

# *B*reves reflexões sobre a intervenção do Estado no domínio econômico no século XX

BRIEF REFLECTIONS ON THE INTERVENTION  
STATE IN ECONOMIC POLICY IN THE TWENTIETH CENTURY

**Maria Helena Ferreira Fonseca Faller**

Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, linha de pesquisa: Direito, Estado e Constituição, área de concentração: Direito, Estado e Sociedade. Professora de Teoria do Direito e Teoria da Constituição das Faculdades Integradas do Brasil – Unibrasil. Professora do MBA Executivo em Gestão Pública do Estação Business School e JML Consultoria. E-mail: [mariahelena@faller.com.br](mailto:mariahelena@faller.com.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4934559490717418>.

**RESUMO:** O presente artigo objetiva analisar, de forma breve, os contextos sociais, políticos e econômicos que delinearão a constituição do Estado Interventor no mundo ocidental no século XX, para adentrar, mais detidamente, na reflexão sobre o caso brasileiro, com as particularidades de suas estruturas clientelistas e viciadas. Para abordar estas temáticas, será proferida, primeiramente, reflexões acerca da constituição do Estado Liberal, da “crise da liberdade” e dos processos históricos por ela desencadeados, os quais acabaram por motivar o surgimento, no Brasil, das desordenadas intervenções estatais no domínio econômico, delineando a figura do Estado Interventor, imerso em contradições e complexidades.

**Palavras chave:** Estado Liberal. Estado Interventor. Intervenção do Estado no domínio econômico.

This article examines briefly the social, political and economics contexts that drew the the Interventor State in the Occidental World. After, it will expose, in a more profoudly manner, the brazilian situtation with his particular structeres which were “patronages” and addicted. Regarding this theme it will be done a reflexion about the liberal's constitutions, the “liberty crises” and also of the historical process that the liberal constitution has trigged. All this factors contributed to the beg- **ABSTRACT:**

gining of desordered statal interventions in the economic field and also to outline the figure of the interventor state immersed in contradictions and complexities.

**Keywords:** Liberal state. Interventor state. State intervention in economic policy.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A constituição do Estado Liberal ao longo do século XIX foi marcada por contradições e idealismos. Encontram-se diversas leituras acerca do tema, tecidas de forma linear, muitas vezes reducionista – ao considerar o regime liberal apenas em seu viés econômico – ou idealizada. O Estado Liberal é demonizado ou idealizado. Depara-se com reflexões equivocadas, que deixam de considerar importantes contribuições da referida doutrina, bem como, importantes contradições.

O mesmo pode ser aplicado ao tratar-se da emergência do Estado Interventor e do Estado Social no século XX. Ao contrário do que se pode pensar, ambos os modelos – que nasceram simultaneamente – não surgiram ao redor de uma construção doutrinária, mas de maneira desordenada e sem qualquer planejamento, para aparar arestas e crises que emergiam incessantemente, resultado da dita “crise da liberdade”. Surgia a necessidade de um Estado provedor de saúde, de educação, de moradia, de previdência, de estradas, de ferrovias. Intervenções desordenadas geravam novas demandas por outras intervenções que as corrigissem. Assim, assistiu-se ao atrofiamen- to da máquina estatal, demasiadamente agigantada, e uma nova crise. A tal da crise atual.

Neste trabalho, pretende-se tecer breves reflexões sobre como se deu a intervenção do Estado no domínio econômico – de forma mais generalizada – no mundo ocidental, analisando, posteriormente, as particularidades desse processo no Brasil.

## 1 ASPECTOS GERAIS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

A intervenção do Estado no domínio econômico processou-se no Brasil e no mundo ocidental de forma complexa e não linear, como muitas vezes se quer fazer crer. Foi resultado de determinados cenários de ordem política, econômica e social que se delinearão em meados do século XIX e início do século XX, como restará demonstrado a seguir.

Sendo assim, escolhe-se como marco inicial dessa reflexão o período que marcou a emergência do Estado Liberal de forma mais nítida: século XIX, eclosão da Revolução Francesa. O ideário liberal ganhou consistência. Com isso, operou-se uma dissociação bastante nítida entre a atividade econômica e a atividade política (FILHO, 1968, p. 7):

A concepção liberal do Estado nasceu de uma dupla influência: de um lado, o individualismo filosófico e político do século XVIII e da Revolução Francesa, que considerava como um dos objetivos essenciais do regime estatal a proteção de certos direitos individuais contra os abusos da autoridade; de outro lado, o liberalismo econômico dos fisiocratas e de Adam Smith, segundo o qual a intervenção da coletividade não poderia falsear o jogo das leis econômicas, benfazejas por si, pois que esta coletividade era imprópria para exercer funções de ordem econômica.

No âmbito econômico, o liberalismo manifestava-se como ausência da intervenção do Estado na atividade econômica, que era regida por suas próprias leis e dinâmicas, pela nominada “mão invisível”, como sedimentou Adam Smith (1996, p. 57):

[...] de acordo com o sistema de liberdade natural, o soberano (leia-se o Estado) tem somente três deveres a cumprir; três deveres de grande importância, na verdade, mas claros e inteligíveis ao senso comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade da violência e da invasão por outras sociedades independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade da injustiça e da opressão de qualquer outro membro, ou o dever de estabelecer uma adequada administração da justiça; em terceiro lugar, o dever de erigir e manter certas obras públicas e certas instituições públicas que nunca será do interesse de qualquer indivíduo ou de um pequeno número de indivíduos erigir e manter; porque o lucro jamais reembolsaria as despesas de qualquer indivíduo ou número de indivíduos, embora possa frequentemente proporcionar mais do que o reembolso a uma sociedade maior.

As funções estatais eram limitadas com nitidez, reservando-se ao Estado um mínimo de intervenção nas atividades econômicas dos indivíduos. Por óbvio, a coletividade pública não podia desinteressar-se das relações que poderiam comportar certos abusos e que condicionavam a riqueza e o desenvolvimento de todo país (FILHO, 1968, p. 7). Ao Estado moderno cabia o exercício dos poderes gerais de legislação e de polícia necessários para man-

ter a ordem pública e o enquadramento jurídico necessário para o desenvolvimento das atividades privadas.

A partir desta concepção doutrinária, o livre exercício da atividade privada em matéria econômica deve ser compreendido como um dos aspectos do exercício da liberdade individual, a qual só pode sofrer restrição em virtude de lei e que resta protegida pelas garantias jurídicas atinentes aos direitos individuais. É importante reconhecer este fundamento da doutrina liberal. O reconhecimento dos direitos individuais são sua grande contribuição. Antes da emergência do liberalismo, a atuação do soberano, do Estado, encontrava poucos limites até a ingerência na vida privada. A vida privada era condicionada pela vida da *pólis*.

Benjamin Constant analisa esta alteração da condição do homem na sociedade e entende que se trata de um novo sentido e entendimento da liberdade. Nomina como liberdade moderna, o entendimento de liberdade renovado pelo pensamento liberal. A concepção de liberdade adotada anteriormente é por ele nominada de antiga (CONSTANT, 1980, p. 11):

[...] consistia em exercer coletiva, mas diretamente, várias partes da soberania inteira, em deliberar em praça pública sobre a guerra e a paz, em concluir com os estrangeiros tratados de aliança, em votar leis, em pronunciar julgamentos, em examinar as contas, os atos, a gestão dos magistrados [...]; mas ao mesmo tempo que consistia nisso o que os antigos chamavam de liberdade, eles admitiam, como compatível com ela, a submissão completa do indivíduo à autoridade do todo.[...]. Todas as ações privadas estão sujeitas a severa vigilância. Nada é concedido à independência individual, bem mesmo no que se refere à religião.[...]. Nas coisas que nos parecem mais insignificantes, a autoridade do corpo social interpunha-se e restringia a vontade dos indivíduos.

Entre os “antigos”, o indivíduo, quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos os assuntos privados. Como sujeito do corpo coletivo, ele pode, por sua vez, ser privado de sua posição, despojado de suas honrarias, banido, condenado, pela vontade arbitrária do todo ao qual pertence (CONSTANT, 1980, p. 11).

Com o liberalismo adveio um novo entendimento de liberdade, concebida como uma liberdade negativa. Para Benjamin Constant, trata-se da liberdade moderna (CONSTANT, 1980, p. 10):

É para cada um o direito de não se submeter senão às leis, de não poder ser preso, nem detido, nem condenado, nem maltratado de nenhuma maneira, pelo efeito da vontade arbitrária de um ou de vários indivíduos.

É para cada um o direito de dizer sua opinião, de escolher seu trabalho e de exercê-lo; de dispor de sua propriedade, até de abusar dela; de ir e vir, sem necessitar de permissão e sem ter que prestar conta de seus motivos e de seus passos.

O objetivo dos “antigos” era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria. Era isso que eles denominavam de liberdade. O objetivo dos “modernos” é a segurança dos privilégios privados e eles chamam liberdade às garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios (CONSTANT, 1980, p. 16).

O direito à liberdade, os direitos individuais, agasalham o direito ao exercício da atividade econômica de forma privada. A concepção de espaço privado, de atividade privada, de individualidade juridicamente protegida, sobre a qual o Estado não exerce ingerência direta, é pedra basilar do liberalismo, muitas vezes compreendido de forma reducionista, apenas em seu viés econômico.

Neste sentido, o Estado Liberal constrói-se sobre uma forte envergadura jurídica de garantias dos direitos individuais que se estende como proteção e garantia da iniciativa econômica privada, espaço no qual o Estado atua apenas com seu poder de polícia e de legislar. A intervenção do Estado no domínio econômico é mínima.

Contudo, muitas vezes, a compreensão do liberalismo é feita de forma extremada, estanque e eminentemente teórica. Henry Laufenburger (apud FILHO, 1968, p. 8) demonstrou a relatividade dessas formas extremas:

Sem dúvida, mesmo no apogeu do capitalismo, o ideal de liberdade e de individualismo não foi jamais inteiramente realizado, nem no âmbito externo onde o “laissez passer” foi atenuado mais ou menos fortemente pelo protecionismo, nem internamente, onde a política monetária, fiscal e social do Estado entrou desde cedo a disposição absolutamente livre dos produtos de troca e dos instrumentos de produção. O individualismo foi temperado pelas concepções do sindicalismo e dos grupamentos econômicos no setor privado, pelo protecionismo comercial, pela empresa do Estado e pela percepção de certos impostos no setor público. Donde resulta que o capitalismo é inconcebível sem um mínimo de intervenção.

O funcionamento dos sistemas econômicos, sociais e políticos possui complexidades e imbricações que não são passíveis de compreensão se partimos de uma leitura linear e estanque da realidade. O regime liberal não

se desenvolve livre de ações estatais, de intervenções estatais, de ações coletivas organizadas. Essas realidades o compõem e acabam por contrabalançar o ideal da individualidade rigidamente posto.

Francisco Ayala (apud FILHO, 1968, p. 8) retira do regime liberal a responsabilidade integral pelas alterações de ordem econômica e técnica vivenciadas a partir da Revolução Industrial, colocando que seria uma falsa implicação conceber que essas transformações foram apenas um resultado de determinados princípios doutrinários. Contudo, reconhece que a Revolução Industrial foi conduzida pelo princípio fundamental da abstenção do Estado nas relações sociais de tipo econômico.

O regime liberal acabou por formar uma nova lógica social, alterando profundamente a forma de vida em sociedade, a forma de desenvolvimento das relações sociais, as instituições e a própria concepção dos indivíduos sobre si mesmos e sobre o mundo. Pode-se compreender, a partir disso, que as ditas transformações foram resultado desta trama de fatores que compunham o cenário político, econômico e social daquele período.

Esse sistema refletiu no pensamento jurídico e político através da elaboração de diversas cartas constitucionais nos países europeus, e na América Latina, após a independência dos países colonizados. O Constitucionalismo, nome atribuído a essa nova doutrina político-jurídica, pode ser também considerado como a doutrina política do liberalismo, configurando, o que foi nominado de “Estado Burguês de Direito” (FILHO, 1968, p. 9).

O funcionamento do regime liberal exigia e pressupunha uma certa igualdade de condições sociais, de acesso e possibilidades, bem como, uma certa moral ética dos indivíduos que compunham as sociedades, para que se alcançasse uma competição equilibrada e saudável ao desenvolvimento. Isso não ocorreu. O que se assistiu foi a emergência de uma crise do sistema liberal, configurada nas crises sociais do século XIX.

Com efeito, as crises sociais originaram-se no seio do desenvolvimento industrial e técnico proporcionado pela evolução do sistema capitalista. O aceleração do processo de industrialização corroborou com a formação de grandes aglomerados urbanos. Esses grandes centros não contavam com uma estrutura para acolher essas pessoas de forma adequada, não tinham qualquer condição de proporcionar condições sadias e dignas de vida.

Tais mudanças causaram alterações profundas na vida política e social dos países. Um cinturão de pobreza formou-se, assistiu-se à proliferação de doenças graves, pessoas trabalhando em condições insalubres...

O desequilíbrio gerado por esta conjuntura econômica, política e social, acabou por exigir, paulatinamente, sem qualquer posição doutrinária pré-estabelecida, o delineamento de um Estado com um número cada vez maior

de atribuições, o qual interviria mais assiduamente na vida econômica e social, para compor conflitos de interesses e grupos (FILHO, 1968, p. 10).

Por outro lado, o regime econômico adotado pelo constitucionalismo, proporcionou uma participação mais intensa de camadas mais numerosas da população no processo político, trazendo para o debate da vida política seus problemas e suas reivindicações. Eclodem novas concepções políticas, diametralmente opostas às então existentes: crescem as escolas socialistas e publica-se o Manifesto Comunista de Karl Marx, em 1848 (FILHO, 1968, p. 10).

Georges Burdeau consigna (apud FILHO, 1968, p. 10):

As transformações da vida econômica e, especialmente, as conseqüências da Revolução Industrial, agravaram as condições materiais da vida dos trabalhadores e revelaram a disparidade entre a nobre estatura do cidadão e a situação do proletário, penalizado por todos os constrangimentos econômicos. Daí então um povo que se pode dizer integralmente novo tende a se substituir, na concepção da democracia, à alegoria nacional. [...] o surgimento desse povo real se afirma por meio de instituições estabelecidas pelo acesso regular de representantes das massas operárias ao Parlamento da democracia burguesa.

Um ser novo surge na cena política: um homem concreto, situado, definido não pelas suas afinidades com um tipo ideal, mas pelas particularidades atinentes à situação em que está colocado. É o homem condicionado pelo seu meio e que se revela pela observação de sua maneira de ser, e não por uma reflexão metafísica do seu ser (FILHO, 1968, p. 11).

Esse homem concreto encontrava-se com diversas necessidades eminentes. Para atender a essas exigências urgentes, o Estado acaba por assumir diversas atribuições que antes não lhe pertenciam. Neste momento, configura-se um processo de transição do liberalismo para o estatismo (VON MISES apud FILHO, 1968, p. 11):

Esse estatismo não obedece a nenhum plano pré-determinado, mas é baseado em medidas puramente emergenciais, na base de uma atuação casuística e empírica, de fundo meramente pragmático. A própria incerteza de terminologia em definir o fenômeno da intervenção do Estado no domínio econômico denota a falta de sistemática desta intervenção.

Não obstante, a ocorrência das duas grandes guerras mundiais impuseram ao Estado a tarefa de direcionar o desenvolvimento da atividade econômica para a preparação do esforço bélico, o que veio a corroborar a assunção de novas atribuições. Vigorita entende que a Primeira Guerra Mundial rompe a tradição do liberalismo econômico, acelerando a ação dos fatores desagregadores (VIGORITA, 1959, p. 12):

[...] dilata desmesuradamente as exigências de armamento e aprovisionamento, demonstrando a necessidade do controle integral e coativo da vida econômica; em virtude disso, constitui uma experiência concreta da total disciplina pública da economia, assumindo como modelo de futuros objetivos autoritários de política econômica e ao mesmo tempo cria hábitos e métodos dirigistas dificilmente anuláveis; provoca excessos dimensionais e distribuições erradas na industrialização, com predisposição à ruína por falta de capital e demanda e conseqüente absorção estatal para evitar a crise; fraciona o mercado internacional pelo surgimento de novos estados e de um novo nacionalismo econômico [...]; provoca o desenvolvimento numérico e o despertar classista das massas operárias, de quem cresce o peso político e a força organizatória, colocando em posição de condicionar a tradicional supremacia das antigas classes dirigentes e de exigir a revisão em sentido social do intervencionismo.

A crise de 1929, por sua vez, ao produzir conseqüências em todo o mundo, provocou reflexões econômicas variadas ao efeito de se procurar saídas para seu debelamento. John Maynard Keynes elaborou doutrina econômica que refletia os princípios teóricos da intervenção estatal no domínio econômico, recriando uma concepção, desintegrada pelo liberalismo, de que economia e política estão indissolúvelmente ligadas.

Berle (apud FILHO, 1968, p. 12), entende que a doutrina elaborada por Keynes representa a racionalização e os fundamentos da doutrina de que um Estado organizado – eventualmente um grupo de Estados – pode estabilizar, estimular e dirigir o rumo de sua economia sem apelar para a ditadura e sem substituir um sistema baseado na propriedade por um sistema de poder ostensivo.

Keynes entendia que a iniciativa privada e a ação governamental ofereceriam estabilidade econômica, vez que o argumento dos clássicos de equilíbrio automático ou natural tinha sido desconstituído pela realidade. Sua doutrina preconizava que o Estado, sem controlar a iniciativa privada, poderia distribuir os frutos da atividade econômica na sociedade de forma mais equitativa, visando o bem estar público.



Pode-se afirmar que os fundamentos doutrinários de Keynes ofereciam fundamentação teórica para a figura em constituição do Estado do Bem Estar Social, que se delineava com nitidez nesse período.

Após a Segunda Guerra Mundial, houve o esforço de independência dos países afro-asiáticos e o despertar dos povos coloniais, com uma consciência cada vez mais viva do fenômeno do subdesenvolvimento e da necessidade de superá-lo em curto prazo. A necessidade das populações desses países de atingir níveis mais elevados de renda e de bem estar social era eminente. Tais fatores adicionados aos já expostos, constituíram-se em uma forte condicionante para a intervenção do Estado no domínio econômico (FILHO, 1968, p. 14).

A consciência do subdesenvolvimento por parte destes países reforça o fenômeno do nacionalismo, exigindo a presença de um Estado forte e atuante. MENDES consigna que nas sociedades emergidas de um passado colonial, não se observam os pressupostos de uma posição ancilar do Estado (apud FILHO, 1968, p. 15):

A prosperidade dos setores privados, se pode, muitas vezes, fazer em contradição com a prosperidade nacional; inexistem, dados os seus quadros sociológicos rígidos, qualquer mobilidade social que permita, no início do processo, aos setores salariais, um poder de barganha ou reivindicação social capaz de ampliar a sua parcela de renda nacional; a acumulação se dá de forma concentrada e via de regra, em termos de transferência do território em que se gerou; normalmente, os fatores de decisão econômica e política se acham fora do quadro nacional; o comportamento dos fatores econômicos e sociais não se articula de modo a propiciar um clima de prosperidade ou de expansão crescente da renda nacional, mas, sim de sua polarização aguda, às expensas da proletarianização da grande maioria da coletividade.

Para Filho (1968, p. 15), a correção desses elementos negativos tem que ser precedida através da intervenção do Estado no domínio econômico, que se exerce em sua forma mais elaborada através do mecanismo de planejamento.

Contudo, a intervenção estatal nos países ocidentais não foi resultado de uma decisão consciente de planejar, mas geralmente precedeu ao planejamento. A seqüência natural foi que a intervenção causou o planejamento. E o planejamento, quando se desenvolveu, tornou-se uma coisa bastante diferente (GUNNAR apud FILHO, 1968, p. 15).

Essa intervenção estatal desordenada e desorganizante foi denominada com felicidade, de “plano inclinado da economia dirigida”, em que uma intervenção determinada provoca a necessidade de outras providências. É o Estado que por toda parte mostra a sua enciclopédica incompetência para fazer aquilo que não é, e não foi jamais, função própria sua (FILHO, 1968, p. 16).

Nesse cenário desenvolve-se a constituição de um Estado interventor, que passa a ingerir nas relações econômicas, através da definição de políticas fiscais, monetárias, como investidor e agente de mercado. Constitui-se, simultaneamente, a necessidade da existência de um Estado do bem estar social, que deverá garantir educação, saúde pública, direitos trabalhistas mínimos, ferrovias, rodovias.

Algumas das Constituições da época agasalham esse novo cenário político do período, trazendo disposições contendo diretivas políticas, garantindo direitos de saúde, educação, direito a condições dignas de trabalho e estabelecendo princípios para o exercício da atividade econômica no país.

Pietre (apud FILHO, 1968, p. 16) problematiza essa questão ao colocar que a onipresença do Estado impõe a fixação de limites para sua atuação. A intervenção crescente do Estado colocou-o numa verdadeira posição de instabilidade: como permanecer liberal em política, quando a economia se inclina para o dirigismo? Nessa contradição está inscrita a história contemporânea das nossas instituições.

Para concluir esse ponto desta breve reflexão, coloca-se um pequeno aceno do pensamento doutrinário emanado pela Igreja Católica naquele período, retirado da encíclica *Rerum Novarum*, publicada em 1891, o qual acaba por sintetizar as contradições existentes neste momento histórico (apud FILHO, 1968, p. 17):

Mas é preciso insistir sempre no princípio de que a presença do Estado no campo econômico, por mais ampla e penetrante que seja, não pode ter como meta reduzir cada vez mais a esfera da liberdade na iniciativa pessoal dos cidadãos; mas deve, pelo contrário, garantir a essa esfera a maior amplitude possível, protegendo, efetivamente, em favor de todos e de cada um, os direitos essenciais da pessoa humana.

Partiremos dessa análise rumo a algumas reflexões sobre os cenários que envolveram a intervenção do Estado no domínio econômico no Brasil.

## 2 BREVES ACENOS SOBRE A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO NO BRASIL

O cenário político e social em que se constituiu o processo de intervenção do Estado no domínio econômico no Brasil é bastante peculiar. Primeiramente porque, seu passado colonial colocou-lhe raízes que não foram arrancadas. Pelo contrário, foram a base da constituição de sua vida política, econômica e social, bem como, de suas instituições.

Não cabe neste trabalho adentrar nas particularidades desta estrutura colonial, mas se pode referir alguns aspectos de forma breve, necessários para a reflexão. Portugal se apropriou dos frutos produzidos no Brasil por décadas. Para controlar a colônia, exportou seu modelo de administração deficitário, como entende PRADO JUNIOR (2004, p. 297):

Até a segunda metade do século XVII, essa administração colonial não ganhara maior densidade e competia às Câmaras Municipais o exercício de grande número de atribuições, constituindo a verdadeira e quase única administração da colônia. O poderio das Câmaras municipais representava, no entanto, a influência na atividade política e administrativa dos grandes proprietários rurais, uma vez que essas câmaras eram compostas por vereadores e presididas por juizes ordinários, uns e outros escolhidos pelos homens bons.

Os homens bons eram todos aqueles que exploravam o trabalho alheio; os que do seu viviam eram livres ou escravos: nem os primeiros entravam naquele rol.

Essa era a raiz da organização política e administrativa no Brasil. Para Filho, constituiu-se um sistema de prevalência do privado sobre o poder público, que vai marcar até os nossos dias a feição do Estado Brasileiro (FILHO, 1968, p. 23).

O Brasil acabou por recolher do sistema português os vícios e deficiências de uma máquina administrativa inteiramente inadequada, para um país novo, e que pelo caráter pacífico de nossa Independência, permaneceu íntegra como a administração do país independente (FILHO, 1968, p. 24).

A partir de 1822, quando com a Independência se estrutura um regime político haurido no sistema constitucional francês e inglês, observar-se-á esta amálgama de ideias liberais e renovadoras e um sistema de administração antiquado e obsoleto (FILHO, 1968, p. 24).

O liberalismo no Brasil nunca foi concretizado de forma autêntica. O que houve foi uma adaptação superficial e eminentemente teórica, que na prática, continuou a disfarçar as estruturas velhas, clientelistas e patrimonialistas daquele período. Wolkmer (2008, p. 93) assevera que é importante compreender a clara distinção entre o liberalismo europeu, como ideologia revolucionária articulada por novos setores emergentes e forjados na luta contra os privilégios da nobreza, e o liberalismo brasileiro:

[...] o liberalismo brasileiro foi canalizado e adequado para servir de suporte aos interesses das oligarquias, dos grandes proprietários de terra e do clientelismo vinculado ao monarquismo imperial. [...] o liberalismo expressaria a junção das formas liberais sobre estruturas de conteúdo oligárquicos, ou seja, a discrepante dicotomia que iria perdurar ao longo de toda a tradição republicana: a retórica liberal sob a dominação oligárquica, o conteúdo conservador sob a aparência de formas democráticas.

Um exemplo concreto dessa situação é que a Constituição de 1824, que seguindo o modelo do constitucionalismo, previa a participação no sistema político de fontes organizadas de opinião pública, que funcionavam normalmente nos países europeus. Como no Brasil, tais instâncias eram inexistentes - tratava-se de mera previsão formal – o Poder Moderador acabava por assumir essas funções. Isso para exemplificar a peculiaridade do constitucionalismo no Brasil e da ausência de um sistema político eminentemente liberal.

A intervenção do Estado no domínio econômico no Império acontecia, principalmente, através das políticas de tarifas alfandegárias. O desenvolvimento econômico no período imperial está intrinsecamente ligado à execução de reformas alfandegárias. Em verdade, no Brasil, em todos os períodos históricos, quando o Estado intervém no domínio econômico, sempre o faz, primeiramente, através da política fiscal.

Faoro (2004, p. 12) entende que nesse período a regulação econômica do Estado fez-se sentir com particular veemência, na indústria e no comércio. Praticamente, tudo dependia do governo, com autorizações, favores, tarifas protecionistas e concessões; fora da faixa do Tesouro não conseguia medrar a iniciativa privada.

Irineu Evangelista de Souza, Barão e Visconde de Mauá, define nitidamente esta política adotada pelo Estado Imperial (apud FILHO, 1968, p. 26):

Clama-se que no Brasil tudo se espera do Governo e que a iniciativa individual não existe! E como não há de ser assim se tudo quanto se refere à ação do capital, desde que esse se aglomera para qualquer fim de utilidade pública ou particular, em que a liberdade das convenções devia ser o princípio regulador, esbarra-se logo de frente com péssimas leis preventivas, e quando não bastam, a intervenção indébita do Governo na qualidade de tutor? O fato pois, que tanta reprovação encontra, de tudo esperar-se do governo, é consequência necessária do regime legal a que entregaram o país os que tem governado.

Na Constituição de 1891, o Estado permanece ausente das atividades econômicas. Instaura-se o sistema de organização política de base federativa e republicana, inspirado pelo modelo do regime político norte-americano, o que acaba por reforçar o poderio das oligarquias regionais cafeeiras.

O café permanece como principal sustentáculo da economia republicana, agora baseada no trabalho livre. Para manter esse produto em posição destacada no mercado internacional é que acontecem as primeiras intervenções mais ativas do Estado na economia. Para sustentar essas intervenções, nascem, nesse período, as pessoas jurídicas de direito público, notadamente, nos estados de Minas Gerais e São Paulo.

Esse mecanismo de intervenção foi intimamente ligado ao comportamento da taxa cambial e foi analisado por Celso Furtado, o qual demonstrou a maneira pela qual a economia cafeeira conseguia “socializar as perdas e privatizar os lucros”. Destaca-se, nessa primeira década a criação em 1908 da Caixa de Conversão (FILHO, 1968, p. 29).

Vale destacar as repercussões causadas pela I Guerra Mundial. O desequilíbrio econômico do país levou o Estado a intervir mais firmemente na economia, criando novas normas para regulá-la. Inicia-se um movimento favorável às revisões constitucionais, considerando que o texto vigente oferecia obstáculos a uma intervenção mais direta da União no domínio econômico. Com isso, ocorre a Reforma Constitucional de 1926, a qual conferiu maiores poderes para a União intervir na economia.

Os problemas sociais desencadeados pela dita guerra, impunham ao Estado uma atuação mais forte para suprir as novas necessidades em emergência. Surgia uma certa agitação para a ocorrência de reformas sociais. A crise da Bolsa de Nova York coloca o sistema cafeeiro brasileiro em agonia. Ocorre a Revolução de 1930, levada a cabo por Getúlio Vargas, reforçando assim, o clamor pelas ditas reformas sociais.

Nascem nesse período os Ministérios do Trabalho e o da Educação e da Saúde. Inicia-se uma alteração de um Estado meramente cumpridor de

serviços burocráticos para um Estado prestador de serviços a sua sociedade. São as tentativas de modernização coordenadas pelo governo de Vargas.

O Governo Provisório estabelece um regime legislativo inteiramente novo em dois setores essenciais para a economia do país, prenunciadores do direito público econômico vigente: o regime das águas e energia elétrica e o regime das minas. Filho (1968, p. 31) assevera:

Em ambos os casos, os novos códigos, regulando a matéria, afastam-se claramente das simples posições privatistas, para dar ao Estado poderes mais amplos, transformando as relações contratuais de direito privado em relações de direito público, nas quais se tinha como objetivo principal o interesse público.

Operou-se no Brasil, pela Constituição de 1934 e o Código de Minas do mesmo ano, uma das maiores revoluções em matéria de propriedade privada, sem que a maioria da população percebesse esta radical modificação. Adquiriu a União propriedade inestimável (VIDAL apud FILHO, 1968, p. 31).

A Constituição de 1934 encontrou-se inserida dentro dos mesmos moldes das Constituições europeias, especialmente a Constituição de Weimar, e no continente americano, a Constituição do México. Adotou-se no Brasil, a exemplo das referidas cartas, um capítulo dedicado à “Ordem Econômica e Social”, refletindo o desenvolvimento de uma ordem econômica e social mais direcionada aos interesses sociais, aos interesses dos trabalhadores. Tal capítulo reflete de igual forma a nova atuação do Estado no trato das questões econômicas.

O conflito ideológico que se acentua no país, com a eclosão de movimentos revolucionários, leva à adoção de regime de estado de sítio e à votação de leis especiais, resultando afinal no golpe de Estado de 1937, que outorga uma nova Constituição, estabelecendo um regime autoritário, comumente chamado de Estado Novo. A partir desta década aperfeiçoam-se os mecanismos de intervenção do Estado no domínio econômico, com a criação das autarquias econômicas para a defesa de produtos agrícolas e da indústria extrativa (FILHO, 1968, p. 32).

A Constituição de 1946 não apresenta inovações significativas em relação a Constituição de 1934. Ambas foram assembleias preocupadas em evitar um Executivo com poderes abusivos e com tendências discricionárias. Para Filho (1968, p. 34):

Aumentou consideravelmente a intervenção do Estado no domínio econômico, sem que, porém, a máquina estatal estivesse aparelhada para atender a essas necessidades. O fortalecimento do sistema de clientela, como o restabelecimento do sistema representativo, provocou uma derrocada no sistema de mérito na administração federal, com o rebaixamento do nível de eficiência. [...] Acelera-se o processo de descentralização funcional e de serviços, com a criação de novas autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas. [...] Surgem órgãos anômalos, como as campanhas, os serviços especiais, os grupos executivos, etc.

Ainda sob a vigência da Carta de 1946, ocorreu o governo de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961), o qual se operou sobre fortes intervenções do Estado no domínio econômico. O Programa de Metas representava a forte política intervencionista estatal. O Estado atuava como o principal propulsor do desenvolvimento econômico do país e como o grande responsável por adotar estratégias para a retirada do país da situação de subdesenvolvimento. Nesse governo criou-se um verdadeiro aparato de controle das áreas de incerteza econômica interna e externa: BNDE, Conselho de Desenvolvimento, Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), grupos executivos, grupos de trabalho... Todos com gestão e administração levadas a cabo por alguns membros comuns ou pertencentes ao mesmo grupo político, o que facilitava o desenvolvimento das estratégias adotadas. Tratava-se, nesse caso, de transformar o Estado cartorial em Estado funcional (LAFER, 2002, p. 83).

Esse aparato adotado por Kubitschek foi chamado de esquema da administração paralela, cuja eficiência se revelava em dois níveis: evitava os entraves causados pela burocracia do Estado cartorial, sem contestá-la frontalmente, e permitia o estilo tradicional de conciliação política, na medida em que as secretarias estaduais eram reservadas para cumprir acordos políticos pré-eleitoreiros. Aumentou-se a eficiência e o controle dentro do aparato já existente, o que não foi considerado – como o teria sido uma reforma administrativa global – uma confrontação direta com os interesses da “política de clientela” (LAFER, 2002, p. 84).

Breve alusão se faz a carta autoritária de 1967, emanada pelo governo militar, em que pese reconhecer-se que a verdadeira constituição deste período foram os atos institucionais. Tratou-se da institucionalização do golpe militar. No que se refere à ordem econômica, manteve as mesmas diretrizes da Carta de 1946, com algumas alterações na redação do dispositivo. Contudo, é necessário considerar que o ambiente institucional era de ferrenha ditadura, o que acabou por refletir no trato do Estado com as questões econômicas. Desenvolveram-se amplos mecanismos de controle da iniciativa privada (IANNI, 1991, p. 29).

A estrutura empresarial do Brasil modificou-se consideravelmente durante a ditadura militar, passando a ser controlada por grandes grupos transnacionais. Reforçou-se ainda mais a dependência estrutural da economia brasileira. A maior contradição do regime ocorria entre a política econômica de favorecimento de empresas transnacionais e os arroubos nacionalistas ligados à soberania e à segurança nacional.

Para concluir, menciona-se o tratamento conferido à ordem econômica na Constituição vigente, uma carta dirigente, que oferece instrumentos para a intervenção do Estado na atividade econômica. A redação deste capítulo pressupõe uma constituição diretiva, capaz de estabelecer vetores de atuação estatal, voltados para a consecução de direitos sociais e dos direitos fundamentais, posto que a referida carta propunha-se a oferecer fundamentos para a consecução de um Estado Social no Brasil.

Parece-nos que o objetivo não foi alcançado e está sendo perquerido de forma central, como o atual estado de coisas exigiria.

Sob a égide desta Constituição é que se desenvolveram as políticas de um certo encolhimento do Estado e de uma certa subordinação do político ao econômico.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de constituição dos mecanismos de intervenção do Estado no domínio econômico ocorreu, quase sempre, sem qualquer tipo de planejamento político consistente. As consequências estão expostas a qualquer observador: notável ineficiência do Estado no cumprimento de suas atribuições.

Essa ineficiência é decorrente do agigantamento da máquina estatal, causado justamente por este crescimento desenfreado e sem planejamento de suas atribuições. O Estado foi agregando funções e incumbências ao seu conjunto de atribuições sem realizar qualquer tipo de análise de sua capacidade e competência para tanto. Muitas decisões tomadas nesse sentido foram revestidas de interesses partidários ou eleitoreiros.

No Brasil, as reformas necessárias para atribuir eficiência à máquina administrativa não se realizam. A política de clientela não permite. O interesse público, o bem estar social, aparecem apenas como *maquiagem* para disfarçar a concretização de interesses de determinados grupos. Não é despropositadamente que o Estado do bem estar social não foi concretizado no Brasil, permanecendo preso aos discursos e aos textos legais e constitucionais.



No Brasil, atualmente, assiste-se a primazia do “decisionismo” econômico. Fala-se em nova crise. Entende-se que ocorreu inversão de papéis: o político encontra-se subordinado ao econômico.

Pode-se afirmar que esta inversão é opção estatal?

Utiliza-se de um pensamento de Gual Villabi para concluir: de tal modo o econômico sempre esteve subordinado ao político, que inclusive, quando a economia é deixada num regime de liberdade, é porque a política entende que este sistema liberal é o que convinha aos interesses sociais e quando a política entendeu que devia sujeitá-la, o fez sem maior dificuldade.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CONSTANT, Benjamin. **De La Liberté chez Iês Modernes**. Org. Marcel Gauchet. Trad. Loura Silveira. Paris: Le livre de Poche, Collection Pluriel, 1980.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Globo, 2004.
- FILHO, Alberto Venâncio. **A intervenção do estado no domínio econômico: o Direito Público Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Serviço de Publicações, 1968.
- FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 5. ed. São Paulo: Saga, 1976.
- IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.
- KEYNES, John Maynard. **Jonh Maynard Keynes: economia**. Org. Tamás Szmrecsányi. Trad. Miriam Moreira Leite. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984.
- PRADO, Caio Prado. **Formação do Brasil contemporâneo: Colônia**. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. IV Volume. In: **Os economistas**. Trad. Circulo do Livro Ltda. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- VIGORITA, Vincenzo Spagnuolo. **L’iniziativa Economica Privata nel Diritto Pubblico**. Napoli: Ed. Jovene, 1959.
- WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Forense, 2008.

Recebido em: 20/04/2011;

Aceito para publicação em: 11/05/2011.