



ESTADO DO CEARÁ

REVISTA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CENTRO DE ESTUDOS E TREINAMENTO

R. da Procuradoria Geral do Estado do Ceará	Fortaleza	Ano I	N.º 1	p 1 - 540	1978
---	-----------	-------	-------	-----------	------

Rua Silva Paulet, 324 e 334 — Fone: 224-29-52

PLANEJAMENTO ECONÔMICO E DIREITO PÚBLICO

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (*)

1. *A perspectiva do Estado Intervencionista*

O Liberalismo dogmatizou padrões que, impondo o afastamento do Estado da militância direta e imediata no domínio econômico, ensejaram que as relações sociais de produção se armassem e se desenvolvessem ao livre jogo das forças do mercado, sem qualquer interferência dirigista por parte do Poder Público.

Reservou-se ao Estado, na concepção liberal, um papel já identificado com o da "gendarmerie", cumprindo-lhe funcionar somente como elemento garantidor da segurança formal, comprometido na tarefa de assegurar a livre competição entre os agentes econômicos privados. Acreditava-se que a Economia era governada por uma "Mão Invisível", como nos fala ADAM SMITH, acomodando-se as relações produtivas segundo uma lei natural e inevitável, geradora, por sua vez, do progresso fatal e necessário.

Para SMITH, o homem "é conduzido por mão invisível a atingir um fim que não fazia parte de sua intenção" (Wealth of Nations), sendo essa providencialidade a formulação clássica do predeterminismo harmônico da economia do "laissez-faire".

A postura abstencionista do Estado, imposta como dogma do Liberalismo, ensejou que se instalassem na sociedade formas extremamente desigualitárias de relações inter-individuais, permitida a acumulação de fatores de produção nas mãos de poucos e o conseqüente espraiamento da sujeição e da dependência para vastos contingentes populacionais, dentro do âmbito do Estado. Pode-se dizer que o Liberalismo foi a doutrina da acumulação e o fator impeditivo da distribuição social dos frutos do progresso. No entanto, a ficção liberalista havia estabelecido a igualdade de todos, equiparando

(*) Procurador do Estado e Professor de Ciência Política na Universidade Estadual do Ceará

a universalidade dos indivíduos pela fórmula mágica da isonomia jurídica. As construções legais oriundas do vendaval constitucionalista, voltadas para o controle do Poder Político, deixaram o campo social aberto ao domínio do Poder Econômico, que floresceu sem inibições, constituindo-se numa ameaça à própria continuidade do Estado. A ficção isonômica, traduzida no dogma da autonomia da vontade, viabilizava a persistência de formas de dominação social, evidenciando-se a insuficiência da enunciação legal da igualdade como meio de realização do bem-estar.

Observa FÁVILA RIBEIRO que "a igualdade formal, enunciada nos diplomas constitucionais, revelava-se inadequada para impedir os atentados que se cometiam contra a dignidade do homem. Em louvor do princípio da autonomia da vontade, permitia-se que os indivíduos estivessem duradouramente reduzidos a um estado de insuportável sujeição, desde que a isso estivessem obrigados por uma relação contratual". (1).

ERICH FROMM ressalta que a exploração do trabalho se tornara como que anônima, decorrente de inelutável fatalidade, onde não se podia encontrar responsável nem culpável, pois se tratava do que parecia ser "leis de ferro da sociedade". (2)

Naturalmente, não podia o Estado permanecer impassível diante de quadro social tão drástico, principalmente depois que as organizações obreiras, nos grandes centros industriais, passaram a uma militância intransigente em defesa das reivindicações proletárias. Opera-se aí uma violenta modificação no modo de ser e de agir do Estado, que abandona a postura liberal abstencionista e se desloca para a vanguarda social, servindo de seu guia e vetorizando a sua evolução. Os comportamentos econômicos não são mais regulados por uma "Mão Invisível", mas, pelo contrário, a organização econômica é objeto de detalhado *planejamento racional*, tornando-se visível, imediata e concreta a ação do Poder Público no sentido de estabelecer a programação da Sociedade, com o objetivo de assegurar as condições do desenvolvimento e da Justiça Social.

O advento do planejamento impacta diretamente todo o aparelhamento institucional, revelando a necessidade de ajustar-se ao desempenho de novos e graves cometimentos. As formas clássicas, habituais e tradicionais do agir do Poder Público, foram abandonadas, entrando em cena novas e moder-

(1) O Problema da Responsabilidade no Governo Democrático Moderno. Gráfica da Escola Industrial do Ceará, 1965, pág. 3.

(2) Psicanálise da Sociedade Contemporânea. Zahar, 1963, pág. 103.

nas estruturas de ação, desarticuladoras de praticamente todos os padrões jurídicos precedentes. As técnicas de exercício do Poder, bem como as técnicas de tomada de decisões, no âmbito do Estado, sofrem radical transformação, para que se possa prosseguir na expansão da atividade estatal, menos por vocação absolutista que pela necessidade de regular a Economia e eliminar formas monopolísticas de dominação do mercado.

Para desempenhar essas novas funções, torna-se necessária a organização de um arsenal burocrático especializado, ágil, capaz e apto de desempenhar com eficiência esses novos e vastos cometimentos do Estado. Surge em cena, assim, a classe de funcionários que tem a seu encargo a gestão econômica da Sociedade, sob o planejamento do Poder Público — os Tecnoctatas.

O impacto do planejamento incide precisamente naquelas áreas políticas que o Liberalismo dogmatizara; impõe-se a reformulação do constitucionalismo ocidental para se introduzir nas cartas políticas o elenco de princípios do Direito Econômico; esvaziam-se os parlamentos da sua clássica função legiferativa, evidenciada que ficou a sua inaptidão para produzir com a rapidez e precisão necessárias os provimentos reclamados pela conjuntura econômica; reforça-se o Poder Executivo e a ele se atribuem crescentes responsabilidades, verificando-se a expansão de suas áreas de atuação, mediante a incorporação de grande parte de atividades de conteúdo nitidamente político. Amplia-se a competência regulamentar do ramo executivo do Poder, expande-se o processo de delegação legislativa e instaura-se um verdadeiro sistema elaborador de normas legais, fora do âmbito do Poder Legislativo.

Toda a burocracia estatal tem de se reformular, a tal ponto que, como ressalta AUGUSTIN GORDILLO, "já não é suficientemente representativo da realidade estudar-se a organização administrativa do Estado; agora, há que estudar a organização econômica e administrativa do Estado. O setor público da economia de um lado cresce e, de outro lado o setor privado da economia encontra-se submetido a crescentes regulações; o Direito Público que estuda a ação do Estado não é mais nem pode ser o mesmo, posto que a ação do Estado tanto mudou". (3)

De fato, houve radical transformação tanto nos padrões de organização como nas pautas de atuação do Estado, de modo a não ser mais possível encontrar-se *nenhuma relação social que não esteja disciplinada, orientada ou conduzida pelo Poder Público*.

(3) Princípios Gerais de Direito Público. Editora Revista dos Tribunais, 1977, pág. 37.

Dessa forma já não é possível a utilização dos padrões jurídicos do passado, pois, estão superadas as técnicas tradicionais que o classicismo jurídico-privatista engendrou; no entanto, apesar de o Liberalismo não nos oferecer a chave universal de que gostaríamos de dispor, como observa GISCARD D'ESTAING, "nós lhe somos devedores de uma parte decisiva de nosso progresso. Em primeiro lugar, a manutenção de nossas liberdades políticas. Por colocar o indivíduo no começo e no fim da organização social, constitui o fundamento da democracia política na sua forma mais acabada". (4).

Assim, a intervenção do Estado constitui, em última instância não uma ameaça à liberdade, mas a verdadeira garantia da liberdade dos mais fracos, não se tendo despojado o Direito do Planejamento do sentimento ético que impregna toda a Ciência Jurídica; pelo contrário, pode-se afirmar que esse sentimento está exaltado e consagrado na filosofia intervencionista do ocidente.

Portanto, a perspectiva histórica que se oferece é no sentido do reforçamento da intervenção estatal no domínio econômico, justamente para resguardar as liberdades dos mais frágeis, pondo a saldo da cupidez anônima dos agentes econômicos a vida, a saúde e a segurança social dos indivíduos não detentores de riqueza.

O problema que se põe, assim, é o da forma da realização da intervenção planejada e não o da intervenção em si; é inegável que o bem-estar coletivo não pode mais ser confiado ao jogo ocasional das forças sociais, sendo resultante, como leciona FÁVILA RIBEIRO, "de racional esquematização, cuja execução deve ser cumprida pela ingerência do Poder Público. Independentemente do que possamos pensar, o que é inegável é que o Estado Moderno agigantou-se desmesuradamente, não por extravagância opressiva, mas para cumprir novas e crescentes exigências sociais". (5)

2. O advento da legitimidade técnica

Em vista da inegável e necessária expansão das técnicas de intervenção estatal, como realidade irrecusável do nosso tempo, restaria indagar-se até que ponto essa mesma intervenção respeitou os mais preciosos legados liberais ocidentais, isto é, de que forma persistem eficazes na ordem econômica e social os valores políticos cristalizados pela nossa civilização.

(4) Democracia Francesa, DIFEL, 1977, pág. 30/31.

(5) O Desenvolvimento e a Efetividade de Regime Democrático Estatal. Setor de Impressão do Depto. de Direito Público da UFC. 1978, pág. 9.

O sistema representativo, a separação de poderes, o controle do Estado dentro de padrões de legalidade e outros legados estariam adequadamente defendidos de investidas totalitárias?

De que modo se poderia mensurar a legitimidade das novas atitudes estatais, uma vez que a elaboração das regras jurídicas deslocou-se substancialmente da órbita do Poder Legislativo, se concentrando no Poder Executivo?

Como a própria democracia sobrevive nesse quadro de agigantamento do Poder Público, restringindo as áreas de atuação individual?

A resposta a todas essas perguntas importaria na indicação do modelo político e econômico social que estamos perseguindo.

No Brasil, a estruturação da ordem econômica e social estatuída no Título III da Constituição Federal, preservou o elenco de direitos que constituem a herança liberal, penetrando-o da preocupação com o bem-estar. Não se implantou um modelo de intervenção que liquidasse o mercado, mas se optou por uma modalidade interventiva que assegura a persistência do "habitat" da iniciativa privada. É errôneo pensar-se que Estado intervencionista signifique Estado totalitário, conforme já referiu ORLANDO GOMES. (6) Com efeito, não é a intervenção planejada que faz do Estado um ente totalitário, embora o autoritarismo na economia seja um requisito para a deflagração do desenvolvimento social. É claro que a intervenção planejada conflita com a concepção liberalista, mas essa concepção liberalista não é necessariamente uma concepção democrática, uma vez que enseja a desigualdade econômica, produz a sujeição e dinamita as possibilidades de participação, em ambiente de liberdade, daqueles que não possuem mais do que a força de trabalho. Tem-se associado como se fosse uma vinculação essencial o Liberalismo ao Governo do Povo; entretanto essa construção é falsa, pois o Governo do Povo, isto é, o Governo Democrático se funda precisamente na igualdade, que é a ausência de privilégios, e na liberdade, que é a ausência de restrição despótica. Portanto, o planejamento não conflita com a Democracia, pelo contrário, vai além do formalismo legalista do liberalismo clássico, para encontrar os indivíduos nas suas desigualdades econômicas, nas suas frustrações de participação política.

EROS ROBERTO GRAU analisa: "por certo que há incoerência entre os princípios do "laissez-faire" e o planeja-

(6) Procedimentos Jurídicos do Estado Intervencionista. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, dezembro/75, pág. 22.

mento econômico modernamente desenvolvido nos países capitalistas. Esta incompatibilidade, no entanto, apenas se manifesta na medida em que tais princípios sejam tomados como ideais e se abomine toda e qualquer forma de controle social. É necessário não esquecer que foram as medidas de intervenção do setor público sobre o processo econômico que permitiram a conservação do princípio da liberdade de iniciativa e que as correções operadas no mercado é que possibilitaram a sua subsistência como instituição. Essas medidas e correções funcionaram também como salvaguarda da liberdade". (7)

A moderna legitimidade política se funda, assim, mais na potencialidade técnica que tenha o ordenamento jurídico de conjurar as aflições econômicas da sociedade; como observa EROS ROBERTO GRAU, "dada a circunstância de serem por natureza *estáticas* as normas jurídicas e *dinâmicas* as realidades sociais, é de importância fundamental impedir-se a consumação da tendência natural à ilegitimação das normas que instrumentam a organização dos mercados". (8)

Ora, a *capacidade normativa de conjuntura*, expressão que GRAU consagrou, tem de ser diária e prontamente acionada, de modo a que os fatos econômicos emergentes da Sociedade tenham a sua imediata, precisa e concreta regulação; dado o dinamismo desses fatos, a velocidade e frequência de sua ocorrência, bem como a sua diversificação, jamais se poderia, através da atuação da "lei legislativa" e da continuidade formal do ordenamento jurídico, discipliná-los adequadamente. Em vista disso, surge o Direito Tecnocrático, comprometido com a normatização eficiente desses fatos econômicos; surge, também, uma espécie de *vácuo na continuidade formal do ordenamento jurídico*, tendo em vista a desconexão entre as previsões legais existentes e as ocorrências fáticas econômico-sociais.

O Direito Tecnocrático, gerado fora dos parlamentos, não significa técnica anti-democrática, como já assinalado, a não ser que queiramos reduzir a democracia às expressões semânticas da igualdade constitucional, negada na vivência social. O que se pode discutir é simplesmente o critério de prioridades dos assuntos tratados jus-tecnocraticamente, nunca o tratamento em si. O compromisso da jus-tecnocracia é com "a instantânea atuação do instrumental jurídico sobre os mercados" (9), medindo-se a sua legitimidade pela eficiência com

(7) Planejamento Econômico e Regra Jurídica. Editora Revista dos Tribunais, 1978, págs. 42/43.

(8) O Direito: Sua Formação e os Fatos Econômicos. Separata da Revista "JUSTITIA", volume 86, 1975.

(9) EROS ROBERTO GRAU, Op. Cit., Revista "JUSTITIA", pág. 11.

que conjure a situação conjuntural a que se destinou. Dessa forma a legitimidade se desloca do aspecto sociológico para o *imediatamente técnico* e será tanto mais legítima a norma tecnocrática quanto mais prontamente atuar com eficiência. O desafio dos juristas será desenvolver fórmulas de controle democrático para essa atuação jus-tecnocrática, tornada indispensável ao Estado Moderno; mas esse controle há de ser francamente distanciado dos controles da legalidade que classicamente se estruturaram, pois somente assim se poderá evitar que o jurista desempenhe aquele papel de força reacionária que tão precisamente SAN TIAGO DANTAS lhe imputou (10).

(10) Palavras de um Professor. Forense, 1975, pág. 52.