

INTERVENÇÃO ESTATAL E CRISE CONTEMPORÂNEA

Paulo Antonio de Menezes Albuquerque

INTRODUÇÃO

O tema da intervenção do Estado foi escolhido por sua atualidade frente à dinâmica mundial que hoje presenciamos e que não chegamos ainda satisfatoriamente a compreender, por justamente estarmos "imersos" em suas determinações, sem distinguí-las entre si por grau de importância.

Como o "homem não se propõe senão problemas que pode resolver" (K. Marx), a atuação dentro da presente ordem mundial instável encontra desde já apoio na reflexão que fizemos sobre as mudanças econômicas que se sucedem perante nossos olhos, e das quais o papel regulamentador e intervencionista do Estado é parte significativa.

Por vezes mitificado, transformado em uma espécie de "religião civil" de que falam os cientistas políticos, o Estado passa hoje por uma necessidade orgânica contraditória: aproximar-se da comunidade ao mesmo tempo que tem de afastar-se de alguns papéis tradicionais de intervenção (crise fiscal do Estado social, v. Santos, 1987, pg. 68).

É pois com a intenção de participar deste momento histórico que abordaremos o tema.

TEORIA ECONÔMICA DA INTERVENÇÃO

A "maldição bíblica" do trabalho lançou o homem em meio a um mundo hostil, em que sua sobrevivência teria de ser retirada de cada dia, arduamente. Metáfora ilustrativa de um largo período histórico que lança raízes até hoje, em que toda a possibilidade de produção, alteração da natureza e aspirações econômicas se limitavam a necessidades básicas como alimentação e vestuário, encontra-se ela superada largamente pela tecnologia contemporânea. (No entanto, como é sabido, essa verdade não conseguiu se estender a milhões de pessoas marginalizadas de sua própria época, incapazes inclusive de ter acesso aos códigos comunicativos, configurando uma forma sutil de violência e segregação, a "violência simbólica").

A partir da realidade estatal como instância intermediadora da política, a economia encontra outro fator de racionalidade. Porém, se é verdade que a simples existência do Estado implica em uma forma de participação na organização da vida econômica (no mínimo "abonando" as práticas, "verbi gratia": a construção do capitalismo mercantil inglês pela convivência da realeza com a pirataria marítima), só se pode com propriedade utilizar o termo a partir da crise do liberalismo econômico.

Concebia o liberalismo a atividade econômica como um conjunto totalizante formado pela colaboração autônoma de indivíduos proprietários. O mercado, realidade açambarcada pelo capital, se encarregaria, feito "mão invisível" de que falava Adam Smith, de autoregular-se. Todos portanto estariam em iguais condições de se tornarem agentes econômicos determinantes: "todo homem, contanto que não viole as leis da justiça, deve ficar em perfeita liberdade para perseguir seu próprio interesse como lhe agrade, dirigindo sua atividade e investindo seus capitais em concorrência com qualquer outro indivíduo ou categoria de pessoas (...) Segundo o sistema da liberdade natural, o soberano tem apenas três funções a cumprir (...) a primeira, defender a sociedade contra a violência e invasão de outras sociedades independentes; segunda, proteger, na medida do possível, cada um dos membros da sociedade da violência e da opressão de que pudesse ser vítima por parte de outros indivíduos dessa mesma sociedade, estabelecendo uma reta administração de justiça; e a terceira, a de construir e de manter certas obras e instituições públicas cuja criação e sustentação não podem interessar a um indivíduo ou a um pequeno número deles, porque os ganhos não compensam os gastos que pudesse ter feito uma pessoa ou um grupo destas, ainda quando sejam frequentemente muito vantajosas para toda a sociedade" (Adam Smith, apud Viotti, 1986, pg. 15). Concebendo a sociedade como regida por uma série de "leis naturais", os liberais tinham consciência de que destinavam sua pregação ao grupo social que se destacava - os capitalistas - e contra as amarras

e limitações da antiga ordem pré-industrial. Representou tal visão, pois, fator de progresso à época.

Concebendo o processo econômico essencialmente como de crescimento e redistribuição do produto, tal teoria ficou impotente frente às crises e efeitos distorsivos trazidas pela desorganização natural (anarquia de produção) inerente ao modo de produção capitalista: os monopólios e a segregação social causada pela criação de "exércitos industriais de reserva" (K. Marx). A sua perspectiva "a posteriori" quanto a resolução de problemas sócio-políticos causados pela opção econômica (Utz, pg. 126) sucumbiu frente à realidade das guerras de proporções cada vez maiores entre as potências pela disputa do mercado mundial, culminando neste século com a morte de milhões de pessoas num curto espaço de tempo: as duas guerras mundiais.

O cenário se completa com o crepitar barulhento das revoluções sociais de inspiração marxista e o grande "crack" da bolsa de valores de Nova Iorque (1929). Essa onda de agitação refluí mais tarde. Surge a aplicação da teoria econômica de lord Keynes, com a consciência de que o Estado deveria intervir na economia, de modo a equilibrar e regular a atividade econômica, inclusive tomando a frente em certas iniciativas sociais, para reparar diferenças de status econômico entre classes: surge o Estado social. Esta concepção mira-se em alguns princípios observadas nas economias de planificação estatal, visando a contrapor-lhes, conservando porém a noção de que o mercado é o melhor meio de se alcançar a eficiência econômica. Depois da segunda guerra mundial, implementaram-se mecanismos internacionais de crédito e efetuaram-se acordos como método para garantir a estabilidade da economia. No entanto, muitos desses instrumentos jurídico-econômicos revelaram-se contraditórios, como por exemplo o protecionismo exacerbado e a excessiva presença do Estado em alguns setores; a burocracia estatal desempenhando novo papel nas decisões; o papel de desequilíbrio exercido pelas multinacionais e oligopólios nos governos ("privatização dos governos") etc. Atualmente, assistimos a uma crise de natureza fiscal do estado social, com a retirada do Estado de muitas das funções de promoção que até então vinha exercendo. Discutiremos este ponto mais adiante.

AS FUNÇÕES E OS LIMITES DA REGULAÇÃO JURÍDICA

Embora não seja imune às injunções econômicas, delas não permanecendo indiferente, o Direito tem um campo próprio de atuação. A visão a ter-se da "função" (se é que é próprio utilizarmos essa perspectiva) exercida pela instância jurídica vai depender dos pressupostos epistemológicos, capazes ou não de abarcar os seus elementos constitutivos: fato, norma e valor, incindíveis.

A evolução da concepção do Direito tem oscilado o mais das vezes em torno de moldes idealistas ou positivistas. A par de seu tratamento científico, sua investigação torna-se duplamente complexa pelo fato de, ao mesmo tempo,

estar o Direito envolvido, permeando as relações sociais, e, por outro lado, preocupar-se em descrevê-las e atuar sobre elas.

Examinando a época liberal, Max Weber distingue a existência de um "direito formal," que corresponderia às necessidades do mercado, para "a clareza puramente formal da segurança jurídica" (apud Norbert Reich, 1990, pg. 269). Este Direito, segundo Norbert Reich, (id.) teria as seguintes características: (...) não faz imposições sobre os sujeitos, mas mantém os instrumentos prontos para a realização de seus interesses econômicos e os distribuir de acordo com os meios necessários. No curso da politização dos conflitos sociais e das tentativas governamentais de pacificação o direito adquire uma racionalidade material (...) Max Weber visualizava esse processo de "justiça material ao invés de "legalidade formal" como solidamente perigoso para as qualidades formais do direito moderno". A crítica do surgimento dessa "descentralização" parece pois corresponder à concepção de que o sistema político só comportaria um nível limitado de diferenciação e de conflito.

Recentemente, alguns juristas têm criticado o modelo material de interpretação jurídica, considerando-o ultrapassado, configurando o fracasso do "welfare state" (são exemplos Gunther Teubner e Ulrich Beck, na Alemanha); duvida-se mesmo da capacidade do Direito de regular as relações sociais complexas (que compõem o universo "macrojurídico" e/ou "microjurídico", segundo terminologia de Eros Grau). Propõem em seu lugar a concepção do direito reflexivo, que "prepara uma retirada do Estado do papel de regulação, ou procura novos arranjos que levem mais em conta os interesses pessoais daqueles que são afetados" (Norbert Reich, 1990, pg. 266). Adentraria-se assim em uma nova racionalidade jurídica caracterizada pelo aspecto procedimental, de natureza "facilitativa", em que se desse vazão à produção de normas pelos próprios agentes. A este respeito, constata Norbert Reich que não basta veificar a crise de um paradigma para constituir outro; é necessário encontrar correspondência do modelo proposto com a realidade: "a redução da racionalidade jurídica ao procedimento, ao invés de ao conteúdo, não desborda o direito, p.ex., mas coloca uma fronteira para os processos de "troca" (ele se refere a troca entre os vários subsistemas sociais). A luta pelo procedimento se torna uma luta pelo direito. A questão de poder é deslocada mas não resolvida" (1990, pg. 271). No entanto, a teoria reflexiva chama a atenção para mudanças que caracterizariam a época de "pós-modernidade": o fato da ciência, via tecnologia e pesquisa social, ter criado as condições para sua própria desestabilização, paradoxalmente em virtude de seu próprio sucesso, não podendo fugir a dividir os ônus para "legimitar o fazer dinheiro e administrar o risco" (Reich, 1990, p. 273). A sociedade reger-se-ia não mais pelos padrões clássicos de conflitos, em que direitos e deveres se referem mutuamente, mas constatar-se-iam conflitos que transcenderiam inclusive a pauta da luta de classe, implicando no enfrentamento de interesses especiais versus

interesses difusos. Os interesses especiais, tendentes à formação de privilégios, são representados por grupos sociais que sabem proteger seus interesses, formando "arranjos jurídicos", e que por vezes são reforçados nesse sentido pela própria dinâmica da pesquisa e tecnologia, motor da evolução atual, que naturalmente se adianta à própria regulamentação do Estado (não haveriam portanto direitos contra esses direitos de fato, ou "restrições objetivas de ação"). Em último caso, se o governo conseguisse resistir às pressões e regulamentar determinada atividade, resta sempre o recurso da empresa retirar-se para o exterior.

O pólo contraposto aos interesses difusos da atual sociedade fragmentária é o de interesses difusos, que têm, segundo Reich, caráter de bem público para a época atual. Pela própria contradição vivida pelo Estado, ele precisa valorizar os interesses difusos para legitimar-se, contra interesses localizados. Por outro lado, o Estado social assumiu funções protetivas que não vem podendo cumprir, ou cumpre de "forma simbólica", reducionista" (assistimos atualmente a uma tendência do Estado cooptar setores sociais para executar em caráter comunitário tarefas que seriam cingidas a ele, ao mesmo tempo em que há o afastamento de investimento em saúde, educação etc., vide Santos, 1987). Os direitos difusos seriam direitos de ação, capazes de aglutinar setores heterogêneos em novos conceitos jurídicos que rompessem as peias do individualismo (expressa em conceitos como direito subjetivo, sujeito de direito, direito de ação etc.).

Neste contexto, o direito tem mais função organizativa que propriamente corretiva, contrariamente ao que ocorria no "welfare state". Assim como a ciência em geral, também a crise do direito deve-se a seu sucesso em regulamentar de acordo com a "estrutura" vigente (a abordagem reflexiva considera em segundo plano o conceito de base econômica): "a ciência se torna uma espécie de supermercado onde todos podem servir-se: os ricos se dão melhor, e os pobres "pagam mais para obter menos" (Reich, 1990, pg. 273). A progalada "desregulamentação", por outro lado, tem representado muitas vezes o retorno ao status quo ante, anulando conquistas efetuadas pela forma social anterior. A "retórica de direitos" (expansão dos direitos fundamentais como forma de "defesa" do Estado social) tem levado a uma criação de um "direito distributivo", baseado em "intervenções governamentais que compreendem medidas compulsórias... provisões de tipo interno... e transferências de dinheiro". Parece ocorrer então o "paradoxo da economia de bem-estar de Hirsch: quanto mais direitos as pessoas repartem, mais perdem elas sua exclusividade" (Reich, 1990, pg. 277). Por outro lado, a liberdade de agir no campo econômico tem significado práticas prejudiciais à coletividade, como segredos industriais e uso da informação, poluição ambiental etc., como forma de livrar-se de custos ou ampliar ganhos, até posterior proibição ou regulamentação.

Por fim, a solução para o confronto entre interesses difusos e "especiais" é sugerida pelo estabelecimento de "fóruns para o gerenciamento de conflitos, capazes de compensar a diferente estrutura de poder dos direitos como privilégios e como direito de ação" (Reich, 1990, pg. 280).

Confrontaremos esses dados com outras fontes disponíveis a seguir. O que essas visões "desintegralizantes" não parecem perceber é que mesmo a diferenciação atomizada da produção econômica se dá com a manutenção de papéis tradicionais do Estado e com a permanência da necessidade de grandes investimentos.

O CENÁRIO ATUAL E PERSPECTIVAS

Assistimos atualmente à derrocada da experiência socialista, ou de "transição", e seu dirigismo estatal monolítico. Em meio a propaganda de usos políticos os mais diversos, vemos também o elogio da desregulamentação, da "iniciativa privada" e o retorno do discurso clássico através dos teóricos neoliberais.

Para alguns, é como se a história estivesse dando marcha-a-ré; para outros, o momento de triunfo sobre adversários ideológicos. De concreto, apenas muita incerteza.

Surtirão os mesmos efeitos mudanças econômicas que partem de países altamente industrializados transportas para subdesenvolvidos? Haverá transferência de tecnologia? Como ficarão os programas sociais? Constituir-se-á uma nova ordem mundial mais justa?

Nem tudo mudou. O mecanismo financeiro internacional continua sacrificando países pobres. O saber continua privilégio de poucos, e a riqueza concentra-se sempre mais.

• A análise do progresso tecnológico pode nos orientar acerca do que ocorre ao nosso redor. Com a automação, o ritmo de crescimento aumentou, ou melhor, a velocidade de rotação do capital acelerou-se. Com isso, gera-se necessidade de investimentos cada vez maiores, com planos de amortização a médio e a longo prazo, ao contrário das características do capitalismo tradicional, que visava uma amortização rápida do capital fixo. Esta fase é denominada por Mandel de capitalismo tardio, e se caracteriza, entre outros fatores, por uma exigência, cada vez maior, de planejamento, seja de vendas, produção, pesquisa, renovação da maquinaria, custos etc. Para este fim é fundamental a interferência do Estado, para garantir um "mínimo" de estabilidade à economia. No entanto, por falta de um plano global, a programação estatal só pode se limitar a uma atividade "estimativa". A semente da instabilidade e crise fica portanto guardada para o futuro.

Se isto ocorre de maneira nítida nos países desenvolvidos, nos subdesenvolvidos enfrenta-se os efeitos perversos da concorrência desigual. Muitos processos de industrialização ficam tolhidos, ou sofrem sucateamento. Há uma

espécie de "neocolonialismo". Aliados a esses fatores, heranças culturais retrógradas impedem a afirmação de um status democrático mais elementar e o desenvolvimento da noção de cidadania. Por vezes, reais progressos foram conseguidos, mas sofrem o travejamento de burocracias e castas governamentais. Neste contexto, o Estado muitas vezes é permeado por práticas clientelistas que impedem mesmo o exercício do papel de intermediação estatal da atividade econômica.

A necessidade de reestruturação da economia mundial ainda não encontrou mecanismos institucionais para viabilizar-se. Talvez o repensar de subsistemas sociais como a instância cultural moldada por uma postura crítica de construção de uma neomodernidade (Rouanet) possibilite superar tanto a crise do paradigma jurídico como atingir o modelo de sociedade que se deseja através do exercício criativo da política.

Estas são apenas algumas dos delineamentos possíveis. Não será demais lembrar que, muitas vezes, em economia o possível é o improvável. Por isto, recomendável também mencionar a teoria do "socialismo de mercado" tema ressuscitado pelas atuais transformações, e que incorpora a noção de planejamento com a dinâmica da iniciativa do fator de "iniciativa empresarial".

CONCLUSÃO

Vimos que o problema da intervenção estatal requer o delineamento de sua topologia. Na realidade, se sempre houve alguma forma de intervenção, o dirigismo ou a intervenção explícita (sua forma pensada teoricamente) é fenômeno relativamente recente. A complexidade das atividades humanas e interesses envolvidos exigiu a reelaboração de alguns postulados iniciais, e mesmo dos de sua crítica. Em face da momento de transição que atravessamos, talvez muitos aspectos sociais que hoje existem estejam sendo supervalorizados vide teorias "pós-modernas" enquanto que eventos mais determinantes para a evolução futura possivelmente tenham escapado das cogitações e observações. Por outro lado, esperamos que certas "perversões", irracionalidades da racionalidade econômica, jamais venham a ser aceitas como normais. Trata-se de uma "aposta" em que a razão prevaleça e guie a ação dos homens para um mundo, mais justo.

BIBLIOGRAFIA

1. Reich, Norbert - "Intervenção do Estado na economia (reflexões sobre a pós-modernidade na teoria jurídica)" in Revista de Direito Público nº 94, abril - junho 1990, pg. 265/282.
2. Farena, Duciran Van Marsen - "Intervenção do Estado no domínio econômico: alguns aspectos e a ordem constitucional econômica de 1988" in Revista da Procuradoria Geal do Estado de São Paulo dez. 1989 pg. 71/84.
3. Mandel, Enest - O capitalismo tardio, SP, Ed. Nova Cultural, 1985, 2. Edição.

4. Utz, Arthur - Entre o neoliberalismo e o neomarxismo, SP, E.P.U/Edusp, 1981.
5. Revista Time, NY-EUA, Edição de 8 de abril de 1991, pg. 24/29.
6. Grau, Eros Roberto - A ordem econômica na Constituição de 1988, SP, RT, 1990.
7. Pinho, Judicael Sudário de - "Responsabilidade do Estado por intervenção no domínio econômico", trabalho apresentado no curso de Mestrado em Direito, da Universidade Federal do Ceará semestre 91/1.
8. Lemos, Maurício Borges e Pimentel, Fernando Damata - "Privatização - o escândalo continua" in Folha de São Paulo, 5/10/1991.
9. Viotti, Eduardo Baumgratz - A economia e estado capitalista, Petrópolis-RJ, Ed. Vozes, 1986.
10. Santos, Boaventura de Sousa - "A crise do paradigma" in O Direito achado na rua, Brasília-DF, Ed. UnB, 1987, pg. 65/79.
11. Rodrigues, Carlos Roberto Martins - "Posturas de intervenção do Estado no domínio econômico" in Revista da Faculdade de Direito, Fortaleza-CE, vol. 24, nº 2, jul/dez. 1983 pg. 47/56.
12. ROVANET, Sérgio Paulo - As razões do iluminismo, Ed. Cia das Letras, São Paulo, 1991.