6) O papel econômico do Estado interventor

O caráter intervencionista do Estado contemporâneo, em suas versões históricas específicas, exemplificadas pelo New Deal rooseveltiano ou pelo trabalhismo britânico de Atlee, nas décadas de 30 a 40, pode ser explicado como uma decorrência da lógica do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Expressando, de forma algo contraditória e relativamente autônoma, as transformações e os processos sociais que moveram a sociedade civil em contextos de concentração e centralização do capital, a hipertrofia do Executivo foi o modo pelo qual se conciliou, gradativamente, diferentes tipos e níveis de conflito. De um lado, os próprios antagonismos de interesses das diversas frações burguesas entre si, na medida em que o desenvolvimento tecnológico e o fenômeno da industrialização envolveram desigualmente os detentores do capital. De outro, as clivagens e tensões entre essas mesmas frações, enquanto classe, e a emergência de movimentos operários organizados na reivindicação de cidadania.

Assim, com suas funções de regulação, controle e direção, em virtude da decrescente capacidade de auto-regulação de uma economia que se foi tornando vulnerável a crises cíclicas e às pressões oligopolistas das grandes unidades de produção, o Estado interventor abriu caminho tanto para a burocratização quanto para o planejamento. Nesse sentido, ele não se converte, apenas, em instrumento de harmonização e seleção de interesses conflitantes. É, igualmente, um mecanismo destinado a criar e reproduzir as condições favoráveis para a manutenção e expansão do modo capitalista de produção.

Seu papel regulatório, portanto, tem um sentido explícito: a institucionalização de novas formas organizacionais, mediante a consolidação de anéis burocráticos que vão ampliando sua capacidade de direção e controle do processo produtivo, visam a adequação do pressuposto básico da economia capitalista — a acumulação — a uma nova realidade. Como mostrou Keynes, com clareza, não se tratava de substituir o capitalismo por um novo sistema sócio-econômico. Tratava-se, isto sim, a partir da compreensão da natureza e do alcance da crise de 29 e da profunda depressão que se estendeu até o final da década seguinte, de dotar o Estado contemporâneo de efetivos instrumentos de política econômica, com a finalidade de dar continuidade ao próprio sistema vigente.

a) Liberalismo político e intervencionismo econômico

A superação do liberalismo econômico, assim, não signi

fica o desprezo pelo liberalismo político. Pelo contrário, a substituição daquele é que se converte no pressuposto da permanência deste. A intervenção estatal na economia, conseqüentemente, é por Keynes concebida como "o único meio prático de impedir a destruição total das reformas econômicas em vigor". Esta é, a seu ver, como afirmamos no capítulo anterior, "a condição de funcionamento próspero da iniciativa individual".

Por extensão, ao propor a revisão das ortodoxas diretrizes do liberalismo econômico, concentrando-se na defesa dos instrumentos de política econômica capazes de regular as taxas de juros, a fim de mantê-las abaixo da eficiência marginal do capital, de incrementar o consumo, por meio da expansão dos gastos públicos, e de estimular a inversão por meio de empréstimos públicos, tendo em vista a absorção dos recursos ociosos, a análise Keynesiana da "concorrência imperfeita" tem um sentido nítido: o restabelecimento do equilíbrio das transferências bilaterais de recursos da economia de livre mercado, neutralizando o desequilíbrio que, em função da tendência monopolista do desenvolvimento capitalista, vinha instaurando uma situação de crescentes transferências unilaterais.

Portanto, uma situação que, ao longo do tempo, teria como desdobramento novas crises estruturais, conduzindo à possibilidade de inviabilização da "sociedade aberta" e a eliminação da idéia burguesa de liberdade. Assim, com as soluções Keynesianas para a superação dos inúmeros obstáculos do desenvolvimento capitalista, gerados pelo próprio dinamismo do processo de concentração e centralização do capital, o Estado interventor não desempenha, exclusivamente, o simples papel de facilitar a acumulação por meio da manutenção da procura graças aos empréstimos e gastos públicos. Ele também cumpre, igualmente, uma importante função legitimadora na sociedade industrial, na medida em que formula e aperfeiçoa mecanismos capazes de conciliar antagonismos e institucionalizar formalmente os conflitos. Por extensão, tal função acaba orientando grande parte da atividade estatal no sentido de selecionar os possíveis focos de descontentamento social, convertendo as demandas políticas em demandas econômicas.

É essa a razão, aliás, pela qual a expansão das soluções e programas imaginados pelo pensamento Keynesiano, a partir dos anos 30, vai criando um clima político para a ampliação tanto das novas formas de intervenção quanto dos gastos e empréstimos públicos — o que pode ser exemplificado pelos já mencionados New Deal rooseveltiano e pelo trabalhismo britânico de Atlee. É essa a mesma razão pela qual a utilização das es

estratégias intervencionistas vai, no tempo, esgotando suas virtualidades, suscitando novas crises e entreabrindo novos problemas. Um deles, a título ilustrativo, diz respeito à institucionalização dos gastos em programas sociais, pois as crescentes necessidades de recursos essenciais à sua implantação fazem com que o Estado se veja obrigado a elevar os níveis de tributação e, com isso, a ampliar as resistências dos setores detentores do capital às suas funções legitimadoras.

De um modo geral, as respostas do pensamento marxista contemporâneo às soluções keynesianas concentraram-se nesse tipo de divergência. "Ha certa lógica à legitimação que significa perda progressiva de retornos pelo aparelho político com um aumento de legitimação para determinado programa no tempo. Desde que o programa passa a ser considerado como um direito, a continuação dele acrescenta pouco à legitimidade do Estado, ao passo que uma retração no programa constituiria uma fonte de perda de legitimidade. Verifica-se desse modo não só uma tendência a que os programas continuem assim que inaugurados, como também uma pressão constante a que se expandam, independentemente das exigências do processo de acumulação" (1). Daí, como decorrência, a possibilidade de crises cada vez mais frequentes, longas e profundas do Estado intervencionista e da própria ordem capitalista contemporânea. Afinal, na medida em que os programas governamentais de manutenção da demanda, mediante os gastos e os empréstimos públicos imaginados e defendidos pelas soluções keynesianas, estão vinculados às funções legitimadoras do "Estado social", torna-se crescentemente possível visualizar-se a tendência a que os gastos sociais aumentem numa proporção maior do que a capacidade da burguesia de manter intactos seus níveis de excedentes, seu poder de investimento e suas condições de expansão (2).

1) Cf. Erik Olin Wright, *Classe, Crise e o Estado*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981, p.141. Ver, também, Joachim Hirsch, *The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State*, op.cit.; Jean-Marie Vincent, *O Estado em crise*, e Joachim Hirsch, *Observações teóricas sobre o Estado burgues em crise*, in Poulantzas, *A crise do Estado*, op.cit.; e Sérgio Henrique Abranches, *Estado e desenvolvimento capitalista: uma perspectiva de análise política estrutural*, op.cit.

2) Cf. James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973, pp. 40-63. Ver, sobre o mesmo tema, numa perspectiva conservadora, Bernard Cazes, *La crise de l'Etat-Protecteur dans les économies occidentales*, in *Commentaire*, Paris. Numa perspectiva liberal, ver Luis Lopez Guerra, *Las dimensiones del Estado Social de Derecho*, in *Sistema*, op.cit. Numa perspectiva marxista, ver Bernhard Blanke, Ulrich Ilrgens e Hans Kastendiek, *On the Current Marxist Discussion on the Analysis of Form and Function of the Bourgeois State*, e Heide Gerstenberger, *Classe Conflict, Competition and State Functions*, in *State and Capital*, John Holloway e Sol Piccolotto editores, op.cit.

Por isso mesmo, por mais que esse tipo de análise vá recair criticamente sobre o caráter de classe do Estado intervencionista, considerando-o como um simples instrumento destinado a conciliar os interesses das frações divergentes do capital e a minimizar tanto as áreas de incertezas quanto os riscos de longo prazo dos arranjos oligopolistas, há uma questão comum a ambas concepções: aquela que diz respeito à eficácia gerencial e organizacional do Estado intervencionista de desempenhar suas funções regulatórias e diretivas, administrando o processo de reprodução econômica e mantendo sob controle a estrutura de classes da sociedade capitalista.

Tal questão, evidentemente, não é nova (3). Mas o que importa, em conformidade com os limites e objetivos deste trabalho, não é a sua perspectiva histórica, porém o contexto em que se situam as diferentes respostas possíveis. Mesmo porque, se elas forem afirmativas, as concepções liberais poderão encontrar elementos empíricos para defender a legitimidade das funções econômicas de um Estado concebido como um mecanismo regulador do processo social de desenvolvimento. E, se elas forem negativas, as concepções marxistas e neomarxistas poderão encontrar elementos empíricos para demonstrar a ilegitimidade dos papéis viabilizadores da reprodução do capital de um Estado vulnerável a crises crescentes, fadado ao desaparecimento à medida em que se forem esgotando as virtualidades de seu poder de intervenção (4).

Portanto, é no contexto dessas respostas que se coloca o problema das implicações entre as funções regulatórias e diretivas do Estado intervencionista e a utilização da dogmática jurídica como instrumento de mudança e modernização sócio-econômica. Mesmo porque a lógica do desenvolvimento capitalista exige garantias formais, proteção da propriedade particular dos meios

3) Vinculada ao nascimento da economia política, a origem deste debate é, historicamente, atribuída ao aparecimento de *Riqueza das Nações*, de Adam Smith, em 1776, na qual descrevia a sociedade mercantil britânica como a mais avançada de sua época, em razão do seu sistema de livre mercado. Sua conhecida menção à "mão invisível", contrapondo-a à intervenção estatal nos processos de formação de preços, é uma metáfora que sugere o caráter benigno da liberdade econômica. Pois, defensor de uma "ordem natural das coisas", propunha que se deixassem as atividades econômicas à mercê de seus próprios controles internos. De forma que, a seu ver, o mercado podia estabelecer os preços para os produtos, traduzido, assim, o equilíbrio dos custos. Antes de Smith, porém, Hume já havia defendido a reserva das atividades lucrativas aos particulares, sob o argumento de que não era necessário ou desejável que o Estado interviesse. Afinal, dizia ele, se o particular pudesse exercer livremente sua atividade, a sociedade sempre teria aquilo de que necessitasse, na medida em que os indivíduos poderiam supri-la com interesse e eficiência. A intervenção pública na economia, segundo Hume, dar-se-ia nos casos de "prejuízo ou introdução de qualquer arte". Smith aprofundou e sistematizou a

sas idéias, afirmando que cada indivíduo sempre está continuamente preocupado em encontrar o emprego mais proveitoso para o capital de sua propriedade. O que ele visa é seu próprio interesse e não o da sociedade. A preocupação com sua própria vantagem, contudo, leva-o a preferir o emprego mais vantajoso para a sociedade. De tal modo que o esforço natural de cada indivíduo para melhorar sua própria condição, quando tem condições de atuar com liberdade e segurança, converte-se num princípio tão poderoso que ele não apenas é capaz de trazer riqueza e prosperidade para a sociedade, como, também, de superar os obstáculos com que "a loucura das leis humanas" dificulta as operações. No entanto considerando que a ordem econômica livre de interferências governamentais não está imune a alguns conflitos entre os interesses públicos e gerais, e que ela também está sujeita a ameaças externas ou a pressões contra a segurança nacional, Smith deixou claro que a promoção do bem estar poderia ser uma das responsabilidades dos governos, desde que altamente controlados e restringidos. Consciente, de um lado, de que o Estado poderia assumir maiores responsabilidades desde que seus governos melhorassem seus padrões de competência, honestidade e espírito público, e, de outro, de que a iniciativa individual, num mercado competitivo, tinha grande capacidade de promover o bem-estar geral, Smith afirmou: "Segundo o sistema de liberdade natural, o soberano tem apenas três funções a cumprir; três funções de grande importância, de fato, mas simples e inteligíveis ao conhecimento comum: em primeiro lugar, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão por parte de terceiros; em segundo lugar, o dever de proteger, tanto quanto possível, cada membro da sociedade contra a injustiça ou opressão dos demais, ou seja, o dever de estabelecer uma correta administração da justiça; e, em terceiro lugar, o dever de erigir e manter determinadas obras públicas e determinadas instituições públicas ...". Cf. Adam Smith, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Chicago, The Great Books, 1952, livro IV, capítulo IX, p. 300. Ver, também, Jacob Viner, Adam Smith e o laissez-faire e History of economic analysis de Schumpeter, in Ensaíos Seleccionados, op. cit., e C.B. Macpherson, A democracia liberal, op. cit.

- 4) Dois autores que se valem dos levantamentos empíricos para, respectivamente, comprovar e negar a legitimidade do Estado capitalista e da sociedade industrial são, de um lado, Raymond Aron, Dix-huit leçons sur la société industrielle, op. cit., La lutte de classes, op. cit., e Démocratie et Totalitarisme, op. cit., e, de outro, Ralph Milliband, O Estado na sociedade capitalista, op. cit. Ver, também, a crítica de Nicos Poulantzas a este livro, O problema do Estado Capitalista, originariamente publicada pela New Left Review e posteriormente reunida em livro com a resposta do próprio Milliband, Debate sobre o Estado capitalista, Porto, Crítica e Sociedade, 1975, pp. 5-32, onde o crítico afirma que os levantamentos empíricos somente podem servir para a negação do Estado capitalista se, preliminarmente, houver uma discussão epistemológica do conceito marxista de Estado. A simples comparação dos dados, segundo ele, levaria a análise marxista a fazer o mesmo tipo de raciocínio da análise burguesa.

de produção e estabilidade sócio-política, motivo pelo qual a função do direito é controlar e atenuar a complexidade social, institucionalizando os conflitos e assegurando, assim, a previsibilidade necessárias ao cálculo econômico dos detentores do capital e um relativo equilíbrio entre os múltiplos interesses antagônicos. Por isso mesmo, de acordo com os objetivos deste trabalho, a questão a ser tratada não diz respeito propriamente aos aspectos qualitativos da performance gerencial e organizacional do Estado intervencionista. Envolve, isto sim, o modo — e, em especial, seus reflexos normativos — pelo qual esse Estado tem procurado desempenhar seus diferentes papéis na administração do processo de reprodução econômica e no controle da sociedade capitalista.

O que se vem sugerindo ao longo dos últimos capítulos, nesse sentido, é que a tão decantada crise do direito decorre, entre outros fatores, da maior ênfase dada pelo pensamento liberal às salvaguardas formais da liberdade individual e da propriedade particular do que ao efetivo controle operacional do Estado intervencionista. Ou seja: da tendência do pensamento liberal em concentrar sua atenção nas relações entre o Estado e os indivíduos, de um lado ignorando a crescente complexidade de corrente da existência de conflitos entre grupos e classes sociais, e, de outro, insistindo em soluções jurídicas formais e individualistas, até certo ponto vazias de conteúdo social e limitadas a um aparato legal cuja base proviria dos arquétipos constitucionais.

Afinal, ao preocupar-se com a manutenção das condições institucionais do Estado absentéista de natureza liberal, esse tipo de pensamento não percebeu que a própria sobrevivência de uma estrutura capitalista passou a exigir, no domínio econômico, um planejamento cada vez mais ágil, flexível e abrangente, incapaz de ser controlado por mecanismos jurídicos rígidos, fechados e imaginados como instrumentos capazes de regular relações até certo ponto estáveis. Longe de procurar conceitos mais abertos, em condições de explicar tanto um novo tipo de ética quanto a quebra de hierarquias normativas comuns ao direito econômico contemporâneo, o pensamento jurídico de inspiração liberal foi insistindo na defesa do princípio da constitucionalidade e do princípio da legalidade, voltando-se à certeza, à segurança e à igualdade formal dos cidadãos.

Em outras palavras, imaginando tais princípios como instrumentos em condições de fornecer aos sistemas jurídicos do Estado intervencionista uma determinada base institucional que, sem ferir exigências materiais, fosse capaz de lhes dar certos parâ

metros, tanto esse tipo de pensamento quanto a dogmática jurídica dela decorrente gradativamente perderam sua capacidade de compreender e enfrentar a complexidade sócio-política crescente. O que, como já foi visto, resultou na hipertrofia de um Executivo manipulado por tecnocracias fundadas numa ética maquiavélica de convicção, avessas ao diálogo e permanentemente dispostas a neutralizar qualquer forma de controle político não ditada por razões de competência técnica. Todavia, antes de passarmos ao exame da perda de funcionalidade das soluções jurídicas de inspiração ortodoxamente liberal, as quais deixaram de ser critérios para a atuação concreta do Estado na medida em que a ênfase ao formalismo e ao positivismo deixou em aberto inúmeras questões que apenas ampliaram o papel do arbítrio, sem que a dogmática fornecesse os parâmetros de controle, é necessário explicar como a ampliação e a verticalização das funções econômicas estatais provocaram essas transformações no papel do direito contemporâneo.

b) Desenvolvimento capitalista e dogmática jurídica

Uma das funções básicas da legislação, no Estado intervencionista, tem sido a de interferir nas estruturas sociais, com a finalidade de regulá-las, dirigi-las e modificá-las. É por isso, justamente, que o pensamento jurídico tradicionalmente se preocupou com o alcance, com os limites e com as formas de utilização dos instrumentos legais. Nesse sentido, se no século XIX destacou-se uma espécie de "cartesianismo" doutrinário à procura de idéias claras e distintas, que encontrou uma correspondência prática na utilização dos princípios da segurança, da certeza, da legalidade e da constitucionalidade, por parte da dogmática jurídica, no decorrer do século XX passou-se a dedicar maior atenção às soluções abertas e flexíveis - enfim, a concepções e modelos que comportassem maior plasticidade na sua adaptação à experiência corrente e que fossem mais adequados às necessidades da sociedade industrial.

Tal atenção, como veremos adiante, torna-se ainda mais significativa quando se trata do exame do papel do direito nos países que enfrentam o problema da reformulação de suas estruturas de riqueza e poder, em função da modernização sócio-econômica ditada pelos processos de industrialização. Mesmo porque, nesses países, a crença dos estamentos burocráticos e das elites dirigentes na tese de que só o Estado pode criar condições para a consecução de planos de desenvolvimento a longo prazo - por ser ele capaz de interferir no mercado sem subordinar-se a

cessariamente a ele, invariavelmente tem importantes consequências concretas. De um lado, aumenta gradativamente o grau de discricionariedade e de autonomia dos órgãos públicos executivos, mediante a substituição das velhas práticas administrativas por procedimentos de maior amplitude e de respostas mais rápidas. De outro, acelera a tensão resultante dos diferentes níveis de resistência à imposição de normas mais abrangentes sobre a estrutura social.

Afinal, quanto maior for o esforço desses países em superar as limitações materiais e institucionais que inibem a industrialização e comprometem a consecução de novos perfis de relações de produção, maior será sua necessidade de programar seu desenvolvimento a fim de maximizar as taxas de crescimento de seu produto. Do mesmo modo, por extensão, mais sujeito estará a que se alterem as circunstâncias políticas de que depende a vigência da estratégia programada, uma vez que seu sucesso quase sempre é condicionado, pelos estamentos burocráticos e pelas elites dirigentes, a uma crescente redução da imprevisibilidade social - e, conseqüentemente, por uma diminuição do espaço político e por um crescente cerceamento das liberdades públicas.

Ora, como a adoção de normas mais genéricas e abstratas quase sempre acaba aumentando o grau de discricionariedade tão reclamado por tais estamentos e elites para enfrentar a imprevisibilidade social e neutralizar as resistências (5), é isto que explica porque os processos de desenvolvimento, nas sociedades em transformação, costumam ser associados à noção de autoritarismo. Pois, na visão estamental das tecnocracias e nas concepções "esclarecidas" das elites modernizadoras, a grande diversidade das formas de participação popular nas decisões nacionais tanto pode impedir a formação de um consenso em torno dos "seus" objetivos quanto pode prejudicar os critérios de determinação a priori de sua validade. De modo que, em suma, um projeto de desenvolvimento só poderia ser "eficiente" se fosse imposto

5) Ver, nesse sentido, Wanderley Guilherme dos Santos, Ordem burguesa e liberalismo político, op. cit., especialmente o capítulo relativo a "Autoritarismo, Capitalismo e Socialismo", onde se lê a p. 123: "Quase que apenas ficções simbólicas, os sistemas jurídicos autoritários tendem a perder com relativa rapidez sua função política de criarem hábitos de comportamento social. A silenciosa e opressora estabilidade dos sistemas autoritários, que é o outro lado da previsibilidade do mundo social, resulta, então do temor generalizado diante do processo de "manufatura" do delito, antes que da capacidade do regime de absorver os conflitos gerados pela experimentação social". Numa perspectiva próxima ver, também, José Eduardo Faria, Podor e Legitimidade, op. cit., pp. 62-84, e Legalidade e Legitimidade, op. cit., pp. 33-42. Ver, ainda, a bibliografia citada no capítulo 2º deste trabalho

autocraticamente, apoiado em severas cominações.

O reconhecimento de que a execução de uma programação de desenvolvimento cabe ao Estado, responsável direto pela formação, implementação e execução de um plano mais amplo e globalizante, no qual estão incluídos sistemas de controle e estímulos deliberadamente concebidos e utilizados para provocar e acelerar o processo de modernização, não é recente. E, apesar da discussão travada desde Adam Smith, no século XVIII, e por Marx, no século XIX (6), ainda hoje continua sendo tema de grandes controvérsias. Pois, neste século, desde os anos 20 é que se discute, não sem uma dose de paixão, a possibilidade do racionalismo na economia planificada.

Um dos pensadores que se destacou nessa polêmica, por exemplo, foi L. von Mises. Ele afirmava, enfaticamente, que o planejamento econômico deveria falhar porque a ausência de um mercado livre, bem como de um independente sistema de preços, impediria a aplicação de critérios econômicos que determinassem, objetivamente, o que deveria ou não ser feito. Mesmo nos anos 30 e 40, após a revolução keynesiana no pensamento econômico e a experiência do New Deal rooseveltiano no combate à depressão, legitimando a intervenção estatal como elemento integrante ao bom funcionamento do desenvolvimento capitalista, as investigações sobre as implicações entre os fatores determinantes do crescimento e a política governamental continuaram sendo objeto de intensa discussão. Contudo, o simples fato de que a ação pública passa a ocupar um lugar fundamental na expansão econômica revela a grande mudança do modo capitalista de produção e das re-

6) Entendidas como um processo linear de aperfeiçoamento da humanidade, as idéias de desenvolvimento e progresso são originárias do século XVIII, quando passaram a ser usadas para expressar a superioridade do presente europeu sobre o passado. O Iluminismo, por exemplo, delas se vale para traduzir uma marcha progressiva para o racional. Uma transição que, se de um lado expressou a auto-definição da Europa Ocidental como paradigma da humanidade, de outro enfatizou a noção de acumulação de riquezas, na qual estava implícita a opção de um futuro que encerraria uma promessa de melhor bem-estar social. Idéias semelhantes também podem ser encontradas em Adam Smith, para quem a expansão do mercado, concebido como um instrumento de alocação de recursos inerente à sociedade mercantil, levaria os homens a uma etapa final de uma forma superior, na medida em que seria capaz de garantir "a ordem natural das coisas". Subjacente à análise econômica de Smith, como vimos na nota 3 deste capítulo, estava a crença de que o homem age por motivos de interesse próprio. Contudo, num "simples sistema de liberdade natural", ele, simultaneamente, promoveria os interesses gerais da sociedade, como se conduzindo por uma "mão invisível" - a livre integração das forças de mercado. No século seguinte, Marx também se concentrará sobre a economia de mercado, mas a considerará como etapa intermediária de um processo histórico, a ser superada pelas próprias contradições do modo capitalista de produção, quando o mercado - e, por extensão, a exploração e a alienação - deixa

riam de existir. Ambas as abordagens, na verdade, formam a matriz da discussão sobre as funções econômicas do Estado. De um modo geral, Smith será o ponto de partida das concepções liberais, cujas teorias do desenvolvimento levaram em consideração a metáfora da mão invisível. Mesmo aqueles que, como Keynes, admitem a necessidade da intervenção estatal no mercado, explicam-na como decorrente de condições históricas desconhecidas ao tempo de Smith. A crítica do marxismo tradicional à economia capitalista refletirá, igualmente, a linearidade histórica característica do século XVIII europeu. Sofrerá, assim, os equívocos de uma visão suficientemente qualificada do mercado. De modo que, no século XX, a controvérsia persiste. Ver, nesse sentido, Jacob Viner, Poder versus abundância como objetivos da política exterior nos séculos XVII e XVIII e Adam Smith e o laissez-faire, in Ensaíos Seleccionados, op.cit.; Helio Jaguaribe, Desenvolvimento Político e Desenvolvimento Econômico, op.cit., pp. 79-96, e Desenvolvimento Político, op. cit., pp. 11-45; Celso Furtado, Pequena introdução ao desenvolvimento, op.cit., pp. 1-13; e Paul Sweezy, Teoria do Desenvolvimento Capitalista, op. cit., pp. 286 e segs. Ver, também, o engenhoso artigo de Alberto Guerreiro Ramos, O milagre e a sociedade, in Jornal do Brasil, 13 de maio de 1979.

lações de poder na sociedade contemporânea, responsável pelo aparecimento e pela consolidação de uma dogmática jurídica nova (7), extravagante dos códigos e rebelde aos esquemas acadêmicos tradicionais, transformando por completo o panorama individualístico de um direito até então essencialmente patrimonial.

Portanto, não há como se desconhecer que, nas quatro ou cinco últimas décadas deste século, gradativamente veio perdendo importância prática a suposição de que o Estado deveria manter-se o mais distante possível da atividade econômica, limitando-se a produzir bens públicos indivisíveis, como segurança e justiça, e a impedir que o sistema competitivo, apesar de sua tendência oligopolista, degenerasse em formas ainda menos "perfeitas" de mercado. Ao mesmo tempo, ganhou relevância prática a crescente amplitude de uma política econômica de caráter diretivo e controlador, submetendo as técnicas jurídicas tradicionalmente centralizadas em torno da propriedade particular dos meios de produção e da liberdade contratual a uma regulamentação estatal cada vez mais ampla das estruturas econômicas. Basta ver que, à medida em que os aparelhos burocráticos vão atuando de forma imperativa sobre a economia, seja de forma direta e por meio de normas impositivas, seja de forma indireta e por meio de empresas públicas, o Estado intervencionista acaba firmando-se como controlador, estimulador, planejador e árbitro do processo de produção, agindo nos campos monetário e fiscal, interferindo no sistema de preços, financiando o desenvolvimento tecnológico, investindo em infra-estrutura e, inclusive, participando expressivamente como produtor.

7) Cf. Fábio Konder Comparato, *O indispensável Direito Econômico*, op. cit., onde o autor afirma que o valor econômico corresponde a uma disposição fundamental do espírito moderno: "...ele é o traço distintivo do Direito atual, tal como a concepção de uma ordem natural caracterizou todas as construções jurídicas do século XVIII. A tarefa primordial do jurista moderno consistiria pois na reelaboração de sua ciência e partir desta nova realidade econômica. Não obstante a grande parte de verdade que encerrava esta concepção (g.n., baseada em Hedemann), a maior parte dos autores não se satisfiz com uma indefinição da matéria. O que os impressionou, antes de tudo, foi o surgimento de instituições jurídicas de conteúdo econômico que não se enquadravam em nenhum dos ramos tradicionais da dogmática ou da legislação, e que pareciam mesmo rebeldes a uma classificação geral no quadro do binômio direito público-direito privado. Daí a idéia de um reagrupamento das disciplinas jurídicas, visando integrar tais disposições extravagantes"... A "ação sistemática do Estado contemporâneo sobre as estruturas econômicas não poderia, obviamente, deixar de provocar uma transformação paralela nas técnicas e instituições do ordenamento jurídico. O direito privado patrimonial, notadamente o direito comercial, deixava de ser o centro de gravidade das normas jurídicas de direito econômico, para passar a seu turno a gravitar em torno de uma nova constelação de regras e institutos jurídicos". Para um exame mais detalhado desse tipo de dogmática, ver Modesto Carvalhosa, *Direito Econômico*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1973.

Por isso mesmo, com o desenvolvimento capitalista, a presença governamental na economia com o objetivo de manter o equilíbrio do sistema, ampliar seus limites institucionais e garantir as condições de reprodução e acumulação do capital torna-se muito mais amplo do que se poderia imaginar quando o debate sobre o papel econômico do Estado começou a ser travado na época de von Mises. Ainda hoje, entretanto, persistem manifestações conservadoras repetindo opiniões dos pensadores clássicos favoráveis a uma grande limitação das ações governamentais, no sentido de uma concepção negativista do Estado, de acordo com a qual suas funções maiores limitar-se-iam à realização dos serviços públicos básicos, à organização da defesa e à administração da justiça. Opiniões essas que, diga-se de passagem(8), nem sempre foram objeto de interpretações claras, precisas e fiéis.

A vitalidade dessa controvérsia, de cujo desdobramento surge um outro não menos importante debate sobre o alcance e os limites da utilização dos mecanismos jurídicos como instrumentos de mudança sócio-econômica, pode ser ilustrada a comprovada por fatos recentes. Entre eles, por exemplo, pela escolha dos ganhadores do Prêmio Nobel de Economia de 1974 — cerca de dois anos antes do bicentenário do aparecimento da Riqueza das Nações e do falecimento de David Hume, que, antes de Adam Smith, já deu sua contribuição para o aprofundamento do pensamento liberal.

8) Quem me chamou atenção para a transposição nem sempre correta dos textos clássicos pelos pensadores conservadores e liberais contemporâneos foi o professor Rolf Kuntz, em estimulantes conversas sobre diversas passagens deste trabalho. Nesse sentido, enquanto estes estariam preocupados em utilizar aqueles textos para justificar a ampliação da liberdade econômica individual, autores como Hume, Smith e Stuart Mill concentraram-se na análise da fundamentação das atribuições econômicas do Estado. O que não é, necessariamente, a mesma coisa, embora o ponto comum dessas abordagens seja a crença de que a busca do interesse individual possa, de um modo geral, coincidir com a promoção do bem-estar social. Veja-se, por exemplo, a afirmação de Adam Smith de que "o terceiro e último dever do soberano ou comunidade é erigir e manter as instituições e obras públicas que, embora possam ser, no mais alta grau, vantajosas a uma grande sociedade, são, entretanto, de tal natureza, que o lucro jamais poderia restituir o gasto a qualquer indivíduo, ou pequena número de indivíduos, não se podendo esperar, portanto, que qualquer indivíduo ou pequeno número de indivíduos venha a erigi-las e mantê-las" (Cf. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, op. cit., Livro V, p. 315). Assim, ao considerar soberano e comunidade como sinônimos, Smith não via o Estado como uma entidade que paira acima da sociedade, conforme a crítica conservadora contemporânea de um Hayek, porém como uma manifestação do social. Vale dizer, então, que não é uma entidade misteriosa e distante, chamada Estado, a responsável pela realização de certas tarefas e pela assunção de certos custos, mas a commonwealth — o conjunto de cidadãos. Grande parte das observações do professor Rolf Kuntz foram materializadas no seu artigo Celebramos o bicentenário do debate sobre estatização; in Isto É, 1976, por ocasião das comemorações relativas aos duzentos anos de aparecimento de Riqueza das Nações, de Adam Smith. Ver, também, Jacob Viner, Adam Smith e o laissez faire, in Ensaio Selecionados, op. cit., pp. 205-254.

Os vencedores foram dois economistas nascidos pouco antes do término do século XIX, formados em economia nos anos 20 deste século, professores em Estocolmo e Londres a partir dos anos 30 e responsáveis por importantes trabalhos nos setores de flutuação econômica, desenvolvimento e teoria monetária. De um lado, Friedrich von Hayek, um pensador conservador e crítico da obra Keynesiana que não poupou esforços ao apontar os prejuízos sociais advindos de toda e qualquer tentativa de intervir nas forças de mercado. E, de outro lado, Gunnar Myrdal, adepto de um socialismo democrático e defensor de um Estado interventor e responsável pela estrutura de controle de quase todas as interferências exercidas por outras instituições e outros grupos de poder dentro de um país.

A trajetória intelectual de ambos é de tal forma contrastante, que sua escolha simultânea (9) chegou mesmo a causar uma certa perplexidade. Contudo, não foi ilógica. Afinal, naquele momento, em que o mundo capitalista enfrentava uma nova e profunda crise acelerada pela escassez de matérias primas, pela multiplicação política dos preços do petróleo, pelas dificuldades energéticas e pela desordem do sistema monetário internacional, o tema da presença do Estado na regulamentação, controle e direção do processo econômico ganhou novos aspectos. Àquela altura, como Habermas havia deixado claro alguns anos antes (10), o Estado intervencionista não mais podia ser visto como um simples instrumento dos detentores do capital para corrigir a decrescente perda da capacidade de auto-regulação da economia de mercado, ou como um mero biombo das classes burguesas, segundo o marxismo clássico. Tal Estado deveria visar, igualmente, um mínimo de consenso social mediante a institucionalização de uma estrutura democrática formal, sem o que o próprio modo capitalista de produção correria o risco da corrosão interna e externa, especialmente nos períodos de crise.

No entanto, preso aos seus compromissos sociais, uma vez que a consecução da lealdade e a conquista do consenso pas-

9) Ao anunciar os nomes dos ganhadores do Prêmio Nobel de Economia de 1974, a Academia de Ciências da Suécia distribuiu uma nota afirmando que tanto Hayek quanto Myrdal tiveram "a capacidade de encontrar novas formas de apresentar as questões e expuseram novas idéias relacionadas com causas políticas, o que constitui uma característica que, frequentemente torna-os sujeitos a controvérsias. Trata-se de algo muito natural quando o campo da pesquisa se amplia para incluir fatores e graus dos quais os economistas geralmente se esquecem". Cf. O Estado de São Paulo, 10 de outubro de 1974.

10) Ver, nesse sentido, Jürgen Habermas, Técnica e Ciência enquanto "ideologia" in texto escolhido de Benjamin, Horkheimer, Adorno e Habermas, coleção "Os pensadores", São Paulo, Abril, 1980.

saram a exigir recursos crescentes para a viabilização dos programas de bem-estar e, por extensão, da própria legitimação do modo capitalista de produção, ao Estado intervencionista não restou saída a não ser ampliar profressivamente, foi esbarrando na resistência das classes detentoras do capital. Pois estas, vendo a subtração de parcelas de seus excedentes, passam a associar o Welfare State e a democracia formal com mais burocracia e com mais tributação — e, conseqüentemente, mais justiça social e mais democracia formal com maior interferência do Estado no domínio privado. Daí a discussão política relativa aos níveis de tributação destinados a sustentar os gastos sociais, que tomará conta do mundo desenvolvido na segunda metade dos anos 70, motivada, de um lado, pelas reivindicações conservadoras a favor do redimensionamento das despesas públicas aos setores de infraestrutura econômica necessários à expansão do processo de acumulação privada, e, de outro, pelas contínuas demandas de novos benefícios sociais, por parte dos movimentos sindicais e operários organizados, veiculadas pelas diferentes instâncias do sistema político.

De qualquer modo, embora no decorrer dos anos 70 a concepção clássica do Estado absenteísta de inspiração liberal já estivesse praticamente sepultada, apesar dos esforços acadêmicos da "Escola de Chicago" liderada por Milton Friedman, é no contexto dessa discussão política que se dá a escolha de dois nomes controvertidos para o Prêmio Nobel de 1974. Evidentemente, o tema da definição das atribuições adequadas ao Estado interventor e ao setor privado da economia é o núcleo de um debate travado entre conservadores, liberais keynesianos e socialistas não marxistas, sem que este seja, necessariamente, o mais difícil dos problemas aqui levantados. Mesmo porque, em princípio, é possível propor qualquer divisão de funções e responsabilidades, ampliando ou reduzindo, no papel, as atividades assumidas pelo Estado intervencionista e pelos proprietários particulares dos meios de produção. Ocorre, porém, que esta é, apenas, uma discussão política — e, como tal, de significância fundamental. Pois, na medida em que esse Estado interventor deve garantir, simultaneamente, a proteção às disfunções geradas pelas tendências oligopolistas da economia de mercado e a lealdade das massas no quadro de uma democracia formal, suas funções e papéis de integração social são novamente confiados ao sistema político. É por isso, justamente, que é da praxis política entre os diferentes grupos e classes sociais que depende, enfim, a conformação que, explicitamente, se pretenda atribuir, por exemplo, aos sistemas de economia mista.

Como a ação política, em termos gerais, basicamente envolve um processo de escolha entre alternativas, e, a seguir, em fazer com que essa escolha se torne efetiva, seja por meio da intimidação e da força, seja por meio da barganha e da persuasão, torna-se necessário alinhar os principais aspectos dessa controvérsia. E um modo de fazê-lo, resumidamente, para nos preocuparmos com seus aspectos normativos nos capítulos seguintes, é comparar as linhas gerais do pensamento ortodoxo de Hayek com os traços básicos do pensamento intervencionista de Myrdal. Nesse sentido, o fio condutor da obra do primeiro é diametralmente oposto ao fio condutor das respostas do segundo.

c) Economia de mercado e liberdade: o direito como garantia individual

De fato, o que marca a produção intelectual de Hayek é sua oposição à intervenção estatal e sua crença fervorosa e apaixonada nas forças livres de mercado, de tal forma que, para ele, qualquer tipo de interferência resulta na crescente centralização do poder e, conseqüentemente, em sucessivas perdas de liberdades individuais. Ele chega mesmo a fazer uma pequena distinção entre planejamento e planificação, mas sua tese é a de que o planejamento estatal, com o controle da vida econômica, tende a conduzir à planificação total. "Quem controla toda a atividade econômica também controla os meios que deverão servir a todos os nossos objetivos e deve, portanto, decidir quais dentre estes serão satisfeitos e quais não o serão. É este o ponto crucial da questão. O controle econômico não é apenas o controle de um setor da vida humana que possa ser separado do resto. É o controle dos meios que deve contribuir para a realização de todos os nossos fins. E quem possui o controle exclusivo dos meios deve também determinar quais os fins que serão realizados, que valores devem ser considerados mais importantes e quais devem sê-lo menos — em suma, aquilo em que os homens devem crer e por cuja obtenção devem esforçar-se. Planejamento central significa que o problema econômico deve ser resolvido pela comunidade e não pelo indivíduo; mas daí se infere que deve ser a comunidade (ou melhor, seus representantes), quem decidirá sobre a importância relativa das diferentes necessidades" (11).

11) Cf. Friedrich von Hayek, *O caminho da servidão*, Porto Alegre, Globo, 1977, p. 95-114. Ver, também, seu artigo *A nova confusão sobre planejamento*, publicada originariamente pelo *The Morgan Guaranty Survey* e reproduzido pelo caderno especial do *Jornal do Brasil* de 30 de janeiro de 1977. Ver, ainda, a entrevista em que ele próprio resume seu livro *Drift, Legislation, and Liberty*, no *Jornal do Brasil*, 18 de janeiro de 1981.

Nesse sentido, quando "os representantes da comunidade (o Estado) decidem em esferas em que não há acordo entre os indivíduos, são naturalmente forçados a suprimir toda a liberdade individual" (12). A principal razão que não nos permite esperar conseguir, com direção centralizada, eficiência comparável à da economia de mercado é que a estrutura econômica de qualquer sociedade complexa repousa no conhecimento de circunstâncias específicas que envolvem separadamente milhares ou mesmo milhões de indivíduos. Naturalmente, existem sempre muitos fatos que o responsável individual por certo negócio deveria saber para poder tomar as decisões acertadas, mas que não chegam diretamente ao seu conhecimento. Mas, entre as alternativas possíveis para enfrentar estas dificuldades — seja fornecendo a uma autoridade central todas as informações relevantes de que dispõem os diferentes indivíduos, seja comunicando aos indivíduos toda a informação que possa ser relevante para suas decisões — descobrimos uma solução apenas para esta última necessidade: o mercado e a fixação em termos competitivos dos preços permitem transferir aos responsáveis individuais por unidades de produção toda a informação condensada de que precisam para adaptar seus planos ao sistema como um todo" (13).

Mesmo a possibilidade de conciliação entre a liberdade e o planejamento moderado (14) recebeu, de Hayek, duras advertências. O planejamento moderado, segundo ele, seria uma espécie de bola de neve: irá crescendo gradativamente para, com o tempo, esmagar por completo a liberdade individual, convertendo o cidadão em mero súdito de um Estado todo-poderoso, responsável pela predeterminação do que é bem, o belo e o verdadeiro, etc. Daí, conseqüentemente, a extinção real da autêntica moralidade, da arte e da verdade livremente buscada. Foi por causa disso, em grande parte, que a democracia perdeu sua reputação em todo o mundo ocidental: "a democracia, como a conhecemos, hoje, está sofrendo de uma construção errônea de suas instituições. Combina legislação e governo no mesmo órgão. Dessa forma, o governo se torna "ilimitado" pela lei", explica o economista austríaco. E conclui: "as legislaturas que temos hoje, em outras pala

12) Cf. Friedrich von Hayek, *O caminho da servidão*, op.cit., p.95-114.

13) Cf. Friedrich von Hayek, *A nova confusão sobre planejamento*, op.cit.

14) Sobre as tentativas de conciliação entre a liberdade individual, a representatividade legítima dos grupos de interesse, a multiplicidade dos objetivos, de um lado, e o planejamento, de outro, ver Karl Mannheim, *Liberdade, Poder e Planificação Democrática*, São Paulo, Mestre Jou, 1972. Para um exame crítico dessas mesmas tentativas ver Fernando Henrique Cardoso, *Aspectos Políticos do Planejamento*, in *O modelo político brasileiro*, São Paulo, Difel, 1973, pp 83-105.

vras, são principalmente entidades governamentais. Seus poderes não são limitados por nenhuma lei que não possam alterar. Muitos acreditam que a democracia deve significar "governo ilimitado". Mas "governo ilimitado" é inerentemente fraco. Não pode resistir às pressões de interesses organizados — grande mão de obra ou grande indústria ou outros grupos poderosos". Sua proposta para "salvar" a democracia: "precisamos de "governo limitado", baseado na separação de poderes. Um tal sistema exigiria dois órgãos representativos distintos: uma assembléia legislativa e outra assembléia do governo, eleitos com base em princípios diferentes. Se as duas assembléias fossem da mesma composição, meramente seriam coniventes — com os mesmos resultados que temos agora" (15).

d) Economia planejada e desenvolvimento: o caráter instrumental do direito

As hipóteses que formam o ponto de partida da obra de Myrdal, no sentido tanto das críticas ao mercado quanto dos custos sociais inerentes à não intervenção, são opostas à de Hayek. Em toda sua trajetória intelectual, é possível indentificar, entre outros, dois importantes temas característicos. O primeiro deles diz respeito à inépcia da teoria convencional tanto em seu poder analítico quanto na capacidade de gerar políticas que atenuem significativamente este hiato. O segundo refere-se ao fato de que os governos dos países pobres deveriam exercer um papel preponderante e distinto do previsto nos moldes de teoria neoclássica. O desenvolvimento econômico, nesta perspectiva, é visto como um problema essencialmente político, na medida em que cabe ao Estado a responsabilidade de gerir sistemas de controles e impulsos deliberadamente aplicados para desencadear e manter o processo de desenvolvimento.

A reputação de Myrdal, em grande parte decorre do seu conceito de causação circular acumulativa, que está na essência de sua teoria geral do desenvolvimento. Tal conceito descreve um processo pelo qual, deixadas livres as forças de mercado, os

15) Cf. entrevista concedida por Friedrich von Hayek à revista norte-americana U.S. News and World Report, incluída na série A democracia está morrendo? e publicada em português pelo Jornal da Tarde, de 20 de abril de 1976. Ver, ainda, sua visão da crise das economias desenvolvidas dos anos 70 no artigo Da inflação ao desemprego, publicado pela revista Visão em 2 de dezembro de 1974. Finalmente, para uma defesa de suas posições, veja-se o artigo de Roque Maciel de Barros, Hayek e o Prêmio Nobel, publicado pelo Jornal da Tarde, 16 de outubro de 1974.

pobres serão cada vez mais pobres e os ricos cada vez mais ricos. A descoberta desse processo vale como verificação e como fundamento de um método de análise — e é nisto que reside sua inovação: é inútil buscar-se, exclusivamente, um fator determinante, como, por exemplo, o econômico. Pois, "quando se estuda o problema do negro ou outro problema social, partindo desta hipótese, é difícil perceber o que deva ser entendido, precisamente, por fator econômico isolado, e ainda menos compreender como pode ser básico, pois tudo é causa de tudo, de maneira circular e interdependente". Outra consequência importante é a de que a aplicação dessa hipótese conduz o estudo do desenvolvimento e do subdesenvolvimento a considerar também os fatores não econômicos, o que representa, segundo Myrdal, um avanço em relação à teoria econômica tradicional, inclusive o marxismo (16).

A teoria da causação circular e acumulativa pode ser utilizada para a análise do desenvolvimento por intermédio de um exemplo bastante simples: há um acidente, sem solução imediata, numa fábrica de onde a maioria dos habitantes de uma cidade retira sua subsistência. Como a fábrica deixa a cidade, o desemprego é inevitável, a renda baixa e os negócios diminuem. A diminuição dos negócios causa ainda mais desemprego, diminui as rendas anteriormente diminuídas e afeta os serviços vendidos aos que dispunham daquela renda. Consequentemente, a cidade torna-se menos atraente tanto aos empresários quanto aos trabalhadores, provocando a evasão para outras comunidades onde haja empregos e negócios. Ao mesmo tempo, o processo em sentido favorável funciona de modo análogo, na localização de uma indústria em determinada região. Assim, segundo Myrdal, deixados livres todos estes fatores, a atividade econômica tenderá a concentrar-se em certas áreas favoráveis, gerando as desigualdades regionais que caracterizam os países não desenvolvidos. Em outras palavras, o jogo das forças de mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais.

"Se as forças do mercado não fossem controladas por uma política intervencionista, a produção industrial, o comércio, os

16) Sobre este aspecto, ver seu artigo Breve nota sobre Marx e o Marxismo, incluído na sua coletânea Contra a Corrente - ensaios críticos em economia, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1977, prefácio de Thomas Schneider, pp. 289-296. Já a idéia de causação circular e acumulativa foi empregada, inicialmente, num estudo sobre o negro norte-americano, publicado em 1944, intitulado An American Dilemma - The Negro Problem and Modern Democracy. O conceito foi transplantado para a análise do desenvolvimento e do subdesenvolvimento em conferências promovidas pelo Banco Nacional do Egito, no Cairo, em 1955, resultando no conhecido livro Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas, Rio de Janeiro, Editora SBC, 1972, 3a. edição.

bancos, os seguros, a navegação e, de fato, quase todas as atividades econômicas que, na economia em desenvolvimento, tendem a proporcionar remuneração bem maior do que a média, e, além disso, outras atividades, como a ciência, a arte, a literatura, a educação e a cultura superior se concentrariam em determinadas localidades e regiões, deixando o resto do país de certo modo estagnado". Embora à primeira vista possa até mesmo parecer que essa localização historicamente seja resultante de condições geoeconômicas favoráveis, a verdade é que, segundo Myrdal, "o atual poder de atração de um centro econômico se origina principalmente em um fato histórico fortuito, isto é, em ter-se iniciado ali, com êxito, um movimento, e não em vários outros lugares, onde podia do mesmo modo ter se iniciado com igual ou maior êxito" (17).

O elemento capaz de romper, com maior eficácia, o círculo vicioso do empobrecimento, é o Estado intervencionista. A ele cabe liderar o desenvolvimento, procurando estabelecer o maior equilíbrio possível entre as diversas regiões. "A mudança mais importante a ser realizada nas políticas estatais dos países subdesenvolvidos é a compreensão geral da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento econômico. Reivindicase, também, em todo o mundo, que cada um dos países subdesenvolvidos necessita de um plano nacional de desenvolvimento, global e integrado". Mais adiante, ele afirma que "ao salientar que o plano econômico nacional não pode elaborar-se, racionalmente, mediante a aplicação dos critérios do sistema de preços e da rentabilidade dos negócios particulares, mas que deve ser o programa, em termos reais, de um processo acumulativo de causação circular, orientado, em última análise, por decisões políticas, não estou pregando um evangelho de liberdade excessiva, mas justamente, o contrário". Com base nessa liberdade não "excessiva" é que Myrdal considera um engano opor-se o planejamento estatal à livre empresa. "Mas é claro que, se um país subdesenvolvido consegue iniciar e manter um processo acumulativo de desenvolvimento econômico, haverá mais e nunca menos espaço para a iniciati-

17) Ver Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas, pp. 31 e seguintes; Contra a Corrente - ensaios críticos em economia, pp. 179-191 e 277-288; Desafio à Riqueza, São Paulo, Editora Brasiliense, 1966, especialmente a primeira parte. Além disso, é importante o noticiário relativo à primeira visita de Myrdal ao Brasil, conforme o Jornal da Tarde de 11 de outubro de 1968, bem como o noticiário relativo a sua segunda visita, para duas palestras sob patrocínio do Branco Nacional de Desenvolvimento Econômico, no prédio da Fundação Getúlio Vargas, no Rio, em 30 de agosto de 1973. Ver, finalmente, a entrevista que fiz nessa ocasião com o economista sueco. Uma aula do professor Myrdal conta a pobreza, Jornal da Tarde, de 12 de setembro de 1973.

va privada já existente ou que venha a promover-se nele".

O desenvolvimento implica dificuldades políticas de duas ordens, segundo ele. Inicialmente, "não raro, o próprio Estado é dominado por grupos interessados na preservação de velhas diferenças sociais". Myrdal reconhece a existência de um problema de forças e, embora não se aprofunde muito sobre esse problema, permite entender que as transformações políticas e sociais exigidas pelo desenvolvimento econômico tendem a ser de natureza revolucionária (18) correndo o risco de não ter o êxito garantido e de criar profunda tensão social. "Os países subdesenvolvidos têm de percorrer todo o caminho que leva à verdadeira democracia com o sufrágio universal. A alternativa é continuarem sendo oligarquias legalizadas ou, no caso de se adotarem as formas aparentes da democracia, diluí-las. Porém, como nesses países a estratificação social herdada, que se formou em consequência de longos períodos de estagnação econômica, é muito desigual e desgastada, preservar-se-iam, em muitos casos, antagonismos sociais infesos ao fortalecimento dos efeitos propulsores centrífugos, necessários ao firme desenvolvimento econômico. A desigualdade que neles existe, e é preservada, não é do tipo que promove a iniciativa, a poupança e os investimentos. É falsa a analogia com o que aconteceu aos países adiantados no período da Revolução Industrial".

A segunda dificuldade de ordem política tem uma natureza simultaneamente aritmética e política, surgindo no meio tempo do subdesenvolvimento ao desenvolvimento: em resumo, consiste no pressuposto de que não se pode crescer economicamente a não ser pela retenção de certa parte da renda nacional para aplicá-la não em consumo, mas em investimento. Como afirma Myrdal, é preciso "também levar em consideração que a Revolução Industrial, que, com um século de atraso, ora se verifica na União Soviética, embora em condições institucionais e políticas muito diferentes, tem seguido bem de perto, sob o seguinte aspecto, o estilo do desenvolvimento capitalista primitivo: os níveis de renda real e de consumo das massas trabalhadoras se têm

18) Sobre o tema, ver Robert Heilbroner, A luta pelo desenvolvimento, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1964, pp. 14 e sgs.; Hélio Jaguaribe, Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político, op. cit., pp. 35-42; sobre o desenvolvimento econômico e a ruptura de estruturas inegalitárias, com suas conseqüentes tensões sociais e a luta de classes, ver Seymour Martin Lipset, O homem Político, op. cit.; T.H. Marshall, Cidadania, Classe Social e Status, op. cit.; David Apter, Política de la Modernización, op. cit.; Hélio Jaguaribe, Desenvolvimento Político, op. cit.; James Coleman e Gabriel Almond, A política das áreas em desenvolvimento, op. cit.; e Samuel Huntington, A ordem nas sociedades em mudança, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1975.

mantido excessivamente baixos, o que assegura formação rápida e firme de capital". Evidentemente, isso "implica uma política de extrema austeridade, independentemente de saber se o acréscimo das poupanças resulta dos altos níveis de lucros, reaplicados na expansão industrial ou decorre de aumento da tributação". Atualmente, todavia, é mais difícil conseguir essa parcimônia no consumo, do que há cem anos, especialmente quando o ideal de desenvolvimento é apresentado à comunidade como equivalente a um melhor padrão de vida. E aqui, igualmente, ocorre nova espécie de círculo vicioso: se a evolução democrática é necessária, muitas vezes, para eliminar as oposições ao desenvolvimento, representadas pelas classes, bem instaladas e tradicionalistas, a liberdade alcançada pode, ela mesma, ser um obstáculo à política de austeridade, que é por vezes demasiadamente pesada".

Talvez pelo próprio caráter precursor de sua produção intelectual, Myrdal, não chega propriamente a se aprofundar na análise de questões relacionadas às implicações do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento político (19), embora tenha plena consciência de que não pode dissociar os problemas econômicos do mundo subdesenvolvido com o problema do desenvolvimento político. O tema não é por ele tratado apenas quando se refere à democracia desejada, mas, igualmente, quando afirma que a iniciativa do desenvolvimento "correto" e "justo" cabe ao Estado, ainda que seja eventualmente servido por uma administração ineficaz e corrupta. Ele reservou um nome para os países subdesenvolvidos cujos regimes não se caracterizam nem pela eficiência, nem pela corrupção: esses seriam os Estados brandos, mole ou flexíveis. "O termo Estado brando compreende todo o gênero de indisciplina social, cujas modificações são: lacunas legislativas, em particular, modos de observar e aplicar a lei; generalizada desobediência por parte de funcionários de diversos níveis dos regulamentos e instruções que recebem (...). No conceito de Estado brando entra também a venalidade".

A arbitragem e o relaxamento, nesses Estados, são sempre aproveitados pelos grupos e classes que detêm um certo sobrepoder: os grandes proprietários de terras e a burguesia mer-

19) Ver, nesse sentido, Simon Schwartzman, Desenvolvimento e Abertura Política, in Dados Rio de Janeiro, nº 6, 1966, pp.24-56. Ver, ainda, Helio Jaguaribe, Desenvolvimento econômico e Desenvolvimento Político, op.cit.; David Apter, Política de la Modernización, op.cit.; Guillermo O'Donnell, Modernización y Autoritarismo, op.cit.; e Fernando Henrique Cardoso, Empresário Industrial e Desenvolvimento, tese de livre docência em sociologia apresentada a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964.

cantil, nas sociedades tradicionais, pouco industrializadas; a burguesia industrial, as classes médias e as Forças Armadas, nas sociedades em desenvolvimento; e as grandes corporações, os sindicatos mais fortes e, eventualmente, as organizações radicais, nas sociedades já caracterizadas pelo capitalismo avançado. "Fundamentalmente, a maior explicação do Estado brando é que todo poder está nas mãos da classe alta, isto é, da única que pode, graças a sua indiscutida posição, dar-se ao luxo de praticar uma legislação e uma política de igualdade, sem torná-las extensivas às demais". Segundo Myrdal, nesses casos as leis servem para que as minorias privilegiadas continuem mantendo sua posição e suas prerrogativas. Ou seja: "leis e disposições justificam-se como medidas para alcançar o ideal de igualdade e, ainda mais, os ideais da modernização comumente aceitos pelas classes altas, cuja elite intelectual e política tem sido o arauto de tais ideais. No entanto, quando chega o momento de formular as leis e os regulamentos, e de ditar medidas para pô-los em vigor, a legislação, em geral, cinge-se a interesses egoístas mais limitados" (20).

Examinando assim o tema do aprofundamento das funções econômicas do Estado intervencionista contemporâneo, em virtude da dupla necessidade de, por um lado, superar a decrescente capacidade de auto-regulação do mercado e garantir as condições de perpetuação do modo capitalista de produção, e, por outro, de dar respostas satisfatórias às pressões emergentes dos movimentos operários na reivindicação de igualdade sócio-econômica e liberdade política, finalmente torna-se possível verificar o modo pelo qual o pensamento jurídico captou as implicações entre o direito e a sociedade, sob o ângulo da utilização da lei como mecanismo de transformação, modernização e desenvolvimento. Nesse sentido, bem mais do que as nostálgicas afirmações de Hayek, incapazes de explicar a crescente relativização dos direitos individuais como garantia absoluta das esferas de autonomia privada, na medida em que o Estado contemporâneo não pode mais ser apenas considerado como o mecanismo de defesa de uma ordem eco-

20) Os textos citados são de Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas, op. cit., extraídos dos capítulos 2-7. Ver, também, Desafio à Riqueza, op. cit., especialmente a primeira parte; Contra a corrente - ensaios críticos em economia, op. cit.; e, finalmente, a entrevista Uma aula do professor Myrdal contra a pobreza, já citada.

nômica e política cuja dinâmica é exterior a ele (21), as palavras de Myrdal entreabrem o caráter explicitamente instrumental da dogmática jurídica. E é justamente esse caráter que, suscitando diversos problemas tanto no que se refere às alterações das funções das normas jurídicas na sociedade contemporânea quanto no que se refere às transformações da própria Ciência do Direito, constituir-se-á no fio condutor dos dois capítulos que complementam a parte B deste trabalho.

21): Como afirma Gérard Lebrun, "acreditar que o Estado político só possa ser a proteção de uma sociedade civil apolítica, é confiar demais na representação lockiana do Estado (e honra-la demais). Acreditar que o poder político seja apenas o cão de guarda de uma classe, é subestimar todos os recursos de que pode dispor este poder, não somente para garantir o seu controle sobre a sociedade civil, como ainda para modelá-la e organizá-la". Daí o Estado intervencionista contemporâneo, no qual "os direitos do homem são postos cada vez menos como esfera da autonomia privada, como limites sagrados frente à interferência do poder. Estipuladas as determinadas, as "liberdades" são recriadas juridicamente. Assim repostas pelo Estado, a sociedade civil aparece, cada vez mais abertamente, como repolitizada". Cf. Gérard Lebrun, O que é poder, São Paulo, Brasilense, 1981, pp. 67-68.