

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ASPECTOS POLÍTICO-JURÍDICOS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO
NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Dissertação submetida à Universidade
Federal de Santa Catarina para obten
ção do grau de Mestre em Direito.

JOSE ANTONIO PEREIRA RODRIGUES

SETEMBRO/1980

A minha esposa
Míriam e a minha filha
Juliana,
ã guiza de gratidãõ pelas
horas privadas do meu convi
vio

AGRADECIMENTOS

Aos professores:

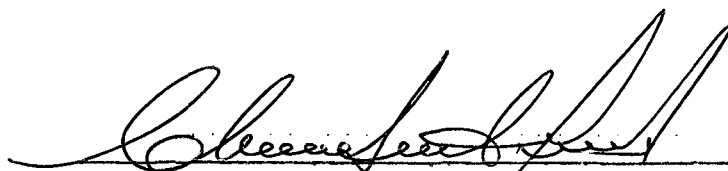
- CLOVIS DE SOUTO GOULART, pela orientação e pelo estímulo, que garantiram a ordem e o nível;

- PAULO HENRIQUE BLASI, pelo decisivo apoio de todas as horas;

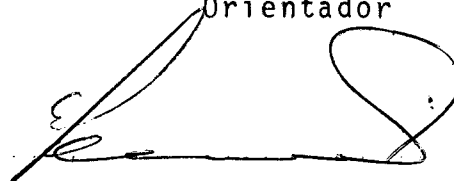
- ACÁCIO GARIBALDI SAN'THIAGO, pela confiança, afinal honrada pelo depositário;

- LÉLIA SANTIAGO, pela colaboração na montagem final do trabalho.

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito - e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação.

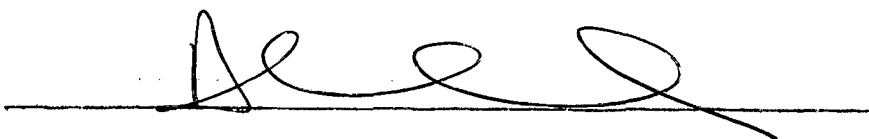
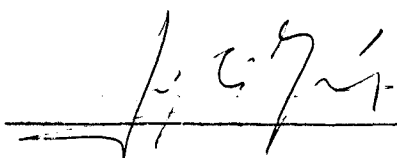
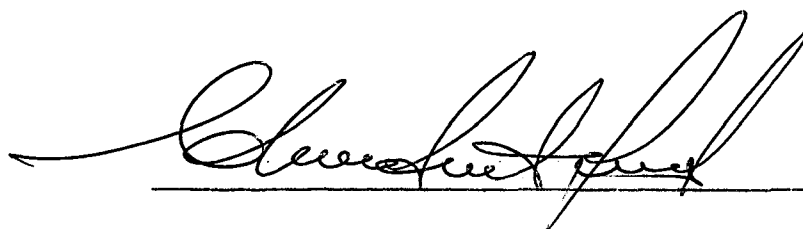


Professor CLOVIS DE SOUTO GOULART
Orientador



Professor PAULO HENRIQUE BLASI
Coordenador do Curso

Apresentada perante a banca examinadora, com
posta dos Professores:



SUMÁRIO

	Pág.
RESUMO,.....	VIII
ABSTRACT.....	X
INTRODUÇÃO,.....	12
ENQUADRAMENTO DA PESQUISA NA CIÊNCIA POLÍTICA.....	14
OBJETIVOS.....	16
1 - ANÁLISE HISTÓRICA,.....	18
1.1 - INTRODUÇÃO.....	18
1.1.1 - A intervenção e o planejamento.....	18
1.1.2 - O histórico como parte inicial.....	19
1.1.3 - O histórico com duplo aspecto.....	20
1.2 - ASPECTOS POLÍTICOS (1ª parte).....	21
1.3 - ASPECTOS POLÍTICOS (2ª parte).....	34
1.4 - BASES DOUTRINÁRIAS.....	39
1.5 - ASPECTOS JURÍDICOS.....	45
2 - CONCEITO.....	55
3 - FORMAS DE INTERVENCIÓNISMO.....	58
4 - ANÁLISE JURÍDICA.....	65

4,1 - EVOLUÇÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO..	65
4.1.1 - As Constituições de 1824 e 1891.....	65
4.1.2 - A Emenda Constitucional de 1966 e as Constituições de 1934, 1937 e 1946.....	68
4.1.3 - A Constituição de 1967, com a Emenda nº 1/69 (A Polêmica sobre a Estatização da Economia Brasileira).....	71
5 - ANÁLISE POLÍTICA.....	89
5.1 - INTRODUÇÃO.....	89
5.2 - COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE LIBERDADE E PLANEJAMENTO (Justificativa Para a Ação Estatal).....	90
5.3 - CONTROLE DO PODER PELO PLURALISMO DEMOCRÁTICO (Em Face do Arbítrio Governamental).....	111
5.4 - CONTROLE DO PODER DE DECISÃO (A Preservação da Soberania Nacional).....	118
CONCLUSÕES.....	150
BIBLIOGRAFIA.....	154

RESUMO

Um modelo político-jurídico democrático e independente é construído com base em três premissas, a saber: compatibilização entre liberdade e planejamento; controle do poder pelo pluralismo democrático; e controle do poder de decisão.

A primeira tende a ser uma justificativa para a ação estatal na economia, pois, da análise, impõe-se como conclusão que não apenas tais elementos se compatibilizam, como são interdependentes: a racionalização política dá efetividade à liberdade, e esta oferece legitimidade e eficácia ao planejamento democrático. A segunda, aponta como solução para possíveis arbítrios do poder central a participação da sociedade pluralista no processo de elaboração e execução das decisões políticas. Enquanto as duas primeiras tratam de justificar a presença do Estado na economia, tendo em vista a coexistência harmônica entre o setor público e o setor privado, a terceira propõe a imperiosa participação estatal na ordem econômica por exigências mais políticas do que econômicas, em virtude de estar em jogo a soberania nacional, quando se trata de conviver com as empresas multinacionais.

Logrados estes pressupostos, vislumbra-se um Estado com uma Ação Política Interna e uma Ação Política Externa voltadas para o interesse comum do desenvolvimento independente. A Ação Política Interna é desenvolvida por uma função

empresarial do Estado em três momentos distintos: como empresário monopolista, em setores do interesse da segurança nacional e de alta prioridade econômica; como empresário associado ao capital privado nacional, para criar oportunidades de participação a este último em áreas de grande complexidade e expressão tecnológica; e, quanto às empresas multinacionais, pelo interesse do país em seus vultosos investimentos, com a possível transferência de tecnologia e conseqüente desenvolvimento acelerado, adotando o Estado um regime de associação com o capital estrangeiro, assegurando-se àquela, participação acionária em termos majoritários, medida esta considerada imprescindível à manutenção do controle do poder de decisão, o que significa dizer, a preservação da soberania.

Quanto à Ação Política Externa, o Estado viabiliza seu desempenho mediante a coligação externa a nível de governos regionais como estratégia para a defesa dos interesses de suas respectivas políticas de desenvolvimento.

ASPECTOS POLÍTICO-JURÍDICOS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO
NO DOMÍNIO ECONÔMICO

ABSTRACT

A democratic and independent juridical-political model is built upon three premises, namely: compatibilization between freedom and planning; control of power by democratic pluralism and control of the decision power.

The first is apt to be a justification for an action of the State in economy, for it imposes from an analytical point of view, that not only such elements are compatibles, as they are interdependents - a political rationalization gives effectiveness to freedom, and this confer legitimacy and efficacy to the democratic planning. The second points, as a solution for possible judgments of the central power, a participation of the pluralistic society in the process of elaboration and execution of political decisions. While the first two tend to justify the presence of the State in economy, having in view the harmonious coexistence between the public and private sectors, the third suggests a commanding participation of the State in the economic order through exigencies more political than economical in face of been at stake the national sovereignty, when it treats of cohabiting with multinational companies.

Attained these purposes, it appears a State with an Internal Political Action and an External Political Action turned to the common interest of independent development.

The Internal Political Action is developed through a undertaker function of the State in three distinct moments - as a monopolist undertaker in sectors of the national security interest and of high economical priority; as an undertaker associated to the national private capital, in order to generate opportunities of participation in this last in areas of great complexity and technological expression; and, as to the multinational companies, by interest of the country in their voluminous investments, with the possible transference of technology and consequent accelerated development, adopting the State a regime of association with foreign capital, securing to the State a participation as the major shareholder, measured this indispensable consideration for the maintenance of control of the decision power, that means, the preservation of sovereignty.

As to the External Political Action, the State manages its performance through the external colligation on level of regional governments as a strategy for the defence of interests of its respective policies of development.

INTRODUÇÃO

Pretendemos investigar nesta pesquisa a problemática da intervenção do Estado no domínio econômico. A abordagem não se limitará às características administrativistas ou constitucionais que envolvem a temática. Ela terá uma forma dicotômica, pelo que, além do aspecto jurídico, também estaremos preocupados com o político, o que se justifica, por se tratar de estudo em Direito do Estado. Em termos jurídicos, a pesquisa estará voltada para os objetivos inerentes ao novel Direito Econômico, que expressa a afirmação do ordenamento estatal, incidindo no âmbito das relações econômicas, tendo em vista a racionalização do desenvolvimento global¹. Como se trata, também, de uma análise em Ciência Política, diz respeito às indagações do jurista na área do Direito Público, pois é naquela ciência que este direito via procurar embasamentos para a sua objetivação no mundo moderno.

O que sobreleva neste mister é a preocupação com o que afeta o Estado em suas condições teleológicas ou finalísticas. Não mais simplesmente preservar a segurança interna e externa, promover a distribuição da justiça e erigir certas obras públicas, segundo a concepção de Adam Smith. Ao Estado foi atribuído outro papel, em acréscimo ao já existente, qual seja o que se expressa através de uma atividade social,

¹ VIDIGAL, G. de C. Teoria Geral do Direito Econômico. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1977. p. 93.

que nos dá hoje a sua dimensão real, condizente com as exigências do nosso momento histórico.

Muito se tem discutido acerca das implicações de uma presença ou quase oni-presença do Estado no setor originariamente reservado à iniciativa privada. As posições têm se tornado inconciliáveis; as discussões crescem e se transformam numa dialética estéril. Enquanto o problema é assim conduzido, somos levados a refletir, através de uma abordagem criteriosa, desvinculada de compromissos doutrinários, sobre as possibilidades de procedermos a um ajustamento dos interesses antagonicos.

De conformidade com as diretrizes estabelecidas nas linhas de pesquisa deste Curso de Pós-Graduação em Direito - Área Interna -, propomo-nos a contribuir para a formulação de um modelo político-jurídico que seja de proveito para o nosso país, em sua escalada do desenvolvimento.

Para isto, o trabalho terá um tratamento metodológico situado em dois momentos distintos. O primeiro, a envolver a tarefa investigatória; e o segundo, a interpretativa, com o emprego respectivo dos métodos descritivo e dedutivo.

ENQUADRAMENTO DA PESQUISA NA CIÊNCIA POLÍTICA

Embora a preocupação com o fator democracia, por si sô, justifique o nosso trato com o fator econômico, sendo aquele o pano de fundo deste último, entendemos caber uma tentativa de caracterização da nossa pesquisa em sua tônica de ciência política. Consideramos de muita propriedade a separação que Robert Dahl faz entre Política e Economia: "onde o economista tem por preocupação problemas que envolvem escassez de recursos, o cientista político trata de problemas que envolvem relações de poder, governo ou autoridade"¹. Em nosso campo de atuação, a preocupação diz respeito ao uso e distribuição do poder, onde o seu controle vem atender aos enseios da democracia. Num regime híbrido, de coexistência entre a competição e o planejamento, há-de haver mecanismos de controle e a questão que se apresenta é - quem usará esses meios e para que fim.

Como vemos, está em jogo, aqui, o PODER, que deve ser compartilhado entre o Estado e as classes sociais envolvidas no processo de desenvolvimento, excluindo-se, o quanto possível, do poder de decisão, as forças econômicas extramuros, visto que, sendo o mercado aberto tanto ao capital interno como ao externo, podemos correr o risco de ter as forças autóctones do mercado sufocadas pelo Estado leviatã, ou, com a

¹ DAHL, R.A. A Moderna Análise Política. 2^a ed. Rio de Janeiro, Livrader, 1970. p. 20.

ausência do poder público, o enfraquecimento ou perda da nossa independência econômica, e, conseqüentemente, da nossa soberania política, face à atuação confessada dos interesses multinacionais.

Ademais, o desenvolvimento, que é o fim a ser atingido, não está afeto ao aspecto puramente econômico, uma vez que estamos tratando do desenvolvimento global ou estrutural, que resulta na tarefa do cientista político e social.

OBJETIVOS

Consideramos que o Estado procura alcançar o desenvolvimento na sua exata concepção, a implicar mudanças nos elementos econômicos, sociais, políticos e culturais, e que essas mudanças devem obedecer ao interesse de preservação da democracia, atendo-se a seus princípios, o que resultará em uma evolução para estágios identificadores de uma sociedade pluralista. Em se tratando do Estado Empresário, nossa preocupação de Estudo, temos a sua antítese a Empresa Privada. De princípio, sabemos que a esta preocupa apenas o interesse com o lucro, o que é salutar para um regime de livre-empresa, porém, nem sempre para as mudanças estruturais que se impõem¹. No aspecto de sua atuação, pois, ela tem a oferecer apenas crescimento do bolo econômico, além de criação de mercado interno em dimensões restritas, o que se explica pela automação, proveniente da alta especialização tecnológica, fato gerador de maior lucro com menos emprego de mão-de-obra assalariada.

Face a esta problemática, impõem-se as seguintes indagações, que a pesquisa procurará responder:

- Tendo o Estado de promover o desenvolvimento

¹ "A prosperidade dos setores privados se pode, muitas vezes, fazer em contradição com a prosperidade nacional". Cândido Mendes, Apud AMARAL VIEIRA, R.A. Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil. São Paulo, Difet, 1975. p. 26.

to, é ele capaz de garantir os primados democráticos citados, quando restringe a liberdade de iniciativa, através da concorrência?

- A Empresa Privada sô por si é capaz de oferecer meios para esse desenvolvimento-mudança com a sua mera atividade econômica voltada para o lucro - a empresa nacional -, e para o domínio de mercado - a multinacional?

De tudo isto resulta que está em jogo, o problema do PODER. Por um lado, o poder do Estado, que se hipertrofia e faz exigir um controle, para que o desenvolvimento requerido não venha a ter por custo o sacrifício das liberdades democráticas. Por outro, o deslocamento desse mesmo poder para áreas de decisão estranhas à Nação, com a conseqüente perda de soberania.

Dentro deste quadro de referência, o nosso trabalho consistirá, ainda, em investigar em que medida ficarão afetadas as liberdades contemporâneas, se o Estado fixa prioridades econômicas, onde a iniciativa, o trabalho e a distribuição têm de estar estritamente regulados, e, por outro lado, até onde essas mesmas liberdades podem e devem ser mantidas para tornar viável o necessário desenvolvimento. Visa, por fim, a investigar a importância da intervenção estatal nesse processo, em face da liberdade de iniciativa e do desenvolvimento estrutural, ou seja, o proveito que se pode tirar da aludida intervenção, em forma de estímulos à iniciativa privada, orientando-a no sentido de fazê-la identificar-se com os objetivos da Nação. Isto para que tal iniciativa se transforme, de óbice, em força motriz das mudanças institucionais exigidas pelo desenvolvimento lato sensu, sem quebra dos princípios que fundamentam a vocação ou os interesses da vontade nacional, em razão de essencialidades políticas e sociológicas e de conveniências geográficas.

1 - ANÁLISE HISTÓRICA

1.1 - INTRODUÇÃO

1.1.1 - A intervenção e o planejamento

Antes de procedermos a investigação histórica do intervencionismo, convém que focalizemos o nosso posicionamento em face da anterioridade da intervenção em relação ao planejamento, problema suscitado por Gunar Myrdal. Segundo este autor, fato histórico patente é que a intervenção estatal, nos países ocidentais, não foi o resultado de uma decisão consciente de planejar, mas, geralmente, precedeu o planejamento¹. Tal esclarecimento impõe-se não pela contrariedade a tão patente fato histórico, mas para lembrar que, uma vez estabelecido o planejamento, por força de uma necessidade originária ou de decisão consciente de intervir, entendemos que as posições passaram a se inverter, embora à margem do contexto histórico. Tendo sido inicialmente a intervenção a responsável pelo surgimento do planejamento, hoje, na experiência normativa de um direito econômico, é o planejamento que deve vir em primeiro lugar, para possibilitar o fato intervencionista, no momento em que legitima uma pretensa arbitrariedade do Estado, em sua concepção moderna. Como fato histórico, é inegável que a interven

¹ MYRDAL, G. O Estado do Futuro. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1962. p. 39.

ção surgiu primeiro, mas, com a sua continuidade, fez-se necessário um mecanismo que servisse para tornar possível a institucionalização do processo interventivo. Assim, a intervenção fez surgir o planejamento como medida de salvaguarda, de proteção, de segurança para a sua vigência e como condição sine qua de sua legitimidade, em função de prioridades coletivas eleitas. Aliás, essa legitimidade conferida pelo planejamento diz respeito apenas ao caráter adjetivo da política econômica, à maneira de agir, às condições em que se opera a ação direta e indireta do Estado na economia. O aspecto material, em princípio, já está assegurado na Constituição, onde se prevê o direito de o Estado intervir, para assegurar o respeito às sadias regras do jogo e defender os interesses do desenvolvimento como objetivo nacional.

Estas considerações preliminares destinam-se, pois, a deixar explícito o nosso ponto de vista consentâneo a uma ordem de idéias que haverá de presidir o presente trabalho, qual seja a de não considerarmos o intervencionismo como um fato anômalo, uma ingerência indevida do Estado na órbita privada, mas como um processo institucionalizado que é, a partir de sua estruturação por meio do planejamento e com base em sua previsibilidade constitucional.

Historicamente, ele será visto na sua condição de fato originário, anterior a qualquer tentativa de sistematização; em sua configuração hodierna, terá por pressuposto o planejamento, como consectário da racionalização do poder e do direito na ordem constitucional¹.

1.1.2 - O histórico como parte inicial

Embora se trate de assunto que esteve sempre em evidência, tem passado despercebido em suas consequências pa

¹ GRAU, E.R. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo; Ed: Revista dos Tribunais, 1978, p. 62-65.

ra o desenvolvimento de um país. Uma vez que representa uma interferência do poder público na esfera privada das mais vulneráveis, que é a econômica, o primeiro tratamento que recebe é o contraditório irreflexivo. Por isso, julgamos de muita valia para o nosso trabalho, procurarmos, antes de mais, conhecer a figura da intervenção desde os seus primórdios e em suas generalidades. Fazendo assim, analisaremos as condições em que ela se operou, em variados momentos históricos e entre povos diferentes. Com isso, teremos condições para avaliar tanto os seus aspectos positivos como os negativos, e obter, ulteriormente, as bases que nos proporcionem estabelecer o conceito, as formas, os limites e a análise conducentes à formulação de um modelo de ação político-jurídica para o Brasil.

1.1.3 - O histórico com duplo aspecto

Visando o presente estudo a focalizar os aspectos políticos e jurídicos da intervenção do Estado no domínio econômico, eis que temos pela frente o encargo de dicotomizar a abordagem da intervenção estatal como um todo, separando o aspecto político do aspecto jurídico, também na história. O aspecto político, por sua vez, será sub-dividido em dois momentos distintos. Primeiramente, como fato desprovido de embasamento jurídico, uma ação política arbitraria, no exato sentido do termo, em sua concepção administrativista, a significar o aspecto autônomo da função do poder executivo. Num segundo plano, esse aspecto político ressurgindo já eivado das sistematizações jurídicas, que asseguram estabilidade e tornam legítima a participação do Estado na vida econômica. O aspecto político da intervenção será visto, pois, em duas situações: como fato político puro, a priori de qualquer ordenamento, e aquele que decorre da autorização constitucional e da previsibilidade programática de governo, os chamados planos, em função dos quais se manifesta uma ação política coordenada, menos arbitrária, legitimada e coerente com os fins do Estado moderno. O as

pecto jurídico da intervenção está afeto à formação e atuação do direito regulador da ação política, ou seja, o direito econômico, que expressa a afirmação do ordenamento estatal, incidindo no âmbito das relações econômicas, onde há participação de pessoas jurídicas de direito público interno e de direito privado interno e externo, tendo em vista a racionalização do desenvolvimento global. Cabe, neste ínterim, uma advertência acerca de um possível equívoco a ser provocado pela aparentemente fácil identificação entre o aspecto jurídico propriamente dito e a segunda forma do aspecto político acima citado, aquele, decorrente de uma autorização constitucional e de um plano governamental. Que não se confundam, pois, essas duas figuras, uma vez que, uma coisa é a ação política fundada no direito, e outra é a ação do direito incidindo nessa ação política. Com o aspecto político como um todo, queremos apenas situar a intervenção num esboço cronológico, vendo-a em dois momentos: 1º) como função arbitrária de governo, dos primórdios às sistematizações legais; e, 2º) a partir do primeiro pós-guerra, com a ocorrência do movimento constitucionalista pela racionalização do poder e do direito. O primeiro momento representa o fato intervencionista puro, natural, sem regulamentação jurídica; o segundo, a ação política já fundada no direito, onde o fator político é o sujeito ativo e o fator jurídico, o sujeito passivo. O aspecto jurídico, que seria a ação do direito, incidindo na política econômica, funciona como representação do papel desse direito na política de desenvolvimento, sendo, neste caso, o direito o agente ativo e a política o agente passivo.

Sendo assim, poderemos encarar o histórico da intervenção, primeiramente, como fato de natureza política, e, em seguida, como fato jurídico-constitucional.

1.2 - ASPECTOS POLÍTICOS (1ª parte)

Os historiadores, de modo geral, principalmen

te os da área econômica, e os autores especialistas em Direito Econômico, são unânimes em querer situar nas fases mais remotas da história as primeiras manifestações da figura da intervenção estatal na economia. Embora seja do nosso propósito fazer incursões em tais primórdios, mesmo porque julgamos de utilidade para a compreensão global da problemática, queremos deixar registrada a advertência para o fato de que, para nós, a caracterização de todas as posturas do império do Estado, desde a Antiguidade, como interventivas, não corresponde com a realidade dos fatos. Isto porque são aceitos como atitudes intervencionistas aquelas tomadas conscientemente, quando o Estado, reservando-se a si, até então, uma posição de alheamento em face da relação econômica, envolvendo a produção, a distribuição, a circulação e o consumo das riquezas, decide imiscuir-se nela, tomando partido em favor dos interesses da coletividade. O Estado, quer no Egito, visto como "o caso mais típico de economia dirigida, na história da humanidade"¹, quer na Grécia clássica e em Roma antiga, onde se pretende que o intervencionismo tenha aparecido estruturado em bases mais científicas², quer na Idade Média, quer na Era Moderna, com o mercantilismo, não representa senão uma configuração própria de quem pretende corporificar-se como o objeto de tudo, de quem atribui a si o encargo de responder pela vida social em geral, como condição de fazer-se o fim último a ser atingido. O que entendemos por intervencionismo é aquilo que ocorre quando o Estado, estando à margem do processo, decide-se por intervir, considerando como fim último o bem estar social, o interesse público como sucedâneo do interesse coletivo, e não como afirmação pura e simples de uma razão de Estado, pela qual proporciona-se o desenvolvimento e a segurança a todos, assegurando-se prioritariamente tais valores ao Estado. Nos presumidos esboços de intervencionismo de que temos tratado, a partir de in

¹ Vasquez de Prada, apud PEREIRA, Aponso Insuela. O Direito Econômico na Ordem Jurídica. São Paulo, José Bushatsky, 1974. p. 135.

² HUGON, P. História das Doutrinas Econômicas. 13^a ed. São Paulo, Atlas, 1978. p. 36-37

formações de Paul Hugon acerca das lições dos filósofos gregos, do caso romano e das etapas posteriores, não vemos as características do Estado intervencionista. Antes contactamos, em certos casos, um Estado absorvente de toda a vida social; noutros, o seu abstencionismo; e, nos demais, uma visão meramente utópica, não a expressão realística de uma experiência vivencial, mas a projeção conjectural de um modelo irrealizável, como terminou por significar as elucubrações platônicas e aristotélicas¹.

O Estado a serviço do homem é conquista dos tempos modernos, o que só veio a tomar corpo a partir do liberalismo², e, sendo assim, tudo o que antes ocorreu não passou de uma relação jurídica de subordinação - aquela em que, uma das partes sendo o Estado, exerce a sua função específica de "mando", de "imperium"³. Essa relação representa apenas um aspecto do Estado moderno, o qual comporta também uma relação jurídica de coordenação, na qual se tratam de igual para igual. O Estado, tanto na Antiguidade como na Idade Média e durante a fase do mercantilismo, desenvolveu o tipo de relação de subordinação, enquanto que o princípio da igualdade, que veio propiciar a relação de coordenação, é fruto da Revolução Francesa, marco histórico da introdução do liberalismo político e econômico. Ora, se antes o dogma era "o homem a serviço do Estado", prescindia-se da liberdade individual em favor do fortalecimento do poder político, uma vez que o homem vivia para o Estado e não o Estado para o homem. Nessas condições, não há se fa

¹ Tais projeções não eram de todo irrealizáveis, mas, de qualquer maneira, não se prestam a histórico, que é descrição do pretérito. Esses filósofos apenas preconizaram, apresentando um Estado ideal, nunca um Estado real.

² "O intervencionismo é fruto do liberalismo. Ainda que se procure buscar a origem do fenômeno em épocas remotas ou na análise do mercantilismo, o significado de correção de distorções ocorridas no processo econômico e, posteriormente, de sua organização e ordenação só se manifesta quando conseqüente ao liberalismo econômico". GRAU, E.R. Op cit. p. 17.

³ PEREIRA, A.I. Op. cit., p. 281.

lar em intervencionismo estatal, pois, não havia em que se intervir, se o Estado já representava a essência de tudo, estando, em caráter de permanência, com o domínio sobre todas as esferas de relações sociais.

Na verdade, qualquer participação do Estado na economia, quer seja de forma parcial ou total (Estados totalitários), não deixa de se tratar de uma intervenção do Estado na ordem econômica; mas, no sentido histórico, genérico, abrangente, lato, por imperiosidade gramatical ou linguística. Ocorre que a pesquisa refere-se ao intervencionismo como fato científico (não mais histórico), como matéria afeta à ciência politica e à ciência jurídica. A intervenção com nova postura, como fruto da racionalização do poder, tem que refletir critérios de cientificidade na ordem social.

Estas, as razões pelas quais as variadas formas de intervenção, supostamente encontradas na história, não podem receber a denominação, no sentido previsto na pesquisa. Também os sistemas totalitários não serão considerados como praticantes do intervencionismo. Pensando bem, o Estado soviético, ou chinês, ou quaisquer de seus congêneres, estariam intervindo em que, em qual ordem econômica, se o Estado, nesses sistemas, representa a essência de tudo? Se ele absorve toda a ordem econômica? Se ele é o sujeito e o objeto da relação? Se ele é o começo e o fim, ou o meio e o fim? Seria ele intervir nele próprio, como alguém que compra ou vende a si mesmo, que se permite vender ou se proíbe fazê-lo. Em outras palavras, seria o inconcebível, para não dizer o absurdo, figuras imaginárias e exdrúxulas que não resistem ao mais elementar raciocínio lógico.

Nesta pesquisa, a intervenção é uma atitude do Estado que indica eventualidade, e, quando reflete um caráter de permanência, como no caso dos monopólios estatais, isto se apresenta em termos parciais, não se referindo à totalidade

da economia. O intervencionismo, como instituto a possuir forma própria, expressão distinta e autônoma, é criação, a rigor, das modernas democracias de cunho social, ou seja, todas aquelas que tiveram início a partir da Constituição alemã de Weimar, de 1919. Não restam dúvidas que se trata de democracias liberais, por oposição às formas socialistas de governo, mas esse liberalismo já sofre uma atenuação pela imperiosa necessidade de promover-se os valores sociais, mediante o sacrifício, em certos casos, de interesses individuais. Esta é, em última análise, a configuração autêntica do intervencionismo - aquela que se processa quando o Estado moderno, ainda inbuído de características liberais, abre exceções para restringir a liberdade de iniciativa, com preocupações de ordem pública.

De tudo o que foi dito, resulta patente ser nossa intenção encarar o intervencionismo, em seu caráter político, mais em função da fase em que se procedeu a sua racionalização, posteriormente à 1ª Guerra Mundial, sendo a fase anterior apenas esboços ou manifestações embrionárias. O conhecimento dessas manifestações incipientes reveste-se, não obstante, de certa importância, por representarem, as mesmas, as tendências irrefreáveis de uma destinação histórica, e, como tal, validam todo esforço despendido em sua análise.

Quer nos parecer que a razão assiste, neste particular, a Max Weber, o qual, ao focar a política econômica do Estado racional, acredita que "uma política econômica estatal credora deste título, isto é, contínua e conseqüente, só teve lugar na Época Moderna"¹, sendo o primeiro sistema a fazê-la nascer, o chamado mercantilismo. Pretendemos que esta assertiva sirva de base para o nosso posicionamento na presente pesquisa, no ponto em que sustentamos como ato de intervencionismo unicamente aquele que promana de uma política econômica realmente sistematizada, como atributo do Estado racional.

¹ WEBER, M. História Geral da Economia. São Paulo, Mestre Jou, 1968. p. 301.

Sõ não procede a afirmativa de Weber no tocante à indicação do mercantilismo como operador dessa racionalização. Do que ele disse, aproveitamos apenas a parte em que exige a racionalização para que se tenha como efetiva uma ação estatal na economia.

Antes da racionalização do intervencionismo, tudo o mais não passava, quando muito, de simples manifestações embrionárias, as quais não vemos como poderem ser denominadas de intervenção em caráter científico, positivo. Ora, se o Estado anterior ao mercantilismo não esteve organizado racionalmente, não tinha condições, por lhe faltarem os meios necessários, de impor uma política econômica, no caso, de caráter intervencionista, ou seja, de modo contínuo, coerente e com consequências práticas e positivas para a coletividade.

Em nossa pesquisa, o intervencionismo será tratado não como fenômeno intermitente, mas com o caráter de continuidade ou de permanência, que lhe empresta a sua condição positiva. O que nos move neste sentido é a própria natureza do trabalho, que implica em tarefa científica, no âmbito do direito e da política, com preocupações de ordem pragmático-utilitária, donde resulta que, para nós, o que importa é o obrar científico a partir de dados da experiência, identificados como formas contínuas e conseqüentes de intervencionismo, sob a égide de um Estado como sociedade politicamente organizada. Aqui não cabem, também as conjecturas de Estado ideais já concebidos e jamais realizados. Se tivermos de adotar alguma conduta de conotações futuroológicas, que fique bem claro que será de outro tipo, pois o futuro que tivermos de considerar é o futuro exequível, não o igualitarismo impossível dos filósofos, mas uma igualdade que, como já afirmamos, embora utópica em termos absolutos, tende a ser alcançada em sua relatividade pragmática possível.

Voltando ao mercantilismo, sustentamos que a

sua importância para a intervenção estatal reside apenas em ter criado as condições para que esta viesse, mais tarde, a tomar as formas e o conteúdo que lhe autorizam ser denominada como tal. O intervencionismo, à luz das novas doutrinas de cunho social, especialmente a doutrina social da Igreja, não pode ser confundido com uma mera arbitrariedade do Estado; não vem a ser qualquer ato irresponsável ou personalista de governantes. Ele tem profundas identificações e estreitos compromissos com os interesses da coletividade. Durante o mercantilismo, a idéia de economia nacional já começara a ser estruturada, em razão de que, como afirma Henri Pirenne, revelava "o desejo de proteger a indústria e o comércio de seus súditos contra a concorrência do estrangeiro, e mesmo, em alguns casos, de introduzir na região novas formas de atividades"¹. Esta atitude do Estado não reflete um compromisso com os interesses da coletividade, visto aproveitar unicamente os de uma classe restrita - a dos empresários da indústria e do comércio², nem tampouco identifica-se com os anseios da nacionalidade, pois esta ainda não havia completado o seu ciclo de formação, em virtude de obstáculos ainda remanescentes, como o particularismo próprio das cidades, durante séculos. O falado protecionismo, enquanto esboço de economia nacional, tem o mérito de ser suscitado o problema, proporcionando os primeiros passos para a consolidação do Estado nacional, e, concomitantemente, da ação política racionalizada, qual seja, com métodos e objetivos definidos.

O intervencionismo, no que aproveita os objetivos da presente pesquisa, está afeto à concepção que o toma por um sentido de ingerência parcial, embora com caráter de permanência, onde o Estado, a despeito de poder exercer uma função empresarial, não se confunde, em absoluto, com os entes em

¹ PIRENNE, H. História Econômica e Social da Idade Média. São Paulo, Mestre Jou, 1968. p. 224.

² Isto porque, conforme WEBER, M. - op cit. p. 306 - o mercantilismo não passava de uma aliança do Estado com os interesses capitalistas.

presariais privados, considerados como o espírito do sistema econômico capitalista. Com estas críticas, ao longo da análise, não queremos, propriamente, condenar o remoto passado intervencionista do Estado, ignorando-o ou rejeitando-o. Tal função teve justificada a sua aplicabilidade para o seu tempo. Naquelas épocas, nem o capitalismo estava formado¹, nem o anseio socializante dominava, ainda, o espírito dos homens.. Daí por que se prescindia duma postura estatal, tendente a manter um equilíbrio entre esses dois interesses interdependentes.

Em consequência, só nos resta dizer, de todas as formas pretensamente intervencionistas captadas pelos estudiosos na evolução da história, o que já disse Max Weber acerca do mercantilismo, considerando-o como uma aliança do Estado com os interesses capitalistas, e Henri Pirenne, sobre o feudalismo, visto como sendo "tão só a desintegração do poder público entre as mãos dos seus agentes"².

Nessas condições, improcede tomar-se o Estado como intervencionista, termo este que tem conotações de cunho eminentemente político e social, a representar a interferência do Estado na ordem econômica para preservar o interesse público, na persecução do desenvolvimento econômico, político, social e cultural. Como temos visto, estes objetivos, próprios dos tempos presentes, não correspondem com os do passado em questão, quando o Estado esteve a serviço dos interesses de uma classe privilegiada, quer de empresários, quer de proprietários de latifúndios³.

A rigor, o intervencionismo estatal só pode

¹ DOBB, M. A Evolução do Capitalismo. Rio de Janeiro, Zahar, 1977, p. 30.

² PIRENNE, H. *Op. cit.* p. 13

³ ROLL, E. História das Doutrinas Econômicas. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1962, p. 80.

ser considerado como tal sob o primado do direito econômico, o qual sô foi estruturado a partir da racionalização do Estado. Durante a Antiguidade, o poder político visava à conquista dos mares e de outras terras, onde o interesse econômico entrava apenas por ser necessário ao engrandecimento dos reinos, os quais, estando fortalecidos militar e economicamente, podiam impor um conformismo social, malgrado as adversidades reinantes no seio da maioria submissa e explorada. Na Idade Média, já fizemos ver que o feudalismo transformou a ordem até então vigente, ou seja, o predomínio dos interesses de conquistas e construção de reinos poderosos, em um sistema onde o poder público se desintegra nas mãos de seus agentes, que governam por deterem a propriedade das terras, ou, por outra, por governarem, confundem o patrimônio público com o patrimônio pessoal. E assim como no feudalismo a coisa pública esteve nas mãos do senhorio dominical, no mercantilismo esteve sob o domínio de empresários, visto que servia única e exclusivamente aos seus interesses.

A despeito de refutarmos a política intervencionista do mercantilismo, por ter a mesma divergido, em seus objetivos, no confronto com o intervencionismo moderno, não podemos deixar de considerar que o Estado mercantilista implicava em potências constituídas na forma moderna, isto é, diretamente pelo incremento do erário público, e, indiretamente, através da capacidade tributária da população¹. Mas ocorre que esse fortalecimento do Estado era obtido à custa do protecionismo, pelo qual o poder público se beneficiava indiretamente do favorecimento que dispensava ao empresariado nacional, em face da ameaça da concorrência externa. Não obstante pesasse sobre os empresários a carga de um dirigismo econômico, não havia da parte do Estado a intenção de substituí-los, mas antes de promovê-los, por imperiosidade da época, que reclamava o fortalecimento da unidade política e econômica, como condição para se

¹ WEBER, M. Op cit. p. 305

construir a unidade nacional. Como vemos, estamos em meio a um dirigismo de cunho protecionista, em função do qual Estado e empresários fruem de privilégios. Quanto à capacidade tributária da população, não nos parece representar um reflexo de progresso, mas de uma situação injusta, pois a riqueza nacional, que deveria ser repartida pelo menos com relativa equidade, beneficiando todas as classes envolvidas no processo de desenvolvimento, ficava, isto sim, ao alcance dos dois elementos detentores de poderes - o político e o econômico -, e, assim, servindo apenas para fazer crescer o erário e o seu suporte empresarial, os quais se relacionavam como num processo de retroalimentação.

Com estas considerações, queremos conduzir o raciocínio para o estabelecimento de um paralelo entre duas formas de intervencionismo. Uma, que consideramos apropriada para a caracterização do sistema mercantilista, qual seja o intervencionismo nacional ou economia nacional; a outra é o intervencionismo social, característica dos tempos modernos, sendo nossa pretensão que também o seja do nosso trabalho.

Como temos dito, não chegamos ao ponto de negar caráter intervencionista ao mercantilismo. O que pretendemos é adotar um posicionamento, valendo-se dessas críticas, isto é, a partir do confronto entre o intervencionismo de tipo mercantilista com o moderno, de tipo social, deixar estabelecidos os marcos que delimitam o campo de trabalho, dando uma conotação correspondente às idéias defendidas na presente dissertação.

A idéia corrente entre os autores, acerca da caracterização do intervencionismo, quando eles vão buscar os subsídios para as suas conceituações desde os primórdios da história universal, a partir dos babilônios, passando pelos relatos bíblicos, para irem desaguar na Idade Média e, mais ainda, na fase mercantilista, pode ser contraditada pela relação que essas presumidas formas embrionárias de intervencionismo man

têm com a explicação doutrinária encontrada na linha de pensamento que distingue intervencionismo social de intervencionismo político, ou, por outro lado, intervencionismo social de intervencionismo nacional. Poderíamos, pois, para deixar bem claro o nosso ponto de vista, acrescentar à dicotomia fornecida por Paul Hugon, uma outra apresentada por Henry Laufenburger, ambas objeto de citação de Lobo de Barros, ao versar sobre a matéria.

Na opinião de Prof. Paul Hugon, a intervenção estatal pode ser dividida em dois grupos principais: intervencionismo social, - se as tendências se colocam reagindo contra as conclusões clássicas, principalmente contra o seu liberalismo, e intervencionismo nacional, - quando reagem não só contra o liberalismo daquelas conclusões, mas também contra o seu cosmopolitismo.

Já Henry Laufenburger prefere classificar o intervencionismo político e social, e observa que em certos aspectos, o poder do Estado priva sobre qualquer outra consideração e utiliza em seu serviço a organização econômica e social, ainda que esta se aparte dos princípios clássicos do mínimo esforço e do rendimento máximo. O intervencionismo adquire assim, um sentido essencialmente político.

Sobre aspecto, os países democráticos, à medida que contraíram uma vida de reconhecimento, principalmente com aqueles que suportaram as penalidades de guerra, aspiram incrementar o bem-estar dos indivíduos, dos grupos ou de certas classes sociais (operários, agricultores, etc.). O intervencionismo adquire então um caráter puramente social.

Como vemos, num e noutra autor, a tendência é reservar ao intervencionismo social um caráter de preocupação

¹ Apud BARROS, N.L. de. O Estado e a Economia. São Paulo, Piratiningã Ed., 1962. p. 16.

com o bem-estar da coletividade, como o próprio termo impõe, ou induz, o primado do social sobre o individual, como não poderia deixar de ser. Agora, concentremo-nos no outro aspecto de suas dicotomias, aquilo que Hugon chama de intervencionismo nacional e Laufenburger de intervencionismo político. É precisamente neste ponto onde queremos fincar as bases do nosso raciocínio. Tem sido nossa preocupação apresentar um quadro no qual, sem pretendermos descaracterizar o papel intervencionista estatal antes da racionalização, defendemos que esta intervenção não tem razão de ser, no tocante à concepção moderna que preside o presente trabalho e que a toma como digna do termo, quando inbuída do cunho social que a legitima.

Ora, todas as pretensas formas de intervencionismo encontradas na evolução histórica, tinham compromissos estreitos e inarredáveis com a criação e fortalecimento do Estado, com a concretização da unidade nacional, etc. Sendo assim, o objetivo não poderia ser de ordem social, mas, precisamente, um imperativo da razão de Estado. O cosmopolitismo, de que fala Hugon, entrava não só a identificação nacional como a prosperidade econômica dos súditos, de que necessitava o Estado para fortalecer-se e impor-se em face do comércio internacional. Cosmopolitismo quer dizer universalismo, e, contra essa ordem de coisas, impunha-se o particularismo das economias, através da política protecionista, empregada pelo Estado, em defesa dos comerciantes nacionais, e em proveito, indiretamente, do enriquecimento do erário e do incremento do poder político dos governantes - objetivo maior. Em Laufenburger, vemos que o intervencionismo político é próprio dos Estados autocráticos, onde o poder priva sobre qualquer outro interesse. O interesse social ali aparece apenas como pretexto para a tomada e manutenção do poder em favor da classe dominante e para o fortalecimento do Estado. Daí, apegarmo-nos ao intervencionismo social, no bom sentido, por oposição ao intervencionismo nacional e ao político, que pretendem acobertar apenas os interesses do Estado, ou de grupos minoritários, quer

em regimes capitalistas, quer em ~~regimes totalitários~~.

Da análise até aqui desenvolvida, parece-nos ter ficado patente o caráter político do intervencionismo mercantilista, onde o político significa a primazia com a qual o Estado se auto-atribui para tornar-se beneficiário do sistema por ele mesmo instituído. Em outras palavras, o Estado, não obstante o seu dirigismo, proporciona condições de prosperidade ao empresariado privado, mas o objetivo primordial é, conforme o dizer de Weber, "o incremento do erário". É próprio do mercantilismo que o Estado promova o seu enriquecimento, para fazer face à concorrência comercial externa e também para preparar-se para a guerra, tendo por base a idéia metalista, própria da época que se seguiu às descobertas do Novo Mundo, quando o afluxo de metais preciosos fez nascer a convicção, predominante nos séculos XVI e XVII - de serem riqueza e quantidade de metal precioso possuídas por um país expressão de um só e mesmo fenômeno¹.

Assim era o intervencionismo mercantilista, que se contrapõe ao moderno, de tipo social. Ambos tem pontos em comum, sendo um deles, basicamente, o fato de imporem restrições à atividade econômica privada, mediante a regulamentação da produção, da distribuição, da circulação e do consumo das riquezas. Poderíamos dizer que estas duas formas se identificam quanto a certos meios e se diferenciam quanto aos fins propostos. Em outras palavras, o mercantilismo regulamentava aquelas relações econômicas em proveito da riqueza do Estado, ao passo que o intervencionismo social tem em vista a riqueza da nação, pois regulamenta as mesmas relações com preocupações de outra ordem, fazendo com que a produção, a distribuição e a circulação das riquezas passem a ser processos responsáveis pela criação de maiores oportunidades de consumo social.

¹ HUGON, P. Op cit, p. 79.

1.3 - ASPECTOS POLÍTICOS (2ª parte)

Como já fizemos ver, é nossa intenção considerar o intervencionismo, também em seu aspecto histórico, através de duas perspectivas - política e jurídica. A política é bifurcada em duas fases: a primeira, representando como que uma ação espontânea, natural, assistemática; e, a segunda, possuidora de um efetivo teor de legitimidade, através da racionalização da ação estatal por imperativo social. Analisada a primeira fase, passemos agora à fase subsequente, onde iremos nos aproximar da idéia caracterizadora do objeto da pesquisa. O seu pano de fundo é o caráter social do intervencionismo, próprio do século XX. Para melhor entendê-la, faz-se mister apresentar o quadro da época, com as condições que proporcionaram o seu florescimento. Dizíamos, linhas atrás, que entendíamos o aspecto político da intervenção em dois momentos distintos: um, a priori do ordenamento constitucional e das sistematizações legais; e outro, como fruto destes substratos político-jurídicos. Este segundo momento pode ser situado como consequência de uma ordem de fatores inter-relacionados, a saber, a revolução industrial, o aparecimento da grande empresa, a formação do proletariado industrial e a conscientização de seus direitos, o processo de automação e o aviltamento dos salários, o desemprego em massa, a injustiça social e a fermentação das insatisfações coletivas, a crise em geral com o questionamento dos valores tradicionais.

Diante de tal quadro, nada adiantava o progresso meramente econômico alcançado com a moderna e eficiente tecnologia. Este progresso havia alcançado o seu nível de saturação, com os problemas gerados pelo excedente de produção e grau incontornável de desemprego. Nesta ordem de coisas, a recém-instaurada sociedade industrial, de modelo capitalista, como que num passe de mágica tornou-se impotente para oferecer uma resposta a curto prazo, para não dizer em termos imedia-

tos, ã flagrante e insuportãvel crise estrutural, que atacava em todas as frentes ou segmentos, consumindo todo um legado de progresso.

Em meio a essa crise, cada paĩs pensava em tirar proveito da fraqueza do outro, e, para fazer frente ãs investidas recíprocas, quando cada qual procurava resguardar seus interesses, chegaram-se os mais fortes a um esforço de guerra, diante da inevitabilidade, ou fatalidade daquilo que viria a se transformar na conflagraçãõ mundial. Pari passu, dese envolvia-se a implantaçãõ do regime comunista na Rũssia, em consequẽncia da vitõria da revoluçãõ de 1917. Desse modo, a situaçãõ tornava-se mais crĩtica, pois nãõ se tratava mais de discutir as bases para um consenso entre as forçãs dominantes do capitalismo internacional. No cenãrio mundial, surgira um novo parceiro para concorrer com os paĩses capitalistas - a Rũssia, que, na qualidade de pioneira na aplicaçãõ das teses marxistas, assumira a responsabilidade, de moto prõprio, pela irradiaçãõ da revoluçãõ proletãria aos demais paĩses. Essa açãõ polĩtica extramuros dos soviẽticos seria processada de duas formas, direta e indiretamente. No primeiro caso, por meio de invasões, participaçãõ ostensiva nos processos revolucionãrios, simples cessãõ de material bẽlico, ou, ainda, subvencionando a subversãõ da ordem para possibilitar a tomada do poder, diante do caos institucional. No segundo caso, atravẽs da luta ideolõgica, que, segundo a doutrina militar brasileira, age explorando contradições internas, advogando soluções radicais que delibitam a segurança dos Estados¹.

A conclusãõ a que chegamos ẽ que o Estado capitalista, para sobreviver, precisava se humanizar. Mas, isto nãõ era tudo. Para fazer face ãs possĩveis investidas e explorações do Estado soviẽtico, ou, atẽ mesmo, ãs pressões e obstãculos opostos internamente pelos grupos representativos de di

¹ MINISTÉRIO DO EXÉRCITO, Manual da Escola Superior de Guerra, p. 431.

ferentes interesses políticos e econômicos, não consentâneos com o projeto governamental e a vontade nacional, o Estado capitalista necessitava conferir ao poder político um mais alto grau de fortalecimento, através de normas escritas e rígidas. Isto se fez, por imposição dos fatos acima expostos, e se lhe deu o nome de racionalização do poder, como consequência de um movimento de ordem doutrinário-constitucional, que veio à tona em resposta à caótica situação então implantada. A racionalização do poder tencionava, "assegurar a estabilidade e dar eficiência ao Parlamentarismo, por meio da racionalização de seus mecanismos, através de sua redução a regras jurídicas escritas e rígidas¹". Esse movimento surgiu em seguida à 1ª guerra mundial, tendo em vista

(...) a eficiência crescente e progressiva das instituições políticas, de modo que possam estas atender desembaraçadamente aos cuidados e anseios materiais cada vez mais largos da sociedade, no interesse da paz, da justiça e da prosperidade de todas as classes, animadas como se acham por impaciente consciência reivindicatória de melhoria social².

O movimento, de caráter constitucional, tinha suas origens nas crises do poder, afetado que estava pela caótica situação econômica e social gerada pela guerra e por problemas que se vinham acumulando com a insistência na prática de um liberalismo exaurido. O seu resultado foi o advento das novas constituições europeias, dentre as quais a mais expressiva foi a alemã de Weimar, de 1919, que introduziu a preocupação com a ordem econômica e social, até então ideário privado das elucubrações socializantes e dos programas socialistas de governo³.

¹ FERREIRA FILHO, M.G. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 1975. p. 126.

² BONAVIDES, P. Ciência Política. 3ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1976. p. 419.

³ Na verdade o título V da 2ª Parte da Constituição alemã - Da Ordem Econômica - não se referia textualmente ao fator social, o que não impedia que este lhe fosse implícito, pois, "Certo é, porém, que, inseridos na Constituição os princípios para a organização da vida econômica, integram-se eles na ordem social que o Direito define e estrutura. "VIDIGAL, Op.cit. p. 88.

Próprio do princípio da racionalização, que procurava incrementar o poder político, debilitado pela crise de que fora objeto, era a atribuição ao Estado do poder de intervir nas relações sociais em geral, para que, tendo sob seu controle a funcionalidade de todos os sub-sistemas, pudesse se apresentar fortalecido como sistema geral, em proveito da coletividade. Em outras palavras, essa nova postura seria o elo de ligação entre o Estado e a Nação, e também o meio de alcançar-se o desenvolvimento global, isolando-se os obstáculos postos às transições e neutralizando-se as pressões nocivas aos interesses nacionais.

Vemos que o intervencionismo se desvinculava das bases originárias, a qual não oferecia mais os meios necessários para garantir-lhe uma sustentabilidade ao menos razoãvel e, assim, passava a adquirir mais objetividade, a partir do momento em que deixou de ser simples môvel de enriquecimento do Estado, para tornar um sentido de generalidade, abrangendo não só a riqueza estatal, mas o engrandecimento da Nação, o que pressupõe o crescimento e o desenvolvimento do País num todo harmônico, a implicar não tão-somente o desenvolvimento econômico (mero crescimento), mas o desenvolvimento político, social e cultural, formando os quatro aspectos, o desenvolvimento estrutural, condição básica e indispensável para a manutenção da segurança nacional.

Este novo sentido do intervencionismo floresceu no início do presente século. Dizemos dele como sendo o intervencionismo racionalizado, em contra-partida ao seu aspecto ou fase anterior, quando se praticava não propriamente o intervencionismo como sistema, porém, meras interferências estatais na economia, com preocupações de balança comercial, de mercados externos, de acúmulos de riquezas monetárias, política esta totalmente descomprometida com o aprimoramento das condições sociais da época. Enquanto as coisas eram assim conduzidas, fermentava no seio da classe obreira as insatisfações

com o statu quo, o que iria alimentar a já despertada atenção dos filósofos e pensadores sociais, resultando numa situação em que os Estados que se mantivessem refratários às mudanças para uma ordem menos injusta, ver-se-iam perdidos, de qualquer forma, diante do espectro das conturbações da ordem interna, com possibilidades deste espectro vir a transformar-se na realidade de uma sangrenta revolução, que tenderia a mudar as condições injustas, mediante o critério irrefletido dos sectários, sem adequação com as reais necessidades e interesses do Estado e da Nação.

Este era o quadro da entrada do século. E não poderia sê-lo de outra forma, pois era consequência natural do desenvolvimento tecnológico, que, promovendo a revolução industrial, trouxe a substituição da mão-de-obra humana pela máquina, o aviltamento dos salários, a exploração do homem em proveito da concentração das riquezas nas classes detentoras do capital.

Estávamos, pois, diante de um impasse, com alternativas cuja escolha se tornava impossível, em virtude, por um lado, da insustentabilidade do statu quo, e, por outro, da difícil operacionalidade das medidas preconizadas. Tais medidas eram, em resumo: humanizar o capital; tornar melhores as condições de vida do povo; disciplinar o mercado (sem que isto representasse a elisão da livre-iniciativa); fazer o Estado voltar-se para o social (em detrimento de uma igualmente necessária aliança com o interesse capitalista privado).

O problema que se nos antepunha, como sempre tem sido, era como aplicar o planejamento numa economia de mercado, ou, conforme a expressão de Paulo Bonavides, "como permanecer liberal num Estado intervencionista¹". A solução para este dilema haveria de ser, como o foi, de caráter social, não

¹ BONAVIDES, P. Op cit, p. 187.

com o sentido coletivista dos sistemas totalitários. O Estado apenas restringiu a atividade dos particulares até onde não redundasse em prejuízo do interesse de uma política econômica e social de governo. A classe detentora do poder econômico era assegurada liberdade de iniciativa, mas ela se obrigava levar em consideração as necessidades de consumo da coletividade. Havia que se harmonizar o interesse do lucro do produtor com o interesse do consumidor em geral, no que se refere a preços, e o do trabalhador, em particular, quanto à questão de salários.

1.4 - BASES DOUTRINÁRIAS

Como tem ficado claro, a nossa preocupação, a partir mesmo das análises do fato histórico, é a de deixar marcado um princípio que orientará o trabalho em todo o seu desenrolar. Esta preocupação prende-se à colocação do intervencionismo numa situação equidistante do liberalismo e do socialismo ortodoxos. Paul Hugon, discorrendo sobre as reações não socialistas contra a doutrina liberal-individualista, contidas no movimento intervencionista, faz lembrar tal equidistância, nesta síntese:

Já que o excesso de liberdade acarreta consequências econômicas indesejáveis, é preciso traçar-lhe limites: neste sentido o intervencionismo se contrapõe ao liberalismo. Trata-se, todavia, de conseguir esta delimitação sem sacrificar o próprio princípio da liberdade: deve-se, pois, intervir mantendo o direito de propriedade privada com os respectivos corolários econômicos e, neste sentido, o intervencionismo diverge do socialismo¹.

¹ HUGON, P. Op cit. p. 319.

O autor citado, embora reconheça a existência de inúmeras formas de intervenção estatal, prefere ater-se a dois grupos principais, fazendo uma separação entre intervencionismo social e intervencionismo nacional. As doutrinas do primeiro grupo representam uma reação contra as conclusões da escola clássica, particularmente, o liberalismo. As do segundo combatem, além do liberalismo, o cosmopolitismo da mesma escola. O intervencionismo social pretende proceder um ajustamento entre os interesses particulares e os interesses da coletividade. O intervencionismo nacional, embora não desconheça a necessidade de preocupar-se com o lado social, tem-no apenas como um complemento, por entender que este deve vir em consequência das preocupações primordiais, que se fazem voltar para tudo que indique a idéia de nação, como entidade superior e distinta dos indivíduos. O intervencionismo nacional, dentre outros fatores, como a solidariedade nacional, a conquista da unidade nacional, a idéia de nação, o desenvolvimento de novas formas de atividade nacional, caracteriza-se, principalmente, pela política protecionista, com a qual o Estado assegura prioridade aos interesses dos empresários nacionais, por oposição ao cosmopolitismo clássico, para o qual o mundo parecia ser constituído de uma só nação, ao pregar o libre-cambismo entre tôdos os países. Não obstante o protecionismo ainda ser prãtica política dos nossos dias - cuja utilidade não ignoramos, desde que aplicado com oportunismo e perspicácia, para não ferir susceptibilidades prejudiciais ao comércio internacional - o fator básico para a política de desenvolvimento vem a ser a organização da nossa economia com vistas, primeiramente, à formação de um mercado interno sólido, a partir de justas medidas nas relações de produção, distribuição, circulação e consumo das riquezas. Uma política assim concebida terá que se apoiar no intervencionismo estatal de cunho social. Daí termos optado pela análise das doutrinas do primeiro grupo, da dicotomia apresentada por Paul Hugon, quais sejam as do intervencionismo social, que se adequam aos princípios perseguidos na presente pesquisa, ajudando na justificativa doutrinária para o inter

vencionismo que hoje se pratica nos países capitalistas e neo-capitalistas da chamada democracia ocidental. Com isto, esperamos contribuir para por um termo no drama de consciência dos que se deparam e se afligem, perplexos, com o dilema - como permanecer liberal num Estado intervencionista.

Não estaremos mais a tratar da validade ou não das práticas remotas do intervencionismo. Estas são, realmente, coisas do passado. O que nos interessa, já agora, é procurar na doutrina as bases fundamentais para uma postura estatal que cada vez mais se afirma, malgrado os ataques dos liberais ortodoxos.

Diante do emaranhado doutrinário em prol do intervencionismo social, ressalta a posição insuspeita e autorizada das encíclicas papais, parecendo como que uma síntese de todas as verdades contidas nas mais variadas linhas de pensamento. Mas esta posição abraçada pela Igreja católica teve seus precursores, e Paul Hugon cita¹, pela ordem de evolução, Simone de Sismondi e Dupont-White, com o intervencionismo do Estado; os universitários alemães, a partir do Manifesto de Eisenach, de 1972, com o socialismo de cátedra; o intervencionismo de grupos, através do Cooperativismo de Charles Gide, o Grupo Familiar de Le Play, os Grupos Confessionais (Corporativismo)². Diante da impossibilidade de isolarmos a sociedade mundial num destes compartimentos estanques, preferimos não firmar uma posição por um nem por outro, impondo-se a esta impossibilidade o fato de que estamos a desenvolver trabalho investigatório, para, só afinal, elaborarmos uma conclusão. A princípio, parece-nos ser mais conveniente abraçar o exame de uma linha de pensamento que contenha mais caráter de generalidade, que aproveite a coerência existente em todas as demais

¹ HUGON, P. Op. cit., p.

² Idem.

e sirva de proveito ao pesquisador, na busca do ideal comum, que se resume na formulação da análise que propicie aos governantes as tomadas de decisão com base em fatores de ordem geral. Queremos nos referir aos grupos confessionais, especificamente o católico, pela força com que suas encíclicas papais atuam na orientação desinteressada das políticas de governo no mundo moderno. Tais encíclicas representam, a um tempo, uma reação ao socialismo científico e uma permissão doutrinária à adoção dos princípios sociais pelos países comprometidos com a preservação do sistema capitalista de governo. Um espírito apressado poderá concluir que a Igreja católica venha contribuindo, indiretamente, para a abolição da propriedade privada, mas, o que realmente ela tem procurado fazer é combater os excessos abusivos que advêm de seu uso, em detrimento do interesse geral, que ao Estado compete preservar. Abraçando a linha de pensamento social da Igreja, não estamos incidindo no erro que advertimos linhas acima, qual seja o de isolar a sociedade num compartimento estanque, em prejuízo do aproveitamento dos bons princípios defendidos por outras escolas. Acontece que não consideramos a doutrina social da Igreja, como preconizadora de um determinado modelo político, econômico ou social, na especificidade com que se caracteriza uma posição como a do cooperativismo ou a do corporativismo. Ela não se preocupa em aconselhar a adoção isolada de um nem de outro, embora fale de ambos, mas sem descurar do trato com outras questões, que interessam tanto ao capitalismo como ao socialismo, o que lhe torna passível de ser acatada por todos aqueles que tomam a imparcialidade, a impessoalidade e a justiça como critérios de avaliação da problemática social.

Sabemos que a doutrina social da Igreja se expressa, precipuamente, através das encíclicas dos Papas, desde a *Rerum Novarum*, de Leão XIII (1891), passando pela *Quadragesimo Anno*, de Pio XI (1931), *Mater et Magistra*, de João XXIII (1961), até chegar nas do Papa Paulo VI - *Populorum Progressio* (1967) e *Humanae Vitae* (1968), principalmente. Mas, vem a ser

a Mater et Magistra a que mais aborda a questão da intervenção do Estado no domínio econômico, conforme faz notar Alberto Venâncio Filho, em resumo da referida encíclica, no qual se torna manifesta a ênfase com que é tratada a matéria, como veremos, a seguir:

O Estado, cuja razão de ser é a realização do bem comum na ordem temporal, não pode manter-se ausente do mundo econômico; deve intervir com o fim de promover a produção dum abundância suficiente de bens materiais, cujo uso é necessário para o exercício da virtude, e também para proteger os direitos de todos os cidadãos, sobretudo dos mais fracos, como são os operários, as mulheres, e as crianças.

E mais adiante:

Mas é preciso insistir sempre no princípio de que a presença do Estado no campo econômico, por mais ampla e penetrante que seja, não pode ter como meta reduzir cada vez mais a esfera de liberdade na iniciativa pessoal dos cidadãos; mas deve, pelo contrário, garantir a essa esfera a maior amplitude possível, protegendo, efetivamente, em favor de todos e cada um, os direitos essenciais da pessoa humana.

Sobre a intervenção da forma mais extremada, qual seja a ação direta do Estado na economia, como proprietário de meios de produção, o chamado Estado-empresário, assim se expressa a Mater et Magistra:

O que fica dito (referências à propriedade particular) não exclui, como é óbvio, que também o Estado e outras entidades públicas possam legitimamente possuir, em propriedades, bens produtivos, especialmente quando estes chegam a conferir tal poder econômico, que não é possível deixá-lo nas mãos de pessoas

privadas sem perigo do bem comum¹.

Outra doutrina que vem ratificar a participação do Estado na ordem econômica é a concebida por John Maynard Keynes, para o combate à grande depressão ocorrida entre as duas guerras mundiais. Até então, ignorávamos ou repudiávamos o planejamento como técnica de governo. A partir daí, com a reviravolta keynesiana, muito bem aproveitada pelo governo dos Estados Unidos, donde se irradiara a crise mundial, tal política econômica passou a ser considerada como tábua de salvação mesmo para o capitalismo. E, assim, em todo o decurso deste século, tem se atribuído ao Estado uma legítima preocupação com a ordem econômica e social, o que tem se processado através do planejamento da ação direta e indireta do Estado em relação a essas duas ordens, em função de cuja racionalização de limita-se a esfera de atuação do Estado, para que sua participação não engendre o dirigismo totalitário. Diríamos desse sistema como sendo o de planejamento democrático, próprio dos povos livres e dos governos consentidos. Segundo Adolf Berle, o sistema de Keynes representa

(...) a racionalização e os fundamentos da doutrina de que um Estado organizado - eventualmente um grupo de Estados - pode estabilizar, estimular e dirigir o rumo de sua economia sem apelar para a ditadura e sem substituir um sistema baseado na propriedade por um sistema de poder ostensivo. Assim, Keynes recriou a concepção de que a economia e a política estão indissoluvelmente ligadas².

Para Dênio Nogueira, o surgimento, em 1936, da obra de Keynes intitulada "Teoria Geral do Emprego, Juro e Dinheiro"

¹ Apud VENÂNCIO FILHO, A. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico, Rio de Janeiro, FGV, 1968. p. 18.

² Idem, p. 12.

Consubstanciou em princípios teóricos a filosofia moderna da intervenção estatal na atividade econômica, com o fim de suplementar as forças econômicas que, como supunham os clássicos, tendiam automaticamente a restabelecer o equilíbrio, numa posição correspondente à ocupação plena. (...) A economia contemporânea encontrou em Keynes e seus seguidores os construtores do que hoje se convencionou chamar a economia do bem-estar social, em que são reconciliados os dois maiores fatores de estabilidade econômica: a iniciativa privada e a ação governamental. É a ação controladora do Estado que, sem regulamentar a atividade particular, procura distribuir os seus frutos de forma mais justa, com o fito de atender ao interesse coletivo¹.

1.5 - ASPECTOS JURÍDICOS

Historicamente, o aspecto jurídico da intervenção do Estado no domínio econômico pode ser visto pelo ângulo da formação do Direito Econômico, como resultado da regulamentação da vida econômica pelo Estado. À primeira vista, o problema que se nos antepara é captar o aparecimento do direito econômico como manifestação originária já elaborada num determinado momento ou acompanhar a sua evolução, através dos tempos, só aceitando-o como produto perfeitamente acabado na época moderna, em decorrência dos fatos novos que têm condicionado as mudanças institucionais do presente.

Não nos convence querer situar o aparecimento do direito econômico nas remotas fases em que o Estado antigo - grego ou romano - tomavam atitudes de preservação das leis do mercado, contra a formação dos monopólios, etc. Para nós,

¹ Idem, *ibidem*.

isto representa meras configurações ou esboços de legislação de cunho puramente comercial, às quais faltam, ainda, não apenas aquele grau máximo atributivo de um caráter de sistematização, de racionalização da política econômica, como também as mesmas se ressentem do espírito intervencionista do poder público, em sua natureza de promotor do desenvolvimento com vistas ao Estado do bem-estar. O que estava em jogo, a preocupar o Estado, a ponto de fazê-lo envolver-se na contenda, era simplesmente a questão propriamente afeta ao Estado-gendarme, a significar a manutenção de bem-estar social apenas o estritamente necessário à tranquilidade que as forças econômicas exigiam como sustentáculo da ordem política de então - em síntese, ao Estado só interessava manter o status quo, em virtude do que protegia até certo ponto os interesses coletivos, mediante o controle de preços, o combate às medidas tendentes a provocar a escassez de gêneros, etc., movido pelo interesse primordial de assegurar um clima propício à manutenção de condições privilegiadas às classes economicamente superiores, e, ao mesmo tempo, assegurar estabilidade ao Estado, por meio de uma fictícia ou forjada tranquilidade social. O que dissemos antes, acerca da intervenção, em seu caráter político, aproveitamos para dizer o mesmo em relação ao seu aspecto jurídico, ou seja, ao direito econômico. Dizíamos, linhas atrás, que, embora não concebêssemos como de intervencionismo as atitudes tomadas pelo Estado antigo e pelo medieval com o mercantilismo, mesmo assim deveríamos acata-las pela contribuição que trouxeram para a sua conformação atual. Falávamos, então, de manifestações incipientes, cujo conhecimento reveste-se, não obstante, de certa importância, por representarem, as mesmas, as tendências irrefreáveis de uma destinação histórica, e, mais adiante, que a importância do mercantilismo para a intervenção estatal reside apenas em ter criado as condições para que esta viesse, mais tarde, a tomar as formas e o conteúdo que lhe autorizam ser denominada como tal. Então, idêntico tratamento teremos para com o direito econômico, no sentido de que, embora não aceitemos aquelas normas do Estado antigo como caracte

rísticas de direito econômico, ou autorizadas de uma auto-representação como tal, ainda assim encaramo-las como passíveis de serem consideradas os germes, as precursoras, em forma in completa, é claro, do que hoje se vê formar-se dia-a-dia, ou talvez já formado Direito Econômico. Por estes motivos, não ousamos captar o aparecimento deste direito como manifestação originária já elaborada, ou completamente formada, num determinado momento histórico. Não bastam algumas leis de natureza econômica. Para a compreensão atual e presente do direito econômico, torna-se necessário que, em sua conceituação estejam imbricados problemas de ordem econômica acoplados aos de ordem social e política. Isto porque Direito Econômico não se resume, não se completa, não cumpre os seus objetivos em apenas regular relações de natureza econômica entre particulares e entre estes e o Estado, porém vai mais longe, ou pelo menos deve ir, pois direito econômico é direito do desenvolvimento, e, neste conceito, estão envolvidos aqueles fatores identificadores da função do Estado moderno, qual seja a de promover o desenvolvimento econômico como mola propulsora de mudanças institucionais de natureza social, política e cultural¹.

Descartada, por inconsistência doutrinária, a existência de um direito econômico na Antiguidade e na Idade Média, cumpre-nos admitir o seu desfecho em tempos mais modernos, até mesmo como uma evolução daqueles inúmeros atos legislativos, oriundos do Estado antigo ou medieval. Dois aspectos nos preocupam, porque se nos oferecem para análise. Trata-se de duas perspectivas, das quais o observador dispõe para se situar na abordagem dessa evolução. Estas perspectivas são: o fato jurídico, ou a disciplina jurídica em si e a sua colocação no pensamento doutrinário. No primeiro plano, poderemos dizer que existe um direito econômico porque os fatos falam por

¹ "O Direito Econômico tem como objetivos o Desenvolvimento e o Bem-Estar Social. Na disciplina de seus objetos, trata-os como meios a serviço desses objetivos finais. "VIDIGAL, G.C. Op. cit., p. 51.

por si próprios. Quanto ao segundo, diríamos que o direito econômico assim o é em virtude de haver sido objeto de preocupação de determinados estudiosos. Não achamos que um assunto tão discutido deva ser resolvido de maneira tão simplória quanto a oferecida pela segunda hipótese. São porque Proudhon dedicou a sua atenção ao trato com a matéria, em meados do século XIX, não autoriza a se ter por constituído esse direito. Geraldo de Camargo Vidigal, em sua Teoria Geral do Direito Econômico, lembra que, "na obra de Proudhon já se continham referências a um futuro direito econômico"¹, e cita Jacquemin e Schrans, os quais, em seu *Le Droit Economique*, informam que "em 1865 Proudhon manifestava desejar um direito econômico, complemento e corolário do direito civil e do direito político"². São assim podemos aceitar as colocações de Proudhon em torno da matéria, ou seja, em termos de previsibilidade, ou melhor, aquilo que, a partir de Spengler, costumam os autores modernos denominar de comportamento de natureza predizível. Previsão, predição ou futurologia, o certo é que a posição de Proudhon só não pode ser aceita como caracterizadora de um direito econômico já constituído, pelo simples fato de a este ter se referido em seu trabalho. Estas colocações vêm a propósito de considerações a respeito feitas por Antônio Polo, o qual, conforme citação de Affonso Insuela Pereira, "faz uma apanhado histórico para situar o aparecimento da disciplina na primeira metade do século XIX, na obra do notável socialista espiritualista Proudhon"³. Não enxergamos bases científicas para conceber como direito econômico consolidado, - meras esparsas e dispersas regulamentações de relações de natureza comercial. Proudhon não criou disciplina, àquela época; apenas preconizou. E preconizou em termos socialistas, diferentemente do que veio a se tornar o Direito Econômico caracteristicamente capitalista-ocidental. Analisando-o, assim falou Insuela:

¹ Idem, p. 23

² VIDIGAL, G.C. Op. cit., p. 23

³ PEREIRA, A.I. Op. cit., p. 34

O criador do "socialismo das trocas", ao construir sua doutrina, partindo da crítica que faz à sociedade capitalista, busca, em última análise, uma "reforma" na ordem econômica, na ordem social e na ordem política, a primeira, com o estímulo à produção; a segunda, com a fusão das classes e, finalmente, a última, com o desaparecimento dos governos. Assim é que, na sua concepção anárquica, a economia absorve a política, sendo, pois, o primeiro autor a falar na existência de um Direito Econômico super-estatal, regulador da vida interna de um Estado e de todo o meio sócio-econômico¹.

Se Proudhon fala em Direito Econômico, é mais com o intuito de salientar a predominância do fator econômico, que deve ser utilizado em proveito de interesses coletivistas. Ao invés de um direito econômico a serviço do capitalismo injusto, que se criem condições no sentido de reverter as posições - fazê-lo deixar de servir de proveito de minorias, passando a empregar-se na tutela da maioria. O direito econômico preconizado por Proudhon tinha por finalidade apenas assegurar o mecanismo de seu socialismo de trocas, mediante o qual pretendia fosse abolido o crédito oneroso, o qual tornava os pequenos produtores e os trabalhadores em geral, dependentes da classe detentora do capital, e, por isso mesmo, seguidamente explorados por ela, que se enriquecia cada vez mais com a apropriação injusta dos rendimentos do trabalho assalariado - o condenado rendimento sem trabalho dos capitalistas, segundo Proudhon. Eis, em síntese, o que inspirava esse socialista-espiritualista para propugnar por um Direito Econômico. Um impraticável sistema bancário de crédito gratuito, o qual nem a força do totalitarismo poderia impor, quanto mais um sistema jurídico, fundado na síntese entre os interesses individuais e os coletivos, como ele queria que fosse o direito econômico.

Os autores fazem referências, ainda, a outros

¹ Idem, p.

estudiosos, que, por terem também abordado o problema, podem ser considerados como o marco da introdução de um direito econômico - seja em termos positivos, como disciplina de natureza normativa; seja em termos doutrinários, como disciplina componente da cultura jurídica. Assim é que Camargo Vidigal faz referência a Pelegrino Rossi, o qual, na primeira metade do século XIX, manifestara a opinião de: que o Direito Civil francês e o corpo social "não mais pareciam feitos um para o outro"¹. Outra informação sua é a de que

O último quartel do século XIX presenciou a edição de trabalhos de Mayer, Wagner e Ferdinando Puglia, aludindo à "questão social" e reclamando a elaboração de um Código de Direito Econômico, envolvendo legislação social, para a proteção dos interesses dos operários, assim como o ordenamento jurídico da atividade industrial e agrícola².

Heyman e Hedemann também são citados como tendo sido responsáveis pelas primeiras obras denominadas de Direito Econômico, na primeira década do século XX, os quais Insuela acrescenta o nome de Lehmann, sendo este a partir de 1913³. Vidigal refere-se, ainda, ao Sherman Act, de 1890, que, "nos Estados Unidos buscaram restringir e regular a atividade monopolista, assim como coibir as "trade restrictive practices"⁴. Outro arrolado como precursor no estudo do Direito Econômico é o brasileiro Visconde de Cairu, por ter reivindicado a primazia do uso da expressão Direito Econômico para o nosso país, " pois enquanto Proudhon publica sua primeira obra em 1840, o brasileiro José da Silva Lisboa (o Visconde de Cairu), em 1827 publicava, no Rio de Janeiro, "Leituras de Economia Política ou Direito Econômico Conforme a Constituição Social e Garantias da Constituição do Império do Brasil"⁵. Não nos pa

¹ VIDIGAL, G.C. Op. cit., p. 23

² Idem, ibidem.

³ INSUELA, A.I. Op. cit., p. 36

⁴ VIDIGAL, G.C. Op. cit., p. 24

⁵ INSUELA, A.I. Op. cit., p. 35

rece que estas referências signifiquem a existência, já nas épocas citadas, de um direito econômico. A sua constituição não se viabiliza pela simples abordagem de estudos preconizados. Torna-se imperiosa a concorrência de fatores mais concretos, como a efetivação do sistema jurídico a partir de uma ordenação de princípios próprios, informadores de regras consolidadas num corpo autônomo, com conceito, objeto, método e finalidade previstos. Na linha do pensamento doutrinário, impõe-se-nos considerar a relação existente entre a evolução das leis econômicas e a própria evolução do direito econômico. É bem verdade que essas leis econômicas, surgidas por imposição dos fatos sociais e econômicos da época, exigiam um consequente e correlato direito que assegurasse o cumprimento de seus mecanismos. Tudo isto foi preocupação dos ditos doutrinadores, mas não autoriza que se o tome como representação de um direito econômico inteiramente elaborado.

Sem menoscabo dos fatores que concorreram na evolução do instituto, preferimos concentrar o nosso estudo naquilo que representa o direito econômico nos tempos modernos, disciplina jurídica que se afirma por força dos fatos, e não de elucubrações doutrinárias, não obstante serem estas prenunciadoras de tempos novos.

Os fatos que levaram à configuração do novo direito podem ser inferidos da mudança que se impôs quando a ordem extremamente liberal teve que ceder lugar a uma ordem social. É que, sob a égide do individualismo, ou do Estado liberal absenteísta, as leis que regulavam o processo econômico pertenciam ao âmbito da natureza. Os mercados, o mecanismo de formação dos preços, a relação oferta/demanda, a produção, distribuição, circulação e consumo das riquezas, a redistribuição das rendas, tudo isto era entregue à própria sorte. O equilíbrio e a perfeição do sistema, como tudo o mais no universo, resultaria espontaneamente em função do ajuste natural dos fatos. A filosofia do "laissez-faire, laissez-passer" não admi

tia outras leis senão as do livre-arbítrio na sua concepção mais extremada possível, conforme o estado de natureza das coisas. Este era o quadro operante, até que circunstâncias como a crise social originária do progresso tecnológico, aliada à efervescência política do início do século, fatores que abalaram a estabilidade interna e externa dos países, fizeram com que o poder público saísse do seu estado de letargia, passando a assumir o controle da vida social como um todo, aí incluídos os elementos político, econômico, social *stricto sensu* e cultural. Para tornar esta medida viável com efetividade, aquelas leis econômicas naturais foram sendo substituídas por leis econômicas positivas, daí dizer George Ripert, que,

(...) quando se fala das leis da economia, não se trata de leis naturais que têm um caráter de fatalidade. As leis que devem reger a economia são leis positivas, isto é, leis dadas e sancionadas pela autoridade pública. A economia dirigida é uma economia que se coloca sob a obediência do Direito Positivo¹.

Esta nova visão das leis econômicas, ocasionando o surgimento de um novo direito, foi obra do esforço de guerra, relativamente à primeira conflagração mundial, quando o Estado teve necessidade de intervir mais direta e sistematicamente na economia, dando lugar a uma onda legiferante, tendente a assegurar as condições que se impunham para fazer face ao suprimento de mecanismos ao Estado beligerante (donde a criação dos monopólios estatais) e provisões à população consumidora, prosseguindo com os efeitos da chamada economia de guerra.

Eros Roberto Grau, analisando o problema², faz, primeiramente, alusão ao interesse do Estado antes da guerra, que era o de regulamentar os mercados com o objetivo de, atra

¹ Apud VENÂNCIO FILHO, A. Op. cit., p. 71

² GRAU, E.R. OP. cit., p. 18-19.

vês da sua organização, preservar o ideal de livre-concorrência. Esta tarefa tornou-se inviável, em razão da excepcionalidade do conflito, que trouxe fatos novos a exigir tratamento mais rígrado, operando-se, a partir daí, a elaboração efetiva de um direito econômico. A observação de Eros é a de que

"A superveniência do clima de beligerância da segunda década deste século, no entanto, força incontornavelmente o Estado a intervir coativamente sobre aquele processo, então de maneira mais intensa e reiterada. O fenômeno se manifesta praticamente em todos os Estados, envolvidos ou não no conflito, inclusive no Brasil, patenteado nos Decretos de 1918, que criam o Comissariado de Alimentação Pública, estabelecem a fixação de preços, no varejo, de gêneros de primeira necessidade e autorizam a desapropriação e requisição de bens e mercadorias pelo poder público (Decretos nºs 13.069; 13.167 e 13.533, respectivamente de 12.06, 29.08 e 03.09.1918). Tal a importância dessas intervenções - que caracterizam um tipo específico de economia - que, a partir de sua análise, desenvolveram-se, na Alemanha, desde as obras de Hedmann e Kahn, duas correntes de entendimento a propósito do DIREITO ECONÔMICO, uma o admitindo como permanente, outra como direito transitório, existente apenas enquanto perdurasse os efeitos da "economia de guerra"¹.

Cumpre-nos, por fim, considerar a constituição paulatina do Direito Econômico no decorrer de todo o presente século, adquirindo estrutura própria a partir da 1ª guerra mundial², prosseguindo na crise subsequente, que foi o período da Grande Depressão, e revigorando-se após a 2ª Grande Guerra³, cujos efeitos, indo refletir-se na sociedade como um

¹ Idem, p. 19.

² V. PEREIRA, A.I. Op. cit., p. 36; 47-48

³ V. Idem, p. 49 e GRAU, E.R. Op. cit., p. 22.

todo, tornando-a mais complexa, foi responsável, também, pela mudança operada no direito, que passou a ser mais utilizado pelo Estado, não em proveito próprio, mas no interesse do desenvolvimento global.

2 - CONCEITO

Segundo Saitzew, o termo Intervencionismo presta-se para nomear toda uma gama de expressões, como ECONOMIA DIRIGIDA, CONTROLADA ou ORGANIZADA, CAPITALISMO REGULAMENTADO ou PLANIFICADO, NEO-CAPITALISMO, NEO-MERCANTILISMO, REFORMISMO SOCIAL, ESTATISMO, CORPORATIVISMO, etc.¹. Insuela Pereira, um dos grandes estudiosos brasileiros do Direito Econômico, salienta que o problema da denominação do sistema de dominância do Estado na vida econômica varia de autor para autor, citando Steiner, para quem tal sistema pode ser chamado de ECONOMIA ADMINISTRATIVA, ECONOMIA CONTROLADA, ECONOMIA TRABALHISTA, ECONOMIA CAPITALISTA e outras mais, "conforme a prevalência dada pelo intérprete, todas elas aceitando a liberdade econômica como tônica do sistema, mas admitindo a intervenção"². Alde Sampaio, professor emérito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, encara o problema como fenômeno de natureza puramente estatizante. Toda postura intervencionista em face da economia é tida por ele como produto da estatização em geral, por resultar, em última análise, de uma ação do Estado, não se tornando exigível que, para assim ser encarada, assumira esta ação contornos mais extremados, como a transformação crescente do Estado em empresário, em substituição aos particulares. A sua

¹ Apud BARROS, L. de. O Estado e a Economia. São Paulo, 1962, p. 15

² PEREIRA, A.I. Op. cit., p. 152.

concepção é que o Intervencionismo em geral é sinônimo de estatização, daí o título de sua obra - A Estatização e Seus Limites, na qual trata da interferência do Estado na ordem econômica, financeira, social e política. Estatização, para Sampaio, é gênero, do qual a Intervenção na economia é espécie. Assim, aborda a problemática sob dois ângulos: o Estatismo conforme a sua natureza e o Estatismo conforme o seu grau de profundidade ou intensidade. - Quanto ao primeiro caso, diz:

Em acordo com o que se tenha em vista, a intervenção do Estado adquire as características de:

Estatismo de índole social;
Estatismo de índole econômica;
Estatismo de índole financeira; e
Estatismo de índole política¹.

Como vemos, pois, estatismo é toda intervenção do Estado em qualquer um destes setores, e, quanto ao estatismo de índole econômica, completa:

Conforme o grau que abrange a intervenção, e em acordo com o maior ou menor poder de comando adotado pelo Estado, o Estatismo econômico pode diferenciar-se pelas designações seguintes:

Intervencionismo;
Economia dirigida, ou dirigismo autoritário;
Estado executante ou estatização (na França nacionalização);
Totalitarismo².

Há nos autores uma tendência para tomar por sinônimos os termos Intervencionismo e Dirigismo, mas isto quando considerados em sua generalidade, pois, particularmente falando, nota-se entre eles uma diferença qualitativa, tendo o dirigismo, como o próprio vocábulo induz, um conteúdo de siste

¹ SAMPAIO, A. A Estatização e Seus Limites. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1977. p. 77.

² Idem, p. 17.

maticidade. Manzanedo, Hernando e Gomes Reino, autores espanhóis citados por Eros Grau, discorrendo sobre as crises econômicas mundiais, que levaram o Estado a substituir o Livre-Cambismo pelo Protecionismo Aduaneiro e outras formas novas de Intervencionismo, aduz, em seguida, que era de tal forma a gravidade dessas crises, que, "a partir de um determinado momento o Estado se vê obrigado a desenvolver uma intervenção sistemática, passando ao Dirigismo ou à Economia Dirigida"¹.

Vidigal aborda a questão por um prisma diferente, porém, que leva a um mesmo fim. Situa aqueles termos no quadro amplo da Ordem Econômica, no contexto constitucional, não reservando o emprego de uma ou outra expressão, isoladamente, para designar o fenômeno interventivo estatal, mas, antes, apresenta um quadro em que ambas são utilizadas, embora dedicadas a aspectos distintos do processo. Julgamos oportuno transpor para este trabalho o quadro formulado por Vidigal, porque, além de servir para informar a sua posição, presta-se como uma visualização completa e resumida da postura estatal, a partir da ordenação constitucional brasileira. Segundo o autor em tela, coexistem nessa ordenação:

- I - Formas de Participação do Estado na atividade econômica, compreendendo:
 - a. serviços públicos de definição constitucional (arts. 8º, incs. VIII, IX, XII a XV; 15, II, b; 162, 164, 165, incs. XV e XIII; 167, 196, 177);
 - b. monopólio (arts. 163, 168, § 2º, 169, 170, § 3º), em setores inadequados à competição;
 - c. explorações competitivas, em suplemento à iniciativa privada (art. 170, parágrafos).
- II - Formas de ação do Estado sobre a atividade econômica, distinguindo-se:
 - a. ações visando à direção de toda

¹ Idem, p. 21

a economia, com vistas ao desenvolvimento e ao bem-estar, envolvendo planos, programas, projetos, diretrizes, coordenação, promoção (art. 160, caput, -8º, incs. V, XI, XIV e XVI, letras a, b, e, d, h, i, l, m, n, p, r; Atos Complementares nºs. 43 e 76)

- b. ações visando à intervenção na atividade econômica privada, para assegurar a valorização do trabalho, o exercício da propriedade como função social, a expansão das oportunidades de emprego produtivo (arts. 160, incs. II, III e VI e 163)¹.

Quer se trate de PARTICIPAÇÃO, AÇÃO, DIREÇÃO ou INTERVENÇÃO (dirigismo ou intervencionismo), fica patenteado que são apenas designações diferentes de um mesmo fenômeno, concorrência paralela de atribuições visando a um objetivo comum, ou, para empregar os termos da análise de Eros Grau acerca do posicionamento de Camargo Vidigal

(...) no esforço assim desenvolvido, não se consubstancia senão uma tentativa de variação de expressões para designar momentos e modalidades de um mesmo processo, desenvolvido em direção a um mesmo objetivo: correção das distorções do liberalismo, para a preservação da instituição básica do sistema capitalista, o mercado.

Podemos, então, concluir definindo o Intervencionismo como um instrumento político-jurídico adotado pelo Estado moderno com o intuito de corrigir as distorções do liberalismo, para a preservação da instituição básica do sistema capitalista, o mercado; e para a promoção do desenvolvimento do país isento de dependência externa, com o fim último de elevar o homem a um plano de dignidade em termos sociais, políticos e culturais.

¹ VIDIGAL, G.C. Op. cit., p.

3 - FORMAS DE INTERVENCIONISMO

Não queremos tratar das formas pelas quais se processa o Intervencionismo internamente, ou seja, no âmbito restrito da experiência de um determinado país. O objeto deste capítulo é o intervencionismo como ele se apresenta desde uma visualização externa, em formas diferenciadas, quer no tempo, quer no espaço. As formas internas de uma ação intervencionista estatal já foram objeto de referência, quando citamos o quadro montado por Vidigal, envolvendo o modelo brasileiro, com base no seu ordenamento constitucional. Efetivamente, aquele autor alude às formas de Participação e de Ação que caracterizam o nosso sistema. As primeiras são compostas pelos Serviços Públicos de definição constitucional, pelos Monopólios e pelas Explorações Competitivas, em suplemento à Iniciativa Privada. As demais dizem respeito, por um lado, a toda a economia, envolvendo Planos, Programas, Projetos, Diretrizes, Coodenação e Promoção, e, por outro, à intervenção na atividade econômica privada, para assegurar a valorização do trabalho, o exercício da propriedade como função social e a expansão das oportunidades de emprego produtivo¹. Estas formas de participação e de ação concebidas por Vidigal, podem ser encaradas sob o prisma da dicotomização do Direito Econômico, fórmula esta encontrada em Alberto Venâncio Filho. Assim, as formas de participação acima aludidas, correspondem àquilo que Alberto Ve

¹ VIDIGAL, G.Ê. Op. cit., p. 99.

nâncio intitula por DIREITO INSTITUCIONAL ECONÔMICO (Serviços Públicos, Empresas Públicas em regimes de monopólio e de competição); já as formas de ação, por consubstanciarem uma função reguladora da economia, podem ser levadas para o campo do DIREITO REGULAMENTAR ECONÔMICO.

O que acabamos de ver, foram os diversos aspectos de um único modelo. Resta-nos transferir a análise para os modelos propriamente ditos. Segundo a observação de Alde Sampaio, o intervencionismo é a tônica, em se tratando de política estatal, no mundo moderno. Pode haver uma variação para maior ou menor grau de alteração no liberalismo político, mas o intervencionismo "constitui a regra geral no comportamento das nações"¹. Conforme o já ressaltado por nós, anteriormente, na tentativa de deixar caracterizada a conceituação de Alde Sampaio acerca do instituto ora em exame, este autor encara a intervenção, quanto às suas formas, em termos gradualísticos. Para fixarmos melhor o seu entendimento, convém repetirmos as suas palavras a respeito:

Conforme o grau que abrange a intervenção e em acordo com o maior ou menor poder de comando adotado pelo Estado, o Estatismo econômico pode diferenciar-se pelas designações seguintes:

1. Intervencionismo;
2. Economia dirigida, ou dirigismo autoritário;
3. Estado executante ou estatização (na França nacionalização);
4. Totalitarismo².

1. O Intervencionismo, que ele concebe como uma espécie do gênero Estatismo, e que preferiríamos, em seu lugar, tomá-lo como Intervencionismo Stricto Sensu, é bipartido em Intervencionismo Liberal e Intervencionismo com ação direta

¹ SAMPAIO, A. Op. cit., p. 16

² Idem; p. 17.

estatal. O primeiro, em função do próprio qualificativo, permite o livre-arbítrio, desde que não venha ferir direitos alheios, nem os interesses da sociedade; mantém a propriedade privada dos bens de produção e de consumo; adota a livre concorrência e os preços de mercado; nele, prevalece a lei econômica da oferta e da procura e a ação econômica do Estado é efetuada em regime de concorrência, de concessão, ou restrita aos monopólios naturais. No segundo tipo, de ação direta, o Estado atua através de instituições encarregadas de serviços tais como previdência social, correios, etc.; toma um caráter de política social, preocupando-se com setores como saúde, instrução e aprendizagem técnica; e, por fim, procura criar condições favoráveis ao livre desempenho econômico, mediante medidas de controle em determinadas áreas de produção (ex.: IAA) e até mesmo a planificação econômica não impositiva (Plano Salte). Nesta ação direta poderíamos identificar três tipos de intervencionismo: o institucional, o social e o Planejado (não impositivo, portanto, indicativo).

Estas duas espécies de intervencionismo são empregadas, com maior ou menor ênfase, pelos Estados Unidos, Canadá, Suécia, Suíça, Austrália e Nova Zelândia¹.

2. A segunda forma de intervencionismo, segundo a classificação de Sampaio, é a do Dirigismo Autoritário, próprio dos regimes políticos fascistas. São suas características: comando estatal intolerante; subordinação do homem ao Estado em todos os atos de convivência social; intervenção arbitrária do Estado; livre-arbítrio como concessão e não como direito; censura da imprensa; restrições à propriedade privada dos bens de produção e de consumo; restrições à liberdade de opinião; economia fortemente dirigida pelo Estado, que impõe preços e oprime a lei da oferta e da procura. Países adotantes: em grau máximo, a Itália de Mussolini, a Espanha franquis

¹ SAMPAIO, A. Op. cit., p. 17-18.

ta, Portugal de Salazar; com maior ou menor extensão, grande maioria de países europeus e americanos, dentre os quais o autor inclui o Brasil, onde "o regime se expande até ao abastecimento comercial, que já pertence à prática do socialismo"¹.

3. A terceira forma é o Totalitarismo, característico dos regimes comunistas. Distinguem-no: domínio estatal absoluto dos poderes político e econômico, extendendo-se a toda a sociedade, arbitrariamente; não há liberdade de opinião e a imprensa é propriedade do Estado; aliás, a propriedade em geral é uma instituição estatal, pelo menos em princípio. estando incluídos neste conceito os bens de produção e de consumo, excetuando-se, entre estes últimos, os bens de uso pessoal; a concorrência é substituída pela planificação integral e a lei da oferta e da procura pelo abastecimento e exposição à venda, através do Estado,

Quanto a este aspecto, entendemos caber algumas considerações que justificarão o ponto-de-vista expendido no início do trabalho (análise histórica), quando fizemos ver a impropriedade da aceitação (concepção) do totalitarismo soviético ou seus congêneres, como praticantes de intervencionismo. Defendíamos esta posição alegando a inexistência de uma atividade econômica a ser passível de intervenção por parte do Estado. Ora, se "a atividade econômica de produção e de consumo é exercida pelo Estado, sob forma de um planejamento geral que substitui a concorrência"², somos levados à conclusão lógica de que, não existindo atividade econômica privada que possa sofrer interferência do poder público, não há, por via de consequência, condições propícias à efetivação de uma política intervencionista estatal. Simplificando, o modelo soviético não pode ser incluído no rol do intervencionismo, e, sim, caracterizado como o mais autêntico estatismo, o estatismo no seu mais alto grau, como, aliás, o entende Alde Sampaio, sendo que este

¹ Idem. p: 18-19

² SAMPAIO, A. Op. cit., p. 21.

autor comete, invariavelmente, o erro de confundir, no contexto geral de sua obra, estatismo com intervencionismo, equiparando-os, sem distinção de maior ou menor intensidade de grau e maior ou menor extensão de limites. O Estatismo se explica pela onipresença e onipotência do Estado na vida social em geral, de modo constante; já no intervencionismo, o Estado admite a convivência com contrários, para aperfeiçoamento do regime. A sua presença nas relações sociais é relativa, ou parcial, podendo evoluir ou regredir, conforme as circunstâncias ou os interesses da Nação. Como lembra Vidigal, no sentido etimológico, Intervir é vir entre, é interpor-se, é colocar-se entre dois objetos, ou ainda entre sujeito e objeto¹.

No totalitarismo, o Estado não se põe entre ninguém, pois só ele existe, sendo o homem mero instrumento a serviço do Estado, o qual "se constitui numa entidade de vida própria"².

4. Estado Executante, ou Estatização, vem a ser a quarta forma com que se reveste a intervenção do Estado. Este tipo de intervencionismo, assim classificado, substitui a sociedade de economia mista.

A empresa de economia mista não é, propriamente, um tipo de intervenção do Estado na economia privada; é, de fato, uma forma de desempenho do Estado em função econômica, que ele entende competir-lhe, de modo permanente ou provisório³.

Como executante, o Estado não atua somente através de Empresas de economia mista. Ele recorre a variadas formas para desincumbir-se da tarefa a que se propõe, tais co

¹ VIDIGAL, G.C. Op. cit.,

² SAMPAIO, A. Op. cit., p. 20

³ Idem, p. 46

mo; enquanto ESTADO EXECUTANTE DE SERVIÇOS PÚBLICOS - através da Rede Ferroviária Federal, Lloyd Brasileiro; como ESTADO EXECUTANTE DE TRABALHOS PÚBLICOS - através de D.N.E.R., Eletrobrás, Furnas, Itaipu, DNOS, Telebrás, Embratel; sob a forma de ESTADO EMPRESARIAL - em monopólio (Petrobrás) e em concorrência (Comp. Nacional de Alcalis, Usina de Açúcar Caxangá, Siderbrás, Siderúrgica Nacional, Vale do Rio Doce); ESTADO FABRICANTE DE PRODUTOS - Fábrica de Material de Guerra, Fábrica de requete do Exército; ESTADO EXECUTANTE DE SERVIÇOS ASSISTENCIAIS - Ipase, INPS, Funrural; ESTADO FAUTOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - Eletrobrás, Portobrás, BNDE, Sudene, Sudam, Sudesul, Sudoeste; ESTADO CONTROLADOR DE SERVIÇOS ASSISTENCIAIS - DNH; ESTADO CONTROLADOR DE SERVIÇOS PREVIDENCIAIS - Instituto de Resseguros, Susep; ESTADO EXECUTANTE EM SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA - Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia; ESTADO INSTITUIDOR DA MOEDA - Conselho Monetário, Banco Central; ESTADO EXECUTANTE DE SERVIÇOS COMERCIAIS - Cobal; ESTADO EXECUTOR DE ABASTECIMENTO E CONTROLADOR DE PREÇOS - Sunab, Cibrazem; ESTADO CONTROLADOR DA AGRICULTURA - Inca¹.

Em decorrência do exposto, concluímos que, na sua função executante o Estado não se limita à orientação ou controle da economia, mas ele mesmo assume diretamente a execução de determinados serviços públicos, trabalhos públicos, atividades comerciais e promotoras do desenvolvimento econômico, o que se lhe impõe pela urgência na solução de problemas sempre crescentes numa sociedade dinâmica e complexa, própria dos tempos modernos. Faltando o Estado a este mister, não lograria a sociedade a consecução destes objetivos ou o atendimento destas necessidades, devido à insuficiência e descaso dos grupos econômicos privados, desalentados para tamanha empresa em função do vulto da obra e da elevada margem de risco empresarial.

¹ SAMPAIO, A. Op. cit., p. 47-52.

4 - ANÁLISE JURÍDICA

4.1 - EVOLUÇÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Objetiva o presente capítulo apresentar um quadro sinóptico do que tem sido a prática do intervencionismo através das constituições brasileiras, de molde a deixar por configurada uma tradição jurídico-política na qual estão assentes os fundamentos e a autorização para que o instituto em referência continue tendo aplicação em nosso país, adaptado às circunstâncias políticas, econômicas e sociais, da nação e do mundo, e por força mesmo dessas circunstâncias.

4.1.1 - As Constituições de 1824 e de 1891.

Em verdade, não podemos afirmar que se trata de uma tradição que remonta aos primórdios de nossa experiência constitucional. As nossas duas primeiras constituições - 1824 e 1891 -, não tiveram preocupação com a ordem econômica e social, e, muito menos, com o seu aspecto mais extremado, o que admite e até impõe a intervenção estatal na economia por interesse público - social e político. Mas isso se explica pelo fato de ser próprio da época a omissão quanto a essa matéria. E que vivíamos sob a égide do liberalismo, que dispensava o trato com o social por meio da restrição ou direcionamen

to da atividade econômica da nação. Pela concepção de Adam Smith, o pai do liberalismo, esse regime impunha ao Estado tão somente três deveres - o de manter a segurança interna e externa da sociedade; o de manter a administração da justiça; e o de manter certas instituições e obras públicas, nos casos considerados desestimulantes para a iniciativa privada, em razão da necessidade de vultosos investimentos, sem a correspondente previsibilidade de lucros que cobrissem as despesas. Como diz Armando Vidal, as Constituições da época se limitavam a organizar a estrutura dos poderes políticos e a estabelecer as garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos¹. As nossas duas primeiras constituições vieram à tona em plena efervescência desse estado de coisas e de idéias, não podendo, pois, fugir à regra. Não obstante, para atribuímos uma tradição em matéria intervencionista, não se torna necessário que tal prática tenha se feito presente desde os primórdios de nossa história constitucional. Mas, uma coisa é certa: a partir do momento em que se tornou não apenas propício, porém até mesmo exigível, um reexame da conjuntura para uma reformulação de nosso modelo político-jurídico, isso foi feito, primeiramente como tentativa, através da Reforma Constitucional de 1926, e, em termos objetivos, concretos, pela promulgação da Constituição de 1934, sendo uma tônica em todas as que se sucederam, com alterações aperfeiçoadoras, firmando-se como tradição desde então. Como já foi visto, o móvel originário reside nas questões sociais provocadas pela revolução industrial e conseqüente exacerbção da espiral concentradora de capitais aliada à exploração da florescente classe proletariada e desprezo para com o consumo social. Ora, essas circunstâncias abalavam não somente a economia capitalista, mas também o poder político, ou, de outra forma, punha em risco a estabilidade do sistema econômico, do regime político e do próprio governo, interessado na manutenção do statu quo, como condição de sobrevivência e salvaguarda do seu poder político. Na esfera jurídico-política, tivemos como resultado o movimento constitucional, que pretendia,

¹ VENÂNCIO FILHO, A, Op. cit., p. 37.

por meio da racionalização do poder, torná-lo imune às ameaças de desintegração, quando resolveu encarar com realismo a grave crise com que se defrontava, adotando um tratamento que logo se fez sentir em todos os quadrantes do mundo, a partir do pioneirismo da Constituição alemã de Weimar, de 1919. Esta foi a primeira constituição, no mundo, a dedicar um capítulo à ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL, até então tido como ideário de alta periculosidade. Pelo visto, não poderíamos ter focado a questão nas nossas duas primeiras constituições, pois ambas se situam em períodos realmente anteriores à deflagração do estopim socializante das duas primeiras décadas do presente século, a saber - a 1ª Guerra Mundial e a Revolução comunista de 1917.

Não obstante, há quem enxergue conotações intervencionistas e preocupações de cunho social na Constituição Imperial de 1824. Este é, por exemplo, o ponto de vista de Armando Vidal¹. Não nos deteremos nesta ótica, por considerarmos, de certa forma, insubsistentes os argumentos levantados. Já a Constituição de 1891 haveria de ser absolutamente omissa quanto a questões que envolvessem o interesse social, uma vez que o objetivo era justamente o de favorecer ao máximo o seu oposto, ou seja, o interesse particular de indivíduos ou de grupos econômicos, proporcionando a canalização de recursos para atender à necessidade de superação do atraso a que fomos relegados durante o império. A Constituição de 1891 ofereceu o clima que o capital estrangeiro exigia para poder se transferir com armas e bagagens para o Brasil, com o que se daria início à corrida para a industrialização a qualquer preço, como foi e tem sido o preço representado pela exaustão dos nossos recursos naturais e pela dependência política, econômica e financeira do nosso país, em relação a determinados parceiros.

Dizer que as constituições de 1824 e de 1891 não eram intervencionistas, não implica em considerarmos o Es

¹ VENÂNCIO FILHO, A. Op. cit., p. 25-6; 37 e segs.

tado como ausente da vida econômica da nação, na vigência daqueles diplomas legais. Embora não estivesse previsto na lei maior, desde mesmo o império se fazia notar um esforço do governo no sentido de preencher a lacuna da lei, por meio de uma ação política correspondente à evolução dos fatos e ao amadurecimento das idéias e dos interesses. Assim foi durante o império, com a Reforma Alves Branco, de 1844, incidindo no problema das tarifas alfandegárias, "que eram, na verdade, os que tinham influência no incipiente sistema econômico da época"¹. Não podemos deixar de citar a política em defesa do café, já na República Velha. Nem por ser a Constituição de 1891 ultra-liberal, absenteísta em matéria de intervenção, deixou o governo de manifestar-se em defesa do nosso principal produto de exportação, considerado mesmo a base de nossa economia. O ponto de partida foi o Convênio de Taubaté, celebrado em 1906, pelos Estados produtores - São Paulo, Minas Gerais e Estado do Rio de Janeiro, tendo esta política sido encampada posteriormente pelo governo federal, transformando-se no principal fato caracterizador de intervencionismo na primeira fase de nossa experiência republicana, sendo de destacar o Decreto 13.069, de 12.06.1918, que criou o Comissariado de Alimentação Pública, de cunho fortemente intervencionista.

4.1.2 - A Emenda Constitucional de 1926 e as Constituições de 1934, 1937 e 1946.

A junção dos fatores anteriormente citados com a deterioração das instituições republicanas, eivadas de vícios-inconfessáveis, levaram à Reforma Constitucional de 1926, que dava ao Congresso Nacional competência privativa para "legislar sobre comércio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem público" (nova redação dada ao art. 34, nº 5, da Constituição de 1891). Essa reforma foi co

¹ Idem; p.

mo que uma tentativa de salvação da primeira república, cujos esforços foram debaldes, pois a crise era de conjuntura, de na da adiantando mais, àquelas alturas, tomar-se medidas de alcan ce restrito.

Mas não deixou de representar um primeiro e importante passo para a adoção, na Constituição de 1934, de princípios mais realistas e mais abrangentes. Na verdade, o teor de realismo e abrangência foi se configurando até a sua condição atual à medida que mudávamos de diploma constituic^onal. A revisão de 1926 preconizava um modelo de intervencio^onismo um pouco indefinido e, além do mais, colocava um sistema de freio e contra-peso desde a raiz, ao atribuir privativamen^{te} ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre co^mércio exterior e interior, com as limitações exigidas pelo bem público. Dando sequência à evolução do instituto, a Constitui^ção de 1934, por sua vez, demonstrou primeiramente preocupações de natureza propriamente intervencionista, embora sem re^{correr} ao uso do termo, ao prever o poder de a União monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, por motivo de interesse público (art. 116). O intervencionismo, então, toma um caráter mais expressivo, principalmente porque assume a sua forma mais direta e contundente na economia privada do país, o que se explica pelo fato de o Estado auto-atribuir-se o poder de não apenas intervir na ordem econômica, mas intervir eliminando a concorrência em determinado setor, devido à forma monopolística de sua atuação. O indisfarçável caráter do in^{tervencio}nismo está presente, ainda, em outros tantos artigos da Constituição de 1934, como o 117, que dispõe sobre a econo^mia popular, desenvolvimento do crédito, nacionalização progres^siva dos bancos de depósitos, das empresas securitárias, etc. Mas "as instituições políticas de 1934 tiveram curta e precária duração", s^o conservando mera aparência de vida a partir do movimento comunista de 1935¹.

¹ MELO FRANCO, A.A. de. Direito Constitucional: Teoria da Constituição; as Constituições do Brasil. Rio de Janeiro, Forense, 1976: p. 89.

Com a Constituição de 1937, começa a delinear-se a forma dicotômica hodierna. Bem sabemos que, quanto à ordem econômica, ela era de base corporativa, o que significa dizer que se tratava de um sistema de descentralização econômica. O fator produção se encarregaria de organizar-se por si próprio. Mas, acontece que as ditas corporações eram órgãos do Estado e executavam função delegada de poder público (art. 140). Não é nem o caso de se dizer que o intervencionismo vinha disfarçado, pois o art. 135 é mais enfático e chega a autorizá-lo, desde que venha para "suprir deficiência da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção". Explicaremos a dicotomia que ela assume: em primeiro lugar, quando se permite suprir deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção. Suprem-se tais deficiências, fomentando a economia privada por meio de subsídios e de instrumentos creditícios públicos; enquanto que se coordenam os fatores da produção através de mecanismos legais que estabelecem as regras do jogo econômico, tendo em vista, por um lado, a correção das distorções, e, por outro, a defesa dos interesses do Estado e da Nação. Resumindo: a integração do regime da livre-iniciativa com o Estado do Bem-Estar Social, por meio do controle, estímulo e gestão direta da economia. Essa Constituição, não obstante, se teve vigência, não teve eficácia, sendo adotados apenas os dispositivos que, no dizer de Alberto Venâncio, permitiram o fortalecimento do poder executivo, que acumulava as funções de poder legislativo¹.

A Constituição de 1934, embora de curta e precária duração, teve uma inegável importância no nosso processo de evolução para a democracia social dos tempos presentes. De saída, tem como saldo positivo o fato de ter sido a primeira a introduzir título denominado "Da Ordem Econômica e Social", por assimilação do ideário disseminado pela Constituição de Weimar, de 1919. Depois, foi a inspiradora do sistema da Constituição de 1946, a qual, por sua vez, tendo sido a restauradora das

¹ VENÂNCIO FILHO, A. Op. cit., p.

instituições políticas brasileiras no pós-guerra, trouxe, em seu bojo, um intervencionismo a um só tempo amplo e democrático. Amplo, porque se o permite em todos os setores e sob as mais variadas formas, desde que sejam respeitados os direitos fundamentais assegurados na própria lei maior: os direitos e garantias individuais; o ato jurídico perfeito; os direitos adquiridos e a coisa julgada. Democrático, em função da participação do povo, por meio de seus representantes, na elaboração das leis autorizadoras da intervenção, e, ainda, porque o próprio respeito aos direitos fundamentais atua como freio ao poder, impedindo-o de tornar-se autoritário, absoluto e refratário à participação do povo nas tomadas de decisão em questões de seu exclusivo interesse. O valor da Constituição de 1946, enfim, ressalta a exigência de Lei Especial para os atos de intervenção do Estado no domínio econômico. Esta condição funciona igualmente como limite e como fator moralizante das ações estatais naquele campo, em virtude da necessidade de uma lei para cada caso, ficando explícita a sua incidência, "de modo que se saiba onde, quando (desde quando e até quando) e como incide e há de ser aplicada cada regra jurídica"¹. Por outro lado, o poder público estava condicionado pela proibição de delegação de poderes (art. 36, § 2º), que, como faz lembrar Pontes de Miranda², não existia sob a Constituição de 1937, e entre 1964-1967.

4.1.3 - A Constituição de 1967, com a Emenda nº 1/69 - A Polêmica Sobre a Estatização da Economia Brasileira.

Por força de condicionantes de ordem política, social e econômica, sempre crescentes, passamos, sob o sistema atual, a adotar uma postura intervencionista e - sinal dos tempos - planejadora. Assim, na Constituição em vigor (com a

¹ PONTES DE MIRANDA, Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1 de 1969. São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1972
p. 60:

² Idem; p: 60-61.

Emenda nº 1/69), o art. 8º comete, explicitamente, à União a competência para planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional. E, quanto à intervenção do Estado na atividade econômica produtiva, prevê o referido diploma legal que ela é puramente supletiva, exceto nos casos previstos em lei.

.....

Constituição Federal -

Art. 8º - Compete à União:

.....
 V - Planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais;

.....

Art. 170 - As empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º - Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

.....

Os críticos da suposta estatização exigem o fim da parafernália empresarial pública, condenando a prioridade de fato em que se transforma a complementariedade de direito da ação estatal. A realidade institucional contraria à letra e ao espírito da lei básica. Os atos de governo em manifestação negação do direito. Mas a contradição não seria apenas entre realidade institucional e previsibilidade constitucional; ela ocorreria até mesmo com os próprios dispositivos da carta MAGNA, como os arts. 163 e 169. Para o renomado jurista Pontes de Miranda, entre estes últimos dispositivos e os acima citados há como que um choque, expressão usada pelo mestre com o sentido de contradição, ou incoerência. São suas as expressões:

O que se diz no art. 170, § 1º,

choca-se com o que se estatui no art. 163, onde se permite a monopolizaçãõ e no art. 169, onde explicitamente se estatui que a pesquisa e a lavra de petrõleo, em território nacional, constituem monopõlio da Uniãõ¹.

Por aĩ se vẽ que a polêmica jã nasce a partir da interpretaçãõ do prõprio texto constitucional. Se assim ocorre com a letra da lei, nãõ ẽ de espantar os ataques aos reflexos prãticos da polĩtica de governo. Entendemos de modo contrãrio ao jurista em foco, ao nãõ considerarmos como choque a pretensa contrariedade entre os dispositivos citados. O entendimento estã no prõprio art. 170 e seu parãgrafo 1º. Na verdade, a lei confere às empresas privadas a competẽncia de, preferencialmente, organizar e explorar as atividades econõmicas, participando o Estado apenas com o estĩmulo e o apoio necessãrios. Isto ẽ o que se contẽm no art. 170, caput. Mas, ocorre que o seu parãgrafo 1º abre uma exceçãõ, ao admitir que o Estado, em seu carãter suplementar da iniciativa privada, organize e explore diretamente a atividade econõmica. Ora, o que estatuem o art. 163 e o 169 da Constituiçãõ ẽ justamente a previsibilidade constitucional de uma exceçãõ a ser regulada por lei federal, quando isto for julgado conveniente à polĩtica governamental e, acima de tudo, aos interesses da naçãõ.

Dispõe a Constituiçãõ Federal:

.....

Art. 163 - Sãõ facultados a intervençãõ no domĩnio econõmico e o monopõlio de determinada indũstria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensãvel por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que nãõ possa ser desenvolvido com o regime de competiçãõ e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

.....

¹ PONTES DE MIRANDA. O. cit., p. 291

Art. 169 - A pesquisa e a lavra de petróleo em território nacional constituem monopólio da União, nos termos da lei.

.....

O que temos que entender é que o intervencionismo não nasceu sem propósitos ou com o propósito deliberado de beneficiar pessoas ou classes de pessoas, interesses particulares de grupos empresariais ou a elite montada no poder. A sua origem imediata se encontra no presente século, especialmente nas teses expendidas por John Maynard Keynes, a respeito do problema do desemprego e outros gerados pela crise da depressão com suas implicações na ordem econômica e social. Segundo o economista inglês, o desemprego gerava a diminuição da procura efetiva, que, por sua vez, interferia no nível da oferta. Com sua queda, desestimulava-se o investimento e, assim, manifestava-se a queda da taxa de lucro. Keynes resolveu, então, recompor todo este quadro, a partir da chamada teoria do pleno emprego, através do Estado, acarretando pesados deficits orçamentários, os quais seriam recompensados através da tributação proporcional ou progressiva.

Para Keynes, pois, resolver o problema do desemprego era um meio através do qual seria possível melhorar-se a sorte do capitalismo. O empresário privado não iria assumir os riscos, segundo tal teoria. Não tendo o poder de tributar, para fazer face às despesas com o aproveitamento da mão-de-obra ociosa, se os particulares assumissem os encargos em empreendimentos de vulto, sem o necessário respaldo financeiro, o resultado seria uma imediata queda da taxa de lucro, a qual - segundo o sistema - deve crescer, se possível, indefinidamente.

Como era uma teoria que visava salvar o capitalismo, não procurava cercear a iniciativa privada, mas vir em seu socorro, suprimindo-lhes as faltas, solucionando suas di

ficuldades e preenchendo suas lacunas, tornando-se o Estado um empregador, ou um aproveitador da mão-de-obra disponível, sem que, com isso, fizesse concorrência aos particulares.

Para que não houvesse essa concorrência, tornava-se necessário delimitar o campo de atuação do Estado. Originariamente, estava previsto por Keynes que o Estado deveria interferir, investindo:

- 1º) Nos setores em que a taxa média de lucro for tão baixa que não seja atramente aos capitais privados;
- 2º) Nos setores em que se faça preciso um investimento maciço que não possa ser feito por particulares;
- 3º) Nos setores ligados à segurança nacional¹.

Estes princípios foram assimilados pelo nosso modelo político-econômico. Para assegurá-los, temos, além dos dispositivos constitucionais vigentes, uma infinidade de legislações específicas. Mas, como é do conhecimento de todos nós, o Estado não tem respeitado esses limites que impôs a si próprio, provocando um amplo debate sobre o problema da estatização da economia brasileira, iniciado desde fins de 1974. Trata-se do progressivo incremento da capacidade econômica do Estado. Realmente, se confrontarmos as normas do II PND com o quadro atual das empresas públicas brasileiras, veremos que houve, indiscutivelmente, uma extrapolação daqueles limites impostos pelo Plano.

Conforme o documento governamental, cabe

Ao Estado: As áreas de infra-estrutura e serviços públicos (energia, transportes e comunicações); a área de desenvolvimento social (educação básica, saúde e previdência) e os setores

¹ Apud PORTO CARREIRO, C.H. História do Pensamento Econômico. Rio de Janeiro, Editora Rio, 1975, p. 544.

já anteriormente transformados em monopólio estatal.

Ao setor privado: Em caráter exclusivo: toda a indústria de transformação, a indústria de construção, a agricultura, a pecuária, o comércio, os seguros e o sistema financeiro¹.

É verdade que também é dito que estas regras comportam exceções, mas estas são excessivamente genéricas. Talvez por essa falha é que se tornou possível o incremento das empresas estatais em setores que lhes eram defesos, como veremos, a seguir, num quadro fornecido pelo QUEM É QUEM de Visão. Nele, podemos ver que, de 1966 a 1975, foram criadas 231 novas empresas governamentais. Mas, não é isso o que assombra. Não é somente o fato do aumento das empresas que serve de motivo de críticas ao nosso modelo político, definido pelo governo como de pragmatismo responsável. O problema é que estas empresas foram criadas justamente no setor reservado com exclusividade à iniciativa privada.

DISTRIBUIÇÃO, POR SETORES, DE EMP. PÚB. CRIADAS NO PERÍODO
66/67

	NÚMERO	% DO TOTAL
Transportes e Armazenagem	24	10,4
Outros serviços públicos	108	46,8
Serviços em geral	28	12,0
Comércio	5	2,2
Mineração	12	5,2
Indústria de transformação	42	18,2
Agropecuária	2	0,9
Construção	10	4,3
T O T A L	231	100,0

2

¹ BRASIL: II Plano Nacional de Desenvolvimento.

² In QUEM É QUEM de Visão.

Por incrível que pareça, esse incremento não autoriza falar-se em estatização da economia. Poderemos chegar a esta conclusão examinando alguns elementos utilizados pelo sociólogo Luciano Martins, que levam a comprovação de tal afirmativa. Em primeiro lugar, no que concerne ao problema da criação de empresas públicas em setores reservados aos particulares. Segundo Martins,

No caso da indústria de transformação, a entrada do Estado no setor petroquímico é responsável por quase metade do número de empresas registradas nesse item; iniciativa essa, diga-se de passagem, que beneficiou amplamente o setor privado, dada a estrutura de financiamento desse setor¹.

Em segundo lugar, se examinarmos a política governamental, em termos de captação de recursos. A captação, medida apriorística, proporciona o levantamento de fundos para tornar possível a alocação. Capta-se recursos da população e aloca-se-os ao setor privado da economia. Seguindo nesta ordem de idéias, chegaremos à conclusão que não está havendo estatização, pois os recursos extra-orçamentários (fundos sociais) e orçamentários (impostos indiretos), todos provenientes da população assalariada, e que representam um percentual muito alto na formação final dos recursos do Estado, estão sendo canalizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), na proporção de 90% para o setor privado da economia, e na de 10% apenas para o setor público². Embora estes dados se refiram ao ano de 1977, eles são sempre atuais para a presente argumentação, pois foi naquele ano que a estatização atingiu o clímax de saturação, provocando o debate e a repulsa das classes empresariais.

¹ In artigo ESTATIZAÇÃO DA ECONOMIA OU PRIVATIZAÇÃO DO ESTADO, publicado no Jornal do Brasil, de 02.10.1977, Cad. Esp. p. 2.

² MARTINS, L. Estatização da Economia ou Privatização do Estado: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 2 out. 1977, Cad. Esp. p: 2.

O quadro demonstrativo acima citado não deve, pois, ser encarado como indicador da estatização, em virtude de não alcançar índices caracterizadores do tal fenômeno, se é que existem elementos que induzam a essa caracterização. Para Wilson Suzigan, da SEPLAN, não existem, daí porque ser impróprio falar-se em estatização da economia brasileira. Fala-se muito, mas nem sequer foi definido, ainda, o que se deve entender por estatização¹. Outro argumento de Suzigan, desta feita taxativo, sentencioso, é quando ele afirma:

Se o Estado tivesse, por hipótese, uma participação uniforme de 25% no capital de todas as empresas do país, por certo não se configuraria o controle do Estado sobre o setor produtivo da economia; mas, sem dúvida, isso representaria uma participação mais elevada, em termos globais, que a "estatização" que se verifica atualmente².

Estes argumentos serviriam para desmentir a estatização. Mas, admitamos a sua existência, ad argumentandum. O problema pode ser e é, na realidade, analisado pelo ângulo do Decreto-lei nº 200, de 1967. Roberto de Oliveira Campos, Ministro do Planejamento que patrocinou a sua formulação, na quele ano, acha que a aplicação, em termos elásticos, do dispositivo constitucional relativamente ao papel supletivo do Estado no setor produtivo "responde a reais necessidades da economia, seja pela escala dos projetos, seja pela inapetência dos capitais privados"³. Mas, reconhece, ao mesmo tempo, a existência de uma despreocupação para com a norma constitucional, que, segundo ele, é essencialmente privatista. O papel do Estado seria apenas supletivo, e, mesmo assim, tendo em vista o fortalecimento do mercado para dar condições à prosperidade do setor privado. É o que deduzimos de seu posicionamento. Tal despreocupação com a norma constitucional é o que preocupa o ex-mi

¹ REZENDE, F. et alii. Aspectos da Participação do Governo na Economia. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976. p. 130.

² Idem, ibidem.

³ CAMPOS, R. de O. In Entrevista, Revista Visão, Rio de Janeiro, 3 Out. 1977.

nistro. Não vem a ser propriamente o muito do elástico com que tem sido aplicado o referido dispositivo, mas a inexistência de um debate preliminar sobre as várias alternativas, para, só ao depois, ouvidos tantos interessados quanto possível, proceder-se a criação de empresas públicas ou de suas respectivas subsidiárias. O debate impõe-se não apenas para uma autorização de fato, conseguida através do consenso em torno das alternativas eleitas, como para uma autorização legal, pois é neste aspecto que incide a acusada despreocupação com a lei maior. Isto porque, como já foi visto anteriormente, a Constituição exige, em seu art. 163, que só por lei federal pode ser procedida a intervenção do Estado no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade. O ex-ministro levanta, assim, mais um problema a ser questionado: o da anterioridade legal. Não basta o debate, a discussão, o exame, o esclarecimento, a audiência da sociedade em todos os seus segmentos. Exige-se a autorização, mediante lei federal. A Constituição é explícita e deve ser respeitada. A propósito, há uma crítica acerba de Pontes de Miranda, em seus comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, quando ele afirma:

Grande mal do Brasil - e sem esperança de ser afastado - é o de intervenção na economia, ora em instruções, ora em portarias. Ao Presidente da República é que compete regulamentar ou expedir decretos para a execução das leis (Const. de 1967, art. 81, III). Quem regula é o Presidente da República, e não qualquer outro órgão abaixo dele. Presidente da República não faz instrução, nem portaria. Nem portarias, nem instruções regulamentam. Não há regulamentação em instrução ou portaria. Presidente da República não é porteiro, nem se dirige a porteiros. O que está no regulamento, e não está na lei, implicando qualquer incursão do Estado na esfera jurídica de alguém, é ilegal; quem regula não legisla - provê para a execução da lei¹.

¹ PONTES DE MIRANDA, Op. cit., p. 71.

Não se admite qualquer instrumento de ordem administrativa com suposta "força de lei". É preciso lei mesmo. Lei adequada. Que seja decreto-lei, mas jamais portarias, instruções ou resoluções, pois o uso destas, no caso em questão, significa a subversão da ordem hierárquica das leis por quem está obrigado, em primeiro lugar, a velar pela incolumidade das mesmas. Estabelecida a balbúrdia, resolve-se apelar para o expediente do decreto-lei. E vem o que toma o número 200, em 1967, para restabelecer a ordem na administração do país, tanto na órbita central, como na descentralizada. A descentralização, agora, passa a ser regulamentada por uma lei adequada, a qual se transforma no instrumento operacionalizador da participação do Estado no setor produtivo da economia nacional. Procura-se, por este intermédio, cumprir o mandamento constitucional. Não é tudo, ainda, mas é um bom início. Ocorre que o Decreto-lei 200 tem sido usado assimetricamente, como adverte Roberto Campos, em sua entrevista, o que, em outras palavras, significa dizer que o referido diploma legal foi responsável pelo estouro do processo incontrolável da estatização. Por isto, o seu autor, aproveitando a oportunidade, procura se desculpar, afirmando que o DL 200

facilitava a criação de empresas estatais, mas seu objetivo principal era permitir a fusão de empresas e a liquidação ou privatização de empresas públicas. O objetivo secundário primou sobre o prioritário¹.

Seria, então, o caso de dizer-se que a autorização legal não soluciona o problema. Na verdade, em regime autoritário o ordenamento jurídico é mero formalismo. Tal autorização só poderá vir a ser a solução que se pretende quando deixar de ser a indicação unicamente dos desígnios do governo para configurar-se, a um só tempo, como o resultado da vontade conjunta do governo e da nação. O mal, pois, não é do intervencionismo em si, mas do regime por ventura em prática. Um re

¹ CAMPOS, R. de O. Op. cit.,

gime que não observa a própria ordem jurídica que instituiu para legitimar-se é responsável pela figura execrável da estatização. Estatização como termo pejorativo, que nada tem a ver com intervencionismo, o qual não é de hoje, não é instituto gerado pelo sistema implantado no país em 1964, pois vem de tempos remotos, como querem muitos, ou das primeiras décadas do presente século, em sua forma comprometida com o bem-estar social dos povos. O problema da estatização, como tantos outros do Brasil, não serão jamais resolvidos através de ornamentos jurídicos, mas de ordenamentos jurídicos providos de eficácia. Leis já temos aos milhares; o que precisamos é que elas sejam cumpridas a partir da cúpula governamental. Basta que umas poucas, que são boas, sejam cumpridas, para termos por resolvido o problema. Quer dizer, ordenamentos jurídicos são necessários quando são respeitados. Para não sê-lo, melhor será não tê-los.

Mas não apenas o DL 200 deixou brechas para a estatização campear solta. A própria Constituição o permite, o que indica ser o mal de raiz. A de 1967, com a Emenda nº 1, de 69, em seu art. 163, por exemplo, quando risca a exigência de lei especial, contida na Constituição de 1946, passando a adotar a expressão lei federal. Mais uma vez, a crítica é do renomado Pontes de Miranda:

O legislador muito podia, quanto à intervenção econômica, sob a Constituição de 1946, mas exclusivamente "em lei especial", lei durante cuja feitura ele examinou (ou é de supor-se que tenha examinado) os dados de fato, estatísticos ou não, para a formulação das regras, nas quais apontasse pressupostos para a incidência, de modo que se saiba ONDE, QUANDO (DESDE QUANDO E ATÉ QUANDO) e COMO incide e há de ser aplicada cada regra jurídica¹.

Como a autorização legal, sob o sistema atual, não impede a estatização desenfreada, seria de todo recomendá

¹ PONTES DE MIRANDA. Op. cit., p. 60.

vel voltarmos ao sistema da Constituição de 1946. Em primeiro lugar, porque ele admitia a participação da sociedade, por meio de seus representantes, desde o nascedouro do processo legiferante que ia autorizar o ato interventivo. Em segundo, porque, exigindo lei especial, seria mais fácil de controlar o ímpeto estatizante, face a necessidade de uma lei para cada caso e, no bojo de cada lei, a explicitação rigorosa dos limites da intervenção, no tempo e no espaço, "de modo que se saiba", como diz Pontes de Miranda, "onde, quando (desde quando e até quando) e como incide e há de ser aplicada cada regra jurídica".

Por ora, compete-nos analisar o atual sistema, pois é nele, ou a partir dele, que vamos conhecer os meios que assegurem o respeito aos limites impostos à ação intervencionista, assim como o seu controle de forma institucionalizada, ou em condições de normalidade institucional.

Os limites são os previstos na atual Constituição Federal, basicamente os Direitos e Garantias Individuais assegurados pelo seu art. 163, e desdobrados na Liberdade de Iniciativa (art. 160 e 170, inc. I), Direito de Propriedade (art.) e o Direito Adquirido, o Ato Jurídico Perfeito e a Coisa Julgada (art. 153, § 3º). Por força de disposições constitucionais, é defeso ao Estado intervir afetando direitos fundamentais expressos na própria carta de princípios¹. De outra forma, podemos dizer que se limita a ação intervencionista estatal condicionando-a à edição de lei federal, (art. 163 - Const. Fed.), quanto ao aspecto puramente formal, e, no tocante ao aspecto material, à existência de uma imperiosa indispensabilidade, por motivo de segurança nacional ou para organizar

¹ "Tal como elucida Forsthoff, as Garantias oferecidas pelas Constituições do Estado de Direito têm a sua própria lógica preexistente no conceito mesmo de lei: são limitações. Todos os direitos fundamentais clássicos, acentua esse escritor, são limitações porque criam setores diante dos quais o poder do Estado deve conter-se". GOMES, O. e VARELA, A. Direito Econômico. São Paulo, Saraiva, 1977. p. 157.

setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa (art. 163, da Const. Fed.) Quando a lei traça divisas entre as esferas de atuação das empresas públicas e privadas (art. 170, § 1º, da Const. Fed.), o que, na prática, é secundado pelos programas globais de desenvolvimento nacional, como o II PND, isto significa um limite, embora não propriamente com caráter imperativo, mas tão-somente dispositivo, em relação aos dois setores envolvidos na atividade econômica produtiva.

Esta não imperatividade se explica pelo fato de a Constituição não prever sanções em face da inobservância do preceito, dando-se o mesmo com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que reserva as áreas de atuação aos setores público e privado. A falta de imperatividade, é só em relação ao Estado, quer dizer, a lei não permite que os particulares invadam as áreas reservadas com exclusividade ao Estado, como o monopólio, mas o ente público não se constrange moralmente nem se restringe legalmente nas extrapolações dos limites previstos. Este fato não invalida o sistema; a sua causa está, antes de tudo, na discricionariedade do regime político. Não é o intervencionismo que torna o regime discricionário, mas este é que torna o intervencionismo estatizante. Digna de nota é a posição de Miguel Seabra Fagundes em torno da questão, em virtude da singularidade, para não dizer radicalismo de sua análise. Até agora, estivemos nos preocupando em justificar o intervencionismo, apontando, adredemente, os mecanismos jurídicos que visam assegurar os direitos fundamentais do Estado liberal, contra o perigo do exacerbamento das prerrogativas governamentais. Na realidade, a Constituição Federal, ao mesmo tempo em que autoriza o Estado a intervir na economia, prescreve limites, os quais são representados pelo respeito aos direitos fundamentais. Pois é justamente este fator impeditivo que é interpretado por Seabra Fagundes como uma contradição da lei maior. Ora, "se o texto constitucional confere à União o poder de intervir no domínio econômico, não pode, no mesmo tempo, levar ao malo

gro essa intervenção, opondo-lhe um óbice inflexível". Como desdobraimento desse raciocínio, entende o jurista potiguar que "o Estado pode oscilar, como convenha, sob o peso da opinião pública e das necessidades impostas por determinadas conjunturas, do extremo limite da livre empresa, até a socialização geral da economia", chegando, por fim, a afirmar que "não há limite ao processo de intervenção na economia, nem quanto à natureza das medidas nem quanto à sua multiplicidade, nem quanto à sua duração"¹:

Limite, se há, é o que deduzimos de seus argumentos, é o interesse público, que deve estar na base de todos os atos administrativos. Mesmo assim, impõe-se salientar a ressalva apontada pelo autor em referência, quanto ao fato de o conceito de interesse público ser "variável e flexível", o que torna impreciso o delineamento dos limites dentro dos quais se resguardariam os sagrados direitos fundamentais. Ao contrário, torna-se efetiva a ação do Estado, face a possibilidade de superação de obstáculos intervenientes. O constituinte não especificou os casos abrangidos pelo interesse público, preferindo deixar ao legislador ordinário a competência ou a faculdade de moldar a economia do país por intermédio da intervenção estatal, "como se possa afigurar mais próprio ante os imperativos de cada conjuntura"². Assim concebe Seabra Fagundes a questão dos limites, que recaem unicamente no interesse público, o qual, por sua vez, tem um conceito por demais elástico, genérico, abrangente, e, por via de consequência, permissivo de uma atuação mais livre aos agentes do poder público, na implementação dos programas políticos do governo, quando, muitas vezes, se defrontam com a imperiosa necessidade de adotar medidas casuísticas, não no interesse ou para o prejuízo de determinadas pessoas ou grupos, mas com o alto sentido do conclusivo benefício social.

¹ Apud VENÂNCIO FILHO, A. Op. cit., p.

² Idem,

De todo o exposto, podemos concluir afirmando que o Estado pode intervir na economia, desde que o faça através de lei federal e em face de extrema indispensabilidade por motivo de questões ramificadas no interesse público, e respeitando os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, tais como o direito de propriedade (ressalvada a sua função social), a liberdade de iniciativa, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Fazer o Estado manter-se dentro desses limites, ou respeitar esses limites, é matéria objeto do controle do intervencionismo.

Inicialmente, temos de levar em conta os meios de que trata a reforma administrativa do país, através do Dec. Lei nº 200/67. O controle, ao lado do Planejamento, Coordenação, Descentralização e Delegação de Competência, são tidos como princípios fundamentais da aludida reforma, (arts. 6º e 13). O controle, como um todo, assume uma conformação dicotômica, podendo ele ser interno e externo. Como o presente trabalho está voltado para o Estado em sua natureza empresarial, como ente participativo da atividade econômica produtiva, ficaremos adstritos ao problema do controle das Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista, órgãos através dos quais o Estado se faz presente na ordem econômica privada. Quanto ao Controle Interno, há uma distinção ou observação a fazer: como se trata da personificação do Estado na órbita econômica, podemos dizer, em relação a essas empresas, que interno é todo controle efetuado pelo próprio poder executivo, por força do disposto na Constituição da República, em seu art. 70. O outro lado da questão refere-se ao controle propriamente interno, por realizar-se no âmago das empresas estatais, a saber, o efetuado por órgãos das mesmas, tais como Conselhos Fiscais, Assembléias Gerais e Órgãos de Auditoria. Tomando este último como o mais apropriadamente interno, teremos que externos serão todos os demais, até mesmo a supervisão ministerial, prevista em lei (art. 27, § Único, do DL 200/67). Mas fiquemos com a clas

sificação mais lógica, em função da qual Controle Interno é o Administrativo (por meio do executivo), e Externos o Legislativo e o Judiciário. Seria o caso de dizermos, um controle de natureza puramente administrativa e um controle de natureza institucional. Isto porque, sendo as empresas públicas, de modo geral, a representação da pessoa do Estado na vida econômica, tanto é controle interno o efetuado pelos próprios órgãos das empresas como o procedido pelos órgãos hierárquicos do Poder Executivo. O controle manifestado no âmbito da estrutura administrativa do Estado, no âmbito do poder executivo, quanto às empresas nas quais o interesse público se faz presente com exclusividade ou em termos majoritários, denomina-se controle interno, pois, embora sendo os órgãos estatais estranhos à estrutura administrativa das empresas, estão, não obstante, encarregados, por lei, de levar a efeito um controle em setores de seu interesse, em virtude dessas empresas serem propriedade do Estado (empresas públicas stricto sensu), ou terem o Estado como partícipe do acionário (caso das S/A - economia mista). Seria, por assim dizer, um controle interno lato sensu, enquanto stricto sensu seria o dos órgãos das próprias empresas, tais como os Conselhos Fiscais, as Assembléias Gerais e os Órgãos de Auditoria.

O controle externo é da alçada dos poderes legislativo e judiciário. Essa exterioridade se explica por dois motivos: em primeiro lugar, por estarem tais poderes fora da estrutura administrativa das empresas públicas; e, em segundo lugar, por não serem, os mesmos, titulares de direito de propriedade concernentemente às referidas empresas, não havendo, por conseguinte, qualquer vinculação direta a permitir a configuração de uma interioridade a um controle que é exercido por órgãos situados na exterioridade das entidades empresariais.

O poder legislativo desempenha um controle de natureza política, contábil e financeira (arts. 45 e 70 e §§, Const. da Rep.), enquanto o poder judiciário se preocupa apenas

com o aspecto da legalidade dos atos da administração direta, indireta e equiparados, mantendo-os sob controle, sob esse prisma, e quando provocado pelos que se julgarem prejudicados por atos da administração. Trata-se, pois, do controle da legalidade dos atos administrativos (Const., art. 153, § 4º).

O controle judiciário dirige-se à relação entre administração pública e jurisdicionados individualizados, ao passo que o controle político (do legislativo) tem a ver com o aspecto genérico do dever, ou seja, da obrigação política que vincula a administração com a coletividade a que serve. Dentre esses mecanismos, sobressai-se a Ação Popular, como instrumento de que lança mão pessoas individualizadas, podendo ser apenas uma pessoa, na esfera do judiciário, para fazer valer interesses públicos lesados por atos da própria administração (Constituição Federal, art. 153, § 31).

É nesse quadro que se desenrola todo o mecanismo de fiscalização e controle das empresas públicas. Pode não ser o que basta, mas, pelo menos, é o máximo de que podemos dispor num regime político liberal, democrático por essência, ainda que bafejado pelos ventos do neo-capitalismo, o qual permite a adoção de técnicas mais rígidas de controle. Já o disse com muita propriedade J. G. Piquet Carneiro, que "a tarefa de fiscalizar e controlar as empresas estatais no Brasil independe de alterações radicais no atual quadro jurídico, bastando, para tanto, que se cumpra a Constituição Federal"¹. Não é a ordem jurídica que está viciada, ao ponto de merecer reformulações, não obstante uma campanha insidiosa que sobre si se faz recair. É o quadro político que está prenhe de vícios de toda ordem, permitindo que o interesse particular de grupos detentores do poder se torne prioritário, em detrimento dos interesses da sociedade, por cujo motivo se impede o exercício da fiscalização e conseqüente aplicação de sanções, tornando possível o

¹ PIQUET CARNEIRO, J.G. Para Controlar a Empresa Estatal. (artigo) Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 21 Ago. 1977. Suplemento Especial, p. 4.

maior deleite dos indignos beneficiários da poupança nacional. A culpa não é da lei, mas dos homens que não a cumprem. A re formulação que se impõe é no quadro político, para o que meros exercícios teóricos e fórmulas espúrias de gabinete não contam, ou não vingam. Para alcançarmos o fiel e exato cumprimento da lei, precisamos de um quadro político legítimo, legitimidade essa representada pela ausência da participação gerencial e tu telar do detentor do poder, pessoalmente ou por seus calu ciosos e ilusionistas prepostos.

Alcançado o restabelecimento da legitimidade do quadro político nacional, teremos, por via de consequência, conseguido o restabelecimento do conceito da classe política, do parlamento, e, por fim, do controle deste sobre o executi vo, em consonância com o sistema dos freios e contra-pesos, in formador do princípio democrático da separação dos poderes (Aris tóteles, Locke, Montesquieu), em função do qual nenhum ô rgão pode agir isoladamente sem ser freado pelos demais. Isso por que, nesse contexto, separação não chega a ser sinônimo de au tonomia absoluta. Como os três poderes convergem para um fim comum, que é o interesse da coletividade, contribuindo, com ou tros elementos, para dar forma e substância ao ô rgão denomina do Estado, necessitam, pois, de ajuda mútua para alcançar o de siderato a que se propõem. Daí porque o regime em que atuam não pode ser jamais o de uma autonomia absoluta, mas de uma in dependência harmônica, onde a harmonia exigida indica o caráter de uma verdadeira interdependência, no sentido de col aboração e de controle recíproco.

5 - ANÁLISE POLÍTICA

5.1 - INTRODUÇÃO

Procuramos, na abordagem anterior dos aspectos jurídicos, visualizar um quadro legal existente no Brasil, desde suas raízes, interpretando-o em termos de autorização constitucional para a implementação de um modelo político que atribua ao Estado uma participação decisiva no processo de desenvolvimento.

Ao considerar o Estado, do ponto de vista sociológico, André Hauriou define-o como

Um agrupamento humano, fixado num território determinado e no qual existe uma ordem social, política e jurídica orientada para o bem comum, estabelecido e mantido por uma autoridade dotada de poderes de coerção¹.

Desta definição, separemos o elemento final: "uma ordem social, política e jurídica" a cuja realização se dedica o poder. Tomando esta ordem tripartida sob a denominação comum e abrangente de ordem social, aduz mais adiante o referi

¹ HAURIUO, A. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona, Ediciones Ariel, 1971. p. 114.

do constitucionalista francês que,

Na base de toda ordem social, encontra-se uma determinada organização econômica e, a este respeito, há que se ter presente que o Estado é sempre o marco mais importante da vida econômica, seja na de um país capitalista ou na de um país comunista¹.

Da definição supra de Estado, sobressai a importância deste órgão como responsável pela manutenção da ordem social. Ora, se na base de toda ordem social está uma determinada organização econômica, logo, por via de consequência, ao Estado está afeto o preocupar-se com o estabelecimento de condições que propiciem uma organização econômica adequada à natureza do sistema social que adota. Assim como a organização econômica é a base da ordem social, todos os efeitos nocivos resultantes dessa relação são podem ser evitados mediante o saneamento da referida base. Não se trata de abolir o regime de propriedade privada dos bens de produção e consumo. Exige-se apenas o saneamento desse regime através de mecanismos que atuem em caráter preventivo e corretivo-repressivo e são o Estado está apto a exercer tal política.

5.2 - COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE LIBERDADE E PLANEJAMENTO. (Justificativa para a ação estatal)

Reputamos necessário fazer uma tentativa de compatibilização entre liberdade e planejamento, em virtude de, à primeira vista, parecer importar num paradoxo o fato de pretendermos ver a atividade empresarial do Estado como imprescindível na obra do desenvolvimento. Além de seu próprio sentido liberal, o termo planejamento deve ser entendido, aqui, como

¹ idem, ibidem.

representação, a um só tempo, da função do Estado moderno e, no âmbito deste, do papel do Governo, do Poder e do reflexo da Autoridade. Esta compatibilização se impõe por optarmos pela preservação do capitalismo, que prega a liberdade de iniciativa e repugna a participação crescente do Estado na esfera econômica.

O problema que se nos antepõe, como sempre, é como aplicar o planejamento numa economia de mercado, ou, segundo a expressão de Paulo Bonavides, "como permanecer liberal num Estado intervencionista"¹. Estão em nossas cogitações responder a esse dilema, perquirindo o sentido e o alcance das transformações operadas no mundo moderno, em volta com problemas como desenvolvimento tecnológico e explosão demográfica, em outras palavras, a trama do poder econômico, a miséria e a fome.

É significativa, a propósito, a resposta dada por Barbara Wooton² a Friedrich Hayek, prêmio nobel de economia e radical defensor da liberdade de iniciativa. Ela dá uma mostra de como a ação planejadora do Estado pode importar, afinal, num revigoreamento dessa liberdade, a qual não pode beneficiar apenas o empresário, como no "laissez-faire", pois diz respeito também ao consumidor. Ela aborda o problema da liberdade de iniciativa, em sua obra "Liberdade com Planificação", numa forma abrangente, onde são incluídas várias espécies de liberdade, a compor um quadro amplo, de maneira que o conceito de liberdade de iniciativa também deve aproveitar o consumidor. Então, entendemos que este deve ser considerado no mesmo grau de importância, uma vez que assim como não se pode consumir o que não se produz, da mesma forma não se pode produzir se não existe consumidor em potencial. Estamos nos referindo ao desenvolvimento no sentido de distributividade de rendas - a extensão dos benefícios do crescimento econômico à massa da população,

¹ BONAVIDES, P. *Op. cit.*, p. 187.

² WOOTON, B. Libertad con planificación. México, fundo de Cultura; 1946; p. 28.

como condição de ser elevado o seu padrão de vida ao grau de dignidade necessária. A atividade da produção não pode estar voltada apenas para o comércio externo. Esta é uma visão unilateral do desenvolvimento. Precisamos pensar também em criação de mercado interno, para, assim, absorvermos a oferta da produção empresarial interna, ao mesmo tempo em que atendemos às necessidades dos consumidores demandantes, protegendo-se estes dos excessos oriundos do exercício da liberdade de iniciativa por parte dos detentores dos meios de produção. O empresário, pois, não necessita apenas de liberdade de iniciativa própria; ele depende da preservação de um escalão consumidor, o qual exige, também, oportunidades para afirmar-se como tal. Esta dinâmica compete ao planejamento assegurar: liberdade para a produção e oportunidade para o consumo social. Daí dizer Wootton:

No que respeita a liberdade, a justificação da planificação há de encontrar-se em que se podem reduzir nossas frustrações e incrementar nossas liberdades mediante fixação coletiva consciente de prioridades econômicas, em que tenhamos maiores oportunidades de fazer o que queiramos¹.

Como advertimos, linhas atrás, o termo Planejamento deve ser tomado numa identificação com os elementos Estado - Poder - Autoridade. Isto, em função de que o planejamento reflete um caráter de força diretiva; através dele, o Estado faz-se presente na economia, prevendo, orientando, predispondo, estabelecendo os marcos delimitadores dos papéis público e privado e fixando as prioridades do programa governamental. Se o sistema é de planejamento indicativo, como se pretende seja o nosso, só o poder público está vinculado à lei que o estabelece. Nesse particular, a norma não se impõe erga omnes. Não obstante, o setor privado da economia deve amoldar os seus interesses às prioridades de ordem coletiva prescritas pelo pla

¹ WOOTTON, B. Op. cit. p. 28.

no de desenvolvimento para poder beneficiar-se de certos incentivos públicos, e mesmo por imperativo de uma conformidade às regras do jogo econômico, cujo controle compete ao Estado democrático-social. Rígido em determinados aspectos, flexível noutros, deixa sempre como resultado, a despeito do equilíbrio entre os setores público e privado, a marca da imposição, por ser instrumento de governo, que dele se utiliza para racionalizar e legitimar sua participação no processo econômico.

Em consequência, verifica-se a ocorrência de certos choques entre a liberdade e a autoridade, a indicar, ou a ensejar a rejeição da atividade planejadora e intervencionista do Estado, por parte dos defensores radicais da livre-iniciativa.

Chama-nos a atenção para esse problema algumas considerações de Carl Joachim Friedrich² a respeito do choque entre a Liberdade e a Autoridade. Para este cientista político, nunca houve comunidade humana ou ordem política em que tradição e autoridade não estivessem presentes. A tradição e a autoridade, a nosso ver, devem ser mantidas no que interessa à estabilidade social e postas à margem no que representem em óbices às mudanças requeridas pelo desenvolvimento. Elas são inevitáveis por serem imprescindíveis, mas têm que acompanhar o processo evolutivo da história, amoldando-se ao mesmo, às circunstâncias, aos interesses da sociedade. Daí porque, a autoridade não pode ser encarada como um elemento autônomo, taxativo, peremptório, absoluto¹. O requisito para a sua genuinidade é um adequado teor de relativismo, ou seja, quando a sua preemtoriedade decorre não da imposição discricionária do poder, mas está na dependência do caráter racional e legítimo de que se imbuí e em que repousa. A autoridade não se impõe por si própria, mas pela consentaneidade com os interesses do corpo social. O governante, investido no poder e no exercício da auto

¹ FRIEDRICH, C.J.

² FRIEDRICH, C.J. Op. cit. 86

ridade, não age por direito próprio, direito-faculdade, mas por um direito dito objetivo por se situar no plano exterior aos sujeitos e oponíveis a todos os sujeitos, dentre os quais os próprios governantes.

Ad argumentandum, fizemos ver a necessidade de uma identificação entre Planejamento, Estado, Governo, Poder e Autoridade, considerados estes elementos em sua configuração coercitiva, visto ser assim que os opositores do planejamento o encaram. Na verdade, a autoridade não deve ser associada à idéia de força, mas "compreendida como a capacidade para elaboração racional"¹. Falando das várias dimensões da liberdade, Friedrich diz que elas

"são podem existir de modo significante quando a autoridade prevalece, já que são então é que os livres podem ser verdadeiramente livres, pois encontram-se sujeitos somente às regras e interferências que são capazes de elaboração racional, isto é, regras que se baseiam na persuasão e não meramente no comando"².

Se a autoridade sempre esteve presente em todas as comunidades humanas é porque, como diz ainda Friedrich, "em resumo, a liberdade depende da autoridade, da autoridade genuína, que consiste na capacidade para emitir comunicações capazes de elaboração racional e rejeitá-la, quando se verifica que ela não existe ou é corrupta"³.

A discussão entre a Liberdade e a Autoridade deve ser colocada nestes termos: não de aversão, ou de rejeição recíproca, mas de inteira interdependência. Nestas condições, podemos estabelecer os limites que se impõem para uma convivência ou coexistência harmônica. Com este fito, diremos, de começo, que o princípio da liberdade não pode servir de pretexto

¹ Idem. p. 83.

² Idem: p. 84.

³ Idem: p. 92-93.

para se atacar a autoridade onde quer que esta se manifeste, a exemplo do "Hay gobierno, soy contra". Isto seria manipular-se a liberdade em seu próprio prejuízo, fazendo-a degenerar em anarquia, daí ao caos social, impondo-se o recurso à autoridade total e absoluta, em outros termos, ao autoritarismo. O problema que se coloca é que, por seus fatores intrínsecos, por sua essência, por sua razão de ser, a liberdade não comporta pré-disposições latentes de contrariedade ao elemento autoridade, pois esta é imprescindível como fator de equilíbrio social no âmbito da relação de poder. Tanto uma como a outra são emanções do ser humano, individual e coletivamente considerado, e, assim sendo, em condições normais, não iria este ser, no exercício ou no gozo de sua liberdade, atentar contra a afirmação daquilo que é essencial para a estabilidade e sobrevivência da sociedade, a saber, incluídos todos os seus valores e interesses, principalmente a própria liberdade.

Por outro lado, a autoridade não pode prescindir do caráter de legitimidade para alcançar esta afirmação no contexto social. Não se exige que essa legitimidade, ao provir da fonte de onde emana, o seja pelo consenso do corpo social ou pela conquista através da força; exige-se que o seja em nome da vontade e dos interesses coletivos. É princípio assente que as revoluções geram direito e justificam-se pelo modo de desempenho no poder. É justamente através desse desempenho, o qual podemos chamar também de exercício, que a autoridade instituída pela força pode adquirir foros de legitimidade, como a autoridade instituída pelo consenso pode perdê-los, tornando-se ilegítima e repudiável, desde que deixe de consultar os justos interesses da sociedade.

Assim, chegamos à compreensão do problema que envolve o choque entre a liberdade e a autoridade. Explicam-nos todos esses fatores condicionantes, não podendo ser invocado como produto de permanente contradição do ser humano, enquanto ávido, por sua própria natureza, por um estado de livre ex

pansão de seus ímpetos biológicos e psicológicos segundo padrões socialmente aceitáveis. Nem se pode atribuí-lo, sem um exame prévio peneira de racionalidade, ao simples fato do exercício do poder, embora seja mais fácil detectar-se a extrapolação das zonas permissíveis do arbítrio administrativo. É mais justo que o poder sofra as pressões da coletividade por mais liberdade, controlando-as, mas, sobretudo assimilando-as no que tem de positivo, do que a coletividade suportar o peso injustificável e indefinido de uma pressão do poder, cerceando-lhe o direito de escolha de seu destino político, de escalonamento das suas prioridades, por fim, do governo de si mesma. O choque surge da superveniência de extrapolações aos limites impostos reciprocamente entre governantes e governados. Mas, as pressões da sociedade não consubstanciam ultrapassagem dessas fronteiras; elas se impõem por serem essenciais à alimentação das diretrizes do governo, as quais necessitam ser o reflexo da vontade e do interesse coletivo, e não do mero capricho ou recôndito interesse dos detentores do poder estatal, pois esta entidade não representa um fim em si mesma. Uma sociedade estável não se preocupa em abalar os alicerces do poder, pois este não é outra coisa senão a sua própria representação, o produto de sua vontade, a encarnação de seus interesses, a afirmação de seus ideais. Assim ocorrendo, não há transtornos para a afirmação da autoridade; aliás, diríamos que o caráter coercitivo da autoridade só se manifesta, quando dela mesma se originam transtornos à liberdade ou bem-estar dos cidadãos. Desempenhe-se o governante no poder com legitimidade e eficácia, que terá conseguido do povo a autoridade que necessita para lograr os fins do Estado moderno, que não podem ser distintos dos fins da sociedade como um todo.

Disso tudo, fica entendido que compete ao Estado assegurar o equilíbrio, mantendo uma postura isenta de interferências ilegítimas na liberdade dos cidadãos. É que o intervencionismo e o planejamento não autorizam a que o Estado restrinja a liberdade em sua inteireza, ao ponto de estender-se

às liberdades políticas. Nem se pode denominar de restrição aquilo que objetiva funcionar como controle em nome das liberdades coletivas. Ao invés de restrição, o que deve haver é uma limitação regulamentar, para que tais liberdades não resultem em fenômenos meramente estatutários, apenas previstas pelos estatutos político-jurídicos, porém não vigorantes e respeitados em sua essência.

O que se tem em vista é apenas controlar a economia, direcionando-a para o proveito dos interesses da sociedade. Não é o Estado que se pretende beneficiar. Daí porque se impõe, em contra-partida, um controle da ação estatal pelo grupo social. Para que o Estado controle a economia, em nome da sociedade, é preciso que esta também possa controlar o Estado. Torna-se imperativa a concorrência de forças iguais para que o maior poderio de um não sacrifique os interesses do outro, redundando no poder absoluto e irresponsável de uma minoria - a famigerada ditadura das minorias comunistas e fascistas. É este controle que se apresenta como a chave de toda a problemática - dele depende a coexistência da liberdade com o exercício da autoridade, dele depende a afirmação pujante dos princípios basilares da democracia. Compete, pois, ao Estado, por ser o detentor do poder da força, fazer imperar a força do poder legítimo, respeitando os limites que separam a sua faculdade de ação da liberdade atribuída aos cidadãos e contendo os excessos por ventura oriundos do corpo social.

Em princípio, é assim que deve ocorrer: do Estado é que deve partir a iniciativa para a estabilidade social, não apenas exigindo dos governados o respeito às regras estabilizadoras ou de equilíbrio, mas, também e sobretudo por ser ele a síntese das vontades e das ações coletivas, oferecendo o exemplo e o incentivo, através de uma conduta estreme de dúvidas, isenta de faltas, refratária às ignomínias.

Faltando o Estado a este mister, entra em ação o controle a cargo da sociedade, que se expressa de forma ins

titucionalizada, desde a formulação tripartite em que repousa a divisão dos poderes, passando pelos grupos de pressão ou de interesses (partidos políticos, associações representativas de classes, de grupos econômicos, etc.) até chegar à pressão das massas, forma não institucionalizada, porém em cujo anonimato se identifica com toda perfeição a síntese da legítima e irrefreável vontade nacional.

Como sempre ocorre de o exercício do poder acarretar um chamamento ao desvio de suas finalidades nas mãos dos governantes, tentados, hedonisticamente, pelas facilidades que lhes cortejam, de acesso aos frutos e privilégios de toda ordem, exige-se que possa e deva a sociedade ter às próprias mãos a outra metade das rédeas do poder. É por isso que temos dito que o poder deve ser compartilhado entre o Estado e as classes sociais envolvidas no processo de desenvolvimento. Havendo esse compartilhamento, alcançaremos o controle desejado, o qual deve ser recíproco, no sentido da eliminação dos fatores negativos de ambas as partes. Para o Estado, a questão é tranquila - ela se resolve pela coercitividade normativa, coadjuvada pelo poder de polícia. Para a sociedade, torna-se mais complexo, devido ao perigo de ver transformada a sua pressão, a pretexto de controle, em mola propulsora ou objeto responsável pela desestabilização do poder e do regime político. Daí porque a solução para o problema reside unicamente na prática destemida do pluralismo democrático, do qual, a bem da verdade, devemos dizer que jamais prescindiu da tutela estatal (não confundir com tutela do governo). Sem essa tutela, o Estado perderia a sua finalidade, e Estado sem finalidade é fruto da pregação marxista, pelo que combater essa tutela, em nome de princípios liberais, seria, por incrível que pareça, confirmar, embora por outros meios e com outros objetivos, a procedência da teoria marxista do desaparecimento do direito e do Estado. Seria, por assim dizer, a formulação de uma doutrina capitalista ultra-liberal do desaparecimento do direito e do Estado, baseada na excelência de uma relação econômica entregue à própria

sorte, a mão invisível de que falava Adam Smith, a força da natureza, que, da mesma forma que regula os fenômenos do mundo físico, haveria de colocar em seus devidos e legítimos lugares, melhor do que ninguém, os fatos, os interesses, as relações, os fenômenos da vida econômica.

Dessa forma, chegamos à compatibilização entre a liberdade e o intervencionismo planejado e à possibilidade de coexistência harmônica da liberdade com a autoridade. Assim nos expressamos, em virtude de ser a nossa preocupação a convivência do liberalismo com uma certa dosagem de dirigismo econômico, ou da economia de mercado com o planejamento. Não há, talvez, necessidade de falarmos em compatibilização, pois, o que notamos mesmo é uma perfeita identificação, ou adequação, ou interdependência entre ambas. Uma não persevera sem que a outra coexista, de forma que não há liberdade sem a autoridade que lhe dê sustentação, e a autoridade sem a liberdade concorrente não prospera.

O planejamento deve ser instrumento de formulação das bases da liberdade real, a qual tem na autoridade o meio de sustentação de seu exercício.

Falar em compatibilização entre planejamento e liberdade, é falar também em compatibilização entre planejamento e democracia. Democracia e planejamento parecem termos que se opõem. Na realidade, o planejamento integral de uma sociedade repugna o conceito de democracia liberal, tomado simplesmente como sinônimo da atitude do "laissez-faire". O que se nos apresenta como um óbice à implementação do planejamento vem a ser o fato de ter ele sido aplicado originariamente na Rússia, quando se sabe que, em tal país, a liberdade não conseguiu prosperar. Mas urge advertir, por oportuno, que não estamos nos referindo à planificação como a concebida pela doutrina marxista - o planejamento integral da sociedade. Falamos da planificação como ela é, realmente, e por princípio, isenta de

ideologias. Aquela que se impõe em face das conjunturas sociais e do caráter das técnicas modernas, que resultaram na trama das sociedades complexas, refletindo nas funções do Estado moderno.

Temos exemplos consideráveis da prática do planejamento em sociedades marcadamente democráticas no contexto liberal do capitalismo moderno. Os Estados Unidos, a partir da política do New Deal, por influência da doutrina do deficit sistemático ou orçamentário de John Mavnard Keynes, "visando, em curto prazo, conjurar os efeitos da Depressão, a que se

segue em 1946 a promulgação do Employment Act, dando ao Governo Federal poderes de orientação da economia; mais recentemente, os projetos da "Nova Fronteira", do Presidente John F. Kennedy, e da "Grande Sociedade", do Presidente Lyndon Johnson"¹.

Em seguida à 2ª Guerra Mundial, foi a vez de numerosos Estados da Europa e da Comunidade Britânica. com a ascensão dos socialistas ao poder, em função de cujo ideário foi posta em execução uma política de nacionalização, a princípio, para, posteriormente, adotar-se o próprio planejamento. Na França, por exemplo, temos notícia do PLANO MONNET, considerado, por Alberto Venâncio, como "um dos mais significativos esforços de planejamento democrático"², e, por Georges Burdeau, como "o único grande texto do novo regime em que se inscreve um pensamento político aberto sobre o futuro"³. É significativo, ainda, o lema do Partido Social Democrático alemão - TANTA COMPETIÇÃO QUANTO POSSÍVEL; TANTO PLANEJAMENTO QUANTO NECESSÁRIO⁴.

¹ VENÂNCIO FILHO, A. Op. cit., p. 13-14.

² Idem, ibidem.

³ BURDEAU, G. A Democracia. Lisboa, Pub. Europa-América, 1969. p.43.

⁴ CHRISTENSON et alii. Ideologias e Política Moderna. São Paulo; IBRASA; 1974. p. 328.

Não se trata de copiar simplesmente os modelos de países com experiência válida em termos de planificação democrática, pois temos que ter em vista a lição de Karl Mannheim, segundo o qual "nenhuma tentativa para reformar determinada sociedade pode ter êxito, se não forem consideradas algumas de suas características essenciais"⁵. Entendemos que cada povo constrói seu modelo próprio de democracia, e o planejamento, para lograr êxito, deve levar em conta a necessidade de adequar-se aos valores institucionais do modelo receptivo.

Ainda com apoio em Mannheim, podemos concluir como é possível planejar para a democracia. Para esse mister, torna-se imperioso manter o equilíbrio entre a LIBERDADE e a IGUALDADE, cujo ideal tem sido assumido pelos governos modernos. O referido autor apresenta determinados requisitos, que bem ilustram ou informam uma realidade irreversível, embora pareçam ser "uma lista de desideratos que incluem certa dose de paradoxo". Diremos, então, usando suas expressões, que:

Nossa tarefa consiste em construir um sistema social mediante o planejamento, mas planejamento de tipo especial: tem que ser planejamento para a liberdade, sujeito ao controle democrático; planejamento, mas não planejamento restricionista que favoreça os monopólios de grupos, sejam de homens de empresa ou de associações operárias, mas planejamento para a plenitude, isto é, pleno emprego e total exploração dos recursos; planejamento para a justiça social, mais que igualdade absoluta, com diferenciação de recompensas e status, sobre a base da genuína igualdade mais que do privilégio; planejamento, não para uma sociedade sem classes, mas para uma sociedade que suprima os extremos de riqueza e pobreza; planejamento para padrões culturais sem "nivelamento por baixo" - uma transição planejada, favorecendo o progresso, sem suprimir o que há de valioso

⁵ MANNHEIM, K. Liberdade, Poder e Planificação Democrática. São Paulo, Ed. Mestre Jou, 1972. p. 49.

na tradição; planejamento que neutralize os perigos de uma sociedade de massas, coordenando os instrumentos de controle social, mas só interferindo nos casos de deterioração institucional ou moral, de finidos por critérios coletivos, planejamento para o equilíbrio entre a centralização e a dispersão do poder; planejamento para a transformação gradual da sociedade, a fim de estimular o desenvolvimento da personalidade: em resumo, planejamento, mas não arregimentação¹. (grifamos)

Como complementação, consideramos oportuno proceder um confronto analítico entre duas teses opostas a respeito do problema do planejamento em face da liberdade de iniciativa. Por não ser assunto de difícil compreensão, a análise se impõe mais por fornecer subsídios que tornam mais perceptível o nosso posicionamento na presente pesquisa. Queremos nos referir às teses expandidas por Friedrich Hayek, prêmio nobel de economia em 1974, e às contestações que lhe ofereceu a economista Barbara Wootton. Inicialmente, temos a dizer que o autor em referência adota uma posição radicalmente contrária ao planejamento e, portanto, radicalmente favorável à liberdade de iniciativa, em virtude de encarar o planejamento sempre como o método imperativo e totalitariamente absorvente, próprio do sistema comunista.

Sendo um representante do neo-liberalismo, rejeita tanto o *laissez-faire*, *laissez-passer* absoluto do século XIX, quanto o intervencionismo socialista ou socializante. Sua obra - *O Caminho da Servidão*² -, publicada originariamente na Inglaterra em 1944, constitui uma denúncia vigorosa contra o intervencionismo estatizante que, naquela época, como hoje, domina o pensamento econômico ocidental. O autor mostra, com abundância de documentação e com extraordinária força de racio

¹ MANNHEIM, K. Op. cit., p.

² HAYEK, F. *O Caminho da Servidão*. 2 ed. Trad. de Leonel Valandro. São Paulo, Ed. Globo, 1977.

cínio, que tanto o comunismo, o socialismo, o nazismo e o fascismo, como o intervencionismo predominante nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, são todas versões diferentes de um mesmo mal: o dirigismo econômico, que leva inevitavelmente à servidão, isto é, à escravidão do indivíduo pelo Estado. Ou seja, a intervenção do Estado no domínio econômico seria o primeiro passo para o estabelecimento de um Estado totalitário. Mas, a experiência histórica não tem comprovado essas advertências.

Julgamos, pois, de muita valia para o nosso estudo a confrontação das posições de Hayek com as de sua compatriota Barbara Wootton, a qual fez publicar em 1945, em resposta à obra-denúncia acima referida, o seu livro "Liberdade Com Planificação"¹, no qual procura tratar com um senso prático e realista não apenas a praticabilidade, mas a inevitabilidade do planejamento numa economia de mercado, preservando-se o principal conteúdo do regime democrático - a LIBERDADE.

Acontece que Barbara Wootton prega um planejamento democrático, para a democracia, e não contra a democracia; para preservar a liberdade e não para tolhê-la, o que se consegue através do controle da maioria, como em Mannheim.

Vejamos determinadas afirmações dos autores ora considerados, com as respectivas análises que nos propomos fazer. Iniciamos com Hayek, para quem

Numa sociedade que funciona em obediência a um planejamento central, não se pode fazer com que esse controle dependa da possibilidade de um acordo de maioria².

Em primeiro lugar, queremos lembrar mais uma vez que o autor insiste em toda a sua obra em abordar o plane

¹ WOOTTON, B. Op. cit.,

² HAYEK, F. Op. cit., p. 65.

jamento sob o rótulo do modelo imperativo soviético, que absorve toda a vida social e não permite a participação do povo, através de seus representantes, ouvida a parcela dos interessados na relação econômica empresarial, daí tratar sempre de planejamento central. Ora, a prevalecer a sua descrença em um sistema de planejamento em moldes democráticos, realmente não podemos esperar que este possa vir a ser um produto do acordo da maioria. Mas, acontece que autores como Barbara Wootton, ou economias como as postas em prática pelos governos americano, inglês, francês, etc., não estão tratando de planejamento centralizado. O problema é que Hayek só admite o ser ou não ser, como se essa postura radical fosse suficiente para sobrepujar os argumentos marxistas. Segundo sua ótica ou praticamos a economia de mercado com exclusividade ou adotamos o império da economia totalmente planificada pelo Estado. Despojados de sectarismos, poderemos ver que a coisa não é tanto assim. Como muito bem diz Osvaldo Ferreira de Melo, não podemos continuar a encarar o planejamento com excessiva carga de valorização política. O planejamento, adianta o autor, é uma técnica ideologicamente neutra¹. E tanto é ideologicamente neutra, que já não ouvimos falar apenas em planejamento do lado da cortina de ferro, pois o bloco ocidental também já tem os seus modelos de planejamento em prática desde umas quatro décadas. Não significa essa diversidade de modelos um reconhecimento de caráter ideológico do planejamento, donde resultaria sua repugnância, pelo comprometimento com formas extirpadoras da liberdade. Barbara Wootton, discorrendo sobre o tema, não acredita que o mundo, hoje, esteja dividido meramente em economias planificadas, por uma parte, e economias não planificadas, por outra. Para ela,

A planificação é uma questão de grau. Nunca está ausente de todo, nem em nenhum lugar abarca cem por cento da atividade econômica².

¹ MELO, O. F. de. Tendências do Federalismo Brasileiro. Porto Alegre, Ed. Globo, 1976. p. 77.

² WOOTTON, B. Op. cit., p. 15.

Segundo sua concepção, em virtude do fato de que até mesmo na União Soviética é reconhecido um certo grau de liberdade de iniciativa e a propriedade privada é assegurada até certo limite. Sendo o planejamento uma questão de grau, de maneira que determinados países adotam-no com mais amplitude e intensidade, e outros com menos, temos que hoje em dia podemos falar, além de um Planejamento Imperativo, o da União Soviética, também do Planejamento Indicativo, que é uma forma mais liberal, e do Planejamento Flexível, um meio termo entre o Imperativo e o Indicativo. Estas duas últimas formas de planejamento são inerentes ao capitalismo monopolista ou neo-capitalismo¹.

Aos que insistem em desconhecer ou negar a compatibilização entre a liberdade e o planejamento no seio do neo-capitalismo, respondemos com a realidade do Estado social, que tem por fundamento político a DEMOCRACIA SOCIAL, e, por correspondente econômico, o NEO-CAPITALISMO, o qual tem por característica a Intervenção do Estado no Domínio Econômico, através de uma ação direta e de uma ação indireta, como resultado de um planejamento consciente de prioridades econômicas, políticas e sociais, daí se dizer que o neo-capitalismo é um capitalismo planejado.

Todos estes delineamentos, como fizemos ver com antecedência, têm o propósito de comprovar a impropriedade das afirmativas de Hayek e demais defensores do liberalismo clássico ou mesmo do neo-liberalismo, que, não admitindo compatibilização entre liberdade e planejamento, adotam uma atitude fatalista de que todo e qualquer planejamento conduz necessária e inevitavelmente à planificação centralizada dos socialistas. A experiência histórica nos prestam um testemunho em contrário, pois outro não tem sido o comportamento dos governos lúcidos, realistas e comprometidos com a problemática social

PEREIRA, L. Perspectivas do Capitalismo Moderno. Rio de Janeiro, Zahar, 1971. p. 10.

dos tempos modernos, senão por em prática o planejamento da economia, não para elidir a concorrência ou restringir mercados, mas para revigorá-los no interesse da maioria, como imperativo de afirmação dos princípios democráticos.

Noutro ponto, procura Hayek justificar a sua descrença num planejamento democrático, ao inferir da impossibilidade de ser o mesmo submetido em sua totalidade, ao controle da maioria. Não admitindo a possibilidade de um acordo de maioria, entende como preço da democracia que as relações econômicas sejam abandonadas à própria sorte, naquilo que foge ao referido controle. Não é outra a sua concepção, senão a de que:

O preço a pagar pela democracia é que as possibilidades de controle consciente se restringem aos campos em que existe verdadeiro acordo, ao passo que em certos campos as coisas têm de ser abandonadas à sorte¹.

Por não acreditar no acordo da maioria, no consenso, em relação a todo o plano, entende como fatalidade democrática o entregar-se ao dissenso, num sistema de concorrência livre de qualquer medida tendente a assegurar as regras do jogo democrático, pois tais regras devem ser apenas o livre-choque dos interesses. Ora, isso pode muito bem redundar numa contradição da própria sistemática, pois a livre-concorrência absoluta leva à concentração monopolística, com o que se chegará à eliminação do mercado. Temos bem presente o ocorrido por ocasião da 4^a CONCLAP (Convenção das Classes Produtoras), quando o empresário Henry Maksoud pregou a instituição do monopólio privado como contrapartida ao monopólio público. Ele reconhece a nossa incapacidade ou insuficiência empresarial, em termos de capital e de tecnologia, de forma pulverizada, do tipo pluralístico, o que dá vez ao surgimento de espaços vazios, que, a permanecer assim, justificará sempre a estatização, sob a alegação de que se estará impedindo a desnacionalização. En

¹ HAYEK, F. A. Op. cit., p. 65.

tão, face à impossibilidade de nossos empresários assumirem individualmente os empreendimentos em todos os espaços, seria o caso de instituímos o monopólio e, em seguida, os oligopólios, única forma de se manter o Estado afastado do domínio econômico, assegurando-se a participação apenas ao setor privado. Talvez não fosse necessário dizer da reação dos seus parceiros. Mas, a verdade é que tais teses não tiveram a acolhida dos congressistas empresariais, como foi noticiado amplamente pelos jornais. Tais medidas são possíveis num sistema de extrema liberdade de concorrência e suas consequências nefastas não são apenas de ordem econômica, mas também políticas, pois não somente tornam o desenvolvimento econômico dependente do exterior, como provoca o deslocamento do nosso poder de decisão, em detrimento, por conseguinte, de nossa soberania. Tudo porque, se somos incapazes para o empreendimento de forma pulverizada, também o somos para o monopólio, e, na ausência do poder disciplinador do Estado, o mercado, pluralístico ou monopolístico, será assumido pelas grandes empresas multinacionais.

Como falar em Hayek é falar em liberalismo, voltemos a este economista. Vínhamos dizendo que a solução diante da impotência do acordo de maioria era deixar que o denominador comum fosse conseguido através do dissenso, com o progresso econômico sendo alcançado no livre embate dos interesses. Dessa forma, a alternativa é a liberdade, sendo a liberdade o mais autêntico substrato da democracia, não apenas meio para se atingir os seus objetivos, mas também fim último da própria democracia. "A democracia", diz Hayek, "é essencialmente um meio, uma invenção útil para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual"¹.

Será que a liberdade pura e simplesmente é a única palavra-chave para todos estes problemas? Não. Não propriamente porque lhe neguemos a valoração que merece, mas sobretudo porque pensamos na liberdade como produto de uma situa

¹ HAYEK, F.A. Op. cit., p. 66.

ção, como efeito de um statu quo; a liberdade floresce em bases solidamente estruturadas, ela precisa de um apoio para se afirmar e essa estrutura sólida a lhe emprestar o apoio que necessita para se firmar é o órgão estatal, criado justamente para permitir a sobrevivência da sociedade, com o seu sistema de interações e relacionamentos regulados cientificamente, em nome da paz, da prosperidade e da liberdade, para que, enfim, o homem não seja o lobo do próprio homem. Admitir a liberdade como a causa primeira de toda ordem é negar as finalidades propostas ao Estado, deixando os mais fracos, a maioria, entregues à própria sorte. Resumindo: não é a partir da liberdade individual absoluta que se alcança a democracia pretendida, embora seja pelo grau de liberdade que desfruta um povo, que se deduz da essência democrática de seu regime político. Neste caso, a liberdade não vem a ser o ponto de partida, mas o ponto de chegada, isto porque ela não é causa de nada; ela é, sobretudo, efeito de uma convivência entre governantes e governados sob a égide de princípios informadores de uma democracia justa, em termos sociais, econômicos e políticos. Ela é, numa só palavra, uma conquista.

Modificaríamos, pois, se nos fosse permitido, a afirmação de Hayek, dizendo que a democracia é essencialmente um meio para salvaguardar a paz social, finalidade esta que pressupõe, inclusive, a liberdade. O termo-chave Paz Social, devido à sua abrangência, resolveria toda a questão, sem perigos de valoração a atributos isolados, os quais, por si sós, não levam a nada. Primeiramente, temos que a paz interna não se consegue com figuras de retórica ou amorfos tecnicismos jurídicos. Ela exige outros ingredientes, como a satisfação coletiva com o estado de coisas, para que a paz não venha a ser sinônimo de paz armada. E quanto à liberdade individual absoluta, esta tornará impossível até mesmo os objetivos do governo, se optarmos para que este se destine a uma função restrita de manutenção da segurança interna e externa, de feição liberal. Nessas condições, parece-nos que a liberdade será útil

apenas à produção, deixando ao desabrigo o problema do consumo, fator igualmente importante para a manutenção da paz interna e da segurança nacional. Ora, sendo necessário que haja liberdade para a produção e oportunidade para o consumo social, é necessário também que haja uma força que garanta estes fatores, pois a liberdade individual só favorece os produtores, caso o Estado não venha em socorro da maioria dos consumidores. Diante de tal quadro, não prospera a paz interna nem a liberdade é assegurada como um direito de todos e não de uma minoria... Só por este prisma excessivamente liberal é que entendemos não poder ser aceito, hoje em dia, a liberdade.

No segundo ângulo da assertiva de Hayek, discutimos, até agora, a solução isolada da liberdade como resposta à impossibilidade do controle democrático da maioria, em relação à hipertrofia do Estado na administração da política econômica, mediante a técnica do planejamento.

Tendo ficado patente a insuficiência da liberdade para, sozinha, corrigir as distorções do mercado, passemos para o problema do controle da maioria. Hayek não é propriamente contra o planejamento. O que ocorre é que ele não acredita que o planejamento deixe de afetar a concorrência. A sua crítica, diz ele,

(...) visa exclusivamente o planejamento contra a concorrência, ou por outra, o planejamento que pretende substituir a concorrência.

(...) Mas, como, no uso corrente, planejamento se tornou quase sinônimo de planejamento contra a concorrência, será algumas vezes inevitável, a bem da verdade, designá-lo apenas por planejamento¹.

Considerando que, inevitavelmente, o planejamento se torna absorvente e totalitário, não encontra meios

¹ HAYEK, F.A.; Op. cit., p. 40

com os quais se submeter tal sistema a um controle democrático. Mas, acontece que, como já descartamos que o planejamento não se torna obrigatoriamente centralizado, vejamos como pode se processar o controle necessário para que o planejamento possa compatibilizar-se com a liberdade de iniciativa, caracterizando-se como um planejamento democrático.

Quem nos dá a resposta é Barbara Wootton. Para Hayek, a solução está na liberdade sem planejamento. Para Wootton, é o planejamento com liberdade. Para aquele, é a liberdade econômica, que prescinde do dirigismo estatal. Para esta, são as liberdades - cívicas, cultural, política e também econômica, que servem como suportes do controle pretendido. Havendo o império destas quatro liberdades, torna-se possível a participação da sociedade na preparação do Plano e na fiscalização de sua aplicação. E como Hayek é pela liberdade individual absoluta, subentende-se que as liberdades propostas por Wootton não sejam prioritárias, no sentido clássico que as faziam excluir qualquer força concorrente. Hoje, mais do que nunca, as liberdades não são exclusivistas na caracterização da democracia. A liberdade e o poder são interdependentes. O poder só é legítimo na medida em que aceite a liberdade como um fato intransponível e necessário, e a liberdade só prospera na ordem estabelecida pelo poder.

Reconhecemos ser tarefa penosa tentar compatibilizar a ação intervencionista e planejadora estatal com a liberdade de ação dos cidadãos. Mas não vemos outra saída senão encarar este problema como se tratando de uma convivência entre fatores antitéticos, que tem se tornado imperiosa em face das peculiaridades do momento histórico. A síntese que se impõe, vamos identificá-la numa interdependência existente, hoje em dia, entre a racionalidade, inerente à ação estatal e imprescindível à funcionalidade equilibrada do sistema social e a liberdade, inerente aos cidadãos e imprescindível à legitimação do poder, ou à funcionalidade equilibrada do sistema político.

5.3 - CONTROLE DO PODER PELO PLURALISMO DEMOCRÁTICO.

(Em face dos excessos do arbítrio do executivo)

Justificada a sociedade a compatibilização entre o planejamento e a liberdade, entre a liberdade e a autoridade, donde concluir-se pela viabilidade de um planejamento democrático, analisaremos, em seguida, a chave do problema crucial para a sobrevivência da democracia em qualquer condição que esta seja encarada. As condições atuais são a do planejamento e a do intervencionismo estatais em relação à economia, e a chave apontada é o controle do poder. Tal controle é vital para a prevalência da liberdade e só pode ser levado a cabo mediante a participação de todos os escalões da sociedade na fiscalização da política governamental.

Em termos gerais, o controle identifica-se com a limitação do poder. A limitação constitucional, em sua acepção genérica, funciona em caráter estático, de força latente sancionadora e, como tal, impeditiva da transposição das divisas legais. Já o controle, particularizadamente, tem uma conotação de força dinâmica, atuante, operacional, não a esperar a transgressão das disposições estatuídas para poder manifestar-se, porém partindo em busca de um efeito determinado, ao impor a vontade do corpo social na dinâmica do processo político, quanto à tomada de decisões. Esta forma de ação se assemelha aquilo que se tem chamado de pressão, mas queremos entendê-la também como forma de controle, pois este não deve se resumir em apenas corrigir os erros administrativos, fiscalizar a aplicação da lei, conter os excessos do executivo prejudiciais aos interesses da coletividade. O controle, para ser efetivo, tem que efetuar-se pari passu com a elaboração e execução das decisões políticas, antes, por conseguinte, do fato consumado, quando se torna mais difícil o restabelecimento dos direitos da sociedade em seu statu quo ante.

E a questão se apresenta mais grave, ainda, quando sabemos que a sociedade tem a enfrentar dois tipos de poder político. Um, interno, do qual deve participar, criando-o, e nele influenciando, e, outro, o poder político externo, referente aos países-sede das empresas multinacionais. À vista disso, sua participação ou atuação política tem que ser redobrada, assim como redobrada há de ser a ação estatal na economia, fazendo face às pressões e às tentativas de manipulação de nossa política econômica pelas grandes empresas estrangeiras, as quais, por sua vez, já refletem o interesse de seus países de origem. O confronto externo se processa entre o poder político interno e os grupos econômicos representativos de outros poderes políticos. Internamente, a sociedade é a responsável pela defesa direta de seus interesses, sendo, dessa feita, protagonista do controle, o qual, externamente, fica na dependência da resposta do Estado aos estímulos da sociedade. Na luta contra o mais forte - o interesse econômico alienígena - a sociedade precisa ser representada pelo Estado. Como essa luta se processa interna e externamente, é necessário que o Estado se faça presente a todo momento na relação econômica. Em contra-partida, para que essa presença espelhe fielmente os desejos da representada, deve-se permitir e assimilar os fluxos reivindicatórios da sociedade.

Pode parecer um tanto paradoxo a aceitação da ação estatal que, para legitimar-se, exige um controle por meio de mecanismos inerentes a uma sociedade pluralista. Pode-se argumentar que tais fatores se repelem mutuamente, que eles não coexistem. Na verdade, um Estado intervencionista acarreta, de certa forma, um executivo forte; Esta figura não se conjuga ao seu contrário, uma sociedade pluralista, aberta, que permite a diversidade de idéias contra a tendência à unicidade ideológica que ronda o poder político nos Estados modernos.

O problema é que o Estado precisa ser forte para, em nome da sociedade, opor-se aos desígnios externos no

civos, e a sociedade precisa estruturar-se igualmente forte, através da participação política ativa, para inscrever nas linhas de ação do governo, diretrizes consentâneas com os seus interesses.

Para usar a linguagem sistêmica-funcionalista, diríamos que estamos em meio a um sistema - na verdade, o sistema político -, no qual se processam IN PUTS (o que flui para dentro do sistema), e OUT PUTS (o que flui para fora do sistema). As saídas devem satisfazer às entradas, de modo que, havendo uma correspondência entre o que a sociedade reivindica e o que o sistema atende, o resultado é um equilíbrio entre fatores, considerado vital para o processo político, e, consequentemente, para a estabilidade social. Este equilíbrio é possível porque há o controle do poder político pelos elementos intra-societários. Resolvida a questão no plano interno, surge o problema das forças extra-societárias, "situadas fora do território da sociedade como um todo"¹, e com as quais o sistema político também deve manter transações, sujeitando-se ou não às suas pressões. Como nesta relação o sistema representa os elementos intra-societários, deve estar aberto, mais uma vez, aos In Puts destes últimos, como condição de legitimidade de sua ação, legitimidade esta que se revigorará posteriormente, por efeito do fenômeno do feed-back, ocasião em que o sistema será retro-alimentado pelas respostas da sociedade aos estímulos da ação política. Assim, vemos quão imperioso é o equilíbrio entre o sistema político e o seu meio-ambiente. Diríamos mais, ou seja, que o equilíbrio se refere não apenas ao meio-ambiente interno, mas também ao exterior. Isto porque sistema político nacional algum pode existir marginalizado no contexto do sistema político mundial. Por isto, impõe-se um ajustamento do sistema político aos interesses da sociedade. Roy E. Jones, ao delinear um modelo de sistema político diz que:

¹ JONES, R.E. Análise Funcional da Política. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1976, p. 28.

O sistema deve ter também a capacidade, que pode ser pequena ou grande, de recolher e absorver informações (ou feed-back) a respeito do modo como se responde a esses estímulos. Tal capacidade é essencial, se o sistema quer ajustar-se, ainda que em grau mínimo, a seu ambiente. No nível mais simples, se as autoridades quiserem sobreviver, devem saber se, por exemplo, o Exército não parece inclinado a acatar suas ordens - e devem também ser capazes de responder a essas informações¹.

Se as autoridades querem sobreviver, devem submeter-se às informações oriundas do ambiente intra-societário; mas devem, igualmente, cumprir as Declarações de Direito que subscreveram na ordem internacional, aceitando transacionar com os sistemas políticos partícipes do seu meio externo, quanto à observância das normas assecuratórias dos direitos e garantias referentes ao seu meio-ambiente interno.

Tudo isto só pode ser operacionado numa sociedade marcadamente democrática, a que se fundamenta na liberdade de pensamento, de opinião, de iniciativa, de ação, de participação. Diversidade de pensamento ou opinião quanto aos meios, convergindo para o interesse maior da comunidade, tudo com respaldo na teoria funcionalista, a qual

(...) implica que o sistema político exista naturalmente num ambiente altamente diversificado, que haja naturalmente um grande número de reivindicações conflitantes, que o sistema bem desenvolvido possa lidar com elas através de um conjunto de estruturas altamente diversificadas, que vão desde os grupos de pressão até as instituições legais, e que o sistema torne coerente essa diversidade de atividades políticas².

¹ Idem, p. 30.

² JONES, R.E. Op. cit., p. 30

Esta concepção funcionalista pode muito bem ser sintetizada no lema A UNIDADE DENTRO DA DIVERSIDADE. Para que essas diversidades se consubstanciem na unidade desejada, para que elas cheguem a se fundir num objetivo comum, são levadas a se tornar coerentes pela dinâmica do sistema político, que, por meio de mecanismos regulatórios anulam, absorvendo ou corrigindo, inputs disfuncionais que, por ventura, ousem perturbar e desequilibrar o sistema. Essa função regulatória é própria do Estado intervencionista e controlador da economia. Ele recebe reivindicações não só dos grupos econômicos privados, interessados em mais liberdade de iniciativa, em mais campo de ação, em mais apoio, através de estímulos fiscais, créditos, etc., como também é sensível ao interesse da coletividade, por melhores e mais dignas condições de vida, pela defesa de seu patrimônio e de suas riquezas naturais. Nessa relação com o seu meio-ambiente intra-societário, o Estado, o sistema político, assume a obrigação política de exercer um controle sobre o referido processo, sem perder de vista a necessidade de ajustamento aos princípios informadores da democracia.

Esse ajustamento não parece ser tarefa impossível principalmente se atentarmos para o fato de que, nos tempos modernos, no conceito de Liberdade está subjacente, de forma cada vez mais acentuada, o de responsabilidade, de dever, de obrigação política. Embora sendo tão velho como o homem, o problema da obrigação política surge novamente no cerne da discussão sobre os fins e funções do Estado moderno. O renascer desse debate, ou da importância de que se reveste tal obrigação tem por causa imediata a explosão do anarquismo contemporâneo, o qual tem conseguido abalar as estruturas do Poder, no mundo.

Este novo anarquismo voltou a colocar na ordem do dia um problema bem clássico: o problema dos deveres do cidadão, tanto em relação ao Estado, como em relação aos concidadãos. Isto é, o problema da obrigação política¹.

¹ PÓLIN, R. Iniciação Política - O Homem e o Estado. Mem Martins (Portugal), Pub, Europa-America, 1976. p. 7.

Esta nova abordagem da Liberdade se impõe em face da obrigação do Estado para com a sobrevivência política, econômica e social da comunidade que congrega, assim como da obrigação dessa mesma comunidade para com o Estado, suprimindo-lhe o apoio de que necessita para existir, para cumprir suas finalidades, apoio este que, segundo Roy Jones, pode ser relativamente ativo ou relativamente passivo e assume diversas formas, como pagamento de impostos, participação nos processos do sistema tais como as eleições, obediência às disposições, e respeito pelas pessoas que tomaram tais decisões¹. Em princípio, a obrigação do Estado se apresenta como sendo a de cumprir as suas finalidades, atender as suas justificativas teleológicas imediatas e inadiáveis. Mas não fica só aí, pois os seus dirigentes, as pessoas em quem se encarna o poder de mando, são também entes capazes de direitos e obrigações. Para se precaver contra o anarquismo contemporâneo, cumpre ao Estado tanto impor o acato às obrigações políticas, por parte dos indivíduos, como também concorrer com a sua própria conduta, na tarefa comum de manter a incolumidade de padrões democráticos irrecusáveis. Já o disse Raymond Polin, que

A virtude diz respeito ao conjunto dos cidadãos, visto que, como tais, eles se encontram numa relação idêntica à comunidade política. É tanto a virtude dos governantes como a dos governados. Mas, na medida em que exercem funções de autoridade no Estado, os governantes têm de se submeter a obrigações específicas que correspondem à sua função.

Pretendeu-se algumas vezes que os governantes escapavam às obrigações políticas, às quais os simples cidadãos estavam submetidos. Este gênero de pretensão só pode servir para justificar excessos ou para tornar possível o exercício arbitrário, ou um gozo arbitrário do poder, que acabam sempre por conduzir à ditadura e ao despotismo. Os governantes são, antes de mais, cidadãos como os outros; estão, por definição, submetidos

¹ JONES, R. Op. cit., p. 29.

às mesmas leis e à mesma obrigação política. A sua virtude política tem de ser, antes de mais, a de todos os cidadãos¹.

Daí a importância da liberdade não apenas ser responsabilmente assumida pelos cidadãos, como também fielmente assegurada por quem detém as mãos, por delegação da sociedade, o dever precípua de conduzir esta ao bem-estar colimado, o qual se resume numa prosperidade económica, política e social, associada a um sentimento de liberdade como sinónimo de uma auto-disponibilidade existencial socialmente racionalizada. Não uma liberdade meramente autonomia, mas uma liberdade participação. Não a liberdade como fim em si mesma, porém como meio para se alcançar e preservar o bem de todos.

É através dessa participação que se efetiva o pretendido controle. Nela, os indivíduos não se apresentam com uniformidade de idéias, em virtude das diferenças que os caracterizam. É com base nessas diferenças, caracterizações, distinções, individualidades, referentes a pessoas ou a grupos de pessoas (com ideologias idênticas), que se forma o princípio do pluralismo, pelo qual a todos são assegurados os direitos políticos, consubstanciados na participação no governo do Estado, por meio da representatividade como expressão da multiplicidade de interesses. Um regime, para ser democrático, há de absorver as diferenças ideológicas, desde que voltadas para o bem comum. Para um modelo político ser considerado democrático, torna-se imprescindível a participação de todos, e que, nessa participação sejam respeitadas e aceitas as opiniões divergentes, as quais serão submetidas a um processo de fusão, indicador de um autêntico consenso social, corporificado através da legítima representatividade política com assento nos parlamentos.

Outro problema que assoma em meio ao controle

¹ POLIN, R. Op. cit., p. 22-23.

operacionado pelo pluralismo democrático é o concernente a possíveis vícios que deturpam ou corrompem a finalidade política da interação social. Para que haja interação autêntica e construtiva, torna-se necessário que se assegure um clima de liberdade aos membros da coletividade. Uma interação forçada ou forjada é falsa e efêmera, e, quando limitada, não produz jamais os efeitos desejados. A não ser nos regimes autoritários, onde o poder da força prescinde, embora não com perenidade, da resposta positivadora da sociedade, expressa por canais legítimos, quais sejam os não comprometidos pelo soldo público e demais benesses resultantes da convivência alienada com o poder.

Consideramos que o liberalismo político pode ser o remédio para os males de uma relativa centralização das decisões econômicas. O pressuposto básico da ação estatal na economia, o seu substrato político legitimante, tende a ser, irrecusavelmente, o livre-acesso à participação da sociedade na formulação e no controle dessa política de governo. O Estado, para tal, deve dar asas à interação social, à participação política, para a construção de uma sociedade modernizada e estável.

5.4 - CONTROLE DO PODER DE DECISÃO.

(A Preservação da Soberania Nacional)

O que temos em vista, nesta pesquisa, é descobrir os meios que justifiquem a ação estatal na economia, em face das peculiaridades do nosso momento histórico, caracterizado pela crise de valores provocada pelo progresso tecnológico e científico - a revolução industrial com seus reflexos na vida dos povos, mudando as suas condições econômicas e sociais, com o surgimento de uma classe proletária progressivamente espoliada, problemas como desemprego como fruto da automação, o

aviltamento dos salários pelo mesmo motivo, a concentração das riquezas nas mãos de poucos, problema que se tem agravado com a possibilidade de exploração dessas riquezas pelos grupos econômicos internacionais, ou sejam, as famigeradas empresas multinacionais. Tudo isto a exigir uma mudança nas formas de se encarar a problemática e de se conduzi-la para as soluções que se fazem prementes. Vale dizer, da abordagem da atual conjuntura econômico-social, devemos tirar ilações de natureza política, pois é politicamente que serão resolvidos os problemas da humanidade. Segundo expressão de Jean-Pierre Lassale,

(...) Cumpre anotar primeiro, que a política invadiu a nossa vida cotidiana, porque os nossos destinos pessoais estão cada vez mais na dependência do Estado. Este levou para a sua esfera de atração a maior parte dos problemas do indivíduo, e criou assim progressivamente uma espécie de politificação objetiva do corpo social. (...) O Estado tornou-se o quadro adentro do qual se resolvem todas as questões de organização econômica e social. (...) A política insinua-se na nossa existência, a todos os níveis, pelo veículo do administrativo, por intermédio destes atos inumeráveis das autoridades públicas que ritmam a nossa vida¹.

As teorias econômicas e as doutrinas sociais já nos são conhecidas sobejamente, a nível de elite dirigente. Resta-nos conciliar a verdade insofismável dos critérios fornecidos pelo labor científico com as idiosincrasias arraigadas ao nosso povo.

Já tivemos a oportunidade de analisar a compatibilização entre a liberdade e o planejamento, com o que pretendemos dizer, ao mesmo tempo, da compatibilidade entre a necessidade de preservação do poder e os interesses e anseios liberais da sociedade, estando esta preservação, até mesmo, vinculada

¹ LASSALE, J.P. Introdução à Política. 2ª ed., Lisboa, Pub. Dom Quixote, 1971, p. 14.

culada estreitamente a esses interesses, como seu atributo inerente, como condição sine qua de satisfação dos mesmos. A autoridade foi considerada imprescindível, por ser fator de sustentação das condições propiciadoras da liberdade genuína, quer dizer, a liberdade não meramente no sentido de autonomia, de deleite, de auto-disponibilidade absoluta do próprio ser, dos outros seres e das coisas próprias e alheias, mas de uma liberdade-participação, pela qual os cidadãos acrescentam algo de si para a renovação, para a mudança, para a modernização da sociedade. Ponderamos a eventualidade de atos lesivos à substância democrática da vivência política, ao expor-se a sociedade às manifestações arbitrárias do poder. Concebemos como solução o controle dos atos do poder pela sociedade, através da participação de todos os seus segmentos na elaboração e execução das decisões políticas, por intermédio de um sistema fundado no pluralismo democrático.

Dando continuidade à análise de um modelo intervencionista, em seus aspectos políticos, chegamos, assim, a um dos objetivos mais importantes de uma nação, que é precaverse no sentido de que a sua soberania não seja molestada por outrem¹. Pensamos, em verdade, contribuir para a formulação de um modelo político-jurídico que seja proveitoso para o nosso país, em sua escalada do desenvolvimento. Em observância às tradições, à experiência política e à vocação histórica do nosso povo, havemos de construir um país capitalista no seu teor mais humano possível, de função social, além de democrático e soberano. Para adotarmos o capitalismo, temos que preservar a concorrência, o mercado e a propriedade privada; para sermos democráticos, temos que ser livres das restrições discricionárias; para nos considerarmos soberanos, com efetividade, cumpre-nos manter conosco o poder de decisão nos assuntos políticos de ordem geral.

A defesa da soberania, neste caso, é tema que difere daqueles tratados nos manuais de guerra ou referidos nos conceitos de segurança externa do país. Não se trata de questões simples, a se resolver com meros desforços bélicos. A guerra é de outra ordem, pois se desenvolve, por paradoxal que pareça a expressão, em tempo de paz, nos subterfúgios dos interesses, na ação sub-reptícia do poder econômico, o qual age com malícia, em termos graduais nem sempre lentos, sobretudo com determinação e eficácia.

Na realidade, o que mais preocupa, politicamente, em relação à ordem econômica, é a preservação da liberdade de iniciativa, a qual pode ser elidida pela ação nefasta dos grandes potentados econômicos. Ao garantir a livre-iniciativa, em atenção aos anseios democráticos da sociedade, pode muito bem o Estado estar dando guarida, consciente ou não, aos escusos interesses de grupos econômicos estrangeiros, muito deles a serviço, até mesmo, dos governos dos países de origem. De nada adianta adotarmos uma economia de mercado se as pulverizadas empresas nacionais não têm aporte financeiro e tecnológico para conquistar o mercado interno, quanto mais o mercado internacional. Em face de suas insuperáveis limitações, as nossas pequenas e médias indústrias tendem a ser incorporadas aos complexos grupos monopolistas. A ilação lógica é que a reclamada liberdade de iniciativa não sói ser fruída por quem quer que opte pelo seu salutarexercício, mas por quem desfrute de elevada capacidade de investimento, para se submeter aos riscos empresariais, disputar mercados e aniquilar pretensos concorrentes. Ora, como sabemos, só uma minoria consegue preencher os requisitos exigidos para se tornar beneficiária de tal ordem de coisas. Daí surgir a figura do Estado, para disciplinar o mercado, corrigindo-lhe as distorções por ventura originadas das manobras monopolísticas. Em outras palavras, só o Estado pode assumir a responsabilidade material pela defesa da nossa soberania, em quaisquer condições em que o evento danoso ou sua simples ameaça se apresente, quais sejam, tanto a agres

são militar externa como as manipulações sub-liminares de nosso modelo político de desenvolvimento.

O nosso objetivo, na presente pesquisa, não é, propriamente, desenvolver uma apologia do Estado pelo simples prazer de adotar uma atitude estatizante, nos moldes dos apregoadores do capitalismo de Estado. O que nos move, sobretudo, é o interesse da sociedade como um todo. E sõ por este motivo é que o Estado é super-estimado, por consubstanciar a organização e a representação da sociedade, política e jurídicamente. E a sua importância é inferida a partir da imprescindibilidade de sua existência. Dele, depende a sobrevivência da própria sociiedade, na qual se forja e para a qual existe. O Estado representa, na verdade, a necessidade de organização jurídica, política, econômica, social e territorial de um determinado povo, em qualquer sistema político ou econômico de que se trate. O Estado tem, por conseguinte, se transformado no centro das atenções de todas as abordagens da ciência política, não apenas por sua destinação histórica, por sua natural vocação, pelas suas condições originárias e pelos fins que lhe são propostos. Isto ocorre, antes de tudo, pela sua configuração hodierna. Hoje, mais do que nunca, ele se transformou na mola mestra do progresso ou da estagnação, e é ainda o responsável pelo maior ou menor grau de liberdade que desfruta a sociedade. É deveras reconhecido em ciência política que, quanto maior for o grau de liberdade responsável desfrutado pelo povo, maior será o grau de legitimidade alcançado pelo poder, o que atribui a este, por fim, um maior grau de autoridade. De quanto mais autoridade imbuir-se o poder, mais condições tem de decidir a respeito e em defesa de interesses políticos e econômicos da sociedade, o que significa dizer, mais apto se encontra o poder para diligenciar no sentido da preservação da soberania nacional. Podemos dizer, a respeito de tais considerações que, no bom sentido, a prática democrática se resume num círculo vicioso. Não é outra coisa senão a ocorrência do fenômeno processual explicado pela teoria dos sistemas, com seus in-puts, out-puts e feed

-backs, Isto porque podemos ir de um lado para o outro, obtendo o incremento da autoridade mediante o estímulo da liberdade, ou, vice-versa, aumento da liberdade através da genuína afirmação da autoridade. A comprovação do que afirmamos está no resultado proporcionado pela ausência de liberdade, que é, ato contínuo, a falta de autoridade, ou, d'outra forma, no decréscimo até a escala zero no grau de liberdade mediante o estímulo do autoritarismo.

Estabelecidos os termos de uma imprescindível convivência harmônica entre a Liberdade e a Autoridade, acrescentamos a Soberania como complemento da trilogia definidora do modelo ora esboçado e proposto. Em Clóvis de Souto Goulart¹, encontramos uma exposição singular sobre a relação existente entre Liberdade, Autoridade e Soberania. Segundo sua elaboração teórica, a primeira leva à segunda, a qual, por sua vez, torna executável a terceira. Tais fatores são delineados em capítulos próprios, pelo autor em referência, conjugando-se, afinal, num processo de alimentação recíproca, que proporciona a sustentação dos atributos necessários à consecução e preservação dos verdadeiros ideais da democracia.

Segundo Goulart, "o fundamento da liberdade individual reside no domínio que o homem exerce sobre si mesmo, sustentado pela razão"². Trata-se da liberdade com responsabilidade, a qual não deve ser confundida com submissão, "que avilta e despersonaliza o homem". Realmente, esta liberdade há de ser exercida com um certo limite, e, antes desse limite ser a preservação dos interesses abusivos do poder, é ele a compatibilização das referidas liberdades "com a defesa e o desenvolvimento externo da sociedade"³.

A racionalidade está assentada, pois, na res

¹ GOULART, C. de S. Fundamentos Filosóficos das Liberdades Individuais. Florianópolis, ed. do autor, 1974.

² Idem. p. 22.

³ Idem. p. 23.

ponsabilidade do indivíduo perante a coletividade, de modo que a afirmação de suas liberdades não se torne obstáculo ao desempenho da liberdade no seio do todo social. Que antes sirva de meio para a objetivação desta última, num mecanismo de interação e mútua ajuda.

Mas, nem sempre, o indivíduo consegue cumprir a rigor a necessária auto-disciplina, exigindo-se, inexoravelmente, uma ação estimuladora por indução ou coação. É que a liberdade sem um freio ou controle deriva na anarquia, e, conseqüentemente, na falta de liberdade, face a supressão da mesma no confronto dos interesses, onde os poderes desiguais proporcionam a supremacia dos mais fortes, subjugando os mais fracos, que passarão a ser a camada destituída de desfrute das liberdades de quaisquer espécies.

Impõe-se, por conseguinte, a existência da autoridade. Diz o autor, com muita propriedade, que "os ideais de liberdade sō se tornarão atingíveis onde a autoridade estiver presente e revelar-se atuante"¹. E, mais adiante, como que complementando o seu raciocínio: "Um governo indiferente, contemplativo, desinteressado em sancionar normas jurídicas de disciplina social e econômica é governo ausente"². Diante deste quadro, impõe-se que sejam observados os princípios da liberdade, para que o seu uso ilimitado não se transforme, nas mãos da minoria dominante, em instrumento de opressão da maioria, livre apenas teoricamente.

Por fim, queremos nos referir ao terceiro capítulo, onde é tratada a Soberania, e em que o leitor tem, mais uma vez, a oportunidade de reconhecer que o Estado não é fim, mas simples meio para a consecução do fim maior, que é garantir a todos o gozo das liberdades. Esta dedução fomos tirar das considerações do autor a respeito da soberania, na proble

¹ GOULART, C. de S. Op. cit. p. 58

² Idem; Ibidem.

mática global das liberdades individuais. "A soberania", diz ele, "sõ poderá residir na nação e esta a exercita através da autoridade, na pessoa do Estado que, impondo certas restrições ao grupo social, tem por objetivo maior, o de garantir, a to dos, o gozo das liberdades"¹.

Vemos, assim, como se inter-relacionam os ele mentos acima citados numa seqüência inevitável, formando um círculo fechado contra as variáveis intervenientes que lhes queiram obstar o desempenho a contento. Se o círculo for rom pido estará desvirtuado ou descaracterizado o sistema em sua essência ou natureza intrínseca. Esta inter-relação nos enca minha a uma conclusão, a de que a soberania, que reside na na ção é exercida pela autoridade, na pessoa do Estado, tendo por objetivo a garantia das liberdades.

A razão de referirmo-nos aos fatores liberda de, autoridade e soberania, para tratar do controle do poder de decisão, é que não estamos tratando de um controle próprio dos regimes considerados como de autoritarismo desenvolvimen tista (os quais prescindem da audiência da nação), mas de um controle aberto, inerente aos regimes democráticos por excelên cia, dos que têm a nação como titular da soberania. Sendo as sim, fica claro porque o controle do poder de decisão tem de ter por suporte fático um regime de vigência das liberdades, onde a participação popular nos processos decisórios atribui mais legitimidade ao poder, consubstanciando-se a autoridade ne cessária ao alcance de um relevante objetivo nacional - a Sobe rania.

Não obstante as explicativas, continuamos di ante de um impasse. É que somente o Estado pode fazer face às investidas das empresas multinacionais no nosso poder de deci são; por outro lado, alega-se que este mesmo Estado represen ta em si uma ameaça às instituições liberais, quando arvorado

¹ Idem, p. 95

nas condições de detentor dos meios de produção do país. Crítica esta que parece se basear nos mesmos padrões da doutrina marxista, a qual aponta a economia como a infra-estrutura básica determinante da super-estrutura ideológica (política, jurídica, social e cultural). Deste modo, a economia, ou o tipo das relações de produção indica a natureza de nossa formação jurídica, cultural, política, etc. Com a diferença que os marxistas se utilizam destes argumentos para atacar o sistema capitalista de propriedade privada dos bens de produção e de consumo, enquanto os defensores da liberdade de iniciativa usam do mesmo expediente, alertando que a posse dos meios de produção, por parte do Estado, acarretará a alienação das liberdades do povo, como uma paródia às denúncias da alienação do trabalho, por parte dos marxistas. Tanto um como o outro tomam a economia como decisiva quanto à espécie e ao grau de liberdade que possui o povo. Contra o sistema capitalista, diz-se que o povo aliena o seu trabalho, sendo espoliado no seu esforço produtivo, pela burla da mais-valia, sendo a liberdade uma ficção, um dado teórico, meramente estatutário. Contra a propriedade estatal dos meios de produção e consumo, investem os partidários do sistema de mercado, acusando a relação direta de causa e efeito entre a concentração pública da economia e o exacerbamento das decisões autoritárias, que levam sempre os governantes a instituir as ditaduras, os governos de partido único, com exclusão de todas as sagradas liberdades. A formação cívica, cultural, os princípios de responsabilidade política, das obrigações políticas, a noção de liberdade, os direitos políticos, tudo isto passa a ser incutido de forma deturpada pela máquina informativa estatal, através do ensino oficial e da imprensa controlada, ou manipulada em proveito da estabilização do regime e do governo, na conformidade dos interesses de um modelo centralizado e autoritário. Não obstante as razões de ambas as partes, não podemos nos deter diante das condições que impõem uma realística determinação no sentido de demover os obstáculos que se apresentam a um efetivo desenvolvimento da sociedade, em termos econômicos, políticos, sociais e culturais.

O modelo que comporta uma participação esta tal na economia tem sido acusado de levar a uma concentração do poder político em forma autoritária, como consequência da concentração da economia e do respectivo poder de decisão na órbita do Estado. Queremos crer que sejam improcedentes tais alegações, por vários motivos: em primeiro lugar, temos a dizer que o intervencionismo, ao contrário do marxismo, não preconiza o regime do monopólio exclusivista (em todos os setores e na totalidade de cada setor). Nem o atual modelo nos parece sê-lo. Aliás, este apenas procura observar os ditames legais, fiel aos princípios informadores do intervencionismo previsto constitucionalmente.

Em estudo a respeito da participação privada nacional, estrangeira e estatal na economia brasileira, levada a efeito pelo Prof. Stephen Kanitz, da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo e consultor da revista EXAME, nota-se que, de 32 setores, o Estado participa em 12, devendo ser salientado que o seu predomínio ocorre apenas em 4 (quatro), justamente dentro dos padrões estipulados pelo constituinte, por se tratar de setores que estão afetos aos interesses da segurança nacional, como os da Química, os dos Serviços de Eletricidade, os da Siderurgia e Mineração, mesmo assim em percentuais nunca acima dos 72,2¹. Assiste razão aos citados acusadores quanto ao perigo da concentração monopolística em todos os setores. Mas, ocorre que a Constituição não adota tal figura, e longe de nós defendê-la. O que existe é simplesmente uma participação, da qual não se pode prescindir, sob pena de acarretar-se pesados ônus à nossa independência econômica e, por via de consequência, a nossa independência política. Como arremate da primeira resposta, diremos que, ninguém, em sã consciência, dispondose a propor um modelo democrático para o país, iria incorrer na desfaçatez de pregar um centralismo econômico que, este sim, fatalmente, concorre para alimentar o unitarismo político.

¹ KANITZ, S. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 8 set 1978, seção economia, p. 19.

Em segundo lugar, improcedem as denúncias levantadas, em virtude de poder a participação estatal vir a ser contida, fiscalizada, controlada pela sociedade, através de seus vários estratos. Quanto a essa possibilidade, contrapõem-se os privatistas : exacerbados, os radicais defensores da livre-iniciativa, invocando a incompatibilidade entre um Estado participativo da economia, que tende a produzir um governo forte, com uma sociedade politicamente aberta, como se exige para que possa haver o pretendido controle. Mas, o que dizer de países como os Estados Unidos, a França e a Alemanha, para citar apenas três baluartes da democracia, senão que neles convivem uma estrutura capitalista próspera, consolidada e de predominância na economia mundial, com uma participação efetiva e decisiva do Estado, não apenas em termos de controle da política econômica como através de uma estrutura empresarial pública, em certos casos, também como ocorre no Brasil, em regime de monopólio? Recentemente, o Jornal do Brasil, num de seus editoriais, analisou uma decisão do Presidente Jimmy Carter, quando o mesmo achou por bem opor seu veto a uma proposta de lei aprovada pelo Congresso Nacional, a qual autorizava a execução de um plano de obras públicas, incluindo 53 projetos de irrigação agrícola, com a previsão de uma despesa da ordem de 10 bilhões de dólares. O referido projeto, por sua natureza e pelo porte dos benefícios (ilusórios), se tivesse recebido o beneplácito do Presidente americano, teria proporcionado efeitos positivos em termos de dividendos eleitorais para os partidários do governo, embora, de imediato, provocasse um agravamento da crise inflacionária. O Presidente Carter optou pelo desprestígio junto ao povo e ao seu partido, adotando uma decisão forte, em defesa da economia do país, tendo recebido a aprovação dos representantes do povo e da opinião pública em geral, que logo entenderam os justos motivos determinantes da medida. É bem verdade que não se tratava de uma ingerência do governo na economia, pois o projeto se referia à execução de um plano de obras públicas, no caso, de irrigação agrícola. Quando muito, cabe dizer que tal plano de obras repercutiria na economia. Fi

zemos referência ao fato sō porque diz bem da adequação de uma decisão forte na plenitude de um regime democrático, sem que, por isso, este se sinta abalado em suas bases. O referido editorial, em relação ao problema, assim se pronuncia:

Quer dizer, num regime aberto, gerado e alimentado pelos mais amplos processos eleitorais, é possível o Executivo, democraticamente, decidir, com autoridade e eficácia - e com aplauso dos representantes legítimos da nação - combater a inflação através de atos e fatos de governo¹.

Nem por ser um país de estrutura capitalista sólida, se vê o governo impedido de tomar decisões autoritárias em relação ao Congresso, o qual representa como que um canal de ligação entre a sociedade e o Estado.

Sustentamos não haver obrigatoriamente relação de causa e efeito entre participação do Estado na economia com a formação de governos autoritários e eliminadores das liberdades políticas e individuais. O fato é que há governos que são autoritários para servir apenas a uma classe detentora do poder e os que usam da autoridade para servir ao povo, com medidas fortes em caráter transitório e jamais em caráter permanente como as ditaduras. Os que visam somente servir ao povo, como o caso dos Estados Unidos, usam da autoridade com eficácia e intervêm também na economia sem que essa postura tenha por causa a concentração da economia nas mãos do Estado. Os que aĩ estão para o usufruto de uma única classe, no caso, os militares - Brasil, Argentina, Chile, entre outros -, não aboliram nem restringiram o mercado para, sō depois, aplicar o golpe nas instituições políticas. Tomemos o caso do Brasil, como exemplo. O nosso regime militar não se transformou em autoritário a partir da progressividade da concentração econômica nas mãos do Estado. O nosso autoritarismo, em momento algum, dependeu do domínio da economia para se afirmar. O domínio po

¹ Editorial "Coragem Política". Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 18 out. 1978.

lítico se fez primeiro. Em seguida foi que se agravou o problema da estatização, o qual, aliás, não é de hoje, pois vem dos tempos do Estado Novo. Já agora temos outro exemplo, o das chamadas "aberturas", ou das "reformas". Para se ter como verdadeira e procedente a relação de causa e efeito entre participação estatal na economia e ausência de liberdades, seria forçoso determinar o governo, em primeiro lugar, a desestatização da economia. Porém isto não ocorreu ao governo fazer, pois a primeira e, até agora única preocupação sua tem sido com o problema político-jurídico, no aspecto das liberdades concernentes aos direitos civis, de expressão, corporativos e com as garantias criminais preventivas e repressivas. O estatismo permanece, apenas com ameaça de ser atacado no futuro.

Faz-se mister, portanto, a participação do Estado na economia, como única solução para a nossa convivência com a empresa multinacional. Teria que haver uma solução, eis que não podemos prescindir da presença do capital estrangeiro, o qual, além do aporte de divisas em si, que acarreta, em consequência, um aumento do volume de negócios para o país, com reflexos positivos no balanço de pagamentos via exportação, traz o que talvez pode ser considerado como mais importante do que os imediatos benefícios de ordem monetária, isto é, a oportunidade efetiva e inadiável de assimilarmos a tecnologia avançada já desenvolvida nos países sede das multinacionais. A participação do Estado não deve se resumir na única condição de empresário, em regime de monopólio, em determinados setores prioritários para a salvaguarda da segurança nacional, ou em regime de associação com o capital privado, quer nacional, quer estrangeiro. Os objetivos que se propõe o Estado sã serão alcançados em sua plenitude mediante uma técnica de ação controladora que lhe dê condições de interferir na economia de mercado para corrigir as eventuais distorções, de par com o controle das decisões em matéria de política econômica. Essas técnicas seriam as nossas táticas, em contrapartida às estratégias de ação das multinacionais, e teriam por base o mais puro rea

lismo político. Trata-se da aplicação do senso pragmático diante do fato inevitável (por imprescindível) da convivência com a empresa estrangeira, em cujas estratégias está implícito o caráter do novo imperialismo.

Na discussão latente na bipolarização da política mundial, em termos de ocidente versus oriente, capitalismo versus comunismo, etc., consumimos todas nossas energias em décadas de combate recíproco com o estrito apego aos respectivos princípios ideológicos, sem deixarmos margens para o reconhecimento dos pontos positivos, contidos nas duas mensagens, na tese e na antítese, o que redundou em prejuízo para uma solução política que se fazia premente, de acordo com os legítimos interesses da sociedade e com as exigências do momento histórico. Hoje, vislumbramos uma nova era, com a absorvência das multinacionais, pelo interesse do desenvolvimento, com o reconhecimento consensual do emergente imperialismo implícito na atuação das mesmas, e, por via de consequência, com o imperativo estabelecimento de métodos políticos e regras jurídicas de controle.

Cabe-nos, portanto, enfrentar a problemática com realismo, aceitando, desde já, que não podemos levar a cabo um projeto de desenvolvimento ignorando a importância das empresas estrangeiras, chegando, até mesmo, a repudiá-las. O seu valor se explica pelo vulto do capital aplicado ou a aplicar-se e pelo estágio alcançado por sua tecnologia, cujo emprego inicial por meio de pacotes fechados, abrem, não obstante, perspectivas de uma efetiva assimilação no futuro. Mas, devemos aceitar, também, para não fugirmos ao senso realístico, que as coisas jamais se passarão assim caso o Estado se mantenha ausente do mecanismo da relação econômico-financeira em que se envolvem ditas empresas. Na presença destas, identificamos dois fatores que podem ter resultados benéficos: o capital e a tecnologia. Pois bem. Vejamos, em primeiro lugar, o fator capital. Analisando o problema, Robert C. Keohane e Van Doorn Ooms chamam a atenção para um fato sobre o qual tem se discuti

do seriamente, qual seja "o do montante da transferência de capital líquido envolvido em qualquer parcela de investimento direto estrangeiro". E pergunta: "até que ponto a formação de capital, por firmas estrangeiras, representa um aumento líquido de capital nacional?"¹. Evidentemente que a resposta deverá obedecer a critérios de natureza subjetiva. Sem dúvida, é o que, inclusive, está implícito nas considerações posteriores dos autores, quando eles fazem ver que "a visão que considera o volume da contribuição de capital depende em grande parte da visão de cada um sobre o que teria ocorrido na ausência do investimento estrangeiro."². De imediato, identificamos duas correntes com suas respectivas respostas ou visões a respeito. Em primeiro lugar, que, da ausência de tal investimento resultaria simplesmente a estagnação, e, em segundo, que o preço a pagarmos pelo mesmo seria um desenvolvimento dependente. Tais respostas nos parecem inserir-se num contexto radicalizante, ou, no mínimo, pessimista. Ao invés de questionarmos o que teria havido na ausência do investimento estrangeiro, devemos, sem perda de tempo, acatar a presença do mesmo, insistindo nos benefícios ou repudiá-la e desenvolver um esforço sobrehumano para criação de nossa própria tecnologia. A primeira alternativa se apresenta como a mais prática, não obstante os prejuízos que podem acarretar, principalmente aos países pobres. Em relação ao Brasil, os riscos são minimizados por desfrutar este país de posições na órbita política e econômica que lhe atribuem um poder de barganha superior a quase totalidade dos países latino-americanos, por exemplo. Por estes motivos, estamos liberados para enfrentar os riscos, os quais serão minimizados até a escala zero, à medida que admitirmos como solução viável e imperativa a participação do Estado no mecanismo em nome do controle que se exige para que haja equilíbrio no jogo dos interesses.

O capital tem sido considerado como a mola

¹ CARVALHO, Getúlio (coordenador). Multinacionais: Os Limites da Soberania. Rio de Janeiro, Ed. da Fund. Getúlio Vargas, 1977. p. 22.

² Idem; *ibidem*:

mestra do desenvolvimento, pois, com ele, se obtêm tecnologia, insumos básicos, força de trabalho, etc. Quando há escassez dele num determinado país, recorre-se ao exterior, através de empréstimos e de investimentos de empresas estrangeiras em subsidiárias. Sua finalidade única, o lucro, é utilizada parte em remessas para o exterior (matriz), parte em reinvestimento na própria subsidiária. Mas, tal finalidade pode ser desvirtuada em dois momentos distintos: primeiro, quando a empresa extrapola os seus objetivos meramente econômicos, alcançando os políticos, em nome da estratégia do país de origem; segundo, dentro mesmo da órbita econômica, quando se burla, por qualquer meio, a legislação do país receptor, no tocante à remessa de lucros para o estrangeiro. Mas esta burla conta com a conivência de governos fracos e desonestos que, cedendo às pressões das empresas estrangeiras, editam dispositivos legais nos quais estão adredemente situados os meios permissivos das manipulações escusas. Diante deste estado de coisas, somos pela participação do Estado na economia como produto da vontade nacional, num regime que seja permitida livremente a manifestação da sociedade em defesa de seus interesses. Isto, para que, quando houver dita participação, não o seja como resultado da predominância ou da prevalência dos interesses de uma elite, através de formas autoritárias de governo.

A necessidade da participação estatal na economia se manifesta de maneira incontestada, não apenas como fruto de uma literatura vasta, que já se prolifera nos próprios países sede das multinacionais, como sobretudo, pela própria evidência dos fatos. Os autores apenas trazem para o papel o que já era de se esperar. E assim será enquanto a nossa legislação referente a investimentos estrangeiros permanecer como exageradamente liberal.

Temos sustentado que o fator econômico está na base de toda problemática social, tomado esta em seu sentido lato. Assim, ele tanto pode ser utilizado para solucionar

os problemas daquela ordem, como também pode ser responsável pelo atraso de um povo, em proveito dos reais beneficiários da atividade que envolve. No nosso caso, não podemos dizer que a espiral inflacionária na casa dos 110% e a dívida externa na dos bilhões de dólares sejam índice de desenvolvimento, sobretudo de desenvolvimento independente. O próprio fato da dívida ser EXTERNA atesta a dependência de nossa vida econômica, enquanto o próprio processo inflacionário desmente o tão pregado desenvolvimento. Ora, se fôssemos tão desenvolvidos e auto-suficientes, não teríamos necessidade de lançar mão de políticas monetárias para corrigir problemas de fundo social. Devido a inadequação de tal política para este fim, o que vemos, ao cobro, é o agravamento tanto de um como de outro problema, ou seja, o colapso de nosso sistema monetário e o aprofundamento da crise social, com o ônus da inflação e suas sequelas recaindo sobre as classes de baixa renda da sociedade. Se o fator econômico, como fizemos ver acima, está na raiz de toda problemática, e se a base da nossa economia reside no capital estrangeiro, em decorrência do investimento das multinacionais, por um lado, e da dívida pública, por outro, logo ficamos entendendo o papel das referidas empresas estrangeiras, e, por extensão, dos seus respectivos países, por elas mesmas representados, em nosso país. Segundo dados de 1976, transmitidos por Rogério César de Cerqueira Leite, a nossa dívida externa, naquele ano, da ordem de 28 bilhões de dólares, representava 30% de nosso produto interno bruto. Conforme o autor, "isto é apenas o começo de um processo de avalanche que apenas começamos a perceber"¹. E ele não mentiu, nem errou nos seus prognósticos. Neste endividamento estão arrolados como responsáveis não apenas o governo como as multinacionais. O termo responsabilidade, aqui, deve ser entendido como um fato decorrente da autoria de atos de natureza civil e comercial consubstanciadores do agravamento da dívida passiva do país. Não se trata, pois, unicamente dos empréstimos conseguidos diretamente pelo governo no sistema ban

¹ CERQUEIRA LEITE, R.C. As Mil e Uma Noites das Multinacionais. São Paulo, Duas Cidades, 1977. p. 78.

cário mundial. Nele estão incluídos também o pagamento, em divisas, pelo Brasil, das dívidas contraídas no exterior torna das necessárias à formação inicial do capital das empresas estrangeiras que se iam instalando em nosso país. Esta a verdade sobre o tão propalado aporte de capital por parte dessas empresas. Mas, na realidade, esta é apenas a primeira parte do processo de avalanche de que fala Cerqueira Leite. Segundo ele, somente em 1974, as multinacionais contribuíram com 2,2 bilhões de dólares para o déficit de nosso balanço de pagamentos, o que anulou quase um terço das exportações brasileiras do mesmo ano, sendo estes valores correspondentes à diferença entre exportações e remessa de divisas pelas referidas empresas. Quando falamos em multinacionais, pensamos logo em capital vultoso e tecnologia transferível. Como estamos tratando, inicialmente, do fator capital, continuemos na trilha do que tem sido para nós o verdadeiro conto das mil e uma noites. O certo, pois, como diz Cerqueira, é que, em média, nesta última década, tais empresas vêm se instalando no Brasil trazendo apenas 15% do capital inicial em divisas¹.

Os restantes 85%, ou foram levantados no Brasil, ou contraíram-se dívidas no exterior que o Brasil teve ou terá de pagar em divisas. O aporte de divisas foi, portanto, diminuto. Este ônus, entretanto, é o menor de todos².

O que resulta num ônus mais pesado é a questão atinente à remessa de lucros para o exterior, a outra parte do processo de avalanche. Se os investimentos são diminuídos, em se tratando de aporte de divisas, a remessa de lucros em caráter de progressão geométrica funciona como um verdadeiro dreno dos recursos de capital, o que, em outras palavras, significa dizer, saídas superiores às entradas de capital. É verdade que a legislação brasileira desestimula remessas acima de 12%, em virtude do mecanismo da taxa progressiva. Mas,

¹ Idem, *ibidem*.

² Idem, *ibidem*.

este dispositivo legal não consegue deter a imaginação fértil e a impetuosidade dessas empresas, as quais sempre engendram uma tangente por onde canalizar a recomposição, em seus países de origem, do capital inicial despendido na formação das mesmas. O errado não vem a ser a recomposição em si, mas as proporções absurdas em que ela é efetuada, em detrimento da capitalização da nossa economia.

Como denuncia Cerqueira Leite, "em realidade, a remessa atinge frequentemente cerca de 30% ao ano, quando se adicionam as remessas devidas a licenças, serviços técnicos, etc., além da importação e exportação a preços intracompanhia, subfaturamentos e superfaturamentos"¹.

A economia do país está, portanto, profundamente comprometida por estes fatores - o logno do aporte de capital, a burla da remessa de lucros, e, enfim, como aponta Cerqueira, pelo mecanismo do reinvestimento do lucro excedente. A nossa legislação permite que tal reinvestimento seja feito com as mesmas regalias do capital inicial, quanto à remessa de lucros². A título de exemplo, vejamos o que nos oferece o autor citado, textualmente, para melhor compreensão da problemática:

(...) vamos admitir, conservadoramente, que uma multinacional assumirá a seguinte estratégia: de seus 20% de lucro anual reinvestirá 10% e enviará 10% como lucro. Ao cabo de 10 anos seu capital será 330% do capital inicial (com correção monetária, evidentemente) e terá enviado ao exterior uma vez e meia a quantidade que teria remetido se tivesse optado pelo envio dos 20%. Além do mais, se enviasse os 20%, o imposto progressivo seria muito maior e não teria havido capitalização. Mantendo a mesma política por mais 12 anos, essa empresa teria um capital 10 vezes maior que seu capital inicial, estaria enviando por ano, com seus mesmos dez por cento, um lucro equivalente ao seu capital inicial e teria enviá

¹ CERQUEIRA LEITE, R.C. Op. cit., p. 79

² Idem, ibidem.

do ao exterior quase dez vezes seu capital inicial, bem como cerca de duas vezes o que enviaria no mesmo período de tempo se estivesse enviando os 20% de lucro.

(...) Se lembrarmos agora que, tipicamente, uma multinacional trouxe em divisas apenas 15% do capital inicial, ao cabo desses 24 anos essa empresa enviaria nesse único ano cerca de 7 vezes aquilo que trouxe em divisas para o país, e nos 24 anos enviaria quase 70 vezes o aporte inicial de divisas¹.

Mesmo diante deste quadro, pode-se dizer, em defesa, que, num sistema capitalista, outra não poderia ser a postura dessas empresas senão a busca do lucro, por ser este a mola propulsora do desenvolvimento, da sobrevivência e da afirmação do sistema econômico em referência. E pode-se justificar que este lucro evolua em proporções até mesmo um pouco além dos níveis admitidos como normais e suportáveis, em face do problema da distribuição de rendas, que, por sua vez, é de capital importância para um desenvolvimento em todos os sentidos. Mas o que se questiona não é o sistema econômico em vigor nem os seus mecanismos como tais. O que se discute é a forma pela qual os mesmos são utilizados, permitindo-se não mais tão somente o agravamento do problema da concentração de rendas e consequente distanciamento social entre as classes, mas, sobretudo, com a presença do elemento estrangeiro, deixar-se que tal fenômeno ocorra sem perspectivas de reversibilidade, em função, por um lado, da transferência definitiva do capital para o exterior e, por outro, da perda das oportunidades de desenvolvimento devido à exaustão dos nossos recursos naturais. Aquele quadro alarmante apresentado por Cerqueira Leite pode ser contestado acusando-se-o de mera expressão de sentimentos nacionalistas. Em contra-partida, temos a corroboração da gravidade que encerra o caso, através não mais de nacionais, porém de próprios autores americanos e, o que é de pasmar, do próprio governo dos

¹ CERQUEIRA LEITE, R.C. Op. cit., p. 80.

Estados Unidos. Tratando do assunto, Peter B. Evans, pesquisador da Universidade de Harvard (USA), põe em dúvida a falada propagação de capital dos países ricos para os países pobres, querendo crer que a direção do fluxo de capital toma o sentido inverso daquele oficialmente estabelecido¹. Assim é que, após citar os casos da Índia e da Indonésia, cujos excedentes de capital foram absorvidos por firmas inglesas e holandesas, respectivamente, diz que:

Análise recente das relações financeiras entre os Estados Unidos e a América Latina também revelaram que os países menos desenvolvidos acabaram exportando mais capital do que receberam. De 1950 a 1965 a remessa de lucros às matrizes situadas nos Estados Unidos excedeu o investimento líquido em 7 bilhões e meio de dólares².

A procedência destes dados se explica pela insuspeitabilidade da fonte, segundo o autor a "Economic Commission for Latin America, External Financing in Latin America, New York, UNITED NATIONS, 1965. E, quanto à posição do governo americano, acrescenta:

Um exame dos dados do Departamento de Comércio dos Estados Unidos para os anos de 1965 a 1969 revela uma diferença adicional de aproximadamente 3 bilhões³.

Temos visto, no presente contexto, que as empresas estrangeiras investem capital, reinvestem lucro excedente e remetem parte deste último para o exterior. Quanto à primeira operação, já vimos ser um logro, devido às suas diminutas proporções, em termos de investimento direto. A segunda, em seu termo, resulta num efeito contrário, quer dizer, transferência, ao invés de permanência no país anfitrião, dos lucros

¹ Apud CARVALHO, G. Op. cit., p. 175

² Idem, p. 176.

³ Idem, ibidem.

nele gerados. Não podemos dizer, propriamente, que os lucros sejam transferidos para o exterior, através da operação de re investimento na subsidiária. O que ocorre, para ficar mais claro o entendimento, é que tais lucros são transferidos através da compra de equipamentos produzidos nos países sede das empresas estrangeiras, conforme análise de Paul A. Baran, para quem o reinvestimento efetivo fica por conta do pagamento, "a um preço qualquer, do título de propriedade das fontes de recursos naturais adquiridas"¹. E este preço, diz o autor em referência, "é usualmente muito baixo, não ultrapassando, com frequência, a importância necessária ao suborno de funcionários e potentados envolvidos na operação"². Assim, o reinvestimento é efetuado sob duas formas: mediante a importação de equipamentos, bens de capital, etc., e pelo suborno de autoridades militares e civis. No primeiro caso, embora os dispêndios com bens de capital se façam em favor da indústria do país subdesenvolvido, como sustenta Baran, o reinvestimento provoca, não obstante, "uma expansão do mercado interno do país desenvolvido"³. No segundo caso, o do suborno das autoridades governamentais, se reinvestimento há, os beneficiários se resumem àquela parcela restrita e corrupta da tecnoburocracia estatal militar e civil. Na terceira operação das multinacionais, concernente à remessa de lucros, as somas astronômicas são devidas à excessiva liberalidade da nossa legislação referente ao assunto. Pelo visto, a culpa de tudo o que ocorre, acarretando prejuízos irreversíveis à nossa economia e à nossa soberania reside em nós próprios, pois não temos sido suficientemente forte para reagir às estratégias espúrias dessas empresas. Pelo contrário, se a nossa legislação é manipulável, os nossos homens públicos - soie disant - têm caráter negociável.

O outro lado da questão, envolvendo a importância das empresas multinacionais para o efetivo desenvolvi

¹ BARAN, P. A. A Economia Política do Desenvolvimento. 4^a ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1977. p. 257.

² Idem, ibidem.

³ Idem; p: 258

mento do nosso país, refere-se ao estágio alcançado pela tecnologia de que dispõem, a qual, como visto linhas atrás, tem um emprego inicial por meio de pacotes fechados, mas, dependendo do país receptor, oferece perspectivas de uma assimilação no futuro. Afirmar que depende do país receptor, é o mesmo que dizer: depende de uma política realista e responsável por parte do Estado, comprometido unicamente com os interesses da Nação, e jamais com os da casta tecnoburocrata. Assim como o capital, a tecnologia estrangeira pode proporcionar resultados benéficos ao desenvolvimento perseguido pelo país, que, em síntese, não deve ser meramente econômico. Não se torna exigível apenas a presença do Estado com um plano consciente e com a imposição à observância do mesmo. É preciso, primeiramente que tudo, que os homens que fazem as vezes de condutores de tal política sejam, por sua parte, induzidos ou forçados a tomar as decisões que interessam à sociedade. O que tem comprometido a participação do Estado na economia é justamente a ação da elite dirigente, quando esta se fecha em si mesma e se torna imune a qualquer espécie de controle. Isto não se deve pura e simplesmente ao fato do intervencionismo estatal na economia. Afinal de contas, o Estado existe para participar na vida social, incentivando as forças propulsoras do desenvolvimento e substituindo-as quando elas se fizerem ausentes, por desinteresse ou por incapacidade própria. O autoritarismo, instituto desprovido de responsabilidade política, não tem por causa eficiente um fato econômico, mas um fato político, que é o domínio, por meio de golpe nas instituições, de todos os segmentos da vida social, dentre os quais, o político propriamente dito, o social stricto sensu, o militar, o administrativo, o econômico, o cultural. E o veículo desse golpe é o segmento militar, que também fica sendo o sustentáculo de sua afirmação no tempo e no espaço. O econômico figura apenas como reforço da situação criada com ânimo de permanência. De maneira que o domínio da ordem econômica pelo Estado pode, sem dúvida levar à revigoração do autoritarismo, mas isto pode se dar também independente do fator econômico. Como exemplo, apontamos os regimes fechados de inspiração puramente ideológica, os regimes com suporte me

ramente militar. Em todo caso, o Estado que é grande empregador corrompe e oprime na mesma escala, dado o grau de dependência que estabelece para uma larga margem politizada da sociedade. Mas este não é o caso, pois não vislumbramos um Estado com grande teor de abrangência. O máximo que preconizamos é uma participação como forma de proporcionar um equilíbrio entre as forças que disputam a preferência do mercado consumidor, tendo a defesa deste último e a da soberania nacional como objetivos primordiais. O domínio do sistema pela esfera corrupta da tecnoburocracia estatal civil e militar e conseqüente ato dela se fechar em si mesma, tornando-se imune a qualquer espécie de controle, são disfunções que cumpre à sociedade corrigir. Não é pela existência de tais vícios que devemos abandonar a prática da participação controladora do Estado na economia, mesmo porque não podemos prescindir dela. Tem se falado muito em equilíbrio no tripé (empresa pública, empresa privada nacional e empresa multinacional), como forma de viabilizar-se a convivência entre setores considerados de importância vital para o desenvolvimento. Tal equilíbrio é, inclusive, objeto da política governamental, o que se deduz do documento "Ação Para a Empresa Privada Nacional", do CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico). Pretendemos oferecer alguns dados para uma melhor compreensão ou aprimoramento dessa política de governo, tendo como fim último o interesse social. Em princípio, esse equilíbrio, ménage à trois de que fala Wilson Suzigan, tem por móveis fatores de ordem econômica. Limita-se a participação dos três para que todos possam conviver harmonicamente. É a filosofia do participar por participar, para meramente auferir lucros, que, por sua vez, permitam a expansão da atividade das empresas estatais e a apropriação do excedente econômico pelas empresas privadas nacionais e, principalmente, pelas estrangeiras. O que achamos é que o sentido da filosofia programática de governo deve ter outra orientação, fazendo repousar as suas bases em interesses de ordem social e política, a um só tempo. O que informa o caráter social é a diretriz que leva à criação de um mercado interno como decorrência de uma política econômi

ca consciente e como característica da existência de um bom nível de renda ou de vida, dando como resultado, afinal, um mercado produtor e um mercado consumidor auto-suficientes. O caráter político da nova filosofia de governo se explica pela oportunidade que se oferece à preservação dos interesses da soberania nacional, conceito de cunho genérico que, na particularidade da economia política, se traduz por um desenvolvimento genuíno, ou seja, sem as peias da dependência externa. Para isto é que o governo deve elaborar um programa de equilíbrio no tripé. Tal equilíbrio não deve se limitar à sistemática estritamente capitalista de procura do lucro. Não é a equanimidade no auferimento dos resultados da produção que deve preocupar o governo tão somente. O mero crescimento exponencial jamais conseguirá ser o carro-chefe do desenvolvimento no sentido de mudança em termos estruturais, em cuja concepção estão abrangidas as mudanças na ordem econômica, na ordem política, na ordem social e na ordem cultural. Por incorrerem na vinguidade de tais ilusões, é que temos feito jús ao testemunho e à experiência de milagres econômicos que não resistiram à menor análise crítica.

Após o exame da estratégia das multinacionais em termos de aporte de capital, é nosso intuito abordar o que ocorre com o outro lado da questão, a possível transferência de tecnologia. Antes de qualquer aprofundamento, já podemos deduzir que o logro é o mesmo, pois a estratégia dessas empresas são dotadas de uma sã natureza. Elas não podem ser boas num aspecto e nocivas noutra, pois sã podem ser uma coisa: úteis a si mesmas. É justamente em função dessas realidades, para a qual o governo tem voltado também as vistas, não obstante o desvirtuamento de seu plano, que devemos insistir numa rigidez para a política econômica que pretenda ser a afirmação dos verdadeiros interesses nacionais. Se o Estado, agindo com exclusividade, representa o império do autoritarismo e da corrupção, as multinacionais, ditando as regras do jogo sã levam a um tipo de monopólio que, além de eliminar a concorrência e inibir

a livre iniciativa, traz, como dado novo, o deslocamento do poder de decisão para o exterior, em matéria do que devemos produzir e do que devemos consumir, tudo de acordo com o interesse do desenvolvimento do país de origem e do crescimento econômico das matrizes e respectivas subsidiárias. Neste condicionamento mercadológico está implícita a estratégia da política tecnológica, pela qual a empresa estrangeira determina qual a tecnologia que pode ser aplicada no país receptor, quanto ao estágio e quanto ao grau da transferência efetiva. Então, escolhemos entre um relacionamento com o capital e tecnologia multinacional com supervisão e controle do Estado e um relacionamento com estes elementos, sob a égide de um liberalismo em que os partícipes ficam entregues à própria sorte. Novamente, invocamos o testemunho de um cientista político norte-americano, para quem

Os países menos desenvolvidos não podem contar com a maximização do seu bem-estar, fiando-se na mão invisível do intercâmbio econômico conseguido através da estrutura organizacional da empresa multinacional¹.

O que temos em vista, note-se bem, não é o rompimento das relações com a empresa estrangeira. O nosso objetivo é o estabelecimento de um novo estatuto político-jurídico que tenha a capacidade de prever o realismo dos verdadeiros interesses das multinacionais, que o legislador brasileiro deixe de se iludir, ou, se este não é o caso, não se faça de necio, impondo à consciência nacional uma falsa concepção dos problemas político-econômicos que lhe dizem respeito. Para tanto, se a análise até então levada a efeito, com respaldo em dados concretos e à luz de informes científicos não for suficiente para justificar as medidas preconizadas, vejamos, para concluir, um outro testemunho, igualmente de alta valia, pela procedência e pela abrangência de seu alcance. Queremos nos referir às "Propostas do Clube de Roma", em especial às contidas

¹ CARVALHO, G. Op. cit., p. 196

no seu 3º Informe, originadas do Projeto ROI - Reformulação da Ordem Internacional -, levadas à publicação sob o título de PARA UMA NOVA ORDEM INTERNACIONAL, tendo como coordenador o Prêmio Nobel Jan Tinbergen. Por relacionar-se diretamente com o assunto em questão, daremos enfoque especial às Propostas e Recomendações quanto às funções que as empresas transacionais deverão exercer no futuro e aos critérios segundo os quais essas funções serão definidas a níveis nacionais e internacionais. Esta preocupação se impõe em face do baixo grau de confiabilidade em que são tidas tais empresas. É sabido que a atividade econômica, de per se, só proporciona, em termos imediatistas e com efetividade, o crescimento, que é coisa distinta de desenvolvimento, o qual abrange todas as estruturas da sociedade. Ficando as multinacionais entregues ao regime da "mão invisível" de que falava Adam Smith, só proporcionará o crescimento delas próprias, muito pouco o crescimento exponencial da sociedade, e nada restando às mudanças para melhor, próprias do desenvolvimento estrutural.

Não negamos a possível contribuição das multinacionais para o desenvolvimento de um país, o que pode se dar segundo Stephen Hymer, através do aumento da oferta de recursos escassos tais como capital, tecnologia e capacidade gerencial¹. O que entendemos é que isto jamais se tornará um fato concreto sem um mínimo de controle estatal sobre as atividades econômicas. Alerta, advertência ou denúncia, o fato é que ou controlamos as atividades econômicas das empresas estrangeiras ou seremos por estas controlados, haja vista que "as empresas multinacionais reduzem o alcance do controle governamental sobre a economia mesmo nos países mais ricos"². Voltando às preocupações do Clube de Roma, quanto às funções que devem ser atribuídas às multinacionais, acrescentamos, em observância

¹ KEOHANE, R.O. & OOMS, V.D. A Empresa Multinacional e a Política Econômica Mundial. In: CARVALHO, G. Multinacionais: Os Limites da Soberania. Op. cit., p. 220.

² Apud CARVALHO, G. Op. cit., p. 5.

àquela linha de pensamento, que as revisões propostas têm por fator decisivo a aceitação, da parte de tais empresas, de regras estabelecidas nacional e internacionalmente, a nível de governos anfitriões.

Como observado na seção 3.9, as empresas transnacionais acumularam um vasto conhecimento tecnológico e de mercado e desenvolveram um processo altamente eficiente de tomada transnacional de decisões. Essas capacidades podem representar um papel positivo na melhoria das condições de vida das massas pobres do Terceiro Mundo, na medida em que sigam regras, formuladas nacional e internacionalmente, dirigidas a esse fim¹.

Sem este condicionamento, por meio de políticas oficiais adequadas aos objetivos nacionais de desenvolvimento, as empresas estrangeiras não apenas permanecerão insensíveis às necessidades prioritárias do consumo social como também continuarão provocando erosão no poder nacional de decisão política. Se, por um lado, conforme o Clube de Roma, a revisão das funções dessas empresas têm em vista a melhoria das condições de vida dos povos pobres, por outro, podemos dizer, secundando Getúlio Carvalho, que essas revisões objetivam a contenção do processo de deterioração da nossa soberania².

Como o interesse da pesquisa é mais pela otimização dos resultados políticos do que dos estritamente econômicos e sociais, não obstante a estreita relação entre tais fatores, vejamos, de relance, as orientações que o Clube de Roma pretende fornecer aos governos, em seu fundo político.

Em primeiro lugar destaca-se o estabelecimento de um PLANO DE DESENVOLVIMENTO, cujos objetivos devem ser

¹ TINBERGEN, J. (coordenador). Para Uma Nova Ordem Internacional. 39 Informe ao Clume de Roma, Rio de Janeiro, Agir, 1978, p.

² "A tentativa no sentido de conter a erosão do poder político nacional poderá implicar profunda revisão dos papéis atribuídos às empresas estrangeiras". CARVALHO, G.O. Op. cit., p. 8.

Observados pelas multinacionais. Em seguida, e tendo este Plano como pressuposto básico, propõe o 3º Informe que "deveria ser exercida pelas empresas uma administração adequada nos campos econômico, financeiro, comercial e tecnológico, de acordo com as políticas do país anfitrião e sob o controle deste. (Finalidade: aumento do PNB, fortalecimento da base industrial e maximização do valor adicionado em relação ao país anfitrião. Deveriam ser escolhidas tecnologias apropriadas que formariam, assim, a matéria de negociação (finalidade: assegurar criação de tanto emprego quanto possível. Deverá ser melhorado o acesso dos governos aos conhecimentos tecnológicos (finalidade: para que estes possam realizar as negociações com eficiência¹.

Sequenciando a sua ordem de proposições a respeito das novas funções que devem ser atribuídas às empresas transnacionais, o 3º Informe adianta que "o poder dos países do Terceiro Mundo em suas negociações com as empresas transnacionais deverá ser aumentado"². O meio sugerido para se alcançar este objetivo é a formação de grupamentos regionais, tais como o Andino e congêneres e associações de produtores, ALALC, etc. Estes grupos deveriam se organizar mediante o estabelecimento de códigos de investimento combinado, nos quais se apoiariam para enfrentar as referidas empresas nas mesas de negociações. Tais códigos seriam, ademais, os instrumentos de força externa de que se valeriam os governos para assegurar os objetivos da política econômica, dando, por conseguinte, efetividade aos Planos internos de desenvolvimento, no que dependem do acatamento de suas diretrizes pelas empresas estrangeiras. Como proposta de prazo médio, conclui o informe, em relação à política que se impõe face à atuação das multinacionais, que

Esse código deveria abranger questões como propriedade e controle, fluxos financeiros, valor adicionado local e balanço de pagamentos, pesquisa e desen

¹ TINBERGEN, J. Op. cit., p. 218

² Idem, ibidem.

volvimento, comercialização de tecnologia, emprego e mão-de-obra, proteção ao consumidor, concorrência e estrutura de mercado, preço de transferência, tributação, padrões contábeis e divulgação de dados sobre as empresas, e abstenção de intervir nos assuntos políticos de um país anfitrião¹.

Diante da procedência das acusações, advertências e argumentos relacionados com as questionadas empresas, só nos resta raciocinar em torno de meios que servissem de escape à crise que envolve nossa conjuntura política. No âmbito interno seria o caso de darmos ênfase ao expediente conhecido por Joint Venture, ou seja, a associação entre o elemento empresarial público, o seu congênere privado nacional e o capital privado alienígena. Tendo por frutos imediatos o desenvolvimento econômico, o seu objetivo principal seria o desenvolvimento político, face o caráter da independência em relação ao elemento externo, desde que observada uma participação majoritária ao elemento nacional, de preferência o setor público, em função do seu mais acentuado poder de barganha para colher melhores frutos nas negociações com as transnacionais, em termos de aporte de capital, reinvestimento de lucros e transferência de tecnologia avançada e/ou apropriada ao interesse do nosso estágio e/ou perspectivas de desenvolvimento.

No âmbito externo, raciocinamos com apoio nas proposições do Clube de Roma, em prol da arregimentação dos governos em agrupamentos regionais para a defesa dos interesses de suas políticas de desenvolvimento. A associação com a empresa multinacional seria a estratégia de ordem interna dos governos; a associação a nível de governos (grupo andino, etc.), seria a estratégia de ordem externa para se lidar com as mesmas. São mediante a adoção de políticas desta natureza podemos esperar resultados benéficos da convivência com as multinacio

TINBERGEN, J. Op. cit., p. 221.

nais¹.

Participação do Estado em Joint Venture, em caráter majoritário, pré-existência de planos internos de desenvolvimento e coligações externas entre governos regionais, podem transformar-se em elementos negativos na tentativa de catalização do capital e tecnologia estrangeiros, os quais podem sentir-se desencorajados diante de tantos condicionamentos. Os opositores da ação estatal alegarão que se impõem o encorajamento, o estímulo, o aceno com boas perspectivas, tanto às empresas detentoras do capital quanto aos governos dos países de origem, pois estes podem ter participação significativa na transação, ao oferecerem apoio às suas empresas mediante o poder de pressão política direta e aberta, junto aos países receptores dos investimentos estrangeiros. Aliás, segundo orientação do Clube de Roma,

Os governos dos países industrializados deveriam ser encorajados a subsidiar os preços pelos quais as empresas transnacionais podem oferecer as mais relevantes tecnologias².

Mas, o certo é que, enquanto a ciência e a tecnologia não forem reconhecidas, não apenas teoricamente, pois já o são, mas com efetividade, em termos concretos, como uma herança comum da humanidade, na conformidade das adiantadas concepções do Clube de Roma³, impõe-se que os países necessitados também detenham o seu poder de barganha, e este pode e deve se corporificar através das medidas ora preconizadas, uma vez que

¹ Citando a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) como exemplo, Peter B. Evans diz que "uma das formas pelas quais os países menos desenvolvidos podem aumentar o controle, seria cooperando entre si em área onde enfrentam problemas semelhantes como, por exemplo, a coordenação entre países pobres exportadores de um mesmo produto." In CARVALHO, G. Op. cit., p. 197-198.

² TINBERGEN, J. Op. cit., p. 218

³ Apud KEOHANE, R.O. & OOMS, V.D., In CARVALHO, G. Op. cit., p. 227:

não podemos confiar indefinidamente na mão invisível do intercâmbio econômico com as empresas estrangeiras. Isto porque, como adverte Behrman,

A empresa multinacional não é capaz de suavizar as pressões sobre controle, competição e o hiato tecnológico sem modificação radical de sua natureza... Se os governos dos países recebedores do investimento desejam alterar o comportamento da empresa, terão de fazê-lo através de ação muito positiva de sua parte - ou através de regulamentação ou de ameaça de alguma ação. (grifamos)

As alternativas aqui propostas apresentam-se não apenas como plausíveis, mas, sobretudo, impostergáveis. E é o único meio de evitar-se soluções turbulentas. Urge precaver-mo-nos quanto a contemporizações em face do poder econômico e de influência política das multinacionais. Considerá-las como fato consumado, sob a justificativa derrotista e primária de tratar-se de um fenômeno universal é uma postura correspondente unicamente a compromissos com interesses egoísticos de grupos nativos e alienígenas, jamais refletindo os princípios de responsabilidade política que vinculam governantes e governados à sorte do país.

CONCLUSÕES

1. A situação do Brasil é a de um país que necessita de capital de vulto, tecnologia avançada e serviços altamente especializados para promover o seu desenvolvimento. Como não dispõe destes recursos internamente, fica a depender dos procedências externas. A realidade política mundial, por outro lado, apresenta os países necessitados e receptores de capital, tecnologia e serviços, em estado de dependência em relação aos fornecedores destes elementos. Tal estado de coisas exige a criação de um modelo onde se torne possível a promoção do desenvolvimento com o concurso dos imprescindíveis elementos externos, afastada a alternativa indesejável da dependência.

2. Configura-se impossível atingir-se tal desiderato em regime de liberalismo excessivo. A presença do Estado se impõe, então, para coordenar o processo desenvolvimentista, suprindo as deficiências do setor privado nacional e se opondo à ação do poder econômico alienígena, quando nocivo aos interesses nacionais.

3. À primeira vista, a presença do Estado no domínio econômico não se coaduna com um regime de livre-iniciativa; pode-se argumentar que, embora o Estado não elimine a concorrência, no mínimo, desestimula-a pela ocupação de espaços reservados à iniciativa privada. Ocorre que os espaços por ele

ocupados são os considerados vazios, cuja margem de lucro de sencoraja os particulares a assumir os riscos inerentes à atividade econômica. Quanto aos setores de importância para a segurança nacional, não é apenas direito, mas, sobretudo, dever do Estado de assumir os seus encargos e cumprir os seus objetivos.

4. Diante de todos estes fatores, ressalta como de suma importância preservar os princípios informadores da democracia. E assim procederemos, considerando nosso passado de formação liberal, de ordem e paz social, mas sem descuidar que democracia não é um fator que repousa apenas no caráter formal de uma ordem legal. Antes de tudo, ela tem por pressuposto o bem-estar da coletividade como abrangência de um sentimento de liberdade associado à prosperidade econômica e social, onde a igualdade, embora utópica em termos absolutos, tende a ser alcançada em sua relatividade pragmática possível.

5. A liberdade e a igualdade não prosperam em regime de liberalidade excessiva, pois este conduz à formação de privilégios, à anarquia e ao caos social. Daí, a presença do Estado, empregando racionalidade através do planejamento da ação política, visando ao bem comum e impondo o respeito às liberdades, dentre as quais avulta a de iniciativa extensiva e assegurada a uma maior parcela, e, quando possível, de preferência aos nacionais.

6. O Estado, assim concebido, está destinado a desempenhar uma Ação Política Interna e uma Ação Política Externa. A primeira, através de uma função empresarial, por força do princípio da racionalização programática, no qual está implícita esta forma de ação, segundo prioridades eleitas pelo respectivo modelo, e que, ao invés de restringir o campo de atuação da iniciativa privada, como se alude, objetiva ampliá-la, ao criar oportunidades de participação para o empresariado nacional, em áreas de grande complexidade e expressão tecnológica.

7. Estas oportunidades serão criadas mediante a perspectiva de associação entre o setor público e o setor privado (autóctone e alienígena), aliada a uma intensiva nacionalização dos serviços e da indústria. Nacionalização no sentido da passagem gradativa e oportuna dos meios de produção, do setor privado multinacional para o setor privado nacional, como segunda etapa do processo de transferência de tecnologia, com o que alcançaremos a utilização exclusiva do elemento nacional nos programas setoriais de industrialização e globais de desenvolvimento.

8. O monopólio, forma mais extremada da ação estatal na economia, será admitido nos setores considerados básicos para a segurança nacional, podendo assumir esta condição aqueles que estejam sendo explorados de tal maneira que, fatalmente, virá a ser frustrada a viabilidade do nosso projeto econômico, político e social.

9. As empresas multinacionais terão um tratamento mais ponderado, em virtude da imprescindibilidade de sua participação em nosso esforço de desenvolvimento, no que toca à tecnologia que nos falta para um desenvolvimento acelerado. O meio mais viável para alcançarmos o desenvolvimento com o emprego de tecnologia estrangeira avançada, assimilando-a, ao mesmo tempo, vem a ser através da associação entre a empresa pública e as empresas multinacionais.

10. A ação política externa visa ao confronto com os interesses das multinacionais no plano exterior, viabilizando-se seu desempenho mediante a coligação externa a nível de governos regionais agrupados em organismos internacionais catalizadores dos interesses dos associados, como estratégia para a defesa de suas respectivas políticas de desenvolvimento.

11. O Estado intervencionista tende a atuar, por conseguinte, interna e externamente. A forma de ação in

terna processa-se pela função empresarial do Estado em três momentos: primeiro, em regime de monopólio, por motivo de interesse da segurança nacional e de alta prioridade econômica; segundo, na forma de associação com o capital privado nacional, abrindo oportunidade de participação ao mesmo; e, terceiro, em associação com o capital estrangeiro, reservando-se ao interesse público participação majoritária, com o que assimilaremos a tecnologia já desenvolvida em outros países, sem riscos para nossa soberania. A forma de ação externa está relacionada a uma coligação a nível de governos regionais como estratégia para a defesa dos respectivos interesses, em face da atuação das multinacionais.

12. Trata-se, pois, de um modelo político de desenvolvimento. Este desenvolvimento é independente, externamente, e democrático, internamente. Desenvolvimento, por prever a planificação estatal como forma de fazer canalizar os efeitos de um crescimento econômico para os estratos sociais, políticos e culturais; daí porque se dizer desenvolvimento estrutural. Desenvolvimento independente, por utilizar a tecnologia estrangeira necessária sem comprometimento de nossa soberania, face à preponderância do interesse nacional na associação empresarial, envolvendo o capital público, o capital privado nacional e o capital multinacional. Por fim, desenvolvimento democrático, por preservar a liberdade de iniciativa, inclusive aumentando as oportunidades para que esta liberdade se materialize, tornando-se realidade.

pol

BIBLIOGRAFIA

- BARAN, Paul A. A Economia Política do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.
- BARROS, Nelson L. de. O Estado e a Economia. Piratininga Ed., São Paulo, 1972.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 3ª ed, Rio de Janeiro, Forense, 1976.
- BURDEAU, George. A Democracia. Lisboa, Pub. Europa-América, 1969.
- CARRERO, C.H. Porto. História do Pensamento Econômico. Rio de Janeiro, Ed. Rio, 1975.
- CARVALHO, Getúlio. Multinacionais, Os Limites da Soberania. Rio de Janeiro, Fund. Getúlio Vargas, 1977.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 1975.
- FRIEDRICH, Carl J. Tradição e Autoridade em Ciência Política. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- CHRISTENSON et alii. Ideologias e Política Moderna. São Paulo, Ibrasa, 1974.

- GOULART, Clóvis de S. Fundamentos Filosóficos das Liberdades Individuais. Florianópolis, UFSC, 1974.
- HAURIOU, André. Derecho Constitucional e Instituciones Politicas. Barcelona, Ediciones Ariel, 1971.
- HAYEK, Friedrich. O Caminho da Servidão. Porto Alegre, Ed. Globo, 1977.
- HUGON, Paul. História das Doutrinas Econômicas. São Paulo, Atlas, 1952.
- JONES, Roy E. Análise Funcional da Política. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1976.
- LASSALE, Jean-Pierre. Introdução à Política. Lisboa, Pub. Dom Quixote, 1971.
- LEITE, R.C. de Cerqueira. As Mil e Uma Noites das Multinacionais. São Paulo, Duas Cidades, 1977.
- MANNHEIM, Karl. Liberdade, Poder e Planificação Democrática. São Paulo, Mestre Jou, 1972.
- MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, Com a Emenda nº 1 de 1969. Tomo VI. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1972.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris. Les Constitutions de l'Europe Nouvelle. Paris, 1938..
- MELO, Osvaldo F. de. Tendências do Federalismo Brasileiros.
- PEREIRA, L.C. Bresser. Estado e Subdesenvolvimento Industrializado. São Paulo, Brasiliense, 1977.

- PEREIRA, Luís. Perspectivas do Capitalismo Moderno. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- POLIN, Raymond. Iniciação Política, O Homem e o Estado. Lisboa, Pub. Europa-América, 1976.
- REIS, A.C.P. Moreira. O Poder Político e seus Elementos. Recife, Ed. Universitária (UFPE), 1978.
- REZENDE, F. et alii. Aspectos da Participação do Governo na Economia. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.
- ROLL, Eric. História das Doutrinas Econômicas. São Paulo, Comp. Ed. Nacional, 1962.
- MYRDAL, Gunnar. O Estado do Futuro. Rio de Janeiro, Zahar, 1962.
- TINBERGEN, Jan. Para Uma Nova Ordem Internacional. (3º Informe ao Clube de Roma). Rio de Janeiro, Agir, 1978.
- WEBER, Max. História Geral da Economia. São Paulo, Mestre Jou, 1968.
- WOOTTON, Barbara. Libertad con Planificacion. México, Fondo de Cultura, 1946.
- VENÂNCIO, A. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico. Rio de Janeiro, Fund. Getúlio Vargas, 1968.
- BRASIL. Manual da Escola Superior de Guerra.
- CAMPOS, R. de O. In Entrevista à Revista Visão, Rio de Janeiro, 3 out. 1977.

- MARTINS, L. Estatização da Economia ou Privatização do Estado. (Artigo). Rio de Janeiro, Jornal do Brasil, 2 Out. 1977, Caderno Especial, p. 2.
- VIDIGAL, G.C. Teoria Geral do Direito Econômico. São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1977.
- PIRENNE, H. História Econômica e Social da Idade Média. São Paulo, Mestre Jou, 1968.
- DAHL, R.A. A Moderna Análise Política. 2ª ed. Rio de Janeiro, Lidador, 1970.
- VIEIRA, R.A. Amaral. Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil. São Paulo, Difel, 1975.
- GRAU, E.R. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1978.
- PEREIRA, A. Insuela. O Direito Econômico na Ordem Jurídica. São Paulo, José Bushatsky, 1974.
- DOBB, Maurice. A Evolução do Capitalismo. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.
- SAMPAIO, Alde. A Estatização e seus Limites. Rio de Janeiro, Forense - Universitária, 1977.
- FRANCO, A. Arinos de M. Direito Constitucional: Teoria da Constituição. As Constituições do Brasil. Rio de Janeiro, Forense, 1976.
- GOMES, O. & VARELA, A. Direito Econômico. São Paulo, Sarai va, 1977.

CARNEIRO, J.G. Piquet. Para Controlar a Empresa Estatal. (ar
tigo). Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 21 Ago. 1977. Su
plemento Especial, p. 4.

KANITZ, S. In Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 8 Set 1978,
secção Economia, p. 19.

Editorial "Coragem Política". In Jornal do Brasil, Rio de Ja
neiro, 18 Out 1978.

BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento.

QUEM É QUEM, Revista Visão.