância, porque compromete todo o exercício da atividade econômica em sentido amplo, ou seja, tanto o setor público quanto o privado: “logo, o exercício de qualquer parcela da atividade econômica de modo não adequado àquela promoção expressará violação do princípio duplamente contemplado na Constituição” (GRAU, 2018, p. 193). Sobre este ponto, José Joaquim Gomes Canotilho (1984, p. 70) assevera que:

Concebida como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais, o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer ideia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido de dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invoca-la para construir uma “teoria do núcleo da personalidade” individual, ignorando-a quando se trate de direitos econômicos, sociais e culturais.

Ou seja, verifica-se que a dignidade da pessoa humana não pode restar vista apenas numa dimensão meramente individualista, senão que deve ser incorporada, também, a dimensão social relativa aos direitos.

Outro princípio que se encontra duplamente consagrado é o do *valor social do trabalho*, que inicialmente surge com fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º), e posteriormente também aparece como fundamento da ordem econômica, que, de acordo com o art. 170, deve estar fundada na *valorização do trabalho humano*. Trata-se, certamente, de princípio político constitucionalmente conformador.

Disto resulta que *valorizar o trabalho humano* e tomar como fundamento o *valor social do trabalho* importa em conferir ao trabalho e seus agentes (os trabalhadores) tratamento peculiar,¹⁰ não meramente filantrópico, mas politicamente racional (GRAU, 2018).

Sendo assim, *valorização do trabalho humano* e reconhecimento do *valor social do trabalho* consubstanciam cláusulas principiológicas que portam em si evidentes potencialidades transformadoras, pois expressam a prevalência dos valores do trabalho na conformação da ordem econômica,¹¹

¹⁰ “Titulares de capital e de trabalho são movidos por interesses distintos, ainda que se o negue ou se pretenda enunciá-los como convergentes. Daí por que o capitalismo moderno, renovado, pretende a conciliação e composição entre ambos. Essa pretensão é instrumentalizada através do exercício, pelo Estado – pelo Estado, note-se –, de uma série de funções [...]. A evolução do Estado *gendarme*, garantidor da paz, até o Estado do bem-estar keinesiano, capaz de administrar e distribuir os recursos da sociedade de forma a contribuir para a realização e a garantia das noções prevalentes de *justiça*, assim como de seus pré-requisitos evidentes, tais como o crescimento econômico, demarca o trajeto trilhado nessa busca” (GRAU, 2018, p. 194-195).

¹¹ Prevalência justamente no sentido de prioridade sobre os demais valores da economia de mercado. Miguel Reale Júnior, citado por Eros Grau (2018, p. 196), lembra que: “[...] quando submetido ao Plenário da Constituinte o Projeto de Constituição A, o Projeto alternativo, apresentado pelo grupo de constituintes que ficou conhecido pelo nome de “Centrão”, fazia, no texto do art. 199 – atual art. 170 –, anteceder a livre iniciativa à valorização do trabalho humano. A proposta não foi acolhida, mantendo-se, no texto, inicial referência à valorização do trabalho humano”. De toda forma, o mais importante é a circunstância de que a Constituição consagra a

e poderão, se induzidos pela força do regime político, reproduzir em atos efetivos as suas potencialidades transformadoras (GRAU, 2018), ou seja, podem se constituir no fio condutor da mudança na direção da ordem econômica ideal.

Destaca Carla Rister (2007) que a concretização de tal princípio pode ocorrer de várias formas, mas em especial pela fiel observância das normas consagradas dos direitos sociais dos trabalhadores, conforme estatuídas no artigo 7º da Constituição de 1988. Por fim, conforme se verificou, tem-se que a ordem econômica (mundo do ser) deve ter por finalidade assegurar a todos existência digna *conforme os ditames da justiça social* (art. 170 da CR/88). Resta, pois, analisar as acepções mais precisas desta expressão.

Afere-se que o princípio da *justiça social*, ao mesmo tempo em que conforma a concepção de existência digna cuja realização é o fim da ordem econômica, compõe também um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. III, CR/88).

Contudo, é importante que se esclareça que:

Justiça social é conceito cujo termo é indeterminado (note-se que “conceitos indeterminados”, não os há), contingencial. Do que seja *justiça social* temos a ideia, que fatalmente, no entanto, sofreria reduções – e ampliações – nesta e naquela consciência, quando enunciada em qualificações verbais. É que *justiça social* é expressão que, no contexto constitucional, não designa meramente uma *espécie* de justiça, porém um seu *dado ideológico* (GRAU, 2018, p. 222).

E a partir disto, sustenta Eros Grau (2018) que a *justiça social* quer significar, inicialmente, a superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. No mesmo sentido, mas aprofundando a análise, José Afonso da Silva afirma que:

Um regime de justiça social será aquele em que cada um deve poder dispor dos meios materiais para viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política. Não aceita as profundas desigualdades, a pobreza absoluta e a miséria. O reconhecimento dos direitos sociais, como instrumentos de tutela dos menos favorecidos, não teve, até aqui, a eficácia necessária para reequilibrar a posição de inferioridade que lhes impede o efetivo exercício das liberdades garantidas (SILVA, 2010, p. 789-790).

valorização do trabalho humano e não a valorização de ambos ou apenas o da livre iniciativa (GRAU, 2018).

Ainda, Inês Virgínia Prado Soares (2010, p. 473) apontou com perspicácia que “a projeção dos resultados das atuações que objetivam o desenvolvimento deve ser também analisada e discutida na perspectiva da comunidade e não somente numa quantificação do ganho econômico para setores específicos”.

Evidente, portanto – a partir da menção aos princípios que condicionam toda e qualquer atividade econômica¹² a ser desenvolvida no país –, que a Constituição da República de 1988 refutou por completo a ideia de busca pelo simples *crescimento econômico* enquanto objetivo e idealizou a noção de *desenvolvimento*, o que se afere pela tutela constitucional de dimensões que estão para além do aspecto meramente econômico ou da busca de resultados econômicos sem qualquer preocupação com outros aspectos da vida.

4 Outros princípios condicionantes da ordem econômica (mundo do ser)

Além de mencionar que a ordem econômica (mundo do ser) deve estar fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim garantir a todos uma vida dignidade conforme os ditames da justiça social, a parte final do *caput* do artigo 170 ainda menciona que outros princípios também devem ser observados, a saber: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42/2003); 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 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6/1995).

O primeiro dos princípios a ser aqui analisado é o da *soberania nacional*. Trata-se de princípio constitucional impositivo que, além de se caracterizar como fundamento da República (soberania política), nesta

¹² Toma-se aqui a noção de atividade econômica em sentido amplo, incluindo os serviços públicos e a atividade econômica em sentido estrito, que é a atividade dos agentes privados.

segunda disposição é visto enquanto *soberania econômica*: “a afirmação da *soberania nacional econômica* não supõe o isolamento econômico – e da sociedade – e a ruptura de nossa situação de dependência em relação às sociedades desenvolvidas” (GRAU, 2018, p. 223).

Ao afirmar a *soberania econômica nacional* como meio para a realização do fim de assegurar a todos existência digna, parece necessário um programa de políticas públicas voltadas não ao isolamento econômico, mas em especial para viabilizar a participação da sociedade brasileira no mercado internacional em condições de igualdade (GRAU, 2018).

Vale dizer que, a partir deste princípio, cabe ao Estado brasileiro desenvolver políticas voltadas principalmente à diversificação de sua economia, ao investimento no desenvolvimento de novas tecnologias, ao fomento na busca de parcerias internacionais, enfim, tudo aquilo que for possível para a superação da dependência econômica e para participação na economia global em termos de maior igualdade e menor submissão.

Para José Afonso da Silva (2010), a ordem econômica constitucional (mundo do dever-ser) impõe à ordem econômica do mundo do ser, ainda de natureza periférica, a tarefa de empreender a ruptura de sua dependência em relação aos centros capitalistas desenvolvidos, sendo esta uma tarefa que a Constituinte, em última análise, teria confiado à burguesia nacional, na medida em que constitucionalizou uma ordem econômica de base capitalista, porém, quis que se formasse um capitalismo nacional autônomo, isto é, não dependente.

Com isso, segundo Rister (2007), a Constituição de 1988 teria criado as condições jurídicas fundamentais para a adoção do *desenvolvimento autocentrado, nacional e popular*, que, não sendo sinônimo de isolamento, possibilitaria marchar para um sistema econômico mais desenvolvido, em que a burguesia local e seu Estado tenham o domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais e, enfim, da tecnologia. Entretanto, a autora reconhece também que:

Romper totalmente com essa dependência, que já é crônica e vem de longa data, revela-se nos uma tarefa quase impossível, eis que pressuporia uma autossuficiência que praticamente nenhum país possui na atualidade. Tampouco é possível no panorama atual, como aduzido, o isolamento. O que se afigura factível e imperativo é buscar minimizar essa dependência, por meio de um projeto próprio de desenvolvimento,

considerada a realidade nacional, eis que, nessa matéria, não é adequada a importação de soluções preestabelecidas ou preconcebidas segundo a realidade de outros países (RISTER, 2007, p. 283).

Veja-se, portanto, que se afigura imperativa a *busca de alternativas* no sentido de minimizar a dependência histórica da economia brasileira e rumar para a independência ou soberania nacional econômica. A superação desta dependência histórica se mostra um dos intuitos da ordem econômica prevista pela Constituição de 1988, que “[...] não autoriza a postura passiva do país como objeto de tal processo, mas sim atribui a ele a condição de sujeito de seu próprio processo de desenvolvimento, cujo destinatário último é o seu povo” (RISTER, 2007, p. 285).

E tais alternativas estariam estampadas justamente no desenvolvimento de uma economia nacional mais consciente de suas relações, que por suposto deveriam ser mais diversificadas (tanto em relação à produção quanto aos países com os quais se estabelece relação), bem como no domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais e, enfim, da tecnologia, conforme já se mencionou.

Também em relação à soberania econômica, dispõe o artigo 172 da Constituição de 1988 que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

Segundo Rister (2007), trata-se de um mecanismo que visa conter o investimento estrangeiro meramente especulativo e que não colabora para o desenvolvimento nacional.

Sendo assim, o incentivo aos reinvestimentos se mostra ponto essencial, na medida em que se apresenta como parte do processo de fomento ao desenvolvimento nacional. Seu objetivo é fazer com que os lucros gerados pelos investimentos de capital estrangeiro possam ser reinvestidos na economia brasileira e não simplesmente remetidos para a origem, sem qualquer afetação qualitativa na economia nacional. A partir deste mecanismo de reinvestimento, fortalecem-se e solidificam-se os processos de desenvolvimento que se operam no território nacional, de modo que se possa cumprir melhor com os objetivos da República e da ordem econômica constitucional.

Por outro lado, os incisos II e III do artigo 170 da CR/88 preveem os princípios da *propriedade privada* e da *função social da propriedade*, que merecem análise em conjunto, porque intimamente relacionados.

Importante salientar que, do ponto de vista lógico, a *função social da propriedade* pressupõe necessariamente a *propriedade privada*¹³ (GRAU, 2018), ao passo que a *propriedade privada*, do ponto de vista jurídico constitucional, exige necessariamente o respeito à *função social da propriedade*.

A propriedade dotada de *função social* é aquela justificada pelos seus fins, seus serviços, sua função. Não exerce esta função, por exemplo, a propriedade detida meramente para fins de especulação ou acumulação, sem destinação ao uso a que se destina (GRAU, 2018). Assim, explica Eros Grau (2018) que o mais relevante a se enfatizar é o fato de que o princípio da *função social da propriedade* impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de *exercê-lo em benefício de outrem* e não, apenas, de *não o exercer* em prejuízo de outrem.

Há uma importante mudança de paradigma, vez que a propriedade é vista, então, numa perspectiva comunitária e não mais meramente individualista. Para Eros Grau (2018), ainda, a consagração do *princípio da função social da propriedade* em si, tomada isoladamente, pouco significa além de possibilitar uma aspiração autenticamente capitalista, a de preservação da propriedade privada dos bens de produção:

No mais, quanto à inclusão do princípio da garantia da *propriedade privada dos bens de produção* entre os princípios de ordem econômica, tem o condão de não apenas afetá-los pela *função social* – conúbio entre os incisos II e III do art. 170 – mas, além disso, de subordinar o exercício dessa propriedade aos ditames da justiça social e de transformar esse mesmo exercício em instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna (GRAU, 2018, p. 244).

Sua maior importância recairá, portanto, na concreção das regras do *caput* do artigo 184 da Constituição da República de 1988,¹⁴ que trata da reforma agrária.

¹³ “Não obstante, embora a afirmação da *função social da propriedade* compreenda, prévia – porém não declarada, explicitamente – afirmação da *propriedade privada*, umas tantas vezes a primeira afirmação foi e permanece sendo, tida como ‘revolucionária’” (GRAU, 2018, p. 230).

¹⁴ Dispõe o *caput* do artigo 184 da Constituição da República de 1988 que “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja

Por outro lado, da mesma forma como se interpretou o princípio da livre iniciativa, previsto no *caput* do artigo 170 da Constituição de 1988, o princípio da *livre concorrência* (art. 170, inc. IV, CR/88) também se apresenta legítimo tão somente quando exercido no interesse da justiça social, não se permitindo tomar o sentido da *livre concorrência* na Constituição como síntese do princípio básico do liberalismo econômico ou da liberdade de desenvolvimento da empresa, tão somente.

Nas palavras de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, citado por Eros Grau (2018, p. 205), a *livre concorrência* prenunciada pelo art. 170, inc. IV, da CR/88 desdobra da liberdade de concorrência:

A livre concorrência de que fala a atual Constituição como um dos princípios da ordem econômica (art. 170, IV) não é a do mercado concorrencial oitocentista de estrutura atomística e fluida, isto é, exigência estrita de pluralidade de agentes e influência isolada e dominadora de um ou uns sobre outros. Trata-se, modernamente, de um processo comportamental competitivo que admite gradações tanto de pluralidade quanto de fluidez. E este elemento comportamental – a competitividade – que define a livre concorrência. A competitividade exige, por sua vez, descentralização de coordenação com base na formação dos preços, o que supõe livre iniciativa e apropriação privada dos bens de produção. Nesse sentido, a livre concorrência é forma de tutela do consumidor, na medida em que competitividade induz a uma distribuição de recursos a mais baixo preço. De um ponto de vista político, a livre concorrência é garantia de oportunidades iguais a todos os agentes, ou seja, é uma forma de desconcentração de poder. Por fim, de um ângulo social, a competitividade deve gerar extratos intermediários entre grandes e pequenos agentes econômicos, como garantia de uma sociedade mais equilibrada.

O princípio da *livre concorrência* se relaciona, portanto, com a melhor distribuição das oportunidades, permitindo o acesso e participação de agentes de todos os extratos e, conseqüentemente, a desconcentração do poder econômico, melhor distribuição de recursos a preços mais baixos e/ou de melhor qualidade, em benefício dos consumidores. A ordem econômica constitucional (mundo do dever ser) exige, portanto, a *livre concorrência* nas atividades econômicas.

Ademais, ao se falar em consumidor, afere-se que o inciso V do artigo 170 da Constituição de 1988 dispõe também que a ordem econômica deve

cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”.

observar a *defesa do consumidor*, o que não parece ser natural quando se parte do pressuposto da economia capitalista, razão pela qual o princípio reclama promoção mediante implementação específica de normatividade e de medidas dotadas de caráter interventivo (GRAU, 2018).

Quanto aos princípios da *defesa do meio ambiente* (art. 170, inc. VI, CR/88) e da *redução das desigualdades regionais e sociais* (art. 170, inc. VII, CR/88), consigna-se que se tratam de princípios conformadores de toda e qualquer atividade econômica, bem como que a redução das desigualdades regionais e sociais condiz com a justiça social a ser almejada pela República e com as modernas concepções de desenvolvimento, que não se restringe ao campo econômico, abarcando, sobretudo, a dimensão social (RISTER, 2007).

Em relação ao princípio da *busca do pleno emprego*¹⁵ (art. 170, inc. VIII, CR/88), destaca Eros Grau (2018, p. 250) que este se consubstancia, ainda que indiretamente, em “[...] uma garantia para o trabalhador, na medida em que está coligado ao princípio da *valorização do trabalho humano* e reflete efeitos em relação ao *direito social ao trabalho* (art. 6º, *caput*)”.

Por fim, quanto ao princípio que determina o *tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País* (art. 170, inc. IX, CR/88), tem-se que este representa um preceito mais específico, mas intimamente relacionado à *livre concorrência*, no sentido de que se relaciona com a melhor distribuição das oportunidades¹⁶ (permitindo o acesso e participação de agentes de todos os extratos), e conseqüentemente a desconcentração do poder econômico, melhor distribuição de recursos a preços mais baixos e/ou de melhor qualidade, em benefício dos consumidores.

Considerações finais

¹⁵ Segundo Paulo Sandroni, citado por Rister (2007, p. 279), “o pleno emprego consiste numa situação em que a demanda de trabalho é igual ou inferior à oferta. Isso significa que todos os que desejarem vender sua força de trabalho pelo salário corrente terão condições de obter um emprego”.

¹⁶ Carla Rister (2007, p. 301) afirma que tal princípio “[...] consiste em desdobraimento do princípio da igualdade, na medida em que tem por escopo incentivar a participação das empresas de pequeno porte no mercado”.

O presente artigo teve por objetivo identificar as acepções fundamentais do direito ao desenvolvimento a partir da ordem econômica constitucional. A análise foi realizada a partir da concepção de direito ao desenvolvimento consagrada nos ideais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) e da obra “A ordem econômica na Constituição de 1988”, de Eros Grau, que representa ponto essencial para o estudo do Direito Econômico no Brasil.

Buscou-se cumprir referido objetivo a partir da análise aprofundada do art. 170, *caput*, da CR/88, bem como a partir de outros princípios condicionantes da ordem econômica.

Da literatura que trata do tema e da interpretação do texto constitucional foi possível verificar, inicialmente, que os princípios previstos no artigo 170 da Constituição de 1988 se constituem como limites absolutos das políticas públicas e da atividade econômica privada.

Foi necessário compreender, portanto, quais seriam exatamente essas acepções que decorrem da ordem econômica constitucional (mundo do dever-ser), vez que o aspecto econômico se encontra diretamente relacionado com o direito ao desenvolvimento, que pressupõe, entre outras coisas, o desenvolvimento econômico.

Neste sentido, verificou-se inicialmente que, para se atingir o verdadeiro desenvolvimento econômico e, logo, o direito ao desenvolvimento, não se pode tomar o sentido da *livre iniciativa* na Constituição como síntese do princípio básico do liberalismo econômico ou da liberdade de desenvolvimento da empresa, tão somente, devendo-se vincular este princípio não apenas à empresa, mas também ao trabalho e sua valorização social, sobretudo porque a Constituição Econômica de 1988 acolheu a ideia de *pluralismo produtivo*.

Emerge também da ordem econômica constitucional o dever de respeito à *dignidade da pessoa humana*, evidência de que o desenvolvimento econômico não se constitui num fim em si mesmo, mas um meio para se atingir os preceitos da ordem e do desenvolvimento social.

O direito ao desenvolvimento a partir da ordem econômica constitucional pressupõe, igualmente, respeito *valorização do trabalho humano* e reconhecimento do *valor social do trabalho*, o que pode ser

concretizado a partir da fiel observância das normas consagradoras dos direitos sociais dos trabalhadores.

Verificou-se que a ordem econômica constitucional, da mesma forma, afirmou a *soberania econômica nacional* como meio para a realização do fim de assegurar a todos existência digna, impondo à ordem econômica do mundo do ser, ainda de natureza periférica, a tarefa de empreender a ruptura de sua dependência em relação aos centros capitalistas desenvolvidos.

Por fim, identificou-se como condição imposta pela ordem econômica constitucional o pleno respeito ao princípio da *função social da propriedade*, da *livre concorrência*, que também se apresenta legítimo tão somente quando exercido no interesse da justiça social, bem como aos princípios da *defesa do meio ambiente*, da *redução das desigualdades regionais e sociais* e da *busca do pleno emprego*.

Ao assegurar tais princípios como condicionantes da atividade econômica e horizontes para implementação de políticas públicas, a ordem econômica constitucional expressa as acepções fundamentais do direito ao desenvolvimento, garantindo a necessidade de um desenvolvimento econômico justo e incluyente.

Denota-se que a Constituição da República de 1988 desejou, portanto, um desenvolvimento que possibilite a obtenção de bons níveis e resultados econômicos, mas determinando que tais resultados possam beneficiar a todos os seres humanos com mais do que apenas um bem-viver suficiente e decente.

Por este motivo, então, que a partir da análise destes sentidos fundamentais do direito ao desenvolvimento se mostra plenamente possível repensar a ampliação da plataforma de direitos fundamentais à luz do ideal constitucional de um desenvolvimento que possa beneficiar a todos os seres humanos.

Referências

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

AZEVEDO, Marcelo Tobias da Silva; CLARK, Giovani. Direito ao desenvolvimento: reflexões a partir do direito econômico sobre o desenvolvimento sustentável. *Revista Direito & Desenvolvimento*. João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 72-87, jul./dez. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1984.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição Econômica Bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: Edufpi, 2020.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PERRONE-MOISÉS, Claudia. *Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Direito ao desenvolvimento e justiça de transição: conexões e alguns dilemas. *In: PIOVESAN, Flávia; SOARES,*

Inês Virgínia Prado (Coord.). *Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6ª ed. 2ª Tiragem. São Paulo: LTR, 2017.



Este trabalho possui uma Licença *Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional*.

Como citar este artigo (ABNT)

TAWFEIQ, Reshad. Os Significados do Direito ao Desenvolvimento a partir da Ordem Econômica Constitucional. *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, v. 02, n. 01, e2105, jan./jun. 2022. DOI: <https://doi.org/10.51696/resede.e2105>

Recebimento: 05/10/2022

Avaliação preliminar: 06/10/2022

Aprovação: 28/03/2023



**REVISTA SEMESTRAL DE
DIREITO ECONÔMICO**