



DO LIBERALISMO AO INTERVENCIONISMO: O ESTADO COMO PROTAGONISTA DA (DES)REGULAÇÃO ECONÔMICA¹

Ana Righi Cenci²

Gabriel de Lima Bedin³

Ricardo Santi Fischer⁴

Resumo

O presente artigo analisa algumas imbricações existentes entre a esfera econômica e o Estado. Nesse sentido, inicialmente discorre sobre o surgimento do liberalismo, sobretudo quanto aos seus contornos políticos e econômicos – os quais revelam uma ideologia preponderantemente individualista e defensora do Estado mínimo – enfatizando também os reflexos deste paradigma para a constituição da democracia. Na esteira das crises do modelo liberal, aborda os aspectos econômicos inerentes ao Estado intervencionista, destacando as experiências de Weimar em 1919, na Alemanha e do New Deal, em 1929, nos Estados Unidos – as quais demonstraram a necessidade de regulação da economia, sobretudo para a garantia e proteção dos direitos sociais. Por fim, analisa a função econômica do Estado na contemporaneidade, considerando o contexto paradoxal de emergência do pensamento neoliberal e de expansão dos direitos sociais e garantias constitucionais, bem como a necessidade de regulação/regulamentação do mercado e as consequências da desnacionalização econômica.

Palavras-chave: Liberalismo. Estado mínimo. Intervenção econômica. Direitos sociais. Neoliberalismo.

Abstract

This paper analyses some imbrications between the economic sphere and the State. It discourses about the origins of the liberalism, especially as its political

¹ Artigo recebido em: 12/07/2012. Pareceres emitidos em: 26/08/2011 e 29/08/2011. Aceito para publicação em: 12/09/2012.

² Bacharel em Direito e Sociologia pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI. Advogada. Mestranda em Direitos Humanos pela mesma Universidade. anarc1@gmail.com.

³ Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI. Advogado. Mestrando em Direitos Humanos pela mesma Universidade. gbedin@msn.com

⁴ Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI. Assessor de Juiz. Mestrando em Direitos Humanos pela mesma Universidade. ricardofischer@tj.rs.gov.br.



and economic contours, revealing an ideology mainly individualist and apologist of a minimum State, emphasizing also the reflexes of this paradigm to constitution of the democracy. On the hand of liberal model crises, it approaches the economic aspects inherent to interventional State, detaching Weimar (1919) and New Deal (1929) experiences, which demonstrate the need of economic regulation, mostly to guarantee and protect social rights. Finally, it analyses the economic function of State contemporaneously, considering the paradoxical context of neoliberal thought emergency and the expansion of social rights and constitutional guarantees, as well the need of market regulation and the consequences of economic denationalization.

Keywords: Liberalism. Minimum State. Economic intervention. Social rights. Neoliberalism.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto geral analisar a relação historicamente construída entre o Estado de direito e a esfera econômica. Tal relação depende, evidentemente, das funções que cada ideologia atribui ao Estado, na condição de administrador do interesse comum da coletividade e, em decorrência disso, o *poder* que confere ao ente estatal para interferir na economia.

A relação entre Estado e mercado/economia é balizada por duas compreensões antagônicas desse fenômeno, quais sejam, o liberalismo e o intervencionismo. Daí advieram, respectivamente, os Estados liberal e social. O primeiro teve como princípio a intervenção mínima na esfera econômica, deixando aos atores puramente econômicos a atuação no mercado – apostando na existência de uma “mão invisível” reguladora da economia, tal como se esta fosse capaz de se “autorregulamentar” –, ao passo que o segundo entende ser imprescindível a intervenção do Estado com o intuito primordial de assegurar a prática dos direitos sociais.

Tais divergências históricas refletem, até a contemporaneidade, nas formas com que o Estado – e a esfera pública, de modo geral – tem se relacionado com o mercado e, conseqüentemente, no modo como o mercado financeiro tem influído nos processos de conquistas e perdas de direitos.

Com o intuito de contribuir para essa análise, ainda que de forma breve, o presente trabalho aborda, num primeiro momento, características gerais do liberalismo, pontuando seus vieses político e econômico. Na sequência, trata do declínio dessa ideologia e, sobretudo, do modelo de Estado liberal, e da emergência



do estado intervencionista, garantidor dos direitos sociais. Finalmente, analisa o neoliberalismo, reformulação hodierna do modelo liberal, e os impactos do “livre mercado” pregado por essa ideologia sobre o Estado (hoje democrático) de direito.

1 O SURGIMENTO DO LIBERALISMO: ASPECTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS

O liberalismo, apesar de comumente analisado a partir do viés econômico, exclusivamente, é uma ideologia global, ampla: abrange os âmbitos político, cultural e econômico. Surge durante o Renascimento – momento histórico em que se constrói uma nova concepção de *homem* – e pode ser conceituado como um dos paradigmas sustentadores da modernidade. O surgimento do liberalismo está fundamentalmente vinculado à necessidade de contrapor o absolutismo e a sociedade estamental existentes até o século XVII na Europa. A concepção de liberalismo foi inaugurada por John Locke, na obra “*Second Treatise of Government*” (“Segundo tratado sobre governo civil”), publicado em 1690, em que ficam nítidas as ideias de que o governo é um “mal necessário”, constituído por indivíduos que se reuniram para compor uma sociedade, cuja finalidade é manter a *ordem* e proteger a *propriedade individual* (correspondente à vida, à liberdade e às posses dos sujeitos).

Matteucci (1998, p. 687) conceitua o liberalismo, genericamente, como

um fenômeno histórico que se manifesta na Idade Moderna e que tem seu baricentro na Europa (ou na área atlântica), embora tenha exercido notável influência nos países que sentiram mais fortemente esta hegemonia cultural (Austrália, América Latina e, em parte, a Índia e o Japão). Com efeito, na era da descolonização, o Liberalismo é a menos exportável entre as ideologias nascidas na Europa, como a democracia, o nacionalismo, o socialismo, o catolicismo social, que tiveram um enorme sucesso nos países de terceiro mundo.

O liberalismo não pode, contudo, ser compreendido como uma ideologia homogênea, uma vez que sua conceituação varia significativamente dependendo do momento histórico em que é analisado, bem como em razão do tipo de interpretação que se faz (temporal ou estrutural, por exemplo). Outhwaite e Bottomore (1996, p. 421), defendendo a ausência de univocidade no significado histórico do termo, afirmam que



no século XIX, por exemplo, o liberalismo incorporou ideias como o livre comércio, a democracia e a autodeterminação nacional. Perto do final deste século, no entanto, surgiu um “novo liberalismo”, enfatizando que o estado devia ser responsável por suprir as necessidades materiais dos pobres, de forma que estes pudessem exercer de maneira mais efetiva a liberdade de que deveriam desfrutar. Essa mediação rumo ao socialismo era evidentemente incompatível com o estado mínimo que muitos dos primeiros liberais haviam concebido como a única garantia de liberdade.

Embora não seja consensual a ideia de que o liberalismo é a ideologia própria da burguesia moderna, tal concepção é amplamente aceita, sobretudo pela explicação quanto à separação entre *política* e *moral* que a teoria liberal produziu – a qual veio ao encontro das necessidades práticas da classe burguesa que se consolidava no início da modernidade. Este entendimento pode ser exemplificado com a afirmação de Macpherson (1991) sobre a ideia de ascensão e queda da justiça econômica. Afirma o autor (1991, p. 25) que

os economistas clássicos dos séculos XVIII e XIX estavam realmente interessados em averiguar o que determinava a distribuição do produto anual de uma nação entre proprietários de terras, empresários, capitalistas e trabalhadores, mas não chegaram a discutir a distribuição em termos de justiça por acreditarem que tudo quanto o mercado livremente competitivo fazia, ou era capaz de fazer, era sempre o melhor possível. Em fins do século XIX, quando a economia política transformou-se na moderna ciência econômica, os teóricos perderam o interesse até mesmo no mercado como determinante da distribuição de renda entre as classes.

A principal característica do liberalismo é a defesa do Estado mínimo, ou seja, a ideia de que o Estado deve intervir o mínimo possível, deixando à “mão invisível do mercado” a regulamentação das relações econômicas. Daí advém o lema “*laissez faire laissez passer le monde va de lui même*” (“deixei fazer, deixei passar, que o mundo caminha por si mesmo”). Para Adam Smith, um dos principais representantes do liberalismo econômico, o soberano (Estado) possui apenas três deveres: a defesa da sociedade contra os inimigos externos, a proteção dos indivíduos contra as ofensas mútuas e a realização de obras públicas que não possam ser realizadas pela iniciativa privada – os quais representam limitações à atuação do ente estatal e que, por isso, devem ser compreendidos como critérios de fiscalização do exercício do poder pela autoridade estatal (BOBBIO, 1992).

Há que se partir da concepção de que o Estado é um limitador importante da liberdade individual e que esta é, por sua vez, o valor fundamental da teoria liberal –



o bem supremo a ser preservado pelas associações humanas. Destaca-se, assim, outro elemento essencial do liberalismo: o individualismo. Sem dúvidas, a principal característica da modernidade foi a emergência do *indivíduo* como sujeito central (substituindo-se, assim, as teorias organicistas até então preponderantes), inclusive – ou principalmente – com relação à constituição do Estado. Sem a mudança na concepção do poder do Estado (que passou a ser visto do ponto de vista do indivíduo, e não do soberano), não seria possível o surgimento do liberalismo.

René Passet (2002, p. 220) afirma que, no campo econômico, Adam Smith e Hayek

frisavam que ninguém conhece melhor as aspirações de cada indivíduo do que ele mesmo. O pecado dos autores liberais não é afirmar esta evidência, mas reconhecer exclusivamente este nível de realidade e reduzir toda sociedade unicamente a sua dimensão.

Desse mesmo contexto histórico advêm outros elementos caracterizadores da modernidade, dentre os quais se destaca a *democracia* – fator para com o qual o liberalismo guarda uma série de relações. A relação entre *liberalismo* e *democracia* oscilou, historicamente, entre antagonismo e complementaridade (especialmente do ponto de vista político). No entanto, apesar de estarem potencialmente relacionados, tais termos não são interdependentes, podendo estar absolutamente desconexos. Para Norberto Bobbio (1992), a concepção mais comum de “liberalismo” corresponde a uma ideia de Estado na qual este possui poderes e funções limitadas e se contrapõe tanto ao estado absoluto como ao estado social. Logo, um Estado liberal não é necessariamente democrático, assim como um governo democrático não necessariamente dará vida a um Estado liberal.

Bobbio (1992) enfatiza importantes características do Estado liberal, a exemplo da afirmação de que seu pressuposto filosófico (do ponto de vista de contraponto ao estado absolutista) corresponde à doutrina dos direitos do homem como sendo direitos naturais (inatos, direitos com relação aos quais o Estado pode apenas se abster e garantir a proteção) – ou seja, o Estado e os outros sujeitos não podem interferir no gozo dos direitos naturais do indivíduo. O Estado liberal não é uma concessão, mas o resultado de um acordo de vontades. Nasce de “uma contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei” ou de “rupturas



revolucionárias”, justificando-se como o resultado de um acordo entre indivíduos que pretendem estabelecer uma convivência pacífica e duradoura. (a doutrina percorre o caminho inverso: considera o homem *inicialmente* livre e, após o “contrato social”, “preso”).

Apesar da contrariedade já havida entre *democracia* e *liberalismo*, Bobbio (1992, p. 44) entende que a relação atual entre ambos é, necessariamente, de complementaridade:

Hoje apenas os Estados nascidos das revoluções liberais são democráticos e apenas os Estados democráticos protegem os direitos do homem: todos os Estados autoritários do mundo são ao mesmo tempo antiliberais e antidemocráticos.

Para o jurista italiano, a história da humanidade deve ser compreendida a partir do dualismo: “organicismo” X “individualismo”. Nesse sentido, a democracia e o liberalismo possuem em comum o fato de se basearem no indivíduo, apesar de o “indivíduo” democrático não ser o mesmo que o liberal. Isso não significa uma contradição, mas justamente o fato de que a combinação entre liberalismo e democracia, mais do que possível, é necessária.

O Estado Moderno atua, segundo Matteucci (1998, p. 698) em três níveis: jurídico, político e sociológico, exercendo, respectivamente, funções de soberania, de concentração do poder e de administração. Do ponto de vista jurídico e político, a relação do Liberalismo político com o sistema democrático é extremamente forte. Matteucci exemplifica que, ao passo em que o liberalismo almeja a autolimitação do Estado, com o intuito de garantir os direitos públicos e subjetivos dos cidadãos, a democracia legitima este Estado (liberal), através do sufrágio universal. Nesse sentido, o autor pondera que o liberalismo teve uma contribuição significativa na elaboração de procedimentos jurídicos e estruturas institucionais.

Do **ponto de vista jurídico**, o Liberalismo por estar **intimamente ligado ao constitucionalismo**, sempre se manteve fiel ao princípio (medieval) da limitação do poder político mediante o direito, de tal forma que **somente as leis são soberanas**, justamente aquelas lei limitadoras do poder do Governo. Do **ponto de vista político**, o Liberalismo sempre se apresentou como **defensor das autonomias e das liberdades da sociedade civil**, em contraposição, como valor positivo, ao poder central, que opera de maneira minuciosa, uniforme e sistemática. (MATTEUCCI, 1998, p. 698, grifo nosso).

A oposição do liberalismo ocorre, portanto, frente ao Estado administrativo, aspecto do exercício do poder capaz de conduzir ao Estado absolutista. Por isso, Matteucci (1998) entende como equivocada a ideia de que o liberalismo aceitou o Estado burocrático sedimentado no século XIX, dado que foi justamente o pensamento liberal (de Tocqueville a Weber) que compreendeu o Estado administrativo como grande ameaça à política e à liberdade individual.

Finalmente, é elementar destacar que liberalismo, por não ser uma doutrina homogênea, comporta entendimentos distintos – e mesmo divergentes – a exemplo da cisão detectada por Macpherson (1991) entre *liberalismo possessivo* e *liberalismo desenvolvimentista*. O autor britânico entende que o liberalismo do século XVII inaugura uma concepção de indivíduo *racional* e *atômico*, fundamentado em alguns valores centrais – tais como a “vida”, a “liberdade” e a “propriedade” –, vinculados, genericamente, à liberdade da natureza humana (ideia de direitos naturais). Em sua trajetória histórica, no entanto, o incorporou outros elementos à teoria, sobretudo no século XIX, período em que foi superado o paradigma dos direitos naturais e concebida a ideia de “trocas compensatórias” (*trade-off*) – entendida pelo autor como o elemento central do liberalismo recente.

O indivíduo do liberalismo, além de racional e atomizado, passou a ser, na doutrina do século XIX, calculador de custos e benefícios da maximização material: “houve uma troca compensatória dos direitos humanos pelo crescimento econômico” e o fortalecimento do aspecto econômico caracterizador do liberalismo, de que os principais representantes são Hume e Adam Smith. Macpherson enfatiza que no século XX, o capitalismo puro tornou-se absolutamente incompatível com a dignidade humana, situação da qual adveio a necessidade de organização do *Welfare State* e, principalmente, do viés previdenciário característico desse Estado: o Estado liberal previdenciário é compreendido, assim, como uma “espécie de reversão do modelo da troca compensatória: uma troca marginal dos imperativos da expansão capitalista por um nível tolerável de direitos humanos”. Há que se considerar, no entanto, a hipótese do Estado previdenciário ter consistido apenas numa troca compensatória, com o propósito de “salvar” o sistema capitalista do colapso de 1929. (MACPHERSON, 1991, p. 69)



As experiências de intervenção do Estado no contexto econômico após a crise do estado liberal em seu sentido “puro” atribuíram à administração pública novas funções, exigindo a superação do paradigma do absentismo estatal e determinando a proposição de políticas públicas vinculadas à esfera econômica.

2 O ESTADO INTERVENTOR: AS EXPERIÊNCIAS DE WEIMAR E O NEW DEAL

O papel intervencionista do Estado decorre das diversas inconsistências que se apresentam no modelo liberal, assentadas, sobretudo, a) na Revolução Industrial, com implicações na proletarização; b) na Primeira Guerra Mundial, que rompe com a tradição do liberalismo econômico; c) na necessidade de intervenção na economia em decorrência da crise de 1929, conciliando a iniciativa privada e a ação governamental; d) na Segunda Guerra Mundial, que impôs a necessidade de um Estado controlador de recursos sociais; e) nas crises cíclicas da economia; f) na insubsistência do ideal da livre força do mercado; g) na alteração paradigmática entre da liberdade negativa para a liberdade positiva ou liberdades sociais. (STRECK, 2010, p. 70-71)

Streck (2010, p. 73-74) elenca, como fatores que contribuem para a transição do estado liberal para o estado social, a) a formação de monopólios, afetando a concepção liberal de organização e desenvolvimento da economia; b) a desestruturação dos fatores econômicos e a acentuação das diferenças sociais em decorrência das crises; c) motivos externos à produção, como o esgotamento de recursos naturais; d) a crescente preocupação com o bem-estar social assentada em teorias socialistas; e) a alteração da concepção quanto à venda da força de trabalho; f) a Primeira Guerra Mundial, com a destruição do mercado natural e a necessidade de organização da economia pelo Estado. O autor (2010, p. 74) destaca que

em decorrência disso, a concepção da separação entre o econômico e o político não tem como subsistir. Como já dito, a própria existência do Estado e da ordem jurídica significa uma intervenção: o Estado e a ordem jurídica são pressupostos inerentes à economia.



Nesse sentido, o liberalismo, como já analisado neste artigo, trouxe importantes avanços no âmbito das liberdades. Contudo, foi cenário de uma assombrosa acumulação de capital, diante da exclusiva dominação da economia pelos agentes econômicos privados – devido à opção do Estado liberal em restringir-se à esfera política e dissociar-se da esfera econômica. O Estado liberal, portanto, “garantiu uma liberdade de ação quase ilimitada para as forças econômicas”, produzindo identidade entre os economicamente poderosos e os politicamente influentes. (BERCOVICI, 2004, p. 129)

A Constituição de Weimar⁵ é o primeiro texto constitucional que se opõe abertamente à tese liberal da autonomia das forças econômicas, assumindo que a intervenção do Estado na economia deve visar não apenas a sua *racionalização*, mas também a *transformação* do sistema econômico (AVELÃS NUNES, 2011). Referida Constituição, portanto, integrou a economia na esfera política, lançando, deste modo, as bases da passagem do *estado de direito liberal ao estado social*.

Dessa forma, as constituições elaboradas após o final da Primeira Guerra Mundial, dentre as quais se destaca a Constituição de Weimar de 1919, inauguraram o constitucionalismo social, institucionalizando, assim, os direitos econômicos e sociais. As constituições das duas primeiras décadas do século XX têm algumas características comuns: a declaração, ao lado dos tradicionais direitos individuais, dos direitos sociais ou direitos de prestação, ligados ao princípio da igualdade material e cuja concretização depende de prestações diretas ou indiretas do Estado. (BERCOVICI, 2004) Assim, tais textos constitucionais objetivavam estabelecer

uma democracia social, abrangendo dispositivos sobre a ordem econômica e social, família, educação e cultura, bem como instituindo a função social da propriedade. As concepções sociais ou socializantes, assim como a determinação de princípios constitucionais para a intervenção estatal nos domínios social e econômico, são, assim, consideradas fundamentos do novo 'constitucionalismo social'. (BERCOVICI, 2004, p. 25)

⁵ A Constituição de Weimar foi uma “solução de compromissos” ou “compromisso constitucional”, com o objetivo de impedir as aspirações revolucionárias de uma parte do operariado alemão, mesmo depois da derrota do movimento Spartakista, em 1918, que desejava instalar na Alemanha um Estado Socialista nos moldes da Revolução Russa de 1917.



Os direitos advindos do constitucionalismo social tornam os indivíduos “credores” do Estado, pois se referem à obrigação de realizar ações concretas para garantir um mínimo de igualdade, bem estar e acesso aos bens materiais produzidos pela sociedade. Caracterizam-se, portanto, por serem direitos garantidos “através” ou “por meio” do Estado e, por isso, é corrente a ideia de que consistem no “reconhecimento jurídico institucional do princípio da igualdade.” (BEDIN, 2004, p. 191)

Com efeito, os direitos sociais ramificam-se entre os direitos do homem trabalhador e do homem consumidor de bens e serviços públicos. Naqueles, têm-se os direitos à liberdade de trabalho, ao salário mínimo, à limitação da jornada de trabalho, ao descanso semanal remunerado, às férias anuais remuneradas, o direito de greve, entre outros. Nestes, têm-se, por exemplo, os direitos à seguridade social, à educação e à habitação. (BEDIN, 2004)

Merece destaque, ademais, que a Constituição de Weimar inaugurou as denominadas “constituições econômicas”, cujo intuito era garantir a intervenção estatal na ordem econômica vigente. Assim, questões elementares de política econômica, que no Estado liberal estavam vinculadas à iniciativa privada, passam à seara de decisão do Estado. Na constituição econômica há um duplo ordenamento: um voltado à “organização de categorias, que serve à representação dos vários setores econômicos no confronto no Estado, e o outro voltado à organização dos mercados, com o objetivo de dominar e controlar o mercado”. (BERCOVICI, 2004, p. 40-41)

Nesses termos, a Constituição de Weimar estabelece três níveis na ordem econômica:

O primeiro nível seria o dos direitos fundamentais sociais e econômicos, como o direito ao trabalho (art. 163), a proteção ao trabalho (art. 157), o direito à assistência social (art. 161) e o direito de sindicalização (art. 159). Outro nível seria o do controle da ordem econômica capitalista por meio da função social da propriedade (art. 153) e da possibilidade de socialização (art. 156). Finalmente, o terceiro nível seria o do mecanismo de colaboração entre trabalhadores por meio dos conselhos (art. 165). (BERCOVICI, 2004, p. 41)



Sem embargo, a Constituição de Weimar retirou do capital privado a gestão de certos setores de produção (a exemplo da produção de energia) que apresentavam utilidade social (AVELÃS NUNES, 2011). Além disso, previu expressamente a possibilidade de nacionalização⁶ das “empresas suscetíveis de socialização”, conforme exposto em seu art. 156, §1º, pretendendo “colocar sob a alçada do Estado aqueles bens econômicos de utilidade social e ainda as empresas que laboram em situação de monopólio.” (AVELÃS NUNES, 2011, p. 148) A possibilidade de nacionalização de empresas consiste, contudo, somente em um dos instrumentos que permitiam a intervenção do estado na economia, podendo-se citar, também, por exemplo, o princípio da função social da propriedade, como se observa em seu art. 153, § 1º. Aos proprietários, nesse sentido,

não só é retirado o *direito de abusar* da sua propriedade, mas como cominado-lhes o *dever* de a colocar ao serviço dos interesses da coletividade. Na interpretação mais ‘avançada’, aquela norma constitucional impunha aos proprietários *comandos positivos* quanto ao modo e ao sentido da utilização dos bens de sua propriedade, não se limitando a consagrar um mero *limite negativo* ao direito de propriedade. (AVELÃS NUNES, 20011, p. 149, grifos do autor)

Avelãs Nunes (2011) esclarece, ainda, que não é possível confundir o estado social de Weimar com o estado socialista, pois as decisões atinentes à intervenção estatal na economia e na propriedade privada não tratavam de confisco puro e simples. A Constituição de Weimar previa compensações para os indivíduos que tivessem a empresa nacionalizada, como, por exemplo, a manutenção dos antigos proprietários na administração da empresa após a sua passagem para a titularidade do estado.

Desse modo, a Constituição de Weimar exerceu decisiva influência sobre a evolução das instituições políticas e sociais em todo o ocidente, porquanto representava a melhor defesa da dignidade humana ao complementar os direitos civis e políticos com os direitos econômicos e sociais. (COMPARATO, 1999) Tratou-se, então, de um instrumento catalisador e legitimador de promoção da justiça social, que atribuiu ao Estado a promoção de políticas econômicas, obrigando-o a fomentar

⁶ Ressalte-se que nenhuma empresa fora nacionalizada.



e realizar ações concretas para possibilitar a maior igualdade possível entre os indivíduos –| o que só é possível, evidentemente, mediante intervenções econômicas.

Destarte, a Constituição de Weimar possui grande importância histórica, pois inaugurou os direitos econômicos e sociais por meio do constitucionalismo social, bem como em decorrência de ser a precursora das constituições econômicas, preocupadas em alterar o modelo econômico vigente, entregando ao Estado a incumbência de decidir sobre as questões de política econômica.

De outro lado, a experiência norte-americana à época é marcadamente designada por uma visão política progressista, caracterizada, sobretudo, pelo movimento denominado de realismo jurídico, o qual promove diversos apontamentos ao constitucionalismo liberal (“*laissez-faire*”) e à economia, especialmente na década de 1920 a 1930.

De acordo com Fried (1998, p. 6), o principal objetivo dos progressistas, como Robert Lee Hale, era defender que a esfera de proteção econômica “*was constituted by a regime of property and contract rights that were neither spontaneously occurring nor self-defining, but were rather the positive creation of the state*”⁷. A mesma autora entende que a atuação limitada do Estado na esfera econômica decorre de uma visão utilitarista que compreende a desregulação do mercado como fator de maximização do bem-estar geral, já que haveria maiores ganhos individuais. Nesse sentido, os teóricos liberais compreendiam que “*the core liberty to be protected against government interference was liberty of contract, by which they meant liberty in economic affairs*”. (FRIED, 1998, p. 28)⁸

Entretanto, tal concepção não era compartilhada pelos teóricos progressistas, uma vez que para estes o exercício imoderado dos direitos individuais colidiria com a esfera alheia, denotando assim que a melhor forma de garantia de liberdade seria refletida pela intervenção governamental. Nesse sentido,

⁷ “era constituída por um regime de propriedade e direitos contratuais que não eram nem espontâneos nem auto-regulados, mas sim uma criação positiva do Estado” (tradução livre)

⁸ “o núcleo da liberdade a ser protegida contra a interferência governamental era a liberdade do contrato, o que para eles significava liberdade nos assuntos econômicos (tradução livre).



the progressives reformulated the concept of liberty to offer, at least on a rhetorical level, a cleaner break with the past. In place of the old definition of liberty as freedom from arbitrary, human interference with choice—what T. H. Green termed “negative liberty”—they argued for a “positive” notion of liberty that measured the individual’s power to effect his or her desires. Embracing the socialist premise that the primary source of power was wealth, progressives argued that the state, by promoting greater economic equality through various compulsory redistributive programs, was in fact championing the cause of liberty. (FRIED, 1998, p. 33-34)⁹

Daí que na perspectiva progressista o mercado não é livre, natural ou neutro, mas demanda a intervenção estatal como forma de melhor promover sua regulação. Tanto é que, por exemplo, o preceito de liberdade passa de um viés negativo para um viés positivo, ou seja, de que não é a abstenção que melhor contribui para a regulação da economia, mas sim a contribuição efetiva do Estado para programas sociais distributivos.

Influenciado pela conjuntura teórica delineada, o plano de governo conhecido como *New Deal* consistiu numa estratégia de superação da crise de 1929 e a Grande Depressão, recepcionando a visão estatal intervencionista – o que ocorreu, nesse caso, não para a criação de um Estado social e sim para evitar o colapso da ordem capitalista.

Os Estados Unidos figuravam, em 1913, como a maior economia do mundo, respondendo por grande parte da produção mundial, o que restou acentuado pela Primeira Guerra Mundial (HOBBSAWN, 1995). A década de 1920, sequencialmente, é largamente conhecida como a época de ouro do capitalismo, inaugurando a sociedade de consumo, com a produção e o consumo em massa (para o que contribuiu, por exemplo, o acentuado desenvolvimento da indústria do automóvel). A expansão da produção e do desenvolvimento econômico, no entanto, era limitada e durou apenas enquanto a capacidade de consumo conseguiu superar seus índices – o que não mais foi possível após 1926. (AVELÃS NUNES, 2011)

⁹ “Os progressistas reformularam o conceito de liberdade para oferecer, pelo menos a nível retórico, um rompimento com o passado. No lugar da antiga definição de liberdade como libertação da arbitrariedade, conceituada como liberdade negativa, eles argumentavam por uma noção positiva de liberdade que media o poder do indivíduo para efetivar seus desejos. Abarcando a premissa socialista de que a fonte primária de poder era o bem-estar, os progressistas argumentaram que o estado, pela promoção de uma maior igualdade econômica através de programas compulsórios de redistribuição, estaria de fato defendendo a causa de liberdade”. (tradução livre)



Como decorrência, deu-se o *crash* da bolsa de Nova York em 1929 e a instalação da Grande Depressão, tendo como conhecidas consequências, principalmente, a queda da produção industrial e dos preços no mercado, as falências e o acentuado desemprego. Além destes elementos, Hobsbawm (1995) assinala a queda no fluxo internacional de capital porque os empréstimos nesse âmbito caíram mais de 90%, demonstrando a estagnação da economia.

Em 1932, Franklin Roosevelt implantou uma política social que buscou

ir ao encontro das necessidades mais prementes dos trabalhadores, com o objetivo de evitar a tentação revolucionária e de conseguir o apoio popular para as suas políticas. Neste sentido, o governo atribuiu subsídios aos desempregados e aos idosos e pensões aos veteranos de guerra; concedeu apoios aos agricultores, desvalorizou o dólar, baixou as taxas de juros, apoiou a recuperação e a reestruturação de empresas, instituiu o salário mínimo, reconheceu a liberdade de organização sindical e o direito à contratação coletiva e lançou grandes programas de obras públicas para combater o desemprego. (AVELÃS NUNES, 2011)

Nesse sentido, foram promulgados atos e criadas várias agências federais, como por exemplo, o *National Industrial Recovery Act*, em que o estado concedeu às associações profissionais o poder de elaborar leis e fazer aplicar regulamentos determinando limites e formas de concorrência, e a *National Recovery Administration*, entidade a qual foram atribuídos, dentre outros, poderes para obrigar a indústria a reorganizar-se, a qual culminou posteriormente declarada inconstitucional, uma vez que o Supremo Tribunal americano afirmou que a respectiva Constituição não permita o socialismo. (AVELÃS NUNES, 2011)

Por conseguinte, o plano econômico lançado na era Roosevelt, que restou conhecido por *New Deal*, consistiu em uma solução reformista que tinha por objetivo reestruturar o cenário econômico americano, além dos evidentes reflexos em toda a economia mundial, por meio de uma intervenção estatal promotora de medidas de cunho social e regulatórias da economia.

3 A FUNÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE

A tensão entre o absenteísmo e o intervencionismo estatal persiste até a contemporaneidade, porquanto a relação entre Estado e economia é permanente,



sobretudo em tempos de aceleração no fluxo de capital e do mercado financeiro. A concepção liberal da economia aparece, agora, sob o desígnio de “neoliberalismo” e o Estado (não mais liberal ou social, e sim *democrático* ou, ainda, *democrático constitucional*¹⁰) vê-se obrigado a, periodicamente, regular as relações econômicas com o intuito de evitar o colapso do sistema ou, ao menos, de significativas crises financeiras.

3.1 O Mercado Desregulado

O surgimento do liberalismo e o seu desenvolvimento revelaram a necessidade de transição um modelo fundado no absenteísmo estatal para um modelo intervencionista. Nesse sentido, as experiências históricas de Weimar na Alemanha e do New Deal americano demonstram como teve início o processo de intervenção regulatória na economia pelo Estado.

Essa transição também contou com outras experiências, tais como a experiência do estado fascista (nacional-socialismo) com sua solução de cooperação entre as classes, a revolução keynesiana refletida no Estado-providência (*Welfare State*) e a Segunda Guerra Mundial, época de nacionalizações e planificação da economia. (AVELÃS NUNES, 2011, 156-175) Não obstante essas experiências denotarem o fortalecimento do papel do Estado na economia, ainda que algumas vezes tenham desaguado em governos totalitários, os fenômenos emergentes de expansão do capitalismo – especialmente nos anos 80 – retomam o velho ideal de mercado, apontando para uma nova conformação refletida no neoliberalismo.

Nesse contexto, a (não) intervenção estatal na economia traduz-se no papel desempenhado pela (des)regulação/ (des)regulamentação. Para Grau (1991), “*desregular* significa não dar ordenação à atividade econômica, ao passo que

¹⁰ O Estado de direito, contemporaneamente, é adjetivado pelo termo “democrático”, entendendo-se o *Estado democrático de direito* como um processo de incorporação e superação dialética (haja vista a contradição política) dos Estados liberal e social (BRANCO; COELHO; MENDES, 2010, p. 213). Para José Joaquim Gomes Canotilho (1999), o Estado de direito em sua versão contemporânea, além de caracterizado como *democrático*, deve ser compreendido necessariamente como *constitucional*.



desregulamentar significa deixar de fazê-lo através de preceitos de autoridade, ou seja, jurídicos” (grifo do autor).

As tendências liberais apontam no sentido de que o mercado poderia regular a si mesmo, sem a intervenção do Estado e de mecanismos de controle da economia. Historicamente, contudo, as experiências liberais, com acentuado desenvolvimento do capitalismo, demonstraram as inconsistências desse modelo, levando sempre à necessidade de intervenção do Estado para auxiliar o mercado frente a suas crises.

Mesmo para essa tendência neoliberal interessa a condução do processo econômico pelo Estado, porque isso visa justamente à preservação do mercado. É possível dizer, assim, que o capitalismo não demanda efetivamente a minimização do Estado, mas sim que a atuação estatal esteja a serviço de seus interesses (GRAU, 1991).

A desregulação, portanto, enfraquece o Estado como agente promotor do interesse social, até porque, como lembra Grau (1991),

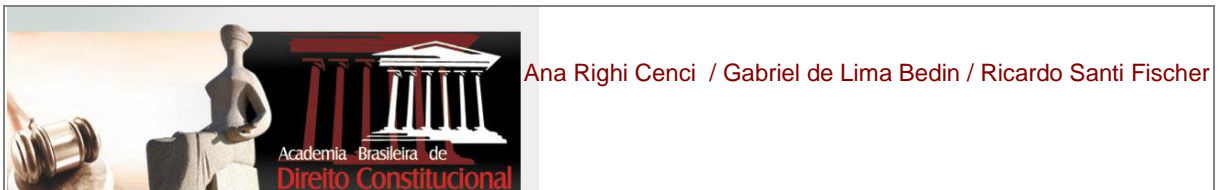
a desregulamentação – ou “desregulação” – importa benefícios para uns e perdas para outros, no caso sendo prejudicados os que são mais protegidos pelas regulações preexistentes, ou seja, os trabalhadores, as pequenas e médias empresas, as minorias, etc.

De outro lado, Ferrajoli (2011, p. 246) afirma que

lo que se ha ocultado por la ideología liberal, hay que añadir, es que la autonomía negocial en la que se basa el mercado es un poder; y que por eso el principio de legalidad, que excluye la existencia de poderes absolutos en el estado de derecho, exige que también Ella, al igual que todos los poderes, esté sujeta a límites y vínculos en tutela de los derechos y de los bienes fundamentales sobre los cuales incide su ejercicio.¹¹

Como consequência, o mercado não se submete ao Estado de Direito, já que pensado sempre como uma sociedade natural, com sua legitimidade e eficiência

¹¹ “O que se tem ocultado pela ideologia liberal é que a autonomia que embasa o mercado é um poder e que por isso o princípio da legalidade, que exclui a existência de poderes absolutos no estado de direito, exige que essa autonomia esteja sujeita a limites e vínculos na tutela dos direitos e dos bens fundamentais”. (tradução livre)



fundadas na autonomia individual. Entretanto, não se mostra sustentável a pretendida autorregulação, porquanto o mercado depende da vontade de inúmeros indivíduos que possuem direitos potestativos. (FERRAJOLI, 2011, p. 246)

Para Ferrajoli (2011, p. 246-247),

es a la esfera pública, a sus instituciones de gobierno y sobre todo a específicas instituciones de garantía, funcionalmente encargadas de la tutela de los intereses generales y de los derechos fundamentales de todos, a la que está necesariamente confiada la heterorregulación del mercado, a través de la imposición de límites y vínculos legales a los poderes empresariales.¹²

Entretanto, esses limites e vínculos propostos ao mercado enfrentam importantes dificuldades diante dos interesses da atividade econômica – os quais, ao contrário do que normalmente se prega, não promovem a liberdade, mas sim a desigualdade e a opressão.

Nesse cenário de transferência de poder para a esfera privada, Fried (1998) diz que para o progressista Robert Lee Hale o Estado desregulado jamais foi imparcial no tratamento aos cidadãos, uma vez que, mediante a concessão de benefícios (concessão de terras, formação de corporações, monopólios, etc.), colaborou para a criação de um contexto de desigualdade na distribuição de riqueza e poder, levando à descrença na justiça distributiva do mercado desregulado.

Assim, os poderes desregulados do mercado permitem desconfiar a respeito de seus propósitos, uma vez que as medidas tendentes tanto à promoção da atividade econômica, como à desregulação/desregulamentação, não são capazes de refletir efetivo bem estar para os indivíduos, conduzindo, sim, à concentração dos meios de produção, à expansão do capitalismo e à desigualdade social.

¹² “é à esfera pública, a suas instituições de governo e sobretudo a específicas instituições de garantia, funcionalmente encarregadas da tutela dos interesses gerais e dos direitos fundamentais de todos, que é necessariamente confiada a heterorregulação do mercado, através da imposição de limites e vínculos legais aos poderes empresariais”. (tradução livre).



3.2 Desnacionalização

O processo de globalização econômica fomenta a criação de relações cada vez mais complexas e profundas de interdependências entre economias nacionais. A globalização econômica, portanto, é caracterizada pela expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, pelo acirramento da concorrência nos mercados internacionais e a maior integração entre os sistemas econômicos nacionais (GONÇALVES, 1999). Desse modo, a globalização econômica, notadamente em razão da elevada integração entre os sistemas econômicos nacionais e do aumento dos fluxos de capitais, provoca perda na capacidade de resistência dos Estados perante fatores econômicos externos, como, por exemplo, mudanças nos fluxos de investimento e do comércio internacional.

Um dos fenômenos pertinentes para a análise da relação do Estado com a economia, hoje, é a *desnacionalização*, ou seja, o processo de ingresso de capital estrangeiro na produção e em serviços até então fundamentalmente nacionais, mediante alienação de patrimônio local – inclusive patrimônio público, ou seja, de propriedade estatal. A capacidade do Estado para resistir a fatores desestabilizadores, nesse cenário, é inversamente proporcional ao aumento dos índices de desnacionalização de sua economia.

Para Gonçalves (1999), o processo de desnacionalização importou, no cenário brasileiro, um enfraquecimento generalizado dos blocos de capital nacional *privado e estatal*, em decorrência da concentração de renda/capital, que gradualmente enalteceu a importância dos grupos estrangeiros na economia nacional. O mesmo autor destaca que os processos de desnacionalização ocorrem, sobretudo, através dos seguintes mecanismos: fusões e aquisições de empresas, privatizações, e pela formação de grupos privados nacionais (GONÇALVES, 1999, p. 138).

Ferrajoli (2011) critica de forma contundente os processos de privatização, comuns a inúmeros países (especialmente aos países ditos “subdesenvolvidos”) nas duas últimas décadas. O autor compreende as privatizações como processos de subtração à autonomia privada e à esfera do mercado de funções ou serviços até então reservados à esfera pública, pelo fato de incidirem sobre interesses gerais



e/ou em direitos fundamentais. Daí resulta a transferência significativa de grande poder político e econômico da esfera pública à esfera privada, o que enseja a sujeição, nas mais diversas partes do mundo, da esfera política ao mercado financeiro. Ferrajoli (2011, p. 252) defende que os serviços públicos, por estarem vinculados ao exercício de direitos fundamentais, não podem se sujeitar à “lei do mercado”, devendo estar vinculadas, necessariamente, à satisfação do interesse público. Conseqüentemente, as atividades privadas, por sua vez, passíveis de sujeição à lógica do *laissez faire*, devem ser estritamente as de cunho puramente patrimonial.

Avelãs Nunes (2011) atenta para um elemento importante resultante do processo de desnacionalização, qual seja, a criação de agências reguladoras (entidades reguladoras independentes). O autor conceitua tais organizações como resultado de um preconceito ideológico contra o Estado, que o percebe como incapaz de exercer uma função de protagonismo em termos de economia (o que justifica as *privatizações*), bem como de regular o exercício das atividades delegadas. Nesse sentido, denuncia que a concepção de “economia de mercado regulada” é uma máscara do neoliberalismo, que enseja o esvaziamento do estado social e operacionaliza o ideal de intervenção estatal mínima e separação profunda entre política e economia (substituindo o Estado na função reguladora).

O Estado, nesse contexto, é fragilizado pela condição de refém do investimento externo e da desnacionalização da economia interna, num contexto em que grande parcela da economia produtiva é vinculada ao controle de empresas estrangeiras. O Estado, ademais, não consegue estabelecer sequer as diretrizes econômicas que deseja, pois o investimento externo é norteado pelo lucro das empresas investidoras, e não por estratégias e políticas públicas pensadas pelo Estado, na condição de administrador do interesse público (GONÇALVES, 1999).

Gonçalves (1999, p. 191) destaca também que a superação do contexto recém-delineado exige a criação de uma política regulatória do investimento estrangeiro direto no Brasil, além de uma produção teórica e analítica autônoma sobre o processo de desenvolvimento nacional. Isso porque, conforme destaca o autor, da forma como ocorre, o investimento estrangeiro direto tende apenas a garantir o enfraquecimento das empresas nacionais, sendo um equívoco “tomar e



expansão do IED (investimento estrangeiro direto) como indicador da ‘confiança’ dos investidores internacionais na política governamental”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências históricas decorrentes do liberalismo e, atualmente, da reformulação desse conceito para o neoliberalismo, evidenciam um sistema centrado na expansão do capitalismo, no individualismo e no absentéismo estatal, fundado numa concepção de mercado natural, neutro e autorregulado, de acordo com a qual o bem estar coletivo adviria, naturalmente, da ampliação das liberdades individuais.

Essa visão liberal, contudo, mostra-se falaciosa, uma vez que os resultados das práticas de mercado resultam em um sistema insubsistente para sua própria manutenção, porque não se revela capaz de promover o bem comum. Pelo contrário, inclusive, o enaltecimento da livre concorrência e da liberdade contratual (princípios basilares do liberalismo) resultou historicamente na acumulação de capital e num contexto de ampla desigualdade social. Ademais, o mercado tampouco é capaz de se autorregular, uma vez que depende da intervenção estatal para contornar suas crises recorrentes.

Nesse sentido, o intervencionismo estatal parece imprescindível para assegurar o exercício dos direitos sociais e, por conseguinte, garantir a satisfação do bem comum, mediante a atuação regulatória do mercado, balizada no interesse público – não necessariamente em oposição, mas complementarmente (e de forma vinculativa) aos interesses privados, e no direito, como sistema de vínculos e limites à economia.

A reflexão sobre esses sistemas revela uma importante questão: que tipo sociedade se almeja construir e que vínculos existem nesta sociedade entre o Estado e a economia? Que valores devem ter sua proteção priorizada pelo Direito? As implicações decorrentes de ambos os contextos – tanto aquele tendente a interesses privados e de ganhos individuais, com sobreposição da economia, como aquele voltado a interesses da coletividade e à promoção do bem-estar social, com predomínio do direito – são muitas. Vislumbra-se, no entanto, após analisar as potencialidade e as fragilidades de cada um destes “tipos” de Estado, que este,



como correspondente à “esfera pública” e como canalizador dos interesses coletivos, não pode abdicar de uma postura protagonista na esfera econômica, sob pena de abdicar, conseqüentemente, de sua função de concretização da igualdade, mediante a materialização dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

AVELÃS NUNES, Antonio José. Aventuras e desventuras do Estado Social. **Revista da Fundação Brasileira de Direito Econômico**. Vol. 3. 2011.

BEDIN, Gilmar Antonio. Direitos humanos e acesso à justiça: aspectos nacionais e internacionais. In: MENEZES, Wagner. **O direito internacional e o direito brasileiro**. Ijuí: Unijuí, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de exceção permanente: Atualidade de Weimar**. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BRANCO, Paulo G. G.; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. **Cadernos Democráticos**. Gradiva Publicações: Lisboa, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

DIEHL, Paula. **Propaganda e persuasão na Alemanha nazista**. São Paulo: Annablume, 1996.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**. Teoría del derecho y de la democracia. Teoría de la democracia. Madrid: Editorial Trotta, 2011, v. 2.

FRIED, Barbara H. **The progressive assault on laissez faire: Robert Hale and the first Law and Economics movement**. Disponível em: <<http://jayhanson.us/haleAll.pdf>> Acesso em: 21 jun. 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

HOBBSBAWN, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914–1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MACPHERSON, Crawford Brough. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX**. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MATTEUCCI, Nicola. Liberalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira. Brasília: UnB, 1998, v.1.

MENEZES, Wagner. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. Ijuí: Unijuí, 2002.

MINOGUE, Kenneth. Liberalismo. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

PASSET, René. **A ilusão neoliberal**. Trad. de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Ciência política e teoria do estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.