

A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONÔMICA

Heraldo Felipe de Faria¹

SUMÁRIO: Introdução; 1 Os motivos da intervenção do Estado na ordem econômica; 1.1 O Estado Liberal; 1.2 O Estado Social; 1.2.1 A Constituição Econômica; 1.2.2 O Intervencionismo; 2 Da Crise do Estado de Bem-Estar social às reformas estruturais; 2.1 A Crise do Estado de Bem-Estar Social; 2.2 O Neoliberalismo e o a Globalização; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

No final do século XX, muitas certezas acerca do Estado soçobraram, perturbando a capacidade de reflexão no âmbito das ciências sociais, com especial destaque à Política, à Economia e ao Direito. Se desde a Era Moderna, o Estado tem sido um protagonista da vida cotidiana, principalmente através da construção do espaço público e, até mesmo nas representações do espaço privado, o que pensar agora, quando se difunde a necessidade da diminuição de seu tamanho e a possibilidade de oferecer-lhe uma nova feição, uma outra institucionalidade?

De uma atitude meramente neutra no período liberal, o Estado passou a ter destaque, a partir da segunda metade do século XX, na formulação de políticas intervencionistas no período conhecido como de “bem-estar social”, que trouxe avanços sociais e econômicos, gerando riqueza e distribuição de renda entre as diferentes populações. Ocorre, todavia, que este modelo de Estado, por uma série de fatores, acabou entrando em crise, e não conseguiu responder às diversas demandas às quais a sua ação estava voltada.

Essa crise acabou ganhando dimensões de uma crise de legitimidade (no campo da Política), fiscal (no campo da Economia) e legal (no campo do Direito) que oportunizaram uma série de propostas e políticas reformistas. Esse diagnóstico espelha a realidade de muitos Estados, mas se aplica, em toda a sua complexidade e extensão ao caso brasileiro.

¹ Advogado; Jornalista; Professor de Graduação e Pós Graduação nas Faculdades Dom Bosco de Cornélio Próprio e Facnopar de Apucarana; Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo CESUSC – Centro de Estudos Sociais de Santa Catarina; Mestre em Direito pela UNIMAR – Universidade de Marília – SP - Brasil. E-mail: proffelipe01@hotmail.com

Este estudo, portanto, parte do pressuposto da crise do Estado intervencionista que deságua, inelutavelmente, numa série de propostas e concretizações reformistas. Tais propostas ganharam eco com a retomada das idéias liberais e a dinâmica do mundo globalizado, onde o objetivo é reduzir o tamanho do Estado e desenvolver mercado, enquanto instituição, como única opção viável, como forma de se alcançar os padrões de uma economia ágil, eficiente e rentável em favor da sociedade, gerando desenvolvimento e distribuição de riquezas.

Como decorrência de todos esses efeitos, que podem ser extraídos da atual cena internacional na atividade econômica, é que se verificam tantas receitas de reforma do Estado, objetivando moldar-lhe às novas realidades e demandas mundiais. Deve-se frisar, porém, que as tais reformas trazem consigo mecanismos que emprestam um tom de gravidade diante da crise do Estado e, ao mesmo tempo, servem como instrumento de legitimação do discurso em favor das mudanças comprometidas com as políticas neoliberais.

As reformas do Estado contemporâneo surgiram, pois, como propostas para delimitar o seu campo de ação política e econômica, e também para propor formas de reordenamento das suas funções clássicas.

No cenário brasileiro as reformas lançaram mão de processos de desestatização, onde a privatização tem representado a principal característica de abertura do Estado, seja através da venda de ativos patrimoniais para a iniciativa privada ou, ainda, pela delegação da execução a particulares, de muitas funções, tradicionalmente exercidas pelo Estado; principalmente na área dos serviços públicos.

1 OS MOTIVOS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA

O Estado, como um ente dinâmico, apresentou desde sua estruturação original, até recentemente, diversas formas sociais, políticas, culturais e econômicas capazes de atestar a sua vigorosa fonte de estudos e indagações. Não bastasse isso, tem propiciado um multifacetado campo de análises que permite a composição de inúmeras variáveis.

Uma dessas variáveis é sobre o modo pelo qual o Estado atua no campo social e econômico; isto é, como se dá o relacionamento entre a chamada

ordem econômica² e a ordem jurídica para produzirem normas capazes de intervir no sistema econômico? Esse relacionamento afigura-se maior ou menor na medida em que o Estado opte por determinado modelo ideológico-político e disponha de instrumentos para implementar dada política econômica.

Nos últimos dois séculos, o Estado passou por diversas concepções econômicas que, contrapostas ou complementares entre si, chegaram aos dias de hoje como uma síntese que conduz a um caminho intermediário entre o regime da economia liberal e a economia planificada ou mista.

Importante analisar o Estado sob a perspectiva histórica, verificando como os fenômenos econômico e jurídico interferiram na dinâmica das relações de produção e o papel que representaram na vida social. Isso é indispensável para que o Estado esteja voltado a cumprir novos desafios e funções de acordo com as doutrinas político-econômicas escolhidas e o modo jurídico de produzi-las e implementá-las.³

1.1 O Estado Liberal

Após a derrocada do Absolutismo monárquico, houve o surgimento do Estado de Direito, que é a submissão do poder a um regime legal e a afirmação dos direitos individuais dos cidadãos.

Estando vinculado ao ideário que o forjou, o Estado de Direito nasce comprometido com o liberalismo. Assim, no século XVIII, estes ideais, construídos a partir de uma visão individualista, fizeram com que o Estado tivesse limitada sua atuação na esfera econômica.⁴ Inspirado pela obra de Adam Smith,⁵ o Estado foi relegado a uma função meramente gendarme ou de Estado-polícia. Foi substituído pelo mercado que passou a ser a mola-mestra do desenvolvimento econômico. Nesse instante o capitalismo começou a apresentar sua face mais agressiva, inclusive buscando novos mercados externos (como exemplo a política de livre

² SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito econômico**. 3. ed. São Paulo: LTr, 1994, p. 140.

³ VILLARREAL, René. Economia mista e jurisdição do Estado: para uma teoria da intervenção do Estado na economia. **Revista de Economia Política**, vol. 4, n. 4, out/dez, 1984, p. 63.

⁴ Ibid. p. 65.

⁵ Ibid. p. 64.

comércio baseada no padrão-ouro).⁶ No campo político, o pensamento de John Stuart Mill⁷ sedimentou, ao longo do século XIX, as bases do liberalismo.

Neste período a ausência do Estado das relações econômicas, pode ser considerada, do ponto de vista jurídico, como uma ação negativa ou absenteísta. Há um mínimo nas regras jurídicas. Estas servem, simplesmente, para coordenar o sistema de proteção à propriedade privada, como decorrência do direito político e não econômico. Trata-se de uma ordem geral e abstrata para garantir o funcionamento regular do mercado, fundado nos princípios formais de liberdade e igualdade.

O Estado, por ser aparentemente neutro, não pensava em promover o bem-estar geral da coletividade. Apenas operava o sistema jurídico, através de instrumentos formais para promover e preservar tudo aquilo que dissesse respeito à liberdade individual. Na sua lógica, o benefício da coletividade era fruto da iniciativa de cada indivíduo. Regras capazes de preordenar a defesa da ordem geral para que os conflitos interindividuais ou até mesmo coletivos não tolhessem as potencialidades de cada indivíduo no exercício pleno das suas liberdades. Esta ordem geral estava embasada num arranjo contratual da sociedade civil tendo por guardião o Estado liberal.

O Estado liberal era vazio de conteúdo social que pudesse atender às demandas dos trabalhadores e do povo em geral. Atrás do formalismo de suas regras jurídicas, não conseguiu promover o bem-estar social e, como consequência inevitável, entrou em crise pelas próprias contradições do sistema econômico que produziu. Abriu um corte profundo na sociedade, deixando à mostra as divergências entre os interesses de classes.

Assim, as expectativas de mudança iniciadas com a Revolução Francesa, de que um conteúdo social fosse atribuído ao Estado de Direito, foram deixadas como tarefa a ser cumprida durante o “breve século XX”⁸, que acarretou substanciais e profundas transformações na História contemporânea.

1.2 O Estado Social

⁶ Idem.

⁷ DALARI, Dalmo. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 234.

⁸ HOBBSBAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991**. Trad. Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

O caráter individualista exacerbado e a ausência consentida do Estado nas relações econômicas levaram ao esgotamento das propostas liberais.⁹ A crise do liberalismo foi reforçada com novas idéias¹⁰, voltadas para uma visão mais social do Estado, que procuravam garantir o direito das coletividades, preparando o campo político, econômico e jurídico para o surgimento do chamado Estado social.¹¹

O final do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX foram marcadas pela abundante produção legislativa que atribuiu ao Estado as competências de intervenção na economia. Com o desenvolvimento das Constituições nacionais reconhecendo estas competências, ficou claro que o Estado Social estava a caminho de sua consolidação.¹²

Nota-se que o Estado intervencionista passou a agregar um conteúdo substancial àquilo que o Estado liberal tratara tão-somente do ponto de vista formal, a partir de sua compreensão do livre mercado. O Estado passou a direcionar, através das normas jurídicas, um conjunto de princípios sócio-econômicos que nortearam as políticas públicas de cunho social e protetivo, alcançando a todos indivíduos. Foi um passo decisivo na afirmação da cidadania que o mercado não poderia atender sem ferir a lógica interna que preside o sistema capitalista.

As atribuições econômicas do Estado foram alargadas, passando a desempenhar um papel mais efetivo conforme os interesses do Poder Público. Da mera abstenção, o Estado passou a ser promotor e fomentador de políticas econômicas e sociais. Nesse sentido, o Estado de bem-estar social apresentava as seguintes características:

É a partir do Estado social que se visualizou nítida a interrelação entre os fenômenos políticos e econômicos, mediados pelo fenômeno jurídico com renovada atuação. O Estado passou a ter uma finalidade própria, distinta daquela de seus indivíduos, onde coube-lhe as realizações e prestações positivas reclamadas pela sociedade, além de formas regulatórias do mercado. Na verdade, o alargamento das incumbências do Estado veio para corrigir os rumos do liberalismo e efetivar as mudanças sociais, constituindo-se num "Estado Social que se realiza mediante os procedimentos, a forma e

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972, p. 28.

¹⁰ VILLARREAL, op. cit., p. 66.

¹¹ DALARI, op. cit, p. 231.

¹² COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável Direito econômico. **Revista dos Tribunais**, ano 54, vol. 353, mar., 1995, passim.

os limites inerentes ao Estado de Direito, na medida em que, por outro lado, se trata de um Estado de Direito voltado à consecução da justiça social”.¹³

Houve uma superação da dicotomia Estado – Economia que vigorara no período liberal. O Estado passou a ser visto como agente regulador e fomentador em potencial, encarregado das principais políticas econômicas interventivas em favor do crescimento e desenvolvimento econômico que terá seu auge nas décadas de 50 e 60.¹⁴

As intenções políticas (através de um substrato ideológico)¹⁵ são a fonte para se atingir determinado fim econômico, passando por uma estruturação e programação do discurso jurídico-formal que refletirá no modo de atuação das normas jurídicas e a forma pela qual atingirão os seus destinatários. Não há um compromisso, ao contrário do que ocorria no Estado liberal, de simples observância dos procedimentos formais. Avançou-se no sentido de emprestar um conteúdo social ao Direito, principalmente quando há a incidência dos fenômenos econômicos.

Há como se identificar nas funções do Estado Social um “programa de realizações” a fundamentação que servirá para embasar a idéia e concretização da chamada Constituição econômica que foi o marco legal do processo de intervenção do Estado.

1.2.1 A Constituição Econômica

O movimento liberal do século XVIII, que impulsionou o constitucionalismo moderno, apresentou nos primeiros textos constitucionais, normas jurídicas que tinham como função precípua estabelecer limites ao poder político e proclamar os direitos individuais.¹⁶

Este modelo jurídico-político, surgido a partir dos textos do constitucionalismo clássico, não se voltou para a formalização de regras destinadas a disciplinar as atividades econômicas propriamente ditas. As repercussões econômicas na vida do Estado, só reflexamente eram consideradas e, assim

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. O Estado social e o surgimento dos direitos fundamentais da segunda geração. **Revista da Ajuris**. Porto Alegre: Ajuris, Ano XXVI, n. 80, dez., 2000, p. 132.

¹⁴ SALMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**: princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Mulherios, 2001, p.41-46.

¹⁵ DANTAS, Ivo. O econômico e o constitucional. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, vol. 200, abr./jun., 1995, pp. 55-69.

¹⁶ SALMÃO FILHO, op. cit.

mesmo, quando se dirigiam à garantia dos direitos solenemente proclamados mercedores de uma tutela estatal, como o caso da propriedade privada.

Com a crise do Estado liberal é que as Constituições passaram a dispor de um conteúdo cada vez mais econômico,¹⁷ alargando, materialmente, o espectro constitucional. Este processo ocorreu ao longo dos séculos XIX e XX culminando com o aparecimento do Estado social que propôs uma forma interventiva do Estado em diversos campos para garantir condições de acesso dos indivíduos aos benefícios sociais e econômicos.

Muito do intervencionismo estatal tem a ver com a conceituação técnico-jurídica apresentada pela Constituição econômica, já que ela foi o instrumento hábil a concretizar o direcionamento da atuação do Estado para a promoção social.

Pode-se definir uma Constituição econômica como sendo “o conjunto das normas constitucionais que têm por objeto a dimensão econômica da sociedade política”.¹⁸

As regras constitucionais não tendo um caráter meramente formal, ou neutro, isento de qualquer conteúdo valorativo, estarão articuladas para traduzir na prática uma adequação do discurso inserido no texto constitucional à dada realidade política, social e econômica. Significa dizer que o texto constitucional, através de suas normas programáticas¹⁹ prevê uma inserção no campo social (social concreto²⁰ amparada pelas regras do Estado de Direito. É, na verdade, uma abertura para cumprir uma tarefa futura: atingir padrões mínimos de um Estado social fundado na democracia econômica e social. Para isso requer-se uma atuação determinada do Estado através de seus poderes e órgãos objetivando medidas concretas em favor dos cidadãos.

As primeiras Constituições modernas a conterem normas de natureza econômica foram a Constituição mexicana de 05 de fevereiro de 1917 e a

¹⁷ A ordem constitucional da economia passa a servir não só para garantir o livre funcionamento do mercado (o princípio da auto-regulação, típico das constituições liberais) mas também para enunciar formas de hetero-regulação necessárias ao seu equilíbrio. Consagra, ainda, outros direitos (p. ex.: dos trabalhadores, dos consumidores, ao meio ambiente) e impõe obrigações a Estado relativas à sua efetivação. SANTOS, Antonio Carlos Santos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Leitão. **Direito Econômico**. Coimbra: Almedina, 1995, p. 37 apud DANTAS, op. cit.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **A aplicabilidade das normas constitucionais programáticas**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1998, passim.

¹⁹ Ibid.

²⁰ CANOTILHO, apud SILVA, op. cit., p. 164.

Constituição alemã de Weimar, de 11 de agosto de 1919.²¹ No Brasil, com a Constituição de 16 de julho de 1934²² através do Título IV – Da Ordem Econômica e Social, houve a incorporação de normas constitucionais de caráter econômico²³. As Constituições brasileiras anteriores a este período não poderiam ter inovado neste sentido já que tanto a Constituição Imperial de 1824 quanto a primeira Constituição Republicana de 1891 tinham um molde liberal clássico.

A partir daquela Constituição, o sistema constitucional brasileiro passou a adotar, com pequenas variações, dentre suas cláusulas, aspectos relativos à ordem econômica e social, ainda que, algumas delas, tenham buscado repetir e consolidar princípios inaugurados pelas suas predecessoras.²⁴ Importa registrar que pela tradição histórico-cultural do Brasil, as elites sempre estiveram voltadas para um espírito liberal que foi suavizado com regras econômico-jurídicas que propugnavam o alcance da justiça social, através da intervenção e presença do Estado, como forme de minimizar os conflitos e manter as tensões num nível regulado.

A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, em uma linha de continuidade na história do nosso constitucionalismo, manteve algumas vezes já constantes de textos anteriores com algumas inovações. No Preâmbulo²⁵ desta Constituição é possível divisar uma ideologia voltada para a busca de um Estado social com a preocupação de resguardar as garantias advindas do Estado liberal. Tal perspectiva, por um lado, terá reflexos na ordem econômica, quando se dirige a concretizar aspirações idealistas para assegurar o exercício “dos direitos sociais”, “a liberdade”, “o bem-estar”, “o desenvolvimento”, “a igualdade”, “a justiça” e a “harmonia social”, por outro lado, no entanto, quase sempre tem gerado conflitos e choques entre os grupos que antagonizam interesses na vida política, social e econômica.

²¹ DANTAS, op. cit., pp. 55-69.

²² No seu art. 115 estabelecia a regra geral na qual se baseava esta intervenção: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica”. DANTAS, op. cit.

²³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. A experiência brasileira de Constituição Econômica. **Revista Forense**, vol. 305, p.121.

²⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. Poder constituinte e ordem jurídico-econômica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, a. 23, n. 89, jan./mar., 1986, p. 37.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

A Constituição de 1988, tratou pois, de harmonizar diversos princípios e normas que estão sendo consolidadas através da mediação interpretativa que se acha no próprio texto constitucional. A Constituição econômica passa, dessa maneira, a ser uma obra inacabada que depende do processo de construção hermenêutica que se concretizará na atividade permanente dos legisladores infraconstitucionais²⁶, dos administradores públicos e, principalmente dos tribunais. Há, no entanto, que se advertir de que não pode ser postergada sua atuação por demasiado tempo, eis que o cotidiano colhe os fatos da vida, do dia-a-dia que requerem a presença firme e constante do Estado.

Com as mudanças operadas no processo político-econômico-social-jurídico, por conta do fenômeno da globalização e do neoliberalismo a estrutura da Constituição econômica vem recebendo uma carga muito forte de alterações, eufemisticamente denominadas de flexibilizações da ordem constitucional.²⁷ Isso corresponde a uma mudança no núcleo fundamental da ordem econômica para permitir que a intervenção do Estado seja minimizada.

1.2.2 O Intervencionismo

A intervenção do Estado no domínio econômico é um fenômeno ocorrente em diversos sistemas jurídicos, que denota um curso cíclico na sua trajetória.²⁸ A intervenção é “um fenômeno historicamente permanente” variando “qualitativa ou quantitativamente” conforme o modelo jurídico-político, adotado em cada Estado. Caberá, pois, ao Estado manejar os instrumentos necessários à conformação de determinada ordem econômica que possa corresponder às expectativas da sociedade, principalmente quanto aos seus anseios de progresso.²⁹

Assim, pode-se definir o intervencionismo como a forma positiva de atuação do Estado na atividade econômica, direta ou indiretamente, através de um conjunto de decisões jurídico-políticas capazes de programar planos e ações,

²⁶ HECK, Luís Afonso. **O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais**. Contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã. Porto Alegre: SAFe, 1995, pp. 207-208.

²⁷ CARRION, Eduardo. Neoliberalismo e reforma constitucional. In: ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima de; RAMOS, Alexandre. (org.). **Globalização, neoliberalismo e o mundo do trabalho**. Curitiba: IBEJ, 1998, p. 289-290.

²⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O ciclo paternal do intervencionismo do Estado. **Revista de Economia Política**, vol. 9, n. 3, jul., 1989, p. 26.

²⁹ Ibid.

objetivando garantir o desenvolvimento e o bem-estar social. A intervenção, portanto, pode ser utilizada como um importante mecanismo para a distribuição de riquezas da vida nacional e o conseqüente desenvolvimento econômico do Estado. Graças à ação interventiva do Estado nas diversas economias é que foi possível a correção de rumos e o desenvolvimento do capitalismo no decorrer do século XX.

Interessante salientar que o fenômeno da intervenção estatal na economia está associado com um determinado modelo jurídico-político que corresponde ao Estado de Direito, resultado de um processo de gradual evolução do próprio Estado e dos próprios instrumentos legais que o delinearão. Passou-se de uma concepção “formal” e “garantidora”, identificada com o momento liberal, para uma concepção “material” e “conformista”, típica do Estado social.³⁰

Esta evolução do Estado, no sentido de incorporar normas jurídicas de caráter social ao pensamento liberal foi e, ainda parece ser, motivo de grandes reflexões entre teóricos e políticos, principalmente em razão dos seus compromissos ideológicos e dos efeitos práticos implementados pelos governos.³¹ Esta discussão está viva, hoje mais do que nunca, diante da crise de financiamento do Estado e das saídas que lhe apresentam ante os novos desafios como a internacionalização crescente das relações econômicas e comerciais, da relativização do conceito de soberania, dos efeitos da globalização, enfim, todas as diversas proposições do ideário neoliberal.

A intervenção do Estado na economia vai diferenciar-se, em cada caso, pela natureza e alcance das normas jurídicas propostas para cumprir determinadas funções como aquelas de produção, circulação, repartição e consumo. Muito embora exista uma ordem econômica privada e uma ordem econômica pública, a intervenção deve ser encarada como tipicamente pública, em virtude dos interesses do Estado no condicionamento dos fatores econômicos e, como decorrência lógica, do seu poder de império.³²

Levado por razões de ordem política ou econômica e, moldado por determinadas estruturas institucionais, o Estado enquanto responsável pelo bem geral da coletividade, sempre assumiu a função de interventor na ordem econômica; com maior ou menor intensidade e diversidade de propósitos. A intervenção teve um

³⁰ VILLARREAL, ob. cit. p. 63.

³¹ PASOLD, César Luiz. **Função social do Estado Contemporâneo**. 3. ed. Florianópolis: OAB-SC, 2003. p. 27-43.

³² Ibid.

papel preponderante para que houvesse o desenvolvimento econômico e, por conseguinte, o bem-estar da sociedade como um todo.³³

Ora, na verdade o nível de intervenção vai depender do grau de eficiência que o Estado tenha para produzir bens públicos capazes de prover e promover as condições de acesso ao mercado. Quando não é possível manter um nível de eficiência racional e de eficácia social, as críticas ao modelo interventivo são inevitáveis. Um exemplo claro tem sido o esgotamento ou escassez de recursos orçamentários do Estado para aplicação em políticas públicas. Isso torna a tese a favor da intervenção muito difícil de ser defendida diante dos argumentos e pressões dos diversos grupos. Aliás, o conceito de Estado mínimo passa a ser voz corrente entre os defensores da retomada do modelo liberal, alinhando-se com as crescentes políticas de privatização e repasse de setores públicos para a iniciativa privada que atingiram o país nestes últimos quinze anos.³⁴

2 DA CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL ÀS REFORMAS ESTRUTURAIS

O século XX tornou-se sintomático da crise de paradigmas que envolveu o Estado e a sociedade, como de resto a todas as instituições contemporâneas. Da análise da estrutura tradicional das instituições jurídico-políticas e da comparação entre seus elementos, percebe-se que há um descompasso e muitas contradições que precisam ser superadas. Tais contradições devem ser atribuídas a vários motivos, mas aqueles que entendo mais representativas da crise são, basicamente: a) o crescente aumento da complexidade das dinâmicas sociais, políticas, econômicas e culturais que, devido às rápidas e profundas transformações da sociedade industrial, tecnológica e capitalista deste final de milênio têm aumentado o nível de tensão e conflito de interesses tanto individuais quanto coletivos; e, b) a incapacidade de ser dada uma resposta pronta e imediata a estes conflitos, tanto pelo Estado - através do Direito como mecanismo redutor de conflitos -, quanto pela própria sociedade.³⁵

³³ OLIVEIRA, Jorge Rubem Folena de. O Estado empresário. O fim de uma era. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, a. 34, n. 134, abr./jun., 1997, p. 297.

³⁴ BONAVIDES, op. cit., p. 326.

³⁵ PASOLD, op. cit.

Esta crise atinge o modelo racional-formal que é aplicado ao funcionamento das instituições econômicas e políticas, construídas à luz do pensamento liberal clássico, abalando os seus referenciais teóricos e práticos.

Essa perda de referenciais também atinge o fenômeno jurídico que, no dizer de José Eduardo Faria, apresenta as funções específicas de “resolução dos antagonismos entre indivíduos, grupos e classes, quer na tentativa de ordenação racional das vidas pública e privada, o que se dá mediante um intrincado processo de prevenção e ‘desarme’ dos conflitos desagregadores da ordem estabelecida”.³⁶

É notório que os fatores políticos (crise de poder e de legitimidade) e econômico-financeiros (crise fiscal) parecem ser decisivas para o agravamento da crise do chamado Estado de bem-estar social (welfare State).³⁷ Disso decorre um descompasso entre o Estado e a sociedade, gerando o funcionamento anômalo das instituições jurídicas que ingressam na era pós-moderna.

De todo o modo, essa crise de paradigmas tem solapado a função do Estado como formulador e irradiador de políticas públicas capazes de continuar a promover o Estado de bem-estar conquistado ao longo de lento processo histórico onde se afirmaram os direitos sociais. O esgotamento de possibilidades políticas e econômicas levou a uma revisão do seu papel no processo de condução do desenvolvimento e na garantia do conjunto mínimo de direitos da população em geral.³⁸

Diante das novas exigências do neoliberalismo e da globalização, esse fenômeno se reforça quando o Estado parece deixar de ser o protagonista principal na cena político-jurídico-institucional, passando a compartilhar com outros atores os papéis de encaminhamento e alternativas a um novo tipo de sociabilidade.³⁹ De outro modo, como sair da crise de paradigmas e oferecer as condições mínimas para a vida social, política e econômica mediada através da ciência jurídica?⁴⁰

2.1 A Crise do Estado de Bem-Estar Social

³⁶ FARIA, José Eduardo. **Eficácia jurídica e violência simbólica. O Direito como instrumento de transformação social.** São Paulo: EDUSP, 1988, p. 20.

³⁷ Ibid.

³⁸ PASOLD, op. cit., p. 39.

³⁹ IANNI, Octávio. **A sociedade global.** 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998, p. 108.

⁴⁰ Idem.

Afetando a América Latina de um modo geral e o Brasil de maneira particular, a crise de paradigmas que envolveu o Estado, encontrou motivos tanto no contexto internacional quanto nas próprias condições internas, sem que se possa dizer quais motivos foram preponderantes. Talvez a única unanimidade seja a constatação de que a proposta intervencionista nos moldes tradicionais tenha sido ferida, mas que ainda apresenta condições de restabelecimento, talvez em outros moldes. Fatores como inflação, recessão, desemprego, déficit público, instabilidade monetária, forte endividamento, entre outros, formaram um ambiente propício para a discussão acerca da crise do Estado e do seu papel.

Por outro lado, o fato de o Estado brasileiro apresentar forte componente autoritário – o que faz com que a democracia seja sempre relativa – dificulta a capacidade de absorção das crises que o atingem. Toda vez que é chamado a responder a grandes demandas ou grandes reformas, sempre há o risco de atingir-se o curso da própria governabilidade. Isso, por vezes, gera uma inércia na atividade estatal que tende a postergar decisões fundamentais e as reformas que se façam necessárias, principalmente quando se leva em conta os graves desajustes macroeconômicos e os precários níveis das condições sociais.

Diante dessa realidade – não só conjuntural, mas principalmente estrutural – passou-se a pregar a necessidade de tornar o Estado mais moderno, mais ágil, mais eficiente, desenvolvendo suas atividades no mesmo padrão dos Estados centrais, capazes de atender grande parte das demandas sociais com eficácia e qualidade.

Forjou-se um discurso minimalista⁴¹ do Estado que radica nas formulações neoliberais – reforçado pela imagem e efeitos avassaladores da globalização – onde a existência de um Estado de bem-estar social pode significar um entrave.⁴²

A trajetória do capitalismo rumo à internacionalização das trocas comerciais e ao fortalecimento do sistema financeiro colaborou para frear as modalidades de desenvolvimento industrial que se desenvolveu a partir do pós-guerra e teve, até o início da década de 1970, o seu apogeu. A afirmativa se comprova pelos altos níveis de pleno emprego e da produção renovada de bens de consumo que incrementaram a economia naquele período, o que acarretou o

⁴¹ CARRION, op. cit., p. 285.

⁴² Ibid.

desenvolvimento dos setores trabalhistas fazendo com que houvesse uma base social articulada e disposta a participar ativamente na distribuição das riquezas.⁴³

Ao descortinar dos anos 70 começaram a ruir as bases das políticas keynesianas que vigoraram desde os anos 30. Iniciava-se mais uma das crises cíclicas do capitalismo no século XX. Esse período, também foi representativo do aumento das empresas multinacionais em busca de mercados mais abertos e competitivos, operações mais rentáveis e, conseqüentemente, o aumento dos níveis de consumo capazes de gerar maiores lucros.

Nesse passo, as estruturas do Estado contemporâneo tiveram de ser minimizadas frente à incapacidade de se continuar financiando as políticas públicas oferecidas aos cidadãos.

Nos anos 80, a crise fiscal recrudesceu abrindo espaço para o receituário neoliberal dos países centrais e, principalmente das agências financeiras internacionais, que passaram a pregar a diminuição do tamanho do Estado e a implementação de reformas econômicas. Cumpria-se a regra quase infalível de que diante das grandes e rápidas transformações do capitalismo, as funções tradicionais do Estado se modificam para servir às necessidades da economia e, portanto, estabilizar o próprio sistema que é essencialmente contraditório.⁴⁴

As políticas neoliberais levaram ao extremo o seu substrato ideológico consolidando, além do discurso uma práxis da renovação do acúmulo do capital. Houve uma expansão global de tudo aquilo que pudesse interessar à manutenção de um quadro que reproduzisse as formas mais insidiosas do capitalismo monopolista e concorrencial. Esse argumento pode ser demonstrado através das modernas realidades sócio-econômicas: a extensão da mecanização da produção, a eliminação de barreiras espaciais na troca de mercadorias e informações, a urbanização do mundo, a quase exaustão do ecossistema, o alto grau de monetarização do processo de trabalho e, a mercantilização, enormemente expandida do consumo.⁴⁵

Daí, afirmar-se que o sistema global conduzido pelos países altamente industrializados engendra uma prática neoliberal que propicia o

⁴³ Ibid.

⁴⁴ FARIA, op. cit., p. 41-42.

⁴⁵ PASOLD, op. cit. p.42-43.

enfraquecimento das estruturas estatais, causando uma desordem crescente e um sentimento de insegurança que tende a durar, ainda, por algum tempo.

O Estado de bem-estar social que havia assegurado a implementação e alargamento dos direitos sociais ou de segunda geração, passou a ser substituído por outras estruturas de poder que agora parecem residir no mercado e nas empresas transnacionais.

2.2 O Neoliberalismo e a Globalização

O liberalismo foi consagrado como marco teórico e prático fundamental da razão de ser da política e economia nas sociedades ocidentais. Suas bases ideológicas influenciaram, de modo decisivo, todo o século XIX e início do século XX. O postulado da liberdade de iniciativa individual, como propulsora do desenvolvimento e do bem-estar coletivo, estava alicerçado no livre jogo do mercado para a produção de riquezas de forma mais eficiente.⁴⁶

Passados dois séculos e, pulverizadas muitas certezas, as idéias liberais tentam voltar à tona aproveitando-se do momento de crise de paradigmas pelo qual passa o Estado contemporâneo. Em que pese ter agregado o prefixo neo, na sua formação lingüística, nada ou quase nada de novo agrega à sua velha cantilena.

Senão vejamos. A doutrina neoliberal está fundamentada em alguns aspectos: a) o desenvolvimento da iniciativa privada com o direito de propriedade como correlato, e b) a livre concorrência que se orienta, exclusivamente, pelas leis do mercado e do livre curso da demanda e da oferta. Isso significa, por decorrência lógica, que o Estado deve afastar-se o máximo possível das atribuições econômicas, intervindo somente naqueles casos que não for possível aos particulares exercerem a plenitude de suas faculdades e liberdades individuais.⁴⁷

⁴⁶ IANNI, op. cit., p. 104.

⁴⁷ FARIA, José Eduardo. O modelo liberal de direito e Estado In: _____. **A função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989, p. 19.

O arcabouço do discurso neoliberal foi construído sobre símbolos bastante significativos da modernidade: a fluidez, a instantaneidade, a idéia de movimento constante e a flexibilidade das condições da vida. Tudo aquilo que tende a ser perene não encontra ecos no discurso neoliberal. Rompem-se as estruturas tradicionais da vida social para abrigar uma nova sociabilidade.

As conseqüências sociais da política econômica neoliberal têm sido devastadoras. As contradições do capitalismo se apresentam em toda sua inteireza. Isso significa uma grande capacidade de gerar bens e serviços, para incrementar o comércio internacional e os movimentos do capital financeiro e especulativo, mas em absoluto descompasso com a repartição da renda nacional e até mesmo com os níveis desejáveis de desenvolvimento econômico e social. Os mercados livres e as empresas transnacionais apresentam um viés monopolista onde determinam o rebaixamento dos salários e do nível de emprego na busca de uma produtividade cada vez maior no curto prazo.⁴⁸ Com isso acabam perdendo a visão de solidariedade social que deveria animar as relações políticas e colaborar, direta ou indiretamente na construção de alicerces para o desenvolvimento do Estado e do próprio mercado a médio e longo prazo, principalmente através daqueles bens de utilidade pública como educação, ciência e tecnologia, segurança pública, etc., que retornam como investimento social que beneficia a toda coletividade.

A Josaphat Marinho assiste razão quando afirma que “entre a estrutura neoliberal, que não se consolidou, e declina, e a do Estado social que renasce, ou parece renascer, há fraturas visíveis e claridades indecisas”.⁴⁹

Nunca foi tão fácil como nos últimos tempos, querer se afirmar o fim do Estado ou, ao menos, o esgotamento de suas condições ideais e tradicionais de existência. A pulverização ou fragmentação do poder político – tradicionalmente hegemônico e bi-polarizado durante os anos da Guerra Fria de repente lançaram o mundo numa espécie de caos e perda das referências políticas, econômicas, sociais e culturais.

Parece que o mundo está a sucumbir, incontinenti, à vitória das idéias neoliberais que se apresentam como única medida viável e capaz de

⁴⁸ AMARAL JUNIOR, Alberto. Cláusula social: um tema em debate. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, a. 36, n. 141, jan./mar., 1999, p. 137.

⁴⁹ MARINHO, Josaphat. A nova ordem mundial e os direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado federal, a. 35, n. 140, out/dez., 1998, p. 5.

articular/desarticular todo o processo de produção e organização econômica e institucional.

A globalização, neste sentido, aparece como a face mais insidiosa do neoliberalismo apresentando-se, até o momento, como uma forma hegemônica – em substituição ao Estado-nação e ao indivíduo – gerando uma “ruptura drástica nos modos de ser, sentir, atuar, pensar e fabular”, no dizer de Octávio Ianni.⁵⁰ Para tanto, não pode a globalização ser considerada somente um fenômeno econômico. É antes de tudo uma manifestação que representa uma mudança substancial no mundo em geral e nas relações sociais em particular. Conseqüência direta disso está no que Tarso Genro chama de “fragmentação que leva à selvageria”.

Após a crise nas condições reais do exercício do poder político e da insuficiência econômica dos Estados (re)aparecem propostas que tentam viabilizar um caminho incondicional de desenvolvimento e aptas a inserir o Estado e a sociedade nos moldes da terceira revolução industrial. Este caminho, ao que tudo indica, parece estar condicionado ao livre mercado, como uma espécie de consenso (“consenso liberal”) onde só cabe espaço para a consolidação dos processos de acumulação do lucro privado em detrimento das condições sociais da cidadania afirmativa.⁵¹

Trata-se, em última análise da “nova barbárie” que engendra a “harmonização” e a “homogeneização” progressiva da sociedade. Diminuir o papel e, conseqüentemente, o tamanho do Estado parece ser a fórmula encontrada para assegurar a eficiência, a rapidez e a maior efetividade do capitalismo global.

Expressões como “privatização”, “liberalização”, “flexibilização” ou, até mesmo, “desregulamentação” parecem ser a tônica central desta lógica que busca, mais do que o consenso, a hegemonia absoluta nas formas políticas que visam a desconectar o Estado da condição de mediador dos conflitos sociais e retirando-lhe a legitimidade, pulverizar estes mesmos conflitos através do mercado, como centro de efervescência da igualdade formal e da liberdade absoluta.

Não há como negar o fato de que a globalização com sua lógica econômica, antes de qualquer outra, gera uma crescente instabilidade política abrindo uma crise (ou várias crises) no âmbito do Estado-nação. É notório que os Estados nacionais não conseguem mais regular a sua vida econômica através de

⁵⁰ IANNI, op. cit., p. 11.

⁵¹ Ibid.

mecanismos jurídicos. Têm perdido a capacidade de regular os mercados internos quando o próprio conceito de soberania passou a ser relativizado, diante da globalização econômica.

Hoje o mundo globalizado continua a apresentar uma realidade bipolarizada, só que agora a disputa é entre países do centro e países da periferia. Ou, de um modo mais simples e direto: entre ricos e pobres.

A globalização tem sido capaz de criar espaços formidáveis para o desenvolvimento tecnológico, o avanço da ciência e a dinâmica das relações comerciais internacionais dos países centrais não tendo, todavia, sido capaz de oferecer alternativas à exclusão social, à fome e à miséria gerada nos países da periferia. Não tem sido possível, até o momento, uma socialização dos lucros oriundos do processo de globalização. Por outro lado, a economia que se apóia na produção e no desenvolvimento tem ficado muito aquém da economia baseada em ativos financeiros que são negociados nas bolsas de valores mundiais. Isto atesta o caráter financeiro – através do risco e da especulação – que determina os rumos da globalização.⁵²

Não se trata simplesmente de ser contra a globalização. É preciso ter a capacidade de interação dos diversos segmentos em construir alternativas viáveis a este modelo. É necessária uma capacidade de mobilizar estruturas políticas e, sobretudo sociais, que possam resgatar o papel do Estado e oferecer respostas viáveis à saída neoliberal que não estejam, calcadas no individualismo, no egoísmo e na falta de solidariedade social. É preciso (re)colocar o Estado sob o controle público e submeter o mercado a um poder regulatório da sociedade, ainda que muitos teóricos afirmem ser isso impossível.

Isso passa por mecanismos de mudança cultural que afetará a mudança econômica (mercados) e a mudança política (poder do Estado) com a indeclinável mediação do Direito como instrumento de mudança social. Para José Eduardo Faria “os novos desafios, são de caráter social e não basicamente econômico como ocorreu na fase anterior do desenvolvimento do capitalismo. A imaginação política terá assim que passar ao primeiro plano”.⁵³

Há que se buscar um fundamento ético alternativo ao neoliberalismo. Uma ética que não coloque o lucro acima de qualquer circunstância.

⁵² Ibid.

⁵³ FARIA, op. cit. p. 33.

Uma ética que seja inclusiva e promova a cidadania e a democracia como formas de alcançar a solidariedade, a paz e a justiça social.⁵⁴

Apresentar um caminho alternativo ao neoliberalismo e, por conseguinte, à própria globalização é tarefa necessária. Isso passa pela discussão de um novo modelo organizacional de Estado, de Direito e da própria Economia. Introduzir mecanismos de regulação do mercado além da descentralização política e administrativa que viabilizem o desenvolvimento do espaço democrático e da institucionalização da cidadania – como caráter formal de reconhecimento e respeito aos direitos humanos -, articulados com os movimentos sociais através de uma atuação local é uma alternativa para a reconstrução da esfera pública, resgatando-a do domínio privado, em que foi lançada pelos arautos do pensamento neoliberal.

CONCLUSÃO

Quando se fala em mudanças substanciais no Estado brasileiro é preciso que se tenha claramente definido o alcance que isso representa e a significação de se adaptar toda a máquina administrativa às necessidades de caráter estrutural e político das instituições nacionais. Muito embora a natureza do Estado brasileiro não tenha sofrido alterações substanciais desde 1930, a sua matriz continuou radicada no intervencionismo estatal.

A crise do padrão de financiamento que fez que o Estado minimizasse seu papel tradicional de produtor de bens e serviços, e passasse a desempenhar uma função central de coordenação e regulação das atividades de infra-estrutura, abrindo espaço para o setor privado atuar como parceiro.

Dentre as medidas de ajuste estrutural e de reorganização do Estado brasileiro destacaram-se, como se viu, as políticas de privatizações das empresas industriais ou de infra-estrutura, além de serviços públicos (energia elétrica, telecomunicações, saneamento, saúde, transportes, etc.). Junto a este processo privatizante foi implantado um regime jurídico de instituições governamentais – as agências reguladoras – com o fito de controlar e fiscalizar a ação das instituições públicas e privadas, prestadores dos serviços públicos delegados.

⁵⁴ ARRUDA JUNIOR, op. cit., p. 18.

Essa diretriz estratégica trouxe consigo a necessidade da formulação de um conjunto de políticas públicas capazes de afirmar o marco regulatório no Brasil, representando uma expectativa no arcabouço institucional da Administração Pública. Ao se implementar os sistema de agências para controlar a prestação dos serviços públicos e também o alcance das metas propostas pelas instituições públicas e privadas se quis buscar critérios de transparência e responsabilidade do processo regulatório pela garantia do controle social.

Esta nova visão da atuação do Estado no domínio econômico, com a diminuição de sua participação direta na prestação de serviços, impôs, por outro lado, a necessidade de se reestruturar a Administração, de maneira que esta pudesse controlar eficientemente as empresas públicas e privadas, além de outras organizações que venham a assumir a prestação dos serviços públicos, principalmente se houver uma participação efetiva do cidadão.

A questão que se põe, é que nem sempre a teoria é de fácil aplicação prática. Como toda transformação social, a adoção de uma Administração Pública moderna – absolutamente comprometida com o cidadão, amplamente eficiente e submetida ao controle social – demanda tempo. A sociedade e o próprio Estado precisam de um tempo de adaptação para se acostumarem com novas idéias, novos conceitos e novas formas de se viver. É o que ocorre com a concepção de controle social.

A realidade tem mostrado que, tanto a liberdade absoluta no mercado quanto a intervenção desordenada do Estado nas atividades econômicas, tem favorecido a alguns setores ou classes, permanecendo sem nenhuma transparência e controle por parte da sociedade, confrontando-se, em última análise, com o princípio democrático que anima o Estado de Direito. É preciso, pois, controlar tanto o Estado quanto o mercado.

A idéia de controle social já foi lançada. No entanto, não se espera que seja assimilada imediatamente. Só o tempo e o grau de esforço conjunto de administradores e administrados, irá dizer se esse tipo de controle tem chances de vingar no Brasil. O certo é que é estamos diante de nova forma organizativa da esfera pública que precisa ser aperfeiçoada para que os bons resultados se façam sentir a curto e médio prazos.

REFERÊNCIAS

AMARAL JUNIOR, Alberto. Cláusula social: um tema em debate. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, a. 36, n. 141, jan./mar., 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

CARRION, Eduardo. Neoliberalismo e reforma constitucional. In: ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima de; RAMOS, Alexandre. (org.). **Globalização, neoliberalismo e o mundo do trabalho**. Curitiba: IBEJ, 1998, p. 289-290.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável Direito econômico. **Revista dos Tribunais**, ano 54, vol. 353, mar., 1995.

DALARI, Dalmo. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DANTAS, Ivo. O econômico e o constitucional. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, vol. 200, abr./jun., 1995.

FARIA, José Eduardo. **Eficácia jurídica e violência simbólica. O Direito como instrumento de transformação social**. São Paulo: EDUSP, 1988.

FARIA, José Eduardo. O modelo liberal de direito e Estado In: _____. **A função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989.

HECK, Luís Afonso. **O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais. Contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã**. Porto Alegre: SAFe, 1995, pp. 207-208.

HOBSBAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991**. Trad. Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

IANNI, Octávio. **A sociedade global**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998, p. 108.

MARINHO, Josaphat. A nova ordem mundial e os direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado federal, a. 35, n. 140, out/dez., 1998, p. 5.

OLIVEIRA, Jorge Rubem Folena de. O Estado empresário. O fim de uma era. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, a. 34, n. 134, abr./jun., 1997, p. 297.

PASOLD, César Luiz. **Função social do Estado Contemporâneo**. 3. ed. Florianópolis: OAB-SC, 2003. p. 27-43.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O ciclo paternal do intervencionismo do Estado. **Revista de Economia Política**, vol. 9, n. 3, jul., 1989, p. 26.

SILVA, José Afonso da. **A aplicabilidade das normas constitucionais programáticas**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1998, passim.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 3. ed. São Paulo: LTr, 1994.

VILLARREAL, René. Economia mista e jurisdição do Estado: para uma teoria da intervenção do Estado na economia. **Revista de Economia Política**, vol. 4, n. 4, out/dez, 1984.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Estado social e o surgimento dos direitos fundamentais da segunda geração. **Revista da Ajuris**. Porto Alegre: Ajuris, Ano XXVI, n. 80, dez., 2000, p. 132.

SALMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**. São Paulo: Mulherios, 2001, p.41-46.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. A experiência brasileira de Constituição Econômica. **Revista Forense**, vol. 305, p.121.

_____. Poder constituinte e ordem jurídico-econômica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, a. 23, n. 89, jan./mar., 1986.

.....