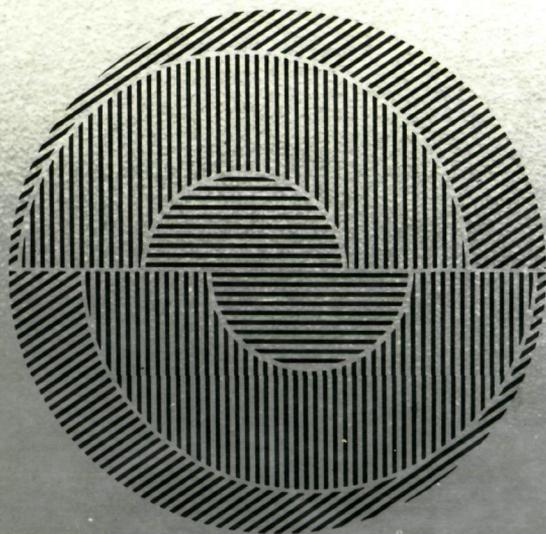


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1989

ANO 26 • NÚMERO 102



O Estado e a economia na Constituição de 1988

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

Professor da Faculdade de Direito Cândido
Mendes, Procurador do Estado do Rio de
Janeiro.

S U M A R I O

1. *Introdução.* 2. *Sobrevivência do mercantilismo.* 3. *Crescimento dos parassistemas.* 4. *Crise do estatismo.* 5. *Conservadorismo em nome do progressismo.* 6. *Conclusão.*

1. *Introdução*

A Constituição de 1988 foi saudada como um auspicioso marco de progresso para o País. O que há de realidade nesse otimismo fica muito a depender do conceito que se tenha do progresso.

Entendido como um processo de amplo conteúdo de aperfeiçoamento das sociedades humanas, não podemos deixar de conotá-lo aos vários campos em que se desdobra a vida societária; nessa perspectiva, a nova Carta, *analisada como instrumento de desenvolvimento econômico*, é muito mais conservadora que progressista.

Curiosamente, a Constituição de 1988, que em tantos aspectos foi inovadora e até ousada, não rompeu com vícios estatizantes que herdamos de cerca de meio século de experiência desenvolvimentista, dos quais trinta e cinco anos sob regimes autoritários.

O estatismo, tão em moda durante toda a primeira metade deste século, arraigou-se e reforçou-se entre nós desde a Revolução de Trinta a tal ponto que hoje, enquanto o mundo retoma o caminho do progresso pela competição e pela cooperação, enclausuramo-nos num modelo obsoleto, marcado por vícios políticos e econômicos que estão sendo superados até nos países socialistas, onde a estatização atingiu seus extremos.

Ao tempo de Getúlio Vargas e mesmo durante alguns anos depois, o modelo estatizante tinha condições de deflagrar o processo de desenvolvimento porque o Estado podia concentrar os recursos necessários a essa empreitada. Era razoável, então, num mundo de grandes antagonismos e baixa cooperação, a adoção de uma solução de *substituição de importações*, acompanhada de medidas nacionalistas, xenófobas, cartorialistas e paternalistas. O *protecionismo*, *negação do livre comércio* e da livre competição,

não era apenas uma alternativa melhor, era a única existente para superar a dependência industrial externa.

O modelo estatizante, caracterizado pela crença na superioridade ética e funcional do Estado, levava-o a intervir na ordem econômica, impor normas a seus processos e, se se julgasse necessário, substituir a iniciativa da sociedade pela sua. Dadas as circunstâncias apontadas, já nasceu impregnado de um nacionalismo exaltado, preconceituoso e xenófobo, que acabou levando à estruturação de um sistema de privilégios econômicos em favor de empresas indistintamente eficientes ou ineficientes; um cartorialismo de difícil saída, e, ainda, sob as pressões sociais dos marginalizados dos benefícios do progresso econômico, a adoção de soluções paternalistas cada vez mais demandantes.

Como previsível conseqüência, essas características, embora produzissem algum resultado imediato, criando um simulacro de progresso, com o tempo, passaram a atuar como inibidoras do verdadeiro desenvolvimento econômico; a estatização da produção combinada com o privilégio cartorial levaram ao descrédito da eficiência, e o paternalismo de Estado, que cada vez menos tinha condições de atender a todos e em tudo, provocou o surgimento de parassistemas econômicos e sociais.

Pretendemos, ainda que sucintamente, examinar essas características e localizá-las na nova Carta, mas, antes, é necessário sublinhar que nenhuma delas poderia classificar-se como "progressista" — muito ao contrário: são, todas elas, teimosas e pertinazes manifestações de um *conservadorismo político-econômico* que deita suas raízes no mercantilismo.

2. *Sobrevivência do mercantilismo*

Não cabe aqui discorrer sobre o mercantilismo, mas não podemos deixar de conceituá-lo, para bem situar o leitor no tema deste subtítulo, como a doutrina político-econômica que parte da crença de que o bem-estar econômico só pode ser obtido através da regulamentação estatal de caráter nacionalista (v. verbete no *Dicionário de Ciências Sociais*, Rio, Ed. FGV, 1986, p. 746, de autoria de C. WILSON).

No Renascimento, o próprio Estado, seu produto político *par excellence*, surgia com a missão de impulsionar o progresso econômico, proporcionando às iniciativas empresariais as garantias e privilégios que jamais tiveram sob o feudalismo.

Aos empresários cabia, de sua parte, convencer os governantes de que de seu empreendimento adviriam novas riquezas; aos governantes, em contrapartida, conceder-lhes uma carta de autorização específica que lhes outorgava favores e exclusividade. Era, em tudo, um pacto; de certa forma, uma sociedade, pois os resultados eram fortemente tributados (v., a respeito, a característica exposição de D. C. COLEMAR sobre o instituto inglês do *Charter*, in *The Economy of England, 1450-1750*, Oxford University Press, 1977).

De tal forma foi decisiva essa *entente* entre empresários e governantes que as instituições feudais não a resistiram, firmando-se, as monarquias absolutas, sobre os escombros do feudalismo e de seus velhos privilégios improdutivos, ao ponto de um dos mais sobressalentes historiadores econômicos da escola alemã, G. T. VON SCHMOLLER, afirmar que o mercantilismo criou o Estado (v. *The Mercantile System*, 1884, Peter Smith, N. Y., 1931).

Embora a expressão “mercantilismo” tenha recebido divulgação somente a partir do século XVIII, com a crítica de ADAM SMITH, inegavelmente suas características doutrinárias acompanharam a evolução do Estado moderno, desde seu papel econômico nas repúblicas de Gênova e Veneza, passando pelas monarquias das grandes navegações, de Portugal e Espanha, pelo colbertismo francês, até a revolução industrial, iniciada na Inglaterra. São, assim, quatrocentos anos de história, do século XV ao XIX.

Não se trata, portanto, de um modismo passageiro e, muito menos, de uma doutrina cerebrada em gabinetes, mas de uma expressão histórica sancionada pelo êxito, daí sua força e permanência.

Mas, como qualquer instituição duradoura, o mercantilismo desenvolveu, como subprodutos, características que visam a garantir sua própria sobrevivência. Assim é que suas premissas básicas: incentivo à produção, tributação pesada, protecionismo e regulamentação estatal, *sofreram*, com o correr dos séculos, transformações qualitativas que garantiram a sobrevivência do modelo sob as mais diversas condições.

O incentivo à produção, por exemplo, até mesmo pelo uso do privilégio, consolidou-se no cartorialismo; a tributação pesada transformou-se em parceria estatal sem riscos, por vezes a troco de tolerância; o protecionismo acirrou o nacionalismo, desembocou no colonialismo e fomentou as guerras expansionistas; a intervenção regulatória produziu, sucessivamente, a monarquia absoluta, o Estado autocrático, o Estado empresário e o Estado socialista.

Todas essas características transmutantes, por várias formas acabaram sendo responsáveis pelos Mega-Estados que o século vinte viu surgir. Porém, mais que tudo, o mercantilismo legou a idéia de que o progresso é dádiva do Estado, pois seria impossível que os países o alcançassem com os esforços espontâneos de suas respectivas sociedades.

O ambiente político de enfrentamento do início do século vinte não mudou muito esse quadro. Com efeito, as grandes conflagrações armadas e os modismos ideológicos foram muito exigentes em termos de concentração de poder no Estado, de modo que o modelo mercantilista, *mutatis mutandis*, continuava a servir aos novos tipos de Estados: burocráticos, militaristas, autocráticos e socialistas; não raro reunindo todas ou quase todas essas características.

Esses foram, portanto, os últimos desdobramentos contemporâneos do estatismo mercantilista. Deixando de lado, por serem temas mais políticos

que econômicos, o militarismo e a autocracia, vejamos a burocracia e o socialismo, concepções político-econômicas que poderiam ser apresentadas como produtos típicos da primeira metade deste século. Ambos, respostas estatizantes, respostas de poder concentrado, às tendências democratizantes e pluralistas que pouco a pouco começariam a se impor nas últimas décadas do século e, possivelmente, marcarão a passagem do milênio.

Mas concentremo-nos na *burocracia*, que é o Estado sem utilidade, e no *socialismo*, que é o distributivismo sem riqueza. Ambos popularizaram-se nos países subdesenvolvidos pela promessa de sobrevivência com pouco esforço e pela mística simpática do paternalismo. Ambos, desdobramentos do velho mercantilismo, pela crença no insubstituível papel do Estado.

Concedamos, todavia; até certo ponto a instituição de uma burocracia pode efetivamente corresponder a uma necessidade administrativa, segundo a visão weberiana. É sua tendência à expansão incontrolável o seu maior perigo, capaz de alterar a morfologia do poder político e passar a sobreexistir e a valer por si mesma, como observaram autores que mais recentemente se debruçaram sobre o fenômeno, como FUEYO, MERTON e o conhecido PARKINSON. É quando a burocracia passa a ser mais política que administrativa.

O distributivismo também se apresenta com uma face positiva e, por isso, é sedutor; é uma necessária resposta a uma distorção gerada pela excessiva concentração de riquezas, reconhecidamente postuladora do equilíbrio de poderes, numa sociedade que pretenda ser justa e pluralista. É aquela tendência a tomá-lo como um fim e não como um meio, como um instrumento demagógico para galgar ao poder e não como um corretivo sócio-econômico que o torna problemático, passando a atuar como um desincentivo à criação de riquezas, um inibidor da livre empresa, um estimulador da presença do Estado-Empresário e um inimigo da competição. A esse ponto, o distributivismo passa a ser mais político que econômico.

Essas duas deformações, francamente radicalizantes, do mercantilismo, em sua última fase — a burocracia e o distributivismo — só podem medrar no Estado-Poderoso. Embora cada uma delas tenha motivações distintas; uma, atender à elite de poder, e a outra, à massa desprovida, ambas se valem de técnicas típicas de detenção do poder: a burocracia mantém-se pela pressão, e o distributivismo ascende pela demagogia.

Não obstante aparentemente conflitivas, burocracia e distributivismo, freqüentemente as vemos aliadas, produzindo uma coalizão altamente *conservadora*; muito mais do que possa parecer a seus devotados defensores. Ambos têm em comum a necessidade de manter e de reforçar o Mega-Estado, de subordinar toda a sociedade a esquemas e sistemas oficiais, com concentração de poder e de decisões.

Só o Estado grande é que lhes pode servir a contento; aos burocratas, porque lhes amplia as possibilidades de se manterem no poder; aos distributivistas, porque lhes garante as necessárias condições de poder para repartir coercitivamente as riquezas disponíveis.

Assim é que o Estado grande, tecno-burocrata ou socialista, ou sua combinação muito comum, são perfeitos exemplos de simbiose entre burocracia e distributivismo, agindo em sistema de poder, limitando-se reciprocamente e apoiando-se mutuamente. Uma conciliação pragmática do aparentemente inconciliável: o elitismo com a demagogia, a *nomenklatura* com o populismo.

Ocorre que os políticos dos países em desenvolvimento, geralmente tão vítimas do atraso quanto os seus governados, descobriram que essa combinação é muito segura, porque lhes permite obter o melhor da burocracia sem perder a aura populista que lhes garante a bandeira do distributivismo. Não importa se, com isso, não introduzem modificações corretivas... não importa se, com isso, praticam um conservadorismo empedernido... não importa se, com isso, aumentam a pobreza e a marginalidade. O que importa é manter um *status quo* que lhes permite conciliar o produtivismo burocrático privilegiado com o distributivismo socialista demagógico... e manterem-se no poder.

Mas o produtivismo burocrático privilegiado, que teria a seu cargo buscar a produção, acaba cedendo em favor de exigências, cada vez mais demandantes, do distributivismo socialista demagógico, de modo que, a médio e longo prazo, dessa coalizão resulta um modelo em que a produção, única fonte de riqueza, perde prioridade e, sobre o que é produzido e cada vez mais escasso, disputam os privilegiados do elitismo e do paternalismo, enquanto que o contingente dos marginalizados cada vez aumenta mais, conformando uma sociedade paralela sobre a qual discorreremos a seguir.

Isso explica por que nada costumava se alterar substancialmente nos países em desenvolvimento. O compromisso burocrático-distributivista acaba sendo a mais perversa forma de conservadorismo da História. A tendência é a manutenção do *status quo* das duas ordens de privilégios, mesmo quando um grupo alteia bandeiras de "renovação" política, ou um outro faz uma "revolução democrática", quando um partido sobe ao poder em nome das "reivindicações populares", ou até quando negociam uma "aliança nacional". O Estado continua grande e poderoso e a sociedade oprimida e inerme; não importa se estejam no poder os burocratas ou os distributivistas.

Mas, a médio e longo prazo, essa *entente*, expressa ou tácita, é instável. Cada vez um maior número fica à margem das vantagens; nem são elites nem são clientes do poder. Nesse tipo de esquema, em que a produção não aumenta e as reivindicações se empilham, nem todos podem ganhar. Na verdade, cada vez menos ganham e cada vez menos se divide.

Há empresários que ficam à margem dos privilégios do esquema oficial da burocracia; há trabalhadores que ficam à margem do esquema oficial do distributivismo. No fundo, começa-se a disputar privilégios e, por isso, é fácil criar-se uma "política pendular", muito semelhante à que

NEY PRADO descreveu para explicar a instabilidade dualista do Brasil Republicano.

Nada mais conservador, portanto, que essa política pendular. Ela apenas alterna reivindicações de privilégios. *Não os substitui por um modelo realmente produtivo, competitivo, baseado numa igualdade inicial de oportunidades mais muito exigente em termos de eficiência.*

Para gerar progresso é preciso ter competência — tanto a burocracia como o socialismo não a tem revelado nos países em que detém o poder. Ambos temem a competição porque desestabiliza e, por isso, se acomodam nos privilégios. E, apesar disso, burocratas e socialistas consideram-se progressistas ou, pelo menos, arrogam-se este epíteto.

Talvez a burocracia no poder possa levar à criação de riqueza. Mas o fará com grande sacrifício da mobilidade e da justiça social.

Também é possível que o socialismo no poder possa lograr um grau razoável de distribuição de riqueza. Mas o fará com grande sacrifício da produção e, assim, das gerações seguintes.

A simbiose não apresenta, sequer, as vantagens fugazes de um dos dois modelos. O sacrifício é total em busca de uma ilusão.

Em todos esses casos não há progresso econômico. E o leitor, por certo, identificará os exemplos, sem muito o que buscar.

E como ficam os marginalizados da economia e do poder, dos privilégios reservados aos eleitos da fortuna e do sistema? O que podem esperar do Estado e do seu direito?

Essas indagações retóricas ficam sem resposta enquanto Estado e direito só tiverem em vista e só derem proteção aos participantes do sistema oficial de empresa e de trabalho. E aqui entramos no desafio em ascensão, capaz de instabilizar o conservantismo burocrático-distributivista: o parassistema.

3. *Crescimento dos parassistemas*

Como nada pode sopitar as forças criativas do homem em busca de sua sobrevivência e de seu bem-estar, no gozo de sua própria e inalienável liberdade, com ou sem Estado, com ou sem o seu direito, a sociedade continua a produzir.

E como produzir riquezas é produzir a própria liberdade, a sociedade gera *parassistemas* em lugar do sistema oficial, que não quer ou não pode satisfazê-la em suas necessidades.

Esses parassistemas, na precisa denominação que lhes dá AGUSTÍN GORDILLO (v. *La Administración Paralela*, Ed. Civitas S.A., Madri, 1982), são organizações paralelas, informais, às vezes clandestinas e ilegais, que cumprem as funções sociais, econômicas, administrativas, jurídicas e políticas que as organizações formais e oficiais descumram.

A princípio manifestam-se os parassistemas econômicos: a economia invisível, paralela ou subterrânea, a criação da riqueza para sobreviver num sistema que discrimina entre privilegiados e marginalizados. O parassistema econômico se origina, em geral, no processo de circulação e distribuição, mas logo passa ao de transformação e ao de produção, fechando o ciclo econômico subterrâneo.

Vêm depois os parassistemas sociais: as respostas institucionais informais que passam a reger a vida das coletividades em seus múltiplos aspectos não-econômicos. Família, agremiação, lazer, atendimento à saúde, tudo se passa à margem do sistema oficial.

Em seguida organiza-se o parassistema jurídico-administrativo, dando respostas e articulando soluções para as múltiplas demandas de segmentos da sociedade que são ignorados ou apenas punidos pelo sistema jurídico-administrativo social. Comércio, moradia, serviços públicos e até segurança pública são replicados na maneira do possível mas sempre na medida do necessário. O parassistema não tem excedentes para sustentar uma burocracia marginal nem para se permitir distributivismo, pois se funda na solidariedade instintiva.

Finalmente o poder político é gerado no parassistema, passando a conviver articulado, em parte ou no todo, ou independentemente em relação ao sistema político oficial. As relações entre os dois sistemas, o formal e o informal, vão desde uma cômoda convivência, tolerada e até bem-vinda, a um aberto antagonismo, quando o sistema oficial se sente ameaçado.

Mas é preciso ter-se em mente que os parassistemas, quando eclodem, são imbatíveis. Para terminar com suas manifestações seria necessário exterminar os seus agentes ou eliminar as suas causas, duas soluções que o sistema oficial geralmente não pode utilizar. A única forma sensata de eliminar os parassistemas é absorvê-los, mas para isso é necessário vontade política, sacudir o conservantismo.

Nos países desenvolvidos o parassistema, em geral, é pequeno e tem pouca oportunidade de crescer, salvo se o próprio Estado o permitir, naquelas atividades em que seja mais vantajoso mantê-lo. Distintamente, nos países em desenvolvimento o parassistema parece endêmico e tanto mais forte quanto exclusivo for o sistema privilegial oficial, reforçando-se, cada vez mais, na medida em que seus agentes só possam sobreviver e prosperar na informalidade.

O empresário do parassistema, que não tem condições de operar no sistema oficial, na maior parte das vezes não poderia sequer iniciar um negócio, tais as exigências, trâmites burocráticos e custos para obter a coleção de autorizações e licenças que, em conjunto, se constituem num autêntico *charter* de privilégios. As vezes, faltam-lhe até os canais de acesso para obtê-los.

O trabalhador do parassistema também só encontra condições de sobreviver, mantendo-se e a seus dependentes, na informalidade. Não há emprego para ele no sistema de trabalho oficial, seja porque não teve acesso ao subsistema de formação de mão-de-obra, seja, a mais das vezes, porque muitos são os pretendentes para poucas vagas, numa economia em que a produção não encontra o único estímulo apropriado, que o Estado não pode dar, apenas garantir: a competição. De certa forma, o trabalhador que logra acesso ao sistema oficial passa a ser um privilegiado, pois tem o gozo de todas as garantias jurídicas do trabalho e benesses sociais, enquanto os do parassistema só têm... o trabalho.

O importante é reconhecer-se que, à sua maneira, os parassistemas dão uma resposta pragmática à inércia conservadora dos discursos da esquerda e da direita. Como bem observou HERNANDO DE SOTO, em notável trabalho de pesquisa social no Peru, elas "são, antes de tudo, mercantilistas e têm, portanto, mais características em comum do que elas mesmas supõem" (*Economia Subterrânea*, Rio, Ed. Globo, 1987, p. 320).

Na prática, nos países em desenvolvimento, a resposta a esses problemas só se dá com mudanças do sistema oficial, o que nenhum dirigente, de esquerda ou de direita, quando assumiu o poder, tem feito, acomodando-se nesse verdadeiro conservadorismo, que nada tem de ideológico mas de fisiológico. Os parassistemas, ao contrário, são a resposta espontânea da sociedade à inanidade do Estado burocrático e do Estado socialista, como formas de organização política.

Por sua indisfarçável presença nos países em desenvolvimento, os parassistemas demonstram que o debate deste fim de século não é entre ideologias, não é entre esquerdas e direitas, mas entre o velho e o novo, ineficiente e o eficiente.

O dilema desloca-se entre o manter as fórmulas estatizantes, por inércia, conservadorismo ou ignorância, ou colher, nesse potencial de criatividade que se patenteia e explode nos parassistemas, a força para mudar.

É preciso, antes de tudo, a consciência de que o Mega-Estado está em cheque; o parassistema forçará inevitavelmente a reconciliação entre o Estado e a sociedade e a superação do fosso, que continua a aumentar, entre a sociedade "oficial", a das estatísticas, e a sociedade "marginal", a das favelas, dos guetos, das listas negras e das prisões.

O caminho passa pelo reconhecimento dessa simples verdade; de que o Estado e o direito não podem atuar como empecilhos à produção econômica, mas, ao contrário, de que só podem atuar como seus garantidores e impulsionadores, pois essa é sua função e só assim tornaram-se ricas as nações desenvolvidas.

O Estado providencial pertence ao passado. Foi um produto histórico do crescimento da máquina estatal, como também o foram o Estado colonialista, o Estado militarista e o Estado socialista, todas essas formas, varie-

dades do totalitarismo e da deificação hegeliana do Estado, que dispensou o conceito de sociedade e subverteu o de liberdade.

O fracasso rotundo do Mega-Estado está patente em cada país subdesenvolvido, em cada país socialista, em cada desempregado, em cada marginal, em cada empresa informal que se abre, em cada trabalhador clandestino, em cada camponês que migrou para a cidade em busca de oportunidade, em cada birosca de favela, em cada sonegador que não pode pagar tributo, se não fecha seu negócio ou morre de fome, em cada favelado que não pode pagar aluguel de uma habitação decente, em cada menino de rua que nos vem vender alguma coisa e até em cada assaltante, que é a face desesperada da marginalidade.

Estado e direito, ao ignorarem o parassistema e suas necessidades, desprezam o presente, desinteressam-se pelo futuro, condenam a sociedade à estagnação e à miséria, negam sua própria justificação, que não pode ser outra que o bem-comum.

Nenhuma lei, nenhuma Constituição que não contiverem os mecanismos necessários para absorver os parassistemas poderão lastrear o desenvolvimento econômico e o verdadeiro progresso.

4. *Crise do estatismo*

A inadequação do modelo estatizante às atuais exigências do desenvolvimento não decorre apenas das características mercantilistas apontadas e da incapacidade decorrente, de dar respostas integrais e pragmáticas às necessidades das sociedades contemporâneas, cada vez mais complexas e heterogêneas, mas, também, das novíssimas circunstâncias internacionais da política e da economia.

Entre essas circunstâncias destacam-se o declínio do nacionalismo e a transnacionalização da economia, com o advento de novas escalas na tecnologia e na produção.

O nacionalismo não desapareceu, mas renovou-se. Perde seu ranço xenófobo e paroquial e transfigura-se num outro patamar ético em que a solidariedade é mais forte e o preconceito é menos expressivo.

Como fruto dessa evolução, a própria soberania e a cidadania ganham novos e mais amplos contornos. O cidadão europeu, por exemplo, não deixará de ser orgulhosamente francês, italiano ou holandês, mas se sentirá enriquecido com a cidadania européia. Algumas décadas atrás, isso seria inadmissível, quase um crime de lesa-pátria. Hoje, admitem-se fidelidades cumuladas sem conflito em todos os quadrantes do globo em que se conseguiu superar os aspectos preconceituais do nacionalismo, pois, como bem observou NEY PRADO, "o xenófobo, no fundo, é um medroso, que mascara seu temor no preconceito" (in *Os Notáveis Erros dos Notáveis*, Rio, Ed. Forense, 1987, p. 140).

A transnacionalização da cidadania se completa com outra realidade que vem ganhando vulto desde o final da Segunda Guerra Mundial: a

transnacionalização da economia. Já não se pode ignorar que vários sistemas econômicos operam em bases transnacionais, principalmente os de capitais, os de tecnologia e os de complementaridade industrial. Até as economias superdirigidas e superplanificadas dos países socialistas se estão adaptando à nova realidade econômica mundial. Os grandes capitais exigidos para os investimentos indispensáveis ao desenvolvimento, bem como as tecnologias necessárias, não são mais propriedades estatais, sujeitas às leis políticas, mas propriedades privadas movimentadas e postas em ação por organizações também privadas que não têm outro compromisso senão com a eficiência e o êxito. O pragmatismo econômico, lentamente, supera o discurso ideológico, levando-o a um paulatino descrédito, que se reflete nas estatísticas minguentes dos partidos ideologizados, ao declínio sobre o qual tão agudamente discorre DANIEL BELL (*The End of Ideology*, Glencoe, Illinois, Free Press, 1960), que vê esgotadas as possibilidades de reivindicar a verdade de seus conceitos sobre o mundo (*op. cit.*, p. 16). Isso é uma característica presente nas sociedades desenvolvidas.

Mas são as demandas da pesquisa tecnológica, tão exigentes em termos de qualidade, de custo e de organização, o fator que mais impulsionou a transnacionalização da economia. A escala internacional é imprescindível porque é a perspectiva de grandes negócios que determina as grandes inversões, tanto na engenharia dos produtos quanto na engenharia da produção. Essa escala, é óbvio, com exceção de algumas poucas nações de mercado interno de grande expressão em termos numéricos e de poder aquisitivo, só pode ser a internacional.

Nesse mundo internacionalizado, o Estado perde sua importância como ator econômico em favor das grandes organizações internacionais, mas, em compensação, vê aumentados o seu papel de orientador e incentivador da economia e a sua responsabilidade no campo social.

Aproximamo-nos de um modelo em que cada instituição deve buscar o máximo de eficiência em seu respectivo campo: o Estado, sobretudo, a eficiência política, enquanto a empresa, a eficiência econômica.

O envelhecimento do modelo estatizante, já prenunciável em Bretton Woods, acelerou-se à medida em que o mundo sentiu aliviado o afastamento do risco de novas conflagrações globais e o declínio das ideologias, com sua carga de intolerância e de radicalização.

O importante deixa de ser ganhar guerras, mas evitá-las; estabilizar a paz — uma *pax oeconomica*, em que as interdependências equilibrem as diferenças.

Finalmente, *last but not the least*, o modelo estatizante passou a ser questionado no essencial; na concepção hegeliana do Estado, na sempre pretendida assimilação do Estado à sociedade. A partir da Segunda Guerra Mundial, nas nações desenvolvidas começou-se a questionar os rumos da própria democracia e, em consequência, a exigir-se que ela evoluísse também, de representativa a participativa. Passava a ser cada vez mais impor-

tante que, ao lado da escolha dos representantes que devessem governar a nação, se escolhesse também o modo pelo qual se quer ser governado, na arguta lição de JEAN RIVERO ("A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui; démocratie et administration", in *Mélanges offerts à René Savatier*, Paris, Dalloz, 1965, p. 827).

Esse novo modelo, que está resultando, nos países mais desenvolvidos, no abandono do estatismo, já pode apontar algumas características próprias; o primado da sociedade, a democracia participativa e a retomada da eficiência pela competição e pela complementação internacional.

O *primado da sociedade*, como fenômeno antro-po-social, em relação ao Estado, fenômeno político-social, afirma o triunfo do conceito da sociedade livre, para criar e competir e, competindo, superar-se, em substituição ao Estado dirigista que nos legou o mercantilismo, protecionista e fechado, que só foi eficiente enquanto o nacionalismo dividia e subdividia a geografia política e econômica do globo.

A *democracia participativa*, como fenômeno juspolítico, determinando a escolha do *como* ser governado, decreta o fim do Estado cartorialista, gerador de desigualdades e de privilégios, vinculador da empresa à política, inclinado à baixa prioridade na eficiência econômica. O empresário atrelado à máquina governamental, protótipo do cartorialismo, é um parasita em extinção nos países mais desenvolvidos.

Finalmente, a *retomada da eficiência* através da competição está tornando obsoleto, nos países de vanguarda, o Estado paternalista, distribuidor de empregos, de favores e de benesses. A política serve para gerir a coisa pública e não para substituir-se à economia. Não cabe ao Estado dar, nem mesmo o essencial, mas propiciar, por todos os modos, que sejam produzidos e acessíveis a todos os frutos do progresso.

A igualdade, nesse contexto eficientista, deve estar, ao máximo, nos pontos de partida e não, em absoluto, nos pontos de chegada, para lembrar as palavras de LUIGI EINAUDI (apud *Intervista sul Liberalismo e l'Europa a cura di Vincenzo Ferrari*, Gius, Laterga & Figli SPA, Roma-Bari, 1979, 3., p. 43). Ainda é a eficácia que reclama, como vimos, a transnacionalização da cooperação econômica, para melhor aproveitar as novas escalas da pesquisa científico-tecnológica e dos mercados internacionais.

O país que falhar em compreender a tempo essa transformação e a incorporar a sua política e a seu direito, estará se retrasando, marginalizando-se na História, condenando seus nacionais a verem passar o milênio na pobreza, enquanto países, quiçá até menos dotados, vão se integrando na comunidade econômica desenvolvida, que a liberdade, a isenção e a competição estão expandindo por toda a terra.

5. Conservadorismo em nome do progresso

Sem dúvida, perdeu-se, na crônica defasagem cultural de que historicamente padecemos, a oportunidade de romper definitivamente as peias do

subdesenvolvimento e prepararmo-nos para assumir uma posição de vanguarda na economia mundial.

Continuamos, por preconceito, por desinformação em parte, mas, principalmente, por conveniência da burocratização privilegial e do distributivismo socialista, enclausurados no modelo estatizante e marginalizados do *mainstream* desse novo surto de desenvolvimento global, beneficiado extraordinariamente pela distensão proporcionada pelos acordos Reagan-Gorbachov.

O interesse político na manutenção do *status quo* não abre mão da semântica perversa que inverte conservadorismo e progressismo. Nada mais conservador que manter o estatismo petrificante, que privilegia alguns e condena outros à marginalidade, indistintamente empresários e trabalhadores.

Essa semântica parece ter surtido um excepcional resultado na elaboração da Carta de 1988; para não passar por retrógrados, muitos políticos fizeram questão de adotar teses chamadas “progressistas” sem perceber que, com isso, revitalizavam e mantinham as surradas e ineficientes instituições do conservadorismo burocrático-socialista.

Assim, a pretexto de progressismo, a nova Constituição acabou confirmando quase todas as antigas características do modelo autoritário no campo econômico.

Lamentavelmente, a abertura política, tão auspiciosamente iniciada, não se completou com a abertura econômica; o que seria uma tarefa *realmente* progressista acabou ficando sem suficientes patrocinadores.

A elaboração constitucional, que o Brasil encetou em circunstâncias transicionais, mas sem antes curar a crônica miopia política que nos aflige, não poderia deixar de ressentir-se tanto de suas características negativas quanto desse cruel paradoxo: a nível racional, identificou-se um anseio de liberdade, mas a nível emocional, continuou-se a se esperar do Estado a solução de problemas que só a sociedade pode dar eficientemente, *se estimulada pela liberdade*. E não há, estejamos certos, nenhum elenco de liberdades e de garantias individuais que resistir possa ao novo *Leviathan* verde e amarelo que a Carta de 1988 está nutrindo — não no seu Título II — Dos Direitos e Garantias Fundamentais — mas nos que o sucedem, organizando um Estado grande, caro, pesado e interventivo.

As contradições repetem-se à medida que perlustra-se o Texto promulgado: as setenta e sete gloriosas declarações de liberdades e de garantias acabam sendo paulatinamente desbastadas e engolidas pela máquina interventiva, monopolista, cartorialista e paternalista, imaginada para o novo Estado brasileiro.

O indivíduo, exaltado por aquelas prolixas declarações de direitos e garantias, parece ter recebido tudo e mais alguma coisa. Mas, aos poucos, a Carta decepciona e se contradiz, à medida que o papel do Estado vai sendo definido na mais extensa carta constitucional de nossa história. O

indivíduo tem tudo enquanto pessoa idealizada; no momento em que dele se espera o trabalho, a iniciativa, o progresso enfim, dele se desconfia, começa a ser penalizado, tributado e limitado: só o Estado é ético, como já observara NEY PRADO ao comentar o texto inspirador, preparado pela Comissão Afonso Arinos (v. *Os Notáveis Erros dos Notáveis*, Rio, Ed. Forense, 1987, *passim*).

Mas o indivíduo abstrato não existe: o que conforma a sociedade são operários, empresários, professores, militares, contribuintes, agricultores, profissionais liberais etc. . . — mas, a alguns, o Estado cerca e cerceia, como se fossem apenas tolerados, e, a outros, os engana com falsas concessões, como se o progresso fosse produto da lei e “dádiva do papel”, como expusemos em artigo com este nome publicado na Carta APEC (n.º 797, de 30-6-88, pp. 18 e 19).

Como consequência, ao tornar o progresso algo que o Estado deve “proporcionar”, desestimula-se o *real* progresso, que a sociedade deve criar.

Aí vão, como meros exemplos do que apontamos como *irrealismo* antiprogressista, o *estímulo à ociosidade* pela redução a seis horas da jornada máxima para turnos ininterruptos (art. 7.º, XIV), pelo adicional de um terço no pagamento das férias (art. 7.º, XVII), pela esdrúxula licença paternidade (art. 7.º, XIX), pelo aviso prévio proporcional ao tempo de serviço (art. 7.º, XXI), e o *desestímulo* à competição e ao aprimoramento pessoal, pela proibição demagógica de distinção entre trabalhadores braçais e intelectuais (art. 7.º, XXXII), por uma exagerada estabilidade no emprego (art. 7.º, I) e pelo *grevismo* incentivado (art. 9.º).

O *estatismo cartorial* está presente em vários dispositivos, como no que define a empresa brasileira de capital nacional (art. 171, II), no que proíbe os contratos de risco (art. 177, § 1.º), no que cria o monopólio para a distribuição de gás (art. 177, IV) e como no que reinstitui o regime regaliano para o subsolo, abandonado desde o Império por sua reconhecida imprestabilidade para estimular a mineração (art. 20, IX).

Mas também está presente o *estatismo inconseqüente*, como no tabelamento dos juros reais em 12% (doze por cento) ao ano (art. 192, § 3.º), tornando impossível o crédito sadio e exacerbando a economia subterrânea, e no usucapião urbano (art. 183), que estimula o esbulho e constitucionaliza as favelas, condenando, demagógica, indireta e inconfessadamente, milhares de brasileiros e suas descendências às habitações precárias, perigosas e subumanas, sob o irônico pretexto de “protegê-los”.

O *estatismo burocrata-paternalista* declarado fica patenteado no elenco de serviços que o Estado Federal deverá explorar “diretamente ou mediante concessão a empresas sob *controle acionário estatal*”: serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações (art. 21, XI), mas, como se a experiência desorganizadora do Plano Cruzado houvesse sido esquecida, dá-se competência privativa à União para “organizar o abastecimento alimentar” (art. 23, VIII)

e para funcionar como “agente normativo e regulador da atividade econômica”, uma deliberadamente equívoca expressão que realmente nada acrescenta, se interpretada no contexto constitucional, mas que pode dar margem a infundáveis discussões, explorações demagógicas e vacilações, enquanto, ao prosperarem, o Poder Público cada vez mais invade e inibe, com sua tecnoburocracia ineficiente, os setores de decisão do mercado (art. 174, *caput*).

O *estatismo tecnocrata-xenóforo*, entre outras presenças, estará pronto para tolher o progresso do País na nacionalização da pesquisa, lavra e aproveitamento dos recursos minerais (art. 176, § 1.º); com o já referido fim dos contratos de risco (nos casos em que o estrangeiro assumia os riscos, porque, no exterior, nós podemos assumi-los . . .) (art. 177, § 1.º); na inexplicável oposição de o capital estrangeiro vir a desenvolver, entre nós, o combalido setor da saúde (“a doença é nossa”) (art. 199, § 3.º); e, para encerrar essa tragicômica lista exemplificatória, naquela tão vaga como preconceituosa afirmação de que “o mercado interno integra o patrimônio nacional”, em que se confunde, propositadamente, causa com efeito: patrimônio é o *resultado* da produção econômica mas, por si só, não é sua *causa* (art. 219, *caput*); sem que se lhe agregue trabalho, tecnologia e a capacidade de oferecer ao mercado o melhor produto ou serviço pelo menor preço, não há patrimônio, mas um *ônus* a ser suportado pelos que produzem. A China e a Índia têm esse “patrimônio”, maior que o nosso e muitas vezes maior do que o da Suíça, mas este pequeno País é que apresenta o maior produto *per capita* do mundo: será que é preciso dizer mais?

Sem multiplicar os exemplos colhidos da generosa catadupa desses sucessivos atentados ao progresso, que L. G. NASCIMENTO SILVA denominou, apropriadamente, de “espartilho à sociedade” e MIGUEL REALE, de “totalitarismo normativo”, nem os seus defensores, pelo menos, poderão negar que a Assembléia Nacional Constituinte foi, nesses e em muitos outros temas, muito além da matéria constitucional e acabou furtando, aos futuros Congressos, o espaço legislativo indispensável para a tarefa de *permanente adequação da vida nacional às cambiantes exigências do progresso*.

Estamos ameaçados de ser permanentemente espartilhados num modelo que já nasce ultrapassado e congelado; curiosamente, tudo em nome de um “progressismo”, que de progresso só tem o étimo, pois se alguma preocupação de progresso se pode conceder a esse “progressismo”, ficou apenas no *distributivismo social*, como se este fosse possível e, se possível, sustentável, sem o desenvolvimento econômico e tecnológico que o lastreie e, sobretudo, sem o estímulo que nasce e prospera na livre competição.

Dispam-se os *soi-dissant* “progressistas”, os conservadores mercantilistas, das surradas vestes dos preconceitos, que nem mais para os palanques lhes vão servir, e repensem na máxima cunhada por DENG XIAO PING: “não importa se o gato é branco ou preto; o importante é que coma o rato”.

Só a liberdade gera o verdadeiro progresso e o Estado não nos dá qualquer dos dois. Que o progresso é fruto da liberdade e não aquela dádiva do papel, é tudo o que devemos ter em mente para emendar... e recomeçar, pois o estatismo já deu o que podia dar. Agora, é com a sociedade.

6. Conclusão

Não é preciso mais que olhar em torno para dar-nos conta de que estamos atrasados, mergulhados no mais improficuo conservadorismo, mascarado ironicamente de progressismo para efeitos propagandísticos.

Estariam estadistas do porte de FELIPE GONZALES, CAVACO E SILVA, MARGARETH THATCHER, BETTINO CRAXI, DENG XIAO PING e MIKAIL GORBACHOV, equivocados ao reduzir o tamanho, o peso e a ingerência do Estado na economia, independentemente das ideologias ou doutrinas políticas que professam e das características tão distintas de seus respectivos países? Não teriam eles se apercebido que o progresso não é dádiva do Estado, mas se alcança na conciliação permanente entre o idealismo e o pragmatismo, um exercício que a sociedade vem realizando espontaneamente desde as cavernas? Não teriam coincidido na convicção de que não são os esquemas cerebrinos e as crenças pré-fabricadas que trazem o progresso, mas a livre competição?

A Constituinte não pôde ou não quis olhar em torno, nem olhar para o futuro. Ateve-se ao passado, considerou-o satisfatório e manteve, com ligeiras alterações cosméticas, o autoritarismo canônico das Cartas de 1967 e 1969. Foi politicamente mais fácil conciliar-se a burocracia com o distributivismo que a economia com a racionalidade.

Somam quarenta os institutos de intervenção previstos na Constituição de 1988; vinte e oito de intervenção regulatória; um, genérico, de intervenção concorrencial; cinco, de intervenção sancionatória; e seis, de intervenção monopolista. Todos mantêm, com ligeiras modificações, os empecilhos ao progresso que a redemocratização deveria ter varrido com o autoritarismo que permitiu que se acumulassem.

Podemos alinhar, à guisa de conclusões, quatro pontos característicos do modelo econômico *conservador* na Carta de 1988: o primeiro, a manutenção do estatismo, uma *solução política exaurida*, pois nem os capitais públicos são mais abundantes — ao contrário, acumulam-se os *deficits* públicos em grande número de países — nem o Estado comprovou ser um gestor eficiente — ao contrário, privatiza-se a economia de norte a sul, de leste a oeste, como solução para tornar o Estado menos pesado para a sociedade.

O segundo ponto é o desinteresse pela eficiência econômica, sacrificada pelo discurso ideológico, a que já nos referimos.

O terceiro, a sinalização de uma inibição xenófoba à internacionalização da economia brasileira, fazendo-nos perder oportunidade que são canalizadas para nossos competidores, hoje, na Ásia, amanhã, na África e na América Latina.

A quarta, um desprezo prático pela liberdade, em que pese a sua abundante afirmação teórica no Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais. Não obstante, só a liberdade é o legítimo fundamento do progresso, não apenas como uma regra positivada, mas como uma experiência diuturnamente vivida em todos os campos da atividade humana. Onde ela não existir o verdadeiro progresso não medrará, no seu mais puro, vernacular e universal sentido; o único que assegura o primado do homem sobre todas as suas criações.

Há, felizmente, saídas corretivas para que o desenvolvimento econômico seja retomado; a primeira estará na utilização das potencialidades da legislação infraconstitucional, pois, felizmente, a Carta de 1988, sem ela, fica incompleta em sua eficácia. A segunda, pelo emprego das *emendas* e da *revisão* constitucionais, ambas previstas como procedimentos hábeis para aquele efeito. Também felizmente, a Constituição redemocratizante de 1988 foi promulgada em caráter confessadamente provisório, pois, à semelhança da Carta portuguesa de 1982 (art. 286), na qual tanto se inspirou, previu-se sua *revisão* obrigatória e ilimitada após os primeiros cinco anos de vigência (art. 3.º). A terceira, pela aplicação prudente dos dispositivos que possam dar azo a interpretações radicalizantes e desagregadoras, pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário, casuisticamente.

Aquela previsão revisionista, humilde e apologética, como se fora um pedido antecipado de desculpas pelos acrescidos transtornos que, de certa forma, os constituintes já previam para a economia nacional, e pela consciência que tiveram do atraso a que condenariam uma geração de brasileiros, com suas questionáveis "conquistas", impondo um sacrifício real em aras de um progresso retórico, é o próprio resumo das perplexidades da nova Carta. Mas, paradoxalmente, é sua mais promissora esperança.

Por enquanto, e finalmente, há a alternativa prudente da interpretação construtiva e inteligente, a partir dos sadios princípios que a Carta adota, capaz de desbastar arestas, suavizar radicalismos e servir à causa do desenvolvimento que, no momento, confunde-se com a causa da estabilidade política.

Seja por via de interpretação, de integração infraconstitucional, de emenda ou de revisão, não importa, retomaremos a via do desenvolvimento. Isto é certo. Só temos que esperar.

É verdade que esperamos pagando um alto preço, pois a cada dia milhares de brasileiros estarão sofrendo ou morrendo enquanto não sobrevierem as mudanças necessárias. Mas este também é o preço da democracia e este também é o preço da liberdade. São investimentos na esperança.