

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL II**

JONATHAN BARROS VITA

WILSON ENGELMANN

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito, economia e desenvolvimento sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Wilson Engelmann – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-331-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Economia. 3. Desenvolvimento Sustentável. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL II

Apresentação

O Grupo de Trabalho (GT) Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II discutiu temas transversais ao estudo do Direito, especialmente àquele que viés mais tradicional, com características do positivismo jurídico legalista. Durante a apresentação dos trabalhos selecionados para este GT, verificou-se a possibilidade e a riqueza de trazer ao cenário científico-acadêmico do Direito alguns temas que estão na pauta atual da Sociedade brasileira e mundial, exigindo tratamento jurídico inovador, flexível e transdisciplinar. Os artigos a seguir sumarizados e que se encontram neste volume mostram estas possibilidades.

O trabalho de autoria de Inaldo Siqueira Bringel e Maria Oderlânia Torquato Leite, intitulado Empreendedorismo e desenvolvimento: a sustentabilidade como princípio constitucional, analisa as conexões entre livre iniciativa, empreendedorismo, crescimento econômico, desenvolvimento e sustentabilidade. Avalia as contingências e possibilidades de convivência satisfatória entre os interesses públicos e privados, salientando que os mesmos não precisam ser excludentes e que estão assegurados como princípios na Constituição. Propõe uma mudança de paradigma no enfrentamento das questões subjacentes, com primazia ao não esgotamento dos recursos naturais, bem como a ampliação da racionalidade para além do prisma econômico.

Na sequência, se pode ler o trabalho intitulado O cultivo da tilápia no estado do Amazonas – uma análise da lei da aquicultura estadual, de autoria de Cláudia de Santana, que discute a polêmica Lei da Aquicultura Amazonense, também conhecida como a Lei da Tilápia, por permitir o cultivo de peixes exóticos no Estado do Amazonas. A principal crítica à legislação fundamenta-se na possibilidade de interferência que a inclusão de espécie de peixe de ambiente diverso poderia causar. O trabalho busca analisar a legalidade da vedação da criação de tilápia dentro do Estado do Amazonas.

A influência da ideologia neoliberal nas interações entre Mercado e Direito é o trabalho assinado por Jeison Francisco de Medeiros e Cristhian Magnus De Marco, que destacam a influência neoliberal no Direito, a qual acaba relativizando o controle estatal do mercado e mitigando direitos fundamentais em defesa da propriedade privada e proteção contratual. Ao lado do desenvolvimento do neoliberalismo, constam a sua difusão com a globalização e se verificam como a ideologia neoliberal estabelece sua hegemonia na busca de um discurso único. Os autores concluem que o neoliberalismo se materializa em forte ideologia do

capitalismo, tendo estabelecido sua hegemonia sobre o Estado-nação buscando efetivar um discurso único, relativizando direitos fundamentais.

O texto de autoria de Annuska Macedo Santos de França Paiva e Caroline Helena Limeira Pimentel Perrusi, intitulado Refinando o mercado? Programas de responsabilidade social empresarial das empresas produtoras de petróleo no Brasil e seus impactos no desenvolvimento, estuda um levantamento de todos os programas de responsabilidade social fomentados pelos produtores de petróleo no país. A partir de listas da ANP e de informações públicas fornecidas pelas próprias empresas, pode-se observar o que a indústria considera “responsabilidade social”. A análise das atividades realizadas por cada programa não apresentou correlação com os impactos causados pela atividade petrolífera. Logo, as autoras sinalizam que o Estado deverá adotar medidas para exigir o cumprimento da função social da propriedade, através de hard regulation, a fim de promover o desenvolvimento.

Flávia Moreira Guimarães Pessoa e Mariana Farias Santos são autoras do artigo que tem como título: O capitalismo humanista como um elemento para o desenvolvimento: um regime econômico em consonância com os direitos humanos, que busca examinar o capitalismo humanista, a fim de demonstrar sua ligação com o direito ao desenvolvimento. Por meio da revisão bibliográfica, mormente da obra de Ricardo Sayeg e Wagner Balera, “O capitalismo humanista: filosofia humanista de direito econômico”, que encontraremos respostas acerca desta nova forma de análise jurídica do capitalismo e de sua possibilidade de ser encarado como um elemento para o desenvolvimento. As autoras examinam o humanismo integral e a fraternidade, bem como teorias acerca do direito ao desenvolvimento.

O artigo que tem como título Uma perspectiva tridimensional do “novo desenvolvimentismo”: contradições à luz da ordem econômica e dos direitos socioambientais, escrito por Juliana Oliveira Domingues e Luiz Adriano Moretti dos Santos, tem como objetivo demonstrar as contradições existentes entre o novo desenvolvimentismo e a ordem econômica positiva, com foco na conformação da atividade econômica pelos direitos socioambientais. Os autores analisam a artificialidade, a politicidade e a juridicidade como características da ordem econômica e conseqüentemente do mercado. Tais características permitem desprender da Constituição Federal a sua decisão política conformadora da ordem econômica, impondo-se tanto a atividade econômica quanto a formulação de políticas públicas. O texto destaca o novo desenvolvimentismo e as contradições nele presentes, que imprimem suspeitas quanto a sua adequação aos ditames constitucionais.

Guilherme Nazareno Flores e Ricardo Stanziola Vieira são os autores do artigo que tem como título: Desenvolvimento e justiça ambiental: desafios da gestão e governança global de

resíduos, onde destacam: em um mundo com flexibilização das fronteiras a lógica mecânica do processo econômico convencional tem no meio ambiente a fonte de matéria prima e energia para a produção de bens de consumo com o objetivo de obter-se lucro. Esta lógica tem causado situações de injustiça ambiental por todo o Planeta, notadamente em comunidades fragilizadas e de países periféricos. Os autores mostram a relação entre casos de “Injustiça Ambiental” e o processo de industrialização - produtivismo-consumismo-descarte - no mundo contemporâneo. Avaliando os processos de governança global para mitigação de tais circunstâncias.

O texto intitulado: O diálogo entre Direito e Moral em Alexy e Posner – como ficam as contribuições jurídicas para as nanotecnologias?, de autoria de Daniela Regina Pellin e Wilson Engelmann, mostra como os efeitos da Guerra Fria, globalização e tecnologia afetam questões culturais, políticas e econômicas dos países. O conceito de moral foi alterado de lugar. Por detrás do Direito está a moral econômica. As nanotecnologias deverão ser enfrentadas sob esse viés. Pode a Análise Econômica do Direito ser aplicada? É com as teorias de Alexy e Posner e a transposição da moral histórica para a econômica, que a Análise Econômica do Direito se confirma como hipótese a juridicizar as nanotecnologias, seus riscos e possibilidades num cenário de ausência de regulação legislativa estatal.

Tássia Carolina Padilha dos Santos assina o artigo: Sustentabilidade empresarial: uma análise do conceito de sustentabilidade aliado ao cenário empresarial atual e sua aplicação, analisando o conceito de sustentabilidade nas empresas, que pregavam a exploração dos recursos naturais, sem compromisso com o meio ambiente. Com a Revolução Industrial surgiram novos modelos de consumo e de desenvolvimento, que causaram impactos que desconstituíram a ideia de que os bens naturais seriam inexauríveis. Necessária a mudança de postura diante da exploração da natureza. Conceitos como Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável, visam uma nova organização da atividade empresarial, conciliando interesses econômicos, ambientais e sociais.

O Direito Penal Econômico como instrumento de controle do abuso do poder econômico na contemporaneidade, é o título do artigo escrito por Renato Kramer da Fonseca Calixto, que investiga a possibilidade da intervenção penal para evitar o abuso do poder econômico mediante a prática de cartel. O autor analisa as causas dessa atividade ilícita na contemporaneidade, assim como procura diagnosticar, com base no aporte doutrinário, os seus malefícios na sociedade.

O artigo que tem como título: O Estado brasileiro e sua atuação no fomento à inovação tecnológica, assinado por Filipe Piazzini Mariano da Silva, aborda o envolvimento do Estado

brasileiro no fomento à inovação, tratando de elementos mercadológicos e econômicos que ressaltam a importância da inovação no cenário econômico e como estes podem determinar e influenciar a ocorrência do investimento tecnológico. A partir do estudo comparado do papel do Estado em outros países e as condições para o seu crescimento, passando à análise do cenário brasileiro, onde o autor constata a preponderância do investimento público sobre o privado, e a importância de tal fomento para a superação do subdesenvolvimento nacional.

Antonio Pedro de Melo Netto e Ediliane Lopes Leite de Figueirêdo são os autores do artigo intitulado Liberdade e desenvolvimento sustentável: uma análise acerca do impacto da liberdade econômica na promoção do desenvolvimento. Os autores trazem uma reflexão acerca da posição estatal na promoção do desenvolvimento sustentável. Diante das intervenções liberalizantes ou regulatórias do Estado, discutem a influência da liberdade econômica como fomentadora da melhoria da qualidade de vida de determinado grupo. A partir das contribuições de Amartya Sen, Milton Friedman, John Rawls, José Afonso da Silva e Celso de Mello estruturam os elementos da liberdade econômica e desenvolvimento sustentável. Buscando uma análise mais empírica, estudam o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Liberdade Econômica (IEL) e o Índice GINI (propõe-se a medir o nível de desigualdade de um grupo).

O texto intitulado: Economia do compartilhamento, assimetria informacional e regulação econômica consumerista, de autoria de Marcia Carla Pereira Ribeiro e João Victor Ruiz Martins, analisa como os aplicativos que atuam com base na economia do compartilhamento reduzem os custos de transação entre seus usuários e afetam a necessidade de regulação em defesa do consumidor. Apresenta as contribuições de Akerlof, Spence e Stiglitz para a formação da economia da informação e os problemas econômicos decorrentes da assimetria informacional. Expõe a atuação do Estado para a resolução das assimetrias por meio da atuação regulatória, os mecanismos de reputação utilizados pela economia do compartilhamento e suas consequências para uma eventual regulação do setor, na perspectiva da defesa do consumidor.

Carolina Brasil Romão e Silva assina o artigo que tem como título Dimensão ambiental na análise de impacto regulatório, que investiga a Análise de Impacto Regulatório – AIR, concebida como um instrumento fundamental para melhorar a qualidade da regulamentação e da boa governança, assegurando políticas mais coerentes e transparentes, e uma regulamentação mais eficaz e eficiente. A autora pretende verificar a possibilidade de incluir a dimensão ambiental na AIR para a análise do procedimento administrativo. Além dos aspectos econômicos, os impactos ambientais de eventual implementação de política pública.

Este é o conjunto de artigos, que integram este volume, refletindo a pluralidade de temas que perpassam a estruturação do jurídico na sociedade contemporânea, exigindo a percepção da necessária permeabilidade das atenções que o Direito deve ter, a fim de acompanhar as rápidas transformações sociais que estão em curso.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – UNIMAR

Prof. Dr. Wilson Engelmann – UNISINOS

**UMA PERSPECTIVA TRIDIMENSIONAL DO “NOVO
DESENVOLVIMENTISMO”: CONTRADIÇÕES À LUZ DA ORDEM ECONÔMICA
E DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS**

**UNA PERSPECTIVA TRIDIMENSIONAL DEL "NUEVO DESARROLLISMO":
CONTRADICCIONES DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ORDEN ECONÓMICO
Y DE LOS DERECHOS SOCIOAMBIENTALES**

Juliana Oliveira Domingues ¹
Luiz Adriano Moretti dos Santos ²

Resumo

Tem-se como principal objetivo demonstrar as contradições existentes entre o novo desenvolvimentismo e a ordem econômica positiva, com foco na conformação da atividade econômica pelos direitos socioambientais. Para tal se busca discorrer quanto a artificialidade, politicidade e juridicidade características da ordem econômica e consequentemente do mercado. Tais características permitem desprender da Constituição Federal a sua decisão política conformadora da ordem econômica, impondo-se tanto a atividade econômica quanto a formulação de políticas públicas. Assim, pode-se chegar ao objetivo principal deste artigo, expondo o novo desenvolvimentismo e as contradições nele presentes, que imprimem suspeitas quanto a sua adequação aos ditames constitucionais.

Palavras-chave: Novo desenvolvimentismo, Ordem econômica, Direitos socioambientais

Abstract/Resumen/Résumé

Tiene como principal objetivo demostrar las contradicciones entre el nuevo desarrollismo y el orden económico positivo, centrándose en la conformación de la actividad económica por los derechos socioambientales. Para tal, discute la artificialidad, politicidad y la juridicidad características del orden económico y por lo tanto del mercado. Estas características permiten extraer de la Constitución Federal conformadora su decisión política del orden económico, de la actividad económica y de la formulación de políticas públicas. Así, se puede llegar al objetivo principal de este artículo, exponiendo el nuevo desarrollismo y sus contradicciones presentes, levantando sospechas sobre su conformidad con las normas constitucionales.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Nuevo desarrollismo, Orden económico, Derechos socioambientales

¹ Professora Doutora em Direito Econômico da FDRP/USP. Professora do programa de Pós-Graduação strictu sensu da FDRP/USP.

² Pós-graduado em Regulação Pública e Concorrência pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestrando em Direito Econômico na FDRP/USP.

INTRODUÇÃO

As decisões de uma política econômica carregam diversos elementos, tais como a historicidade dos povos e a luta política travada para a sua eleição. Deste modo, o presente estudo parte do pressuposto de que a ordem econômica não pode ser compreendida sem se considerar a *artificialidade, politicidade e juridicidade (o que se coloca como tridimensional)* que compõe uma decisão política conformadora do mercado. É nesta perspectiva que se busca neste artigo investigar a obediência do que se passa a chamar “novo desenvolvimentismo” com enfoque no princípios da *ordem econômica positiva*¹.

Tal tarefa tem o intuito de indicar contradições da política econômica quando há enfoque nos direitos socioambientais. Neste sentido, busca-se primeiramente desconstruir a ideologia de uma suposta *apoliticidade, neutralidade* ou mera *tecnicidade* das decisões no mercado, crendo que as escolhas econômicas são racionais e orientadas apenas pelos preços, e assim se chegar na ideia de que a conformação da ordem econômica que se daria por meio de uma decisão política conformadora. A partir desta abordagem inicial indicam-se os princípios da *ordem econômica positiva* que informam as políticas econômicas.

E assim, propõe-se estabelecer fundamentos que permitam clarificar os elementos do novo desenvolvimentismo e as suas contradições, abordando também a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

1 A ORDEM ECONÔMICA

Para compreender a ideia da ordem econômica, numa perspectiva ampla, faz-se necessário observar, primeiramente, a natureza do mercado e a atividade econômica em questão, para assim poder desprender o seu caráter (i.e. caráter político). Especialmente ao se tratar dos valores socioambientais, a necessidade compreensão da ordem econômica possibilita visualizar de que forma a decisão política conformadora do mercado, em diversas manifestações por parte do Estado e dos agentes econômicos, se coadunam, ou não com os princípios que esta ordem estabelece. Esta constatação é salutar em razão do núcleo de tal decisão não poder se desprender da Constituição Federal.

¹ O conceito de ordem econômica positiva será desenvolvido no decorrer do artigo, porém, adianta-se que esta constitui a ordem econômica (a estrutura articulada dos elementos e processos da economia) traduzida juridicamente (MOREIRA, 1979, p. 53).

Parte-se de uma constatação de que natureza do mercado permite uma observação mais clara da *artificialidade*, *politicidade*, e *juridicidade* presente na vida econômica. Primeiramente, deve-se pontuar que o mercado constitui uma forma econômica, uma manifestação de um determinado sistema econômico (ou seja, uma qualificação deste) (MOREIRA, 1973, p. 35 et seq.; 1979, p. 48 et seq.). Porém, tem especial atenção pela preferência dos contemporâneos por esta forma, que constitui um *modo de coordenação*², com maior ou menor grau de liberdade aos agentes econômicos. E as formas possíveis variando entre a economia de mercado (decisões atomísticas) e a de coordenação central (decisões centralizadas).

Corriqueiramente, tanto o senso comum quanto à ideologia liberal, em especial a neoclássica, compreende o mercado como um lugar primitivo e espontâneo, um *locus naturalis*, onde se tem o encontro da oferta e da procura (IRTI, 2003, p. 11). A naturalidade que tal concepção traz quanto à natureza do mercado considera o homem como um ser direcionado à escolhas econômicas individuais e racionais, ignorando qualquer influência ideológica. Assim, constitui-se o chamado *homo oeconomicus* que decide racionalmente orientado pelos preços (NUNES, 2007, p. 33 et seq.).

Ao ignorar a influência ideológica nas escolhas econômicas Natalino Irti (2003, p. 10 et seq.) entende que esta concepção não se mostra apta para compreender a natureza do mercado, afinal também ignora a historicidade dos povos e a luta política presente na dinâmica da vida social. Assim, Irti reforça que se imprime às escolhas econômicas o caráter de *apoliticidade*, *neutralidade* e *tecnicidade*³. Portanto, observa-se que o mercado constitui um *locus artificialis*, um instituto constituído pelo direito.

Hayek traz uma ideia importante para compreender esta *artificialidade*, com a virtude de demonstrar que o mercado, como uma ordem de troca, necessita de uma ordem que o oriente e que cada mercado tem forma em seu próprio ordenamento jurídico (IRTI, 2003, p. 10). Assim, passa-se a uma discussão em torno das dicotomias, *taxis versus cosmos* e *nomoi versus theseis*. Ambas se relacionam: a primeira parte da própria ideia de ordem em Hayek, compreendendo duas ordens: uma *taxis* como uma ordem feita, resultado de um desejo ou uma vontade, “um fim particular ou uma hierarquia particular de fins” e uma *cosmos* como uma ordem resultante de evolução, uma ordem espontânea (IRTI, 2003, p. 6 et seq.; HAYEK,

² Ver mais sobre a teoria dos *modos de coordenação* em: EUCKEN, 1998, p. 128 et seq.; MOREIRA, 1973, p. 23 et seq.; MOREIRA, 1979, p. 47-48; e NUNES, 2007, p. 70 et seq.

³ A *apoliticidade* se dá em razão das escolhas econômicas se guiarem por leis naturais, comuns e universais, e a política se constitui de divisão e luta. A *neutralidade* em razão de a política romper com a neutralidade e escolhe os fins e os meios, assim estabelece o viés do vencedor. A *tecnicidade* como contraste entre o subjetivismo arbitrário de ideologias políticas e o cálculo racional dos economistas (IRTI, 2003, p. 29).

1985, p. 35; p. 38 et seq.). A segunda dicotomia se trata de *nomoi*, que se refere a uma norma universal de comportamento justo sobre a qual se forma um ordenamento espontâneo (relacionada a *cosmos*, que igualmente é abstrato e independente de outro fim), e *thesis*, uma norma aplicável somente a alguém em particular, ou com o intuito de servir aos propósitos de quem faz as regras (relaciona-se a *taxis* por ser uma norma necessária para se estruturar o ordenamento feito) (IRTI, 2003, p. 7).

A desconstrução da ideologia liberal e a assimilação da artificialidade do mercado e da ordem econômica, com base em Irti (2003) levam a refutar Hayek (1985) que considera a existência de uma ordem resultante da evolução (espontâneo/*cosmos*) e a norma universal em que se forma este ordenamento (*nomoi*). Tal equívoco advém da desconsideração da historicidade dos povos e da luta política na formação da ordem espontânea, o que leva a concluir que a dicotomia exposta entre ordem espontânea *versus* ordem artificial perde totalmente o sentido e se descontrói. Assim, com base nessas reflexões, tem-se que a ordem econômica não poderia comportar a ideia de naturalidade, mas apenas de *artificialidade*, carregando consigo a *politicidade* e a *juridicidade*.

Não sendo a economia um conjunto caótico de elementos e processos (MOREIRA, 1979, p. 53), a existência do mercado pressupõe uma determinada ordem, que possibilite regularidade e previsibilidade no comportamento dos agentes econômicos, (uma uniformidade de condutas e uma maior previsibilidade destas) (IRTI, 2003, p. 4 et seq.). Apesar do direito positivo (em especial sua concepção positivista), através dos elementos de igualdade, universalidade, e legalidade, ainda possibilitar de certo modo a satisfação destas necessidades do sistema econômico capitalista com a forma de economia de mercado, é questionável a ideia de um processo de racionalização da economia (MOREIRA, 1973, p. 98-103).

Afinal, é possível crer que a norma positiva possa abstrair para si a realidade econômica e ignorar as concepções ideológicas e a historicidade dos povos?

Ora, a ordem jurídica traduz a estrutura da economia – das relações de produção – (ou seja, traduz juridicamente), mas de nenhum modo é capaz de refletir em sua totalidade esta estrutura (MOREIRA, 1973, p. 13). Os princípios, regras e instituições jurídicas irão realizar esta tradução de determinada estrutura de relações de produção, e ao serem elevados à qualidade unificante entre o mundo jurídico e o econômico irão constituir a *ordem econômica positiva*⁴ (MOREIRA, 1979, p. 37).

⁴ Pontua-se que Vital Moreira (1973, p. 67 et seq.; 1979, p. 53) concebe a *ordem jurídica da economia* como a ordem econômica traduzida juridicamente. Esta concepção é adotada neste trabalho, porém com a denominação de *ordem econômica positiva*.

A ordem econômica irá articular os elementos e processos da economia, cuja estrutura os articula em uma determinada ordem econômica, esta sendo traduzida juridicamente em *ordem econômica positiva* (MOREIRA, 1979, p. 53). Deste modo, modernamente se pode observar que a fluência das relações entre os agentes econômicos impõe a adoção, por parte da autoridade estatal, de um conteúdo normativo mínimo que possibilite a existência de uma determinada forma econômica. A multiplicidade de formas que um sistema econômico pode se exprimir, faz com que a adoção de uma delas venha a ser objeto de luta política (MOREIRA, 1979, p. 38).

Frente a necessidade uma normatividade positiva mínima se observa que a atuação do Estado na economia não pode ser considerada como uma intervenção exógena, já que que desempenha um papel importante na existência do próprio mercado. Neste sentido, não se faz mais apta à concepção liberal de separação Estado-sociedade, portanto, se tratando da “dimensão econômica dentro da função (política) geral do estado” (MOREIRA, 1973, p. 203) (grifo do autor).

A percepção da *artificialidade* do mercado permite a compreensão de sua *politicidade*, sendo produto da ordem econômica que se deu historicamente e através da luta política e ideológica. Parte-se do pressuposto de que a dimensão econômica do Estado se dá por meio de uma decisão política e, conseqüentemente, das escolhas legislativas (IRTI, 2003, p. 11) que conforma o mercado e a atividade econômica desenvolvida. Assim, fundem-se no governo e constituição do mercado (como *forma econômica*) o âmbito econômico e político.

A *ordem econômica positiva* traz consigo a decisão política de conformação do mercado, dependendo de circunstâncias históricas, da realidade social na qual se insere, e variando conforme a opção de sistema e forma (MOREIRA, 1979, p. 54). Deve-se atentar que esta ordem não se confunde com a *ordem econômica constitucional* e nem com a *constituição econômica*⁵, e, por fim, esta última também não se confunde com a Constituição Federal.

Veja-se que a *ordem econômica positiva* abarca todas as normas ou instituições jurídicas que têm por objeto as relações econômicas, portanto, muito mais abrangente (MOREIRA, 1979, p. 67). Apesar desta abrangência, a *constituição econômica* não pode ser considerada como o núcleo da *ordem econômica positiva*, pois esta última depende da primeira, pois é a *constituição econômica* que atribuí o caráter de ordem (constituindo-a como

⁵ “A constituição econômica é, pois, o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica; ou, de outro modo, aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de determinado sistema e forma econômicos, que garantem e (ou) instauram, realizam uma determinada ordem econômica concreta.” (MOREIRA, 1979, p. 41)

ordem) (MOREIRA, 1979, p. 68). Em outras palavras, ela é o eixo em torno do qual se operacionaliza todos os demais institutos jurídico-econômicos, de modo a operar uma distinção entre uma regulamentação fundamental e outra secundária (MOREIRA, 1979, p. 68).

Assim, a *constituição econômica* deve constituir a garantia de uma concreta forma econômica de um determinado sistema econômico e também o fundamento de uma determinada ordem econômica (MOREIRA, 1979, p. 46). Mesmo não havendo real correspondência entre a *constituição econômica* e a Constituição Federal, não se pode ignorar que nesta última reside parte do conceito de *constituição econômica* adotado por Vital Moreira (1979) e em especial, o que talvez seja parte de seu núcleo, a *ordem econômica constitucional*. Assim, pode-se colocar que o núcleo da decisão política conformadora do mercado reside e se encontra expresso na Constituição Federal (IRTI, 2003, p. 15), revelando a opção por como se dará a atividade econômica (relevante para este trabalho). E também implica na opção por determinado *sistema econômico* e *forma econômica*, e dando fundamento a *ordem econômica positiva*.

Para se extrair da norma constitucional a sua decisão política se faz necessário compreender que esta decisão se trata de uma determinação interna da unidade global da Constituição⁶, reconhecendo-a em sua totalidade, não se podendo separar a norma “econômica” das demais (IRTI, 2003, p. 15). Reitera-se que não se esta diante de uma interferência de planos, político e econômico, afinal, modernamente o Estado esta intimamente ligada à constituição e o governo do mercado, dando-o forma, tanto em razão do monopólio sobre o direito quanto pela grandeza de sua atuação. Este conteúdo econômico da Constituição configura a expressão do econômico no plano político (MOREIRA, 1979, p. 181).

2 A CONFORMAÇÃO DO MERCADO E OS DIREITO SOCIOAMBIENTAIS

Partindo dessa compreensão e da exposição de elementos que indicam a *artificialidade*, *politicidade* e *juridicidade* do mercado permite compreender que tais características são próprias da ordem econômica. A partir da problematização realizada se pode investigar de que modo os direito socioambientais se encontram contemplados na

⁶ Natalino Irti considere este o seu conceito de *constituição econômica*, apesar de ser conceito mais restrito se encontra abarcado e corrobora com o adotado neste artigo (de Vital Moreira), também a sua utilização é conveniente para se desprender a decisão política presente na Constituição Federal.

conformação da atividade econômica. Primeiramente, a análise do dispositivo constitucional impõem duas considerações importantes, quanto à formulação da política econômica (direção) e ao conceito desta atividade.

As *constituições econômicas* contemporâneas têm como característica incluírem dispositivos a informarem a política econômica, descrevendo certo programa a ser executado (MOREIRA, 1979, p. 117). Estas normas se apresentam como diretrizes da atividade estatal, contendo uma *ordem econômica positiva programática (constituição econômica diretiva)* (MOREIRA, 1979, p. 117). Apesar das limitações que estas normas podem conferir a política econômica, restringindo determinadas formas econômicas e concepções de economia política, exprimem uma clara decisão política dos limites a serem impostos à atividade dos agentes econômicos. O grau de liberdade dados a atividade econômica varia no tempo e no espaço conforme a historicidade dos povos e a luta política que se foi travada para eleição de determinados princípios a configurarem a política econômica.

A segunda consideração a ser feita versa quanto ao conceito de atividade econômica presente no texto constitucional. A atividade econômica é um gênero que congrega duas espécies, os serviços públicos (qualificadas juridicamente como atividades não econômicas) (MELLO, 2010, p. 801) e atividades econômicas em sentido estrito (a serem desenvolvidas pelo setor privados – agentes econômicos não estatais presentes no mercado⁷) (GRAU, 2010, p. 100 et seq.). Tal distinção permite compreender que o legislador constitucional resguardou determinadas atividades econômicas a serem desempenhadas pelo Estado, impondo a necessidade de credenciamento dos particulares por ato explícito para que possam presta-las (MELLO, 2011, p. 801).

Esta restrição se dá em razão de não ser socialmente desejável conferir livremente ao mercado a sua prestação, de modo a satisfazer as necessidades da coletividade em geral através da submissão destas ao regime de direito público (MELLO, 2011, p. 679-689). Em suma, a atividade econômica se encontra subdividida entre as de prestação estatal (serviços públicos – não excluindo a participação de particulares) sob o império do direito público, e as serem desenvolvidas pelos agentes econômicos, a cargo do mercado.

Após tais considerações, pode-se buscar na Constituição Federal de 1988 a decisão política quanto à ordem econômica, à conformação do mercado. Em razão dos objetivos perquiridos neste trabalho se busca objetividade maior quanto à decisão de *sistema e forma*, focando-se nos princípios que conformam a ordem econômica e se encontram positivados.

⁷ Deve-se ressaltar a autorização para que o Estado desenvolva diretamente atividade econômica em sentido estrito, de modo subsidiário, conforme o artigo 173 da Constituição Federal.

As expressões propriedade privada e livre iniciativa (abarcando a liberdade de empresa), além do artigo 170 (conformador da ordem econômica), estão presentes nos artigos 1º e 2º da Constituição Federal, e apontam a conformação do legislador ao *sistema capitalista*⁸. Assim, pode-se desprender que a *constituição econômica* estabelece uma ordem pautada na apropriação privada dos meios de produção, uma coordenação atomística da atividade econômica pelos agentes (leia-se uma coordenação pelos agentes privados em função do lucro), e conseqüentemente, uma economia de mercado (MOREIRA, 1973, p. 28).

A *forma econômica* pode ser compreendida através da interpretação do artigo 174, no qual o Estado deve atuar como “agente normativo e regulador da atividade econômica [em sentido estrito]”, devendo exercer conforme a ordem jurídica as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, e a partir delas indicar a atuação tanto dos agentes públicos quanto privados no mercado⁹. Ou seja, as atividades econômicas podem ser prestadas pelos agentes privados dentro do regime de mercado. No mesmo sentido aponta o *caput* do artigo 170 traz que a finalidade da ordem econômica (a atividade econômica em sentido amplo) (GRAU, 2010, p. 107) é assegurar a dignidade humana (fundamento da República conforme o artigo 1º), conforme os ditames de justiça social, tendo fundamento na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. Portanto, observa-se que cabe a todos os agentes econômicos perquirir os escopos orientadores da ordem econômica determinados pela legislação pátria (GRAU, 2010, p. 198-199).

A decisão política quanto à ordem econômica deve conformar o mercado, sendo que o artigo 170 informa esta decisão, revelando que o exercício da atividade econômica (em sentido amplo) deve se dar objetivando a finalidade estabelecida. Deve-se pontuar que o referido dispositivo não afirma que a ordem está conforme a decisão nele impressa, mas que tem de necessariamente estar (GRAU, 2010, p. 196) (estabelecendo de certo modo uma *ordem econômica positiva* programática, conforme consideração feita anteriormente). Logo, a decisão política do artigo 170 não busca descrever uma realidade (situações ou fatos), mas

⁸ Uma ideia genérica do sistema econômico capitalista: “O capitalismo é um modo-de-produção, cujo fundamento é a separação entre os produtores (: trabalhadores) e as condições objectivas do trabalho (: instrumentos de produção, meios de produção, etc.). Daí resultam as principais características do capitalismo: [a] o produto social é de apropriação privada, [...]; a direcção do processo produtivo pertence principalmente aos donos dos meios de produção e é orientado em função do lucro [...]”; é uma economia de mercado [...]” (MOREIRA, 1973, p. 28).

⁹ Neste sentido se tem a intervenção por indução (GRAU, 2010, p. 91) e *constituição econômica diretiva* (MOREIRA, 1979, p. 115 et seq.).

atribuir consequências jurídicas a esta realidade (GRAU, 2010, p. 196) – por conseguinte, os preceitos constitucionais abrangem tanto normas quanto condutas (GRAU, 2010, p. 197)¹⁰.

A ordem econômica objetivada pela decisão política que a traduz juridicamente em *ordem econômica positiva* (e concomitantemente *constituição econômica*) impõe a juridicidade na conformação do mercado e na formulação de uma política econômica. De acordo com os objetivos do presente trabalho, os princípios previstos no artigo 170 da Constituição Federal devem ser necessariamente assegurados na ordem econômica (realidade), claramente, com o objetivo de moldá-la. A desobediência de tais princípios leva a consequências jurídicas, configurando uma conduta contrária ao direito positivo (e a escolha de como uma política econômica deve ser pautada) (IRTI, 2003, p. 38).

Os princípios dispostos no artigo 170 e impõem à ordem econômica assegurar a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego, e o tratamento favorecido para as pequenas empresas constituídas sob a legislação pátria com sede e administração no país. Quanto à preocupação com a exploração do meio ambiente considera-se como marco internacional a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo sendo que a Constituição de 1988 incorporou parte das preocupações que foram externadas na década seguinte.

Contudo, o enfoque dado ao presente estudo está justamente na adequação do econômico à defesa do meio ambiente. Neste sentido a decisão constitucional transmite esta necessidade de que os agentes econômicos, sejam públicos ou privados, busquem a concretização desta ordem econômica. Assim, o princípio da defesa do meio ambiente (artigo 170, inciso VI) se apresenta com um caráter constitucional conformador, reivindicando que a formulação de políticas públicas com sua obediência (GRAU, 2010, p. 256), de modo a transmitir a política econômica um determinado valor a ser respeitado (ou executado) (MOREIRA, 1979, p. 117). Por hora, isto não vem a dizer que se trata de uma dimensão ser efetivada no futuro, mas que o princípio deve se dar no presente através de políticas públicas (em especial as políticas econômicas) que garantam a sua proteção efetiva no plano real (BOBBIO, 2004, p. 60; p. 77).

¹⁰ Nesta perspectiva: “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.” (GRAU, 2010, p. 196-197) (grifo do autor).

A compreensão desta orientação da *constituição econômica* só pode ser realizada a partir de uma leitura sistêmica e integrada desse princípio, a unidade axiológico-normativa presente (SANTILLI, 2005, p. 91-92). Afinal, a decisão política de conformação do mercado por um princípio socioambiental reivindica uma observação da determinação interna da unidade global da Constituição, reconhecendo-a em sua totalidade e não a isolando (IRTI, 2003, p. 15).

Tal decisão política emergente na Constituição Federal é uma inovação em razão de trazer a questão socioambiental para o centro da atividade econômica (GRAU, 2010, p. 256), o que o contexto histórico em que se deu a Assembleia Constituinte explica seu caráter inovador (ver mais: SANTILLI, 2005, p. 55-58). O princípio da defesa do meio ambiente se apresenta entre os “novos” direitos, em que a luta política estabeleceu novos paradigmas e desafios a ciência jurídica (SANTILLI, 2005, p. 57). Estes direitos de terceira dimensão, frutos da revolução tecnocientífica se caracterizam pela sua titularidade coletiva (SANTILLI, 2005, p. 57), não comportando a ideologia *subjetivo-marginalista* de neutralidade, apoliticidade e tecnicismo da ordem econômica e do mercado.

Conferir a existência de uma decisão política presente na *ordem econômica positiva* ainda mais atenção desperta por configurar a *constituição econômica*, de modo que a defesa do meio ambiente é transversal e remete o entendimento para além do capítulo da *ordem econômica constitucional*.

Veja-se que é este o sentido presente na Constituição Federal no *caput* do artigo 225: “Todos têm direito ao meio ambiente¹¹ ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”. Convém se observar que o dispositivo constitucional reitera a responsabilidade tanto dos agentes públicos quanto privados na sua obediência e efetividade, além de ressaltar a responsabilidade intergeracional presente. Deve-se pontuar que o equilíbrio almejado não significa uma estabilidade absoluta, mas a necessidade de um desenvolvimento sustentável, uma integração entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, o que impõem a ressaltada equidade intergeracional e o uso sustentável dos recursos naturais disponíveis. (MACHA, 2013, p. 68; p. 76)

¹¹ O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizantes, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. (SILVA apud SANTILLI, p. 70) O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais. (SILVA apud SANTILLI, p. 70).

A própria teoria e a política do desenvolvimento econômico (SEN, 2010) em sua concepção moderna também baseia a busca da sustentabilidade (assim como no combate a pobreza), um dos elementos centrais a ser alcançado. O desenvolvimento expresso por Sen traz na essência uma estratégia de ações e um processo de afirmação das liberdades, considerando, plenamente, as condições ao exercício dessas capacidades do indivíduo, em seu sentido mais amplo e completo, na ótica econômica, social e também na política.

O significado atribuído ao meio ambiente a partir de sua interpretação sistêmica e integrada permite inferir importantes considerações quanto à consecução do fim maior da *ordem econômica positiva*, a dignidade humana conforme os ditames de justiça social, assim como com o seu fundamento na livre iniciativa e os princípios elencados nos incisos do artigo 170. A compreensão deste significado leva a considerar que Constituição Federal abarcou uma concepção unitária que incorpora tanto a proteção do meio ambiente natural quanto cultural (SANTILLI, 2005, p. 70).

Conforme exposto e o conceito adotado na Constituição Federal se busca conformar a atividade econômica protegendo o meio ambiente natural e cultural, revelando que os bens ambientais são um gênero que abarca duas espécies, os culturais e naturais (tangíveis e intangíveis) (SANTILLI, 2005, p. 71).

É neste mesmo sentido que a *ordem econômica positiva secundária* aponta, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) traz que o meio ambiente é “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...]”. Trata-se de uma definição ampla que acolhe tudo o que abriga e rege a vida, abrangendo as comunidades, os ecossistemas e a biosfera (MACHA, 2013, p. 63).

A conceituação de meio ambiente permite inferir algumas informações a demais princípios norteadores da ordem econômica. Primeiramente, deve-se tratar do fim último desta ordem é a existência digna do homem, que constitui o núcleo essencial dos direitos humanos ao lado do direito a vida¹², fundamento do Estado que compromete todo o exercício da atividade econômica (GRAU, 2010, p. 198). O fim maior da atividade econômica permite inferir que a existência digna só tem consecução a partir da defesa do meio ambiente, e considera a conceituação unitária adotada protegendo tanto a cultura e quanto o ambiente natural. A existência digna perpassa por um desenvolvimento sustentável que influenciado

¹² Afinal: “Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida” “Consiste no direito de estar vivo, de lutar pelo viver, de defender a própria vida, de permanecer vivo. É o direito de não ter interrompido o processo vital senão pela morte espontânea e inevitável.” (SILVA, 2005. p. 105; 198).

pelo multiculturalismo e o humanismo permita que as manifestações dos povos tradicionais (indígenas, quilombolas e outros grupos sócias) sejam asseguradas (SANTILLI, 2005, p. 79 et seq.).

Esta segurança que deve ser proporcionada por toda a coletividade impõe que a ordem econômica garanta as condições de sobrevivência física e cultural destes povos, reconhecendo as diferenças étnico-culturais presentes de forma a não as considerar um empecilho para o desenvolvimento nacional. Portanto, as políticas econômicas a serem executadas pelo Estado não podem ignorar o multiculturalismo presente, de modo a implicar numa violação ao direito (a decisão política conformadora do mercado).

A conformidade da ordem econômica com a justiça social traz uma importante consideração para a formulação das políticas econômicas, porém não se deve deixar iludir pela presença desta expressão no texto constitucional¹³. Apesar das limitações impostas pelo sistema e forma econômicos o princípio do meio ambiente em sua concepção unitária permite a consecução da justiça social (neste sentido ver: SILVA, 2005, p. 789). A consagração dos direitos socioambientais traz à ordem econômica limitações à propriedade privada e estabelece uma função socioambiental da propriedade tanto no âmbito urbano quanto rural (SANTILLI, 2005, p. 81 et seq.). Assim, permite a preservação física e cultural dos povos tradicionais ao assegurar o respeito as suas terras, como a demarcação de terras indígenas e reconhecimento das terras quilombolas. Ainda mais abrangente se torna esta função com relação aos bens culturais em razão o alargamento dado pelo texto constitucional ao conceito de patrimônio cultural (SANTILLI, 2005, p. 86).

A penetração do princípio de defesa do meio ambiente na *ordem econômica positiva* e esta a conformar (induzir) o mundo do ser deveria possibilitar a justiça social. E os dispositivos para além do capítulo em que se situa o artigo 170 possibilitam uma maior força as noções de titularidade coletiva de direito, de uso e posse compartilhados, respeitando as diferenças étnico-culturais que se fazem presentes.

O fundamento na livre iniciativa exige alguma consideração em razão dos mercados livres não se prestarem a uma distribuição da riqueza de forma justa e adequada, porém políticas sociais podem se apoiar nestes mercados (SZTAJN, 2004, p. 35) desde que a amplitude desta livre iniciativa seja mitigada. A formulação da política econômica deve,

¹³ “[...] os princípios indicados no art. 170 [...] consubstanciam uma ordem capitalista. Não nos enganemos, contudo, com a retórica constitucional. A declaração de que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, só por si, não tem significado substancial, já que a análise dos princípios que informam essa mesma ordem não garante a efetividade daquele fim.” (SILVA, 2005, p. 788)

portanto, ter como escopo maior contingente de pessoas no acesso aos bens econômicos e assegurar os direitos socioambientais, em especial o respeito aos povos tradicionais.

Por fim, pode-se observar que a defesa do meio ambiente informa substancialmente a garantia do desenvolvimento e do pleno emprego (artigo 170, inciso VIII). Concebe uma atividade econômica autossustentada e suficientemente equilibrada, com o objetivo de que o homem possa reencontrar-se consigo mesmo, um desenvolvimento pautado no ser humano (consecução da sua dignidade) e não apenas em resultados econômicos (leia-se numéricos). (GRAU, 2010, p. 256-257)

3 O NOVO DESENVOLVIMENTISMO E AS SUAS CONTRADIÇÕES

Após a investigação dos princípios orientadores da ordem econômica, busca-se verificar as contradições presentes no que se chama de “novo desenvolvimentismo” com a observância, ou não, dos direitos socioambientais. Primeiramente, deve-se fazer um breve retrospecto do contexto no qual se deu a transição democrática e as políticas econômicas neoclássicas durante a década de 1990.

Logo, deve-se atentar a problemática presente no início dos anos 1980, com a latente necessidade de estabilizar a economia e recuperar o crescimento, com a transição de um modelo político autoritário para um modelo político democrático. A transição de modelos políticos se deu por meio de ampla coalizão de classes sociais caracterizada como um pacto nacional, focando-se no estabelecimento do regime democrático, na redução das desigualdades existentes e na retomada do desenvolvimento econômico com estabilidade de preços (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 4). Tal compreensão só se torna viável e compreensível ao desenvolvimentistas em razão da própria luta política travada contra a ditadura militar que se enquadrou ideologicamente no binômico autoritarismo-democracia, encobrando o caráter de classes dos combates travados contra o regime (MARINI, 1987, p. 1).

Assim, surge a *constituição econômica* na qual se pauta este trabalho, a Constituição Federal de 1988, produto de um pacto desenvolvimentista e progressista (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 4). As políticas econômicas empreendidas na década seguinte para a solução destes problemas foram fortemente influenciadas pelo Consenso de Washington (1989) com enfoque na liberalização econômica através da liberalização comercial, desregulamentação financeira e privatização de estatais, com o intuito de atrair investimentos externos e possibilitar uma maior mobilidade de capitais (MATTEI, 2013, p. 42).

Na busca de responder aos anseios da sociedade brasileira estabelecidas no pacto nacional, formulou-se uma estratégia mais explícita e articulada de liberalização a partir de 1994 com o Plano Real, buscando através da estabilidade dos preços conter o processo inflacionário e alcançar a estabilidade econômica (MATTEI, 2013, p. 42).

A adoção das políticas econômicas a serem implementadas por um governo não podem ser descontextualizadas das ideias que seus líderes representam, de modo que a obra acadêmica de Fernando Henrique Cardoso guarda correlação com as reformas econômica e do aparelho do Estado que empreendeu (MATTOS, 2006, p. 139 et seq.), e certamente, foram mais sensíveis a pauta econômica *subjetivo-marginalista* (neoclássica) (SANTOS, 1998). Apesar de aparentemente estarem em conformidade com *ordem constitucional positiva*, em sua essência não estavam em razão do agravamento dos problemas sociais e de impedirem a retomada do crescimento (neste sentido ver: MARTINS, 2011). As contradições presentes na política econômica hegemônica na década de 1990 não conseguiu resolver por completo os problemas nacionais elencados no pacto de ampla coalizão de classes. Mostrou-se, portanto, incapaz de retomar a expansão da atividade econômica e amenizar as desigualdades sociais (MATTEI, 2013, p. 50-51; BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 4-5).

Na busca de uma alternativa a este modelo de desenvolvimento surge o novo desenvolvimentismo no início da primeira década do século XXI. O governo Lula, apoiado por setores do empresariado nacional, inicia um ensaio desta política econômica com um pacto conservador que levou a um reformismo fraco nos primeiros anos de governo, com um forte desapontamento daqueles setores que o apoiavam (DINIZ, 2010; SINGER, 2015, p. 50; PAULANI, 2008, p. 53-66). A ascensão de Guido Mantega ao Ministério da Fazenda possibilitou uma política mais reformista a partir de 2006, com um maior protagonismo estatal no processo de desenvolvimento do país, acentuando-se no governo de Dilma Rousseff ao confrontar os interesses dos rentistas e financistas de classe alta e média alta, e consequentemente, a perspectiva neoclássica (SINGER, 2015, p. 50-51; BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 5). Este novo desenvolvimentismo (ou “nova matriz econômica”¹⁴) tem suas raízes no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em 2007, ampliando a dimensão econômica do Estado. Na gestão de Rousseff mostra-se mais claramente esta nova política a partir de abril de 2012, ao tentar pressionar as instituições financeiras privadas para redução dos ganhos próprios (SINGER, 2015, p. 43 et seq.).

¹⁴ Quanto as divergências entre os economistas quanto ao social-desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo, ver: SINGER, 2015, p. 40.

Para se clarificar o entendimento quanto às ideias do novo desenvolvimentismo e sua relação com a *ordem econômica constitucional* convêm verificar algumas de suas características, em especial os tocantes aos direitos socioambientais. Uma primeira característica é a crença na capacidade de competitividade das empresas nacionais em nível global. A segunda característica é a ampliação do papel a ser desempenhado pelo agente estatal como condutor do desenvolvimento econômico (expansão da dimensão econômica do Estado), sendo o protagonista central e com o empresariado em um papel secundário na industrialização do país. Por fim, a última característica é o seu entendimento da relevância de uma política industrial, focando no fortalecimento da capacidade das empresas nacionais.¹⁵ (MATTEI, 2013, p. 51 et seq.; OREIRO, 2012, p. 2)

Esta nova matriz econômica não tem em sua aparência uma posição contrária à *ordem econômica positiva*, e a sua decisão de conformação do mercado. Possui um avanço singular em relação às políticas neoclássicas implementadas nos anos de 1990, em especial por prever uma forte ação estatal na área social com foco na redução da pobreza e das desigualdades através do fortalecimento de programas sociais universais combinados com um programa de renda mínima (MATTEI, 2013, p. 53-54).

Os resultados do ensaio desenvolvimentista¹⁶ que se fazem presentes apontam, aparentemente, para uma perspectiva positiva em razão de seu caráter progressista e emancipatório, deste modo, em conformidade com a consecução de uma existência digna conforme os ditames de justiça social. Apesar dos significativos avanços e maior conformidade com a *constituição econômica* em relação à política econômica anterior, o novo desenvolvimentismo ainda contém contradições endógenas que não o permitem ser progressista e emancipatório, em especial, quanto a sua conformação com a defesa do meio ambiente e sua concepção unitária.

¹⁵ “O novo desenvolvimentismo é uma estratégia nacional de desenvolvimento. É nacional porque seu pressuposto é que, na globalização, os Estados-nação competem economicamente, e só terão êxito aqueles que souberem defender seus interesses nacionais. É uma estratégia porque afirma que esse desenvolvimento não pode ser deixado por conta apenas do mercado; que o Estado, enquanto instrumento de ação coletiva da nação, tem um papel fundamental na busca dos objetivos de maior bem-estar e menor desigualdade econômica.” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 2)

¹⁶ “A partir de 2003, houve significativa recuperação nas condições de negociação salarial e nas possibilidades de emprego no mercado de trabalho. Oito anos consecutivos de alta na ocupação e no rendimento médio real dos trabalhadores nas principais regiões metropolitanas do país e as políticas de distribuição de renda do governo federal, com destaque para o programa Bolsa Família, adicionaram milhões de pessoas à classe média brasileira ávida por consumir e apta a tomar crédito.” (FUNDAP, 2012, p. 6)

3.1 Belo Monte: um exemplo da contraditoriedade do “novo desenvolvimentismo”

Entre os pontos controversos do novo desenvolvimentismo, o principal deles é quanto ao impacto socioambiental das obras de infraestrutura presentes no Plano de Aceleração do Crescimento e possivelmente no Plano de Investimentos em Logística (PIL). Parte-se do recorte dado no início deste estudo – sem negar a existência de outros aspectos aliados ao tema –, para a observação de um dos seus principais projetos de infraestrutura, a Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Integrante do Programa de Aceleração do Crescimento, o empreendimento localizado na Volta Grande do Rio Xingu (Pará) que objetivava a alimentar a demanda crescente do sistema elétrico brasileiro. A usina de proporções grandiosas e custos proporcionais, principalmente seu custo social, já que tal projeto apresenta uma história marcada por quase 40 anos de desentendimentos entre o Estado e as populações tradicionais da região.

O que se extrai do exemplo de Belo Monte é que a promessa de retomada do desenvolvimento econômico pelo novo desenvolvimentismo é carismática para a sociedade em geral, mas necessita de conformação a *constituição econômica* para que possa estar em conformidade, também, com a própria ordem jurídica. No caso específico de Belo Monte, o contexto geral deveria ser considerado, com respeito às populações tradicionais da região da usina. Isto é elemento fundamental em razão da responsabilidade dos agentes públicos e privados na consecução da *ordem econômica constitucional*, principalmente em relação aos direitos socioambientais.

Conforme o exposto nos capítulos acima, o princípio da defesa do meio ambiente é, ao mesmo tempo, impositivo e conformativo. Portanto, aplicável a formulações de projetos públicos e privados de investimento em infraestrutura, em especial por estes se inserirem em políticas econômicas e de desenvolvimento que, ao menos teoricamente, não podem ignorar as balizas da atividade econômica, as quais são estabelecidas pelo sistema jurídico.

Pontua-se que o equilíbrio ambiental consagrado na *ordem econômica positiva* não representa uma estabilidade absoluta, mas uma necessidade de um desenvolvimento sustentável que compatibilize a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico.

No caso específico de Belo Monte, vale observar que o contexto regional não foi considerado. A partir do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte se podem extrair alguns dos impactos trazidos às populações locais, como o aumento da população e ocupação desordenada do solo, o aumento da pressão

sobre os povos indígenas, e diversas alterações na vegetação e no fluxo das águas do Rio Xingu¹⁷ (MME, 2009, p. 137).

A grandiosidade dos impactos previstos e a possibilidade de serem extremamente danosos às populações tradicionais demonstra a problemática socioambiental em torno da construção da usina, afinal afeta todo o funcionamento do ciclo ecológico da região. Apesar das condicionantes impostas para a construção da obra e das audiências públicas realizadas, não parece ter havido consenso, neste sentido se observa as considerações feitas por diversos especialistas quanto à viabilidade do empreendimento e seus impactos sobre as populações tradicionais (ver: SEVÁ FILHO, 2005; MAGALHÃES; MORAL HERNANDEZ, 2009).

Veja-se que neste estudo não se buscou fazer uma análise do Direito Ambiental que está sujeito ao desenvolvimento da análise econômico-jurídica, ou seja, devido ao recorte realizado, aqui não será abordado o prisma do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES) (GONÇALVES; STELZER, 2014), apesar de se reconhecer a sua importância em relação ao tema. O que se pontua, em suma, é que o projeto de Belo Monte aparentemente foi colocado em prática sem ao menos ter ocorrido uma análise mais profunda, com base em métodos sociais e econômicos que avaliam a equação “prejuízos e benefícios” em que os últimos se sobrepõem aos primeiros, podendo inclusive ser feita alguma compensação do ponto de vista de se tentar minimizar as externalidade negativas¹⁸.

¹⁷ Destaca-se dos impactos relatados no RIMA: “[...] Aumento da população e da ocupação desordenada do solo; Aumento da pressão sobre as terras e áreas indígenas; Perda de vegetação e de ambientes naturais com mudanças na fauna, causada pela instalação da infra-estrutura de apoio e obras principais; Aumento do barulho e da poeira com incômodo da população e da fauna, causada pela instalação da infra-estrutura de apoio e das obras principais; Mudanças no escoamento e na qualidade da água nos igarapés do trecho do reservatório dos canais, com mudanças nos peixes; Alterações nas condições de acesso pelo Rio Xingu das comunidades Indígenas à Altamira, causadas pelas obras no Sítio Pimental; Alteração da qualidade da água do Rio Xingu próximo ao Sítio Pimental e perda de fonte de renda e sustento para as populações indígenas; Danos ao patrimônio arqueológico; Interrupção temporária do escoamento da água no canal da margem esquerda do Xingu, no trecho entre a barragem principal e o núcleo de referência rural São Pedro durante 7 meses; Perda de postos de trabalho e renda, causada pela desmobilização de mão de obra; Retirada de vegetação, com perda de ambientes naturais e recursos extrativistas, causada pela formação dos reservatórios; Mudanças na paisagem e perda de praias e áreas de lazer, causada pela formação dos reservatórios; Inundação permanente dos abrigos da Gravura e Assurini e danos ao patrimônio arqueológico, causada pela formação dos reservatórios; Perda de jazidas de argila devido à formação do reservatório do Xingu; Mudanças nas espécies de peixes e no tipo de pesca, causada pela formação dos reservatórios; Alteração na qualidade das águas dos igarapés de Altamira e no reservatório dos canais, causada pela formação dos reservatórios; Interrupção de acessos viários pela formação do reservatório dos canais; Interrupção de acessos na cidade de Altamira, causada pela formação do Reservatório do Xingu; Mudanças nas condições de navegação, causada pela formação dos reservatórios; Aumento da quantidade de energia a ser disponibilizada para o Sistema Interligado Nacional – SIN; Interrupção da navegação no trecho de vazão reduzida nos períodos de seca; Perda de ambientes para reprodução, alimentação e abrigo de peixes e outros animais no trecho de vazão reduzida; Formação de poças, mudanças na qualidade das águas e criação de ambientes para mosquitos que transmitem doenças no trecho de vazão reduzida; Prejuízos para a pesca e para outras fontes de renda e sustento no trecho de vazão reduzida; Interrupção da navegação no trecho de vazão reduzida nos períodos de seca.” (MME, 2009, p. 137).

¹⁸ “Resta, pois, para os dias atuais de globalização, novo arranjo do Direito com a Economia, buscando-se a eficiência, sim; porém, dentro de limites determinados pelo Estado, segundo se entende por MEL. Tal arranjo

Ou seja, a reforma do aparelho do Estado na década de 1990 buscou estabelecer mecanismos de consensualidade, porém a utilização destes mecanismos, aliados aos outros aspectos que não foram esclarecidos (i.e. sobre as externalidade positivas e negativas do projeto), parecem não ter sido suficientes para se desistir do empreendimento, em contrariedade às manifestações das populações tradicionais e dos especialistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, e com base no recorte aqui estabelecido, a *politicidade* inerente nas políticas econômicas é latente, sendo significativa a sua construção, por meio da historicidade dos povos e da luta política e ideológica. Assim, não é possível ignorá-la como propõe a perspectiva *subjetivo-marginalista*. Apesar da aparente perspectiva mais progressista e emancipatória do novo desenvolvimentismo em relação às políticas neoclássicas, em razão da retomada do crescimento e adequação maior a existência digna conforme os ditames de justiça social, parece ainda ter pontos controversos quanto a sua adequação aos direitos socioambientais, de forma a colocar todo o seu projeto econômico em cheque. Estas contradições sugerem que o novo desenvolvimentismo não representa, em sua essência, uma crítica a política neoclássica posta, sendo aparentemente entusiasta do capital internacional, do agronegócio e dos negócios extrativistas. Ou seja, apresenta, em suma, uma criticidade que disfarça a sua aparente apologia ao *status quo*.

Ao defender aspectos “positivos” da política econômica neoliberal – como estabilidade monetária, austeridade fiscal, competitividade, e não discriminação ao capital internacional – e tentar compatibilizá-los com proposições do desenvolvimentismo, apresenta-se contraditório por não perceber criticamente a impossibilidade de equacioná-las com a igualdade social e soberania nacional, comprometendo assim o ideal de um social-desenvolvimentismo. Portanto, enquadrando-se no receituário neoliberal e nas estratégias de ajuste da economia brasileira aos imperativos do capital financeiro. (SAMPAIO JUNIOR, p. 679 et seq.)

pode ser obtido a partir do PEES. Dessa forma, se a análise econômica de custos e benefícios não considera critérios distributivos e, preconizando maiores lucros para um grupo, submete outro a carências (perdedores do sistema a serem indenizados conforme o critério de Kaldor-Hicks), por outro lado, a distribuição regressiva da riqueza leva a maiores injustiças em termos materiais. Assim, devem ser considerados critérios progressistas de distribuição dessa riqueza, segundo processo de tomada de decisão que não leve à estagnação ou à inoperância da atividade econômica. Torna-se útil o critério de eficiência de Kaldor-Hicks para a adjudicação do Direito, além de programas ou políticas distributivas a serem cautelosamente implementados pelo Estado, já que nem sempre são computadas, no cálculo utilitário decisório, as externalidades negativas e positivas geradas pela ação dos agentes econômico-sociais.” (GOLÇALVES; STELZER; BONMANN, 2015, p. 189-190).

Apesar do favorável cenário econômico de *boom* dos recursos naturais e oportunidade de investimento (em especial das *commodities*) existente no período em uma oportunidade para implementar políticas públicas sociais e de redistribuição de renda (SANTOS, 2013, p. 91), impôs-se um alto custo as populações tradicionais e ao meio ambiente como um todo com seus projetos de infraestrutura. Pois o conseqüente fortalecimento do papel do Estado, protagonizando a política de desenvolvimento, emergiu um novo regime de acumulação mais nacionalista e estatista que acarretou na perda do conteúdo emancipatório que o novo desenvolvimentismo buscava proporcionar (SANTOS, 2013, p. 93). Deste modo, configurando um regime de acumulação com base em um novo extrativismo, que torna complexa a sua relação com o princípio constitucional da defesa do meio ambiente em razão da indivisibilidade dos direitos humanos (SANTOS, 2013, p. 93-94). Isto torna, de certo modo, incompatível esta política econômica com a *ordem econômica positiva*, evidenciando uma tensão entre o novo desenvolvimentismo, com uma moderna política de desenvolvimento econômico (SEN, 2000) e as necessidades das populações tradicionais.

A falta uma perspectiva totalizante no novo desenvolvimentismo também se apresenta como uma explicação a tais contradições existentes, como evidenciado quanto aos direitos socioambientais¹⁹ (SAMPAIO JUNIOR, 2012, p. 682). Portanto, observa-se que a *artificialidade* do mercado, que permite a sua conformação por políticas econômicas, não pode ser compreendida sem a sua *politicidade e juridicidade*, sendo fulcral para a observância dos ditames do artigo 170 da Constituição Federal – a decisão política. Deste modo, a realização de uma política econômica em contrariedade com a *ordem econômica positiva* parece ser danosa e ter um alto custo tanto aos direitos socioambientais como para a existência digna pautada na justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo pacto pelo desenvolvimento: reindustrialização como projeto nacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, p. 4-5, out. 2015.

_____. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 29, n. 2 (114), abr.-jun. 2009, p. 163-190.

¹⁹ “A ausência de uma perspectiva totalizante da política econômica não permite que os defensores do novo desenvolvimentismo percebam a complexidade da teia institucional que atua de maneira inescapável o Estado brasileiro aos interesses do grande capital internacional e estes à perpetuação da dupla articulação – dependência externa e segregação social.” (SAMPAIO JUNIOR, 2012, p. 682)

- _____. Prosperidade econômica exige uma estratégia nacional. **Jornal Unesp**, São Paulo, n. 282, out. 2012, Fórum, p. 2-3.
- EUCKEN, Walter. **Os fundamentos da economia política**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella. A economia política, seu método e a teoria da regulação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 291-315, 1992.
- FUNDAP. PIB do Brasil no pós-crise de 2008: indústria perde espaço e mercado interno avança. **Boletim de Economia**, São Paulo, n. 13, mar. 2012, p. 5-18.
- GONÇALVES, Everton das Neves e STELZER, Joana. Princípio da eficiência econômico-social no direito brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. **Sequência**, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 261-290, jun. 2014.
- GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana; BONMANN, Elton Dias. O nível eficiente de proteção e de punição segundo a análise econômica do direito ambiental. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 175-206, jul.-dez. 2015.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- _____. **O direito posto e o direito pressuposto**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- HAYEK, Friedrich August Von. **Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política**. v. 1. São Paulo: Visão, 1985.
- IRTI, Natalino. **L'ordine giuridico del mercato**. 2. ed. Roma: GLF Editori Laterza, 2004.
- MACHA, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MAGALHÃES, Sônia Maria Simões Barbosa; MORAL HERNANDEZ, Francisco del. **Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte**. Belém: 2009.
- MARINI, Ruy Mauro. **A constituição de 1988**. 1988. Disponível em: < <https://www.marxists.org/portugues/marini/1988/mes/constituicao.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2016.
- MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 33, n. 1 (130), p. 41-59, jan.-mar. 2013.
- MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A formação do Estado regulador. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 76, p. 139-156, nov. 2006.

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MME. Ministério das Minas e Energia. **RIMA. Relatório de impacto ambiental**. Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte. Brasília: mai. 2009.
- MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do Direito**. 24. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1973.
- _____. **Economia e constituição**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1979.
- _____. **Introdução à regulação pública da economia**. Coimbra: CEDIPRE/FDUC, 2013.
- NUNES, António José de Avelãs. **Uma introdução à Economia Política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.
- OREIRO, José Luis. O que é o novo desenvolvimentismo? **Jornal Unesp**, São Paulo, n. 282, out. 2012, Fórum, p. 2.
- SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out.-dez. 2012.
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Petrópolis, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2013.
- SANTOS, Theotonio dos. La teoría de la dependencia um balance histórico y teórico. *In*: SEGRERA, Francisco López. **Los retos de la globalización, ensayo em homenagem a Theotonio Dos Santos**. Caracas: UNESCO, 1998.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SEVÁ FILHO, A. Oswaldo. **Tenotã-mõ: alerta sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no Rio Xingu**. São Paulo: Internacional Rivers Network, 2005.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Roussef (2011-2014). **Novos estudos**, CEBRAP, n. 102, p. 43-71, jul. 2015.
- SZTAJN, Rachel. **Teoria jurídica da empresa**. São Paulo: Atlas, 2004.