

# INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: AJUSTES E DESAJUSTES NO BRASIL

## ECONOMIC POLICY IN THE FIELD: MISFITS AND ADJUSTMENTS IN BRAZIL

Ariel Salete de Moraes Junior<sup>1</sup>

Marcia Carla Pereira Ribeiro<sup>2</sup>

### Resumo

A intervenção do Estado na economia é persistente e acontece independentemente do modelo econômico. O Estado age na economia seja em razão da incapacidade dos agentes privados de satisfazer suas necessidades, seja como forma de direcionar a economia para a melhoria das condições de vida em sociedade, especialmente no ambiente, desenvolvimentista. Desenvolvimento pressupõe a interação entre os aspectos político, social e econômico, descartando-se que qualquer um deles o viabilize isoladamente. No Brasil, os Planos econômicos do século XX demonstram a intensidade da intervenção do Estado na economia. Planos econômicos buscam a sedimentação de um conjunto de valores e instituições, como também firmam experiências baseadas no paradigma *Rules of Law*. O objetivo do artigo é demonstrar que mesmo no sistema capitalista, a intervenção no domínio econômico do Estado pode ser muito intensa, a depender das circunstâncias econômicas e sociais do momento, absorvendo múltiplos aspectos da vida das pessoas e expressam uma manifestação do paradigma *Rules of Law*.

**Palavras-chave:** Intervenção; Planos Econômicos; Eficácia; *Rules of Law*.

### Abstract

State intervention in the economy is persistent and occurs regardless of the economic model. The state acts in the economy is due to the inability of private agents to meet their needs, either as a way to drive the economy to improve living conditions in society, especially in the environment,

---

<sup>1</sup> Professor na Universidade Tiradentes - SE. Especialista em Direito Processual Civil e Direito Civil pelo CESMAC(AL). Mestrando em Direito pela PUCPR. Juiz do Trabalho, titular da 6ª Vara de Aracaju (SE).

<sup>2</sup> Professora Titular de Direito Societário na PUCPR, Professora Associada de Direito Empresarial UFPR. Estágio de Pós-doutorado pela FGVSP (2005-2006). Pós-doutorado pela Universidade de Lisboa (2011/2012). Pesquisadora Convidada da Université de Montréal - CA (2007). Bolsista de Produtividade da Fundação Araucária. Procuradora do Estado do Paraná. Advogada.

developmental. Development requires interaction between the Political, social and economic, discarding any one of them alone makes possible. In Brazil, the economic plans of the twentieth century show the intensity of state intervention in the economy. Economic plans seek sedimentation of a set of values and institutions, as well as wedge experiences based on the paradigm of Law Rules. The purpose of this article is to demonstrate that even in the capitalist system, the intervention in the economic state can be very intense, depending the economic and social circumstances of the moment, absorbing many aspects of people's lives and express a manifestation of the paradigm of Law Rules.

**Keys words:** Intervention; Economic Plans; Effectiveness; Rules of Law.

## **1 Introdução.**

A intervenção do Estado na economia é um fenômeno permanente e independe do modelo econômico.

O artigo analisa a intervenção do Estado na economia em seus aspectos econômicos e sociais, num ambiente liberal e de Estado desenvolvimentista. Volta-se ao caráter de subsidiariedade desta intervenção e busca a experiência brasileira com os Planos Econômicos e sua vinculação ao paradigma do *Rule of law*.

O artigo foi dividido em três tópicos, com cinco itens. Parte-se da abordagem do escopo do Direito Econômico como ramo do direito mais diretamente relacionado à intervenção do Estado na vida econômica em sua ideia fundamental. O segundo capítulo aborda alguns aspectos relacionados à intervenção do Estado na economia por meio dos Planos econômicos e os relaciona ao liberalismo econômico, ao princípio da subsidiariedade, à vida das pessoas em sociedade e ao desenvolvimento. O último capítulo trata da experiência brasileira sob o paradigma *Rules of Law*.

## **2 Intervenção e os modelos econômicos.**

A intervenção do Estado na economia independe do seu modelo econômico. Tanto no modelo capitalista, como no socialista, o Estado promove, em graus diferentes, ações interventivas na economia, o que faz da intervenção a ferramenta permanente.

Em grau menos invasivo, a intervenção acontece, por exemplo, com o objetivo de coibir abusos praticados por particulares nas práticas empresariais. Tavares consigna, a respeito, que: “Todo e qualquer Estado é e terá sido interventor na economia. Portanto, o critério 'intervenção' não será útil para apartar diversas tipologias de Estados. Contudo, é possível falar de graus de intervenção .” (2011, p. 47).

Moncada (1978, p. 15) ressalta:

o fenómeno da intervenção do Estado na economia manifesta-se em sistemas económicos muito diversos, sejam eles classificados a partir do modo de coordenação económica como quer EUCKEN – sistemas económicos planificados de direção central ou sistemas de economia de mercado mais ou menos puro – ou a partir do critério marxista do modo de produção – apropriação colectiva ou apropriação privada dos meios de produção.

Assim, “o certo é que o Estado liberal clássico entrou em declínio porque práticas intervencionistas passaram a ser adotadas, consideradas não só necessárias, mas igualmente legítimas” (TAVARES, 2011, p. 49). E que o Estado social “embora se trate de um Estado interventor, no sentido de que não assume postura liberal clássica, o certo é que se caracteriza, tal Estado, por ter um ideal, uma meta, consistente na busca da melhoria das condições de vida pela prestação positiva do Estado em diversos setores” (TAVARES, 2011, p. 49).

A necessidade de intervenção na economia, mesmo no Estado liberal, decorre da existência de falhas na concepção liberal da economia (TAVARES, 2011, p. 49).

As ações interventivas do Estado decorrem da edição de normas.

O Direito Econômico assume, neste contexto, papel fundamental.

MONCADA (1978, p. 15-33) afirma que o “direito econômico assim perspectivado, afirma-se fundamentalmente como o direito público que tem por objetivo o estudo das relações entre os entes públicos e os sujeitos privados, na perspectiva da intervenção do Estado na vida econômica”, sendo seu “objeto as regras jurídicas que disciplinam a intervenção do Estado na economia”.

Para o autor, embora o direito econômico seja constituído por regras tradicionalmente tidas como de direito público, elementos do direito privado são considerados em interação com tais regras, corroborando para que seja ultrapassado o paradigma que vê limites rígidos na classificação (MONCADA, 1978, p. 15-33).

Nessa perspectiva o Direito econômico age como instrumento para que o Estado alcance suas finalidades econômicos-sociais, como salientado por MONCADA (1978, p. 16):

O direito económico passa a ser predominantemente de direito público, não só pelas finalidades que prosseguem as normas que o corporizam, mas também pelos instrumentos ou meios jurídicos em que se concretizam, expressão do *jus imperii* do Estado. Os meios jurídicos ao dispor das entidades públicas, privadas e mistas que a intervenção económica do Estado tem por destinatárias, não são consequência da sua mera capacidade de direito privado. São, pelo contrário, consequência do conjunto de prerrogativas e especialidades de que o Estado as investe em ordem a uma mais fácil prossecução das finalidades económico-sociais que norteiam nos nossos dias a sua atividade (MONCADA, 1978, p.16).

É interessante ver que no Brasil, mormente com a edição dos diversos Planos Econômicos, a linha que separaria o âmbito de aplicação das regras de direito público e privado deixou efetivamente de ser nítida, e a intensa interferência do Estado nos diversos campos da atividade econômica, inclusive nas relações próprias do âmbito privado, como nos negócios realizados entre agentes particulares, como forma de alcançar finalidades econômicas e sociais consideradas oportunas naquele momento, como será observado em outro tópico.

### **3 A intervenção no domínio econômico.**

#### **a) Liberalismo e Intervenção.**

Como visto, a intervenção na economia se opera nos vários sistemas jurídicos e econômicos, inclusive naqueles de base liberal.

Na concepção clássica, o modelo liberal, também chamado de mercado, teria os esforços dos homens para melhorar sua condição de vida como o grande motivador da atividade econômica, além de assegurar a mais ampla liberdade, gerando concorrência e o regular funcionamento da economia. A liberdade individual é tida como fundamental.

É valorizada a abstenção do Estado, caracterizando um dirigismo negativo, cuja prevalência perdura até o fim da 1ª Guerra Mundial. As normas de intervenção na época assumiam “um carácter proibitivo e repressivo, não se pretendendo com elas levar entes privados a adoptar certos comportamentos ou a efectuar certas prestações positivas conformes ao interesse

geral definido pelas autoridades” (MONCADA, 1978, p. 18). Como enfatizado por MOREIRA (1978, p. 78):

A ideologia liberal apresentava-se como uma unidade sem brechas, no plano econômico, no plano jurídico, no plano filosófico: *laissez-faire*, *laissez-contracter*, *laissez-aller*, não eram mais do que a expressão da visão de uma sociedade que se acreditava naturalmente ordenada, eternamente equilibrada.

Nesse contexto, o mercado assume papel fundamental relativamente ao exercício da atividade econômica, nele inseridas as relações individuais livres das pessoas, sem a presença do Estado, cuja ingerência no domínio da atividade econômica equivaleria a restrições à liberdade individual. O bem-estar geral estaria centrado no somatório dos diversos casos de bem-estar individual.

O modelo liberal clássico, no entanto, como salientou André Ramos Tavares (2011, p. 50-51) desconsiderou vários problemas que não permitem que o mercado regule, por si só e de forma perfeitamente adequada a atividade econômica. Dentre eles, a rigidez, que pode ser tanto física como operacional, institucional ou psicológica, que causa obstáculo a rápida mobilização dos agentes econômicos para suplantar as crises; a omissão de informações, pelos fabricantes, sobre aspectos negativos dos seus produtos; a existência de agentes do mercado desiguais, gerando o monopólio e depois a necessidade da legislação antitruste; a impossibilidade de identificação de todos os efeitos positivos e negativos provenientes da atividade, as denominadas “externalidades”; e a ênfase dada aos bens exclusivos em detrimento dos bens coletivos.

E, como assinalado por MOREIRA (1978, p. 86):

a primeira grande guerra, a inflação e o desemprego em massa [que se lhe seguiram] deram o golpe de misericórdia nas representações liberais. O conceito de propriedade e o conceito de contrato dissolveram-se e, ao mesmo tempo, as instituições do direito privado, bem como a sua contraparte, a economia *laissez-faire*, evidenciaram-se incapazes de assegurar o desenvolvimento da sociedade.

A concepção de Estado Social veio a partir da constatação de que “práticas intervencionistas passaram a ser adotadas, consideradas não só necessárias mas igualmente legítimas” (TAVARES, 2011, p. 49). O Estado Social almeja a melhoria nas condições de vida do cidadão, mormente nas questões do desemprego e monetária, pela promoção de prestações positivas. Como expressa GABARDO (2009, p. 176), “a exigência de bem-estar social teve como

ponto de partida prático a ideia de que é função típica do Estado a intervenção na sociedade e, particularmente, na economia.”.

Como consequência da assunção desta nova postura frente à economia e à sociedade, o Estado toma para si de forma progressiva:

responsabilidades sociais crescentes, como a previdência, a habitação e a assistência social, incluindo saúde, saneamento e educação, ampliando seu leque de atuação como prestador de serviços essenciais. Também aprimorou o papel do Estado como empreendedor substituto, o que ocorre em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento, como no energético, minerário e siderúrgico, ou mesmo, mais recentemente, em países desenvolvidos, nos setores de informática e tecnológico (TAVARES, 2011, p. 57).

A atuação do Estado ultrapassa a condição de mera promoção das condições mínimas para que os agentes econômicos – os sujeitos privados – agissem sem qualquer obstáculo no confronto e harmonização dos interesses individuais, para alcançar praticamente todos os aspectos da vida econômica. Intervindo para além do que lhe era considerado inerente, admitindo-se interferência sobre campos que seriam destinados, na visão clássica liberal, à liberdade individual e ao próprio mercado, pois o “novo modelo recusa a visão liberal clássica de que a escassez é mais bem controlada pelo mercado” (GABARDO, p. 176).

Não obstante as intenções e as necessidades que fizeram por emergir a mudança de paradigma do liberalismo para o intervencionismo, a crise no modelo Keynesiano, do Estado do bem-estar social (Welfare State), provocou discussões e a implementação em vários países de programas de desregulação, com a consequente redução da intervenção do Estado na economia.

Esboça-se aí uma concepção de um “novo” Estado, dito neoliberal, de:

revalorização das forças de mercado, na defesa da desestatização e na busca de um Estado financeiramente mais eficiente, probó e equilibrado, reduzindo-se os encargos sociais criados no pós-guerra, ainda sem afastar totalmente o Estado da prestação de serviços essenciais, anteriormente referidos (TAVARES, 2011, p. 61).

Fazendo uma síntese, GABARDO (2009, p. 215) aponta para os principais traços conceituais da doutrina de Mises e Hayek:

“a) concepção de desigualdade entre os homens como um fator positivo (as desigualdades sociais são inevitáveis, pois os indivíduos têm diferentes capacidades de adaptação e devem ter respeitadas tais diferenças); b) a identificação da sociedade com o mercado (a sociedade em si não existe a não ser por meio das ações individuais); e c) a valorização política do Estado mínimo (a discussão política de fins e valores é

substituída pela verificação dos melhores meios para serem cumpridas as leis do mercado)” - a economia adquiriria, dessa forma, “um saber verdadeiramente científico”.

E finaliza: “Em suma, a decisão política de identificação das funções do Estado deve depender do resultado da racionalidade econômica, a partir da ideia inicial de que o Poder Público só pode atuar de forma complementar, pois o protagonista da ação social deve ser o mercado” (GABARDO, 2009, p. 215).

As imperfeições da proposta permitiu aos estudiosos perceberem, todavia, que a auto-regulamentação que deveria ser realizada pelo mercado, na ótica liberal clássica, cria elementos contraditórios que põem à prova a própria economia de concorrência, como ressaltado por MOREIRA (1978, p. 106):

tal como o liberalismo clássico, a teoria neoliberal considera como princípio supremo de direção da economia o princípio da concorrência, isto é, o princípio do mercado. Contudo, enquanto para os clássicos a ordem da concorrência era de uma ordem natural que dispensava a ordem jurídica e exigia a não intervenção do estado, a teoria neoliberal parte de uma posição menos otimista: a de que a concorrência não é um princípio dado e inalterável, pois a economia se não auto-regula, tendendo, pelo contrário, a criar elementos contraditório, que levam à sua própria destruição como economia de concorrência. A instituição que ela serve contém em si um virtualidade suicidante: 'la liberté contractuelle se tue elle-même'.

Ao já polêmico embate entre intervenção e não intervenção, atualmente são agregados fatores que intensificam a discussão, atrelados, por exemplo, ao conceito de desenvolvimento e da qualidade pretendida em relação a este, assim:

“o que se pretende, no momento atual, é promover o desenvolvimento não apenas econômico-financeiro (que é imprescindível), mas também o desenvolvimento humano e, para ele, concorre o desenvolvimento das liberdades fundamentais, como sustenta Amartya Sen. (...). O desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão, de seus direitos fundamentais. Sem, ele, o mero avanço econômico pouco significará, apenas fará sentido para poucos” (TAVARES, 2011, p. 63).

Chega-se, enfim, a um ponto em que se percebe que os modelos liberal, de proeminência do mercado, bem como o socialista, do Estado como centralizador e diretor de todos os aspectos da vida das pessoas, não são suficientes para atender as demandas financeiras, de dignidade da pessoa humana e de justiça.

É necessário considerar também que:

evidentemente, a intervenção do estado no domínio económico não é produto de acidentes históricos, do arbítrio dos governantes ou representações ideológicas sem raiz na formação social. É, antes, produto do reconhecimento de uma *dira necessitas*. Os esboços históricos até aqui desenvolvidos permitem ver nessa relação duas linhas de força (aliás intimamente conexas): por um lado, o desenvolvimento económico que, tendo lugar dentro de uma determinada ordem económica e sendo por ela propiciada, provoca situações – nomeadamente a concentração das forças produtivas – que, ao demonstrarem a incapacidade da ordem económica anterior, exigem uma nova; por outro lado, esse mesmo desenvolvimento criou uma tal alteração das relações sociais de produção, criando conflitos e tensões, reflectindo-se nos planos políticos e ideológico, que a ordem económica anterior se mostrou incapaz de conter (MOREIRA, 1978, p. 121-122).

A evolução conceitual não é tomada como fruto do acaso, mas como decorrência e da imposição de outra ordem económica, a partir da verificação das falhas encontradas na anterior – antes de um esforço teórico, assenta-se na experiência conquistada com a ordem anterior.

#### **b) O princípio da subsidiariedade.**

No esforço de equilibrar o princípio da liberdade de mercado e os ideais de cunho social, pode ser destacado o princípio da subsidiariedade. Este princípio parte da ideia de autonomia e da concepção liberal do Estado, como referido por Luís Cabral de Moncada (1978, p. 27), firmando ainda que tem relação com a descentralização administrativa do ponto de vista liberal, exprimindo a noção de preferência de corpos intermédios – integrantes da sociedade civil – na sua repartição de atribuições com o Estado, e que:

de facto, tais entidades são as manifestações primárias da autodeterminação da Sociedade Civil, geradoras de uma ordem jurídica muito próxima do cidadão e particularmente atenta à satisfação das respectivas necessidades. Perante os corpos intermédios o Estado surge como uma organização em última instância. Na repartição de poderes entre o Estado e a Sociedade Civil esta leva a melhor (MONCADA, 1978, p. 27).

Em sua visão liberal, são os corpos intermédios mais capazes de conduzir a um bom termo os interesses e aspirações dos cidadãos, enquanto o Estado “apenas enquadra a Sociedade Civil sem nunca pretender substituir-se-lhe no desempenho das suas atribuições próprias e exclusivas; é sumariamente, uma entidade subsidiária” (MONCADA, 1978, p. 28). Nesta concepção, é evidente o papel do Estado e da sociedade civil – aí incluído o mercado – pois o



Estado atuaria apenas de forma complementar, pois o mercado seria o responsável pela ação social.

Há, por outro lado, duas conotações para a subsidiariedade: a “subsidiariedade vertical” e a “subsidiariedade horizontal”, representando, respectivamente, regras de competência entre o Estado e as regiões ou entre o Estado e uma união comunitária, e regras de competência entre a intervenção pública e a iniciativa da sociedade – além de representar para a teoria do Estado e o direito público, a “descentralização” e a “privatização” (GABARDO, 2009, p. 212).

A origem do princípio da subsidiariedade costuma ser associada a dois fatores: a) à doutrina social da igreja (fundamento ético); e b) ao liberalismo econômico (fundamento racional-pragmático), consignando que ambos protegem o direito de propriedade e a livre iniciativa como direitos fundamentais – revelando, ainda, que “a presença da subsidiariedade pode ocorrer como princípio filosófico do direito político moderno (ou seja, tipicamente um princípio da teoria do Estado) ou como princípio constitucional (ou seja, tipicamente jurídico)” (GABARDO, 2009, p. 210-211).

No Estado Social interventor a participação frente à economia deixa de ser passiva, mediante a aceitação da viabilidade da atuação do Estado como “pressuposto de que a regulação é uma função típica” dele, “mas que a intervenção direta no mercado pelos entes públicos só deve ser realizada de forma subsidiária” (GABARDO, 2009, p. 224).

Neste contexto, a subsidiariedade fundamenta a intervenção direta do Estado na economia.

É importante investigar agora se essa posição reflete a realidade brasileira face ao texto constitucional, mormente o artigo 173 da Constituição Federal. Como revelado por GABARDO (2009, p. 226-229), parte da doutrina admite a legitimidade da intervenção como decorrência da incapacidade da iniciativa privada satisfazer suas necessidades, quando configurado o interesse público ou motivo de segurança nacional, justificadores da intervenção do Estado na economia. Admite que a regra geral é de que a intervenção é vedada, exceto em três hipóteses: a) nos casos previstos na própria Constituição Federal; b) nas situações em que se declare a segurança nacional; e c) nas situações identificadas como de relevante interesse público – que seria necessariamente difuso.

No dizer de GABARDO (2011, p. 229-230):

E o interesse público implica a conjugação de avaliações pragmáticas apenas de forma secundária, pois prevalecem os critérios de princípio. O conteúdo do interesse público

possui carga axiológica e moral imponderável, fundado que é na ideia de solidariedade social como componente de ajuste e transformação da realidade social. Quando se tem o desenvolvimento tanto como um direito fundamental dos indivíduos, quanto como objetivo ou política obrigatória (como no caso do Brasil), não há como se esperar do Poder Público, posicionar-se como se fosse uma instância secundária e suplementar. Sempre que for identificada a presença do interesse público pelos representantes eleitos, que, afinal, são as pessoas investidas da prerrogativa de responsabilidade oficial pela construção da sociedade sob as bases constitucionais da dignidade e da felicidade, o Estado deverá atuar de forma plena e primária.

No Brasil, a análise que se pode fazer a partir da comparação entre as visões clássica do liberalismo, neoliberal e do Estado Social, é de que as hipóteses autorizativas da intervenção do Estado na economia não revelam apenas a percepção liberal clássica de que o mercado agiria como agente regulador único da economia, ou neoliberal, no sentido de que se reconhece que o mercado não se autoregula de forma perfeita, pois cria elementos contraditórios que podem levar a destruição da economia de concorrência, quando então a intervenção estatal se legitima, ou do Estado Social, perseguindo a melhoria nas condições de vida pela promoção de prestações positivas e até mesmo como empreendedor substituto. A postura adotada em nosso sistema jurídico deve ser compreendida adicionando-se ainda critérios de “racionalidade econômica” e de desenvolvimento.

### **c) Efeitos.**

Independentemente dos sistemas econômicos, é certo que as alterações na economia afetam a vida das pessoas. Na perspectiva liberal e neoliberal, mesmo que a ênfase seja o mercado, a ideia fundamental é a liberdade individual no estabelecimento das relações jurídicas. No Estado social, a proposta é de ação direta por meio de prestações positivas, de políticas públicas, de forma a promover-se as condições para melhoria da vida das pessoas. Para a visão desenvolvimentista, o homem está no centro, seja pela garantia das suas liberdades, seja pelo assegurar de seus direitos fundamentais.

Em maior ou menor grau, o que efetivamente acontece com as pessoas importa – como também o comportamento das pessoas de determinada sociedade impacta nas diretrizes da economia. Para além desta interligação, deve ser incluído ainda o aspecto político como sustentado por PEREIRA (1977, p. 21), como:

Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Na verdade, não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorizado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trazer consigo modificações de caráter social e político; se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento.

Na atualidade a opção interventiva do Estado na economia, por ser processo permanente e que independe do modelo econômico, terá impacto nas vidas das pessoas das mais diversas maneiras.

No Brasil, os vários Planos Econômicos protagonizaram efeitos sociais e econômicos significativos. Em decorrência do Plano Collor foram dois anos de recessão entremeados de estagnação como conta LEITÃO (2011, p. 178), além da retenção dos saldos de aplicações em fundos do *overnight* (aplicações nos fundos com títulos públicos e com rendimentos diários), caderneta de poupança e contas-correntes:

dez milhões de pessoas, no primeiro dia, segundo cálculos da Febraban, correram para as agências. Lotadas, ninguém conseguia de mexer lá dentro, filas atravessavam a porta e serpenteavam pelas ruas. Os bancários na linha de frente de uma praça de guerra eram tratados como a encarnação da vilania. Os seguranças armados se sentiam acuados pela multidão. Os gerentes não sabiam explicar como se pagava um carnê de mensalidade. As ofensas, os gritos eram todos destinados aos funcionários atônitos dos bancos (LEITÃO, 2011, p. 180).

Como resultado do plano imposto: “noivos suspenderam festas de casamento, negócios foram desfeitos, famílias ficaram penduradas no ar. Tinham vendido um imóvel para comprar outro mas foram apanhadas no meio da transação com o dinheiro no banco” (LEITÃO, 2011, p. 159).

A lista é extensa e os efeitos se projetam sobre toda a sociedade.

#### **d) Desenvolvimento.**

O desenvolvimento, como aceito por PEREIRA (1977, p. 21), pode ser entendido como “um processo de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo”. Como explica o autor, o

desenvolvimento não seria resultante apenas do aspecto econômico, dissociado das questões políticas e sociais – mesmo porque elas atuam interferindo no cenário econômico, pois relações interdependentes.

Assume também RISTER (2007, p. 56), a respeito, que existe consenso sobre ser o desenvolvimento um processo de longo prazo, com interligação nos campos econômico, social e político, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental, sendo que:

O elemento econômico consistiria no crescimento endógeno e sustentado da produção de bens e serviços. O caráter endógeno decorreria do fato de ser fundado em fatores internos de produção e não, predominantemente, em recursos advindos do exterior. O crescimento dito sustentável decorreria da sua obtenção não por meio da destruição dos bens insubstituíveis. Já o elemento social do processo desenvolvimentista é a aquisição da progressiva igualdade de condições básicas de vida, mediante realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito do trabalho, o direito à educação em todos os níveis, o direito à seguridade social, o direito à habitação, o direito de fruição de bens culturais. E, finalmente, o elemento político, que consiste na chave de abóbada de todo o processo, ou seja, mediante a realização da vida democrática, isto é, a efetiva assunção, pelo povo, do seu papel de sujeito político.

A intervenção do Estado na economia, compreendida na perspectiva do Estado desenvolvimentista, compatibiliza-se com uma atuação empreendedora substitutiva do agente privado, permitindo-lhe agir nos mais diversos campos da economia, inclusive nas relações tidas para o pensamento liberal clássico como imunes à atuação do Estado.

O desenvolvimentismo pode ser deduzido das normas e dos princípios constitucionais relacionados, no aspecto objetivo, e no subjetivo, “se for considerada a relação entre os agentes por ele responsáveis ou beneficiários do processo desenvolvimentista, quer no cenário internacional, quer no panorama interno” (RISTER, 2007, p. 83).

No aspecto objetivo ocorreria a ligação, estreita, entre direito e economia:

A estreita relação entre o direito e a economia não pode passar despercebida, especialmente nos dias atuais, em que o fato econômico vem recebendo ampla atenção e preponderância nos mais variados setores da atividade humana e influenciando na própria elaboração do direito positivo. Observe-se, no entanto, que a recíproca também é verdadeira, na medida em que o direito vem mesmo condicionando os fatos econômicos e orientando a tomada de decisões por parte das autoridades e empresas, quer sejam públicas, quer sejam privadas (RISTER, 2007, p. 79-80).

Ressalta RISTER (2007, p. 53, 55, 82-83) que o desenvolvimento ainda não pode ser considerado como direito, é uma utopia ou ideal a ser atingido, apesar de inscrito na Carta Africana dos Direitos Humanos dos Direitos dos Povos de 1981, e constar de Declaração da Assembleia das Nações Unidas de 1986 (A/RES/41/128).

#### **e) No Brasil – os Planos econômicos. Os ajustes e desajustes. Consequências.**

Nas décadas de 80 e 90 o Brasil conviveu com vários Planos Econômicos, todos com o objetivo de resguardar o poder da moeda, buscando atacar o processo inflacionário. O primeiro deles foi o denominado Plano Cruzado em 1986, sucedido pelos Planos Cruzado II (1986), Bresser (1997), Verão (1989), Collor (1990), Collor II (1991) e Real (1994) – e todos à sua maneira, interferiram na vida (das pessoas) e econômica brasileira.

A ideia original do Plano Cruzado tinha como base a reforma monetária, a indexação total e o choque heterodoxo, e como conta LEITÃO (2011, p. 42) para implementação foram anunciadas as medidas: a) criação de uma nova moeda; b) conversão automática de todos os depósitos e contas na paridade de mil cruzeiros para um cruzado; c) extinção da correção monetária generalizada; d) conversão dos salários pela média; e) abono salarial de 8%; f) aumento de 15% do salário mínimo; g) congelamento total de preços, tarifas e serviços; h) criação do gatilho que corrigia os salários quando a inflação acumulada chegasse a 20%; i) criação do seguro-desemprego; e, l) início do mercado interbancário.

O Plano Cruzado II veio com o aumento de todas as tarifas de serviços públicos, descongelamento dos preços e mudança nos índices de preços. Em seguida vieram os Planos Bresser, Verão e Collor. O Plano Bresser para se viabilizar trabalhou com a ideia de que era preciso evitar o excesso de renda, pois teria sido a causa do fracasso do Plano anterior, criou-se então uma fórmula visando neutralizar o efeito da elevação da renda, sendo denominada de URV - Unidade de Referência de Preços. O Plano Verão trouxe uma nova moeda, o cruzado novo. O Plano Collor prendeu a maior parte do dinheiro do *overnight* (aplicações nos fundos com títulos públicos e com rendimentos diários), cadernetas de poupança e contas-correntes.

Os Planos econômicos tornaram-se corriqueiros e protagonizaram as mais variadas e drásticas formas de intervenção do Estado na economia.

Considerando retrospectivamente, o melhor que foi alcançado com os Planos econômicos foi a estabilização da economia, mas somente obtida a partir de avanços num processo contínuo de amadurecimento das instâncias que tratam do setor econômico. Esse processo foi temperado por vários fatores, denominados aqui de “ajustes”, entre eles: a) criação do mercado interbancário, quando os bancos fazem empréstimos entre si solucionando pequenos problemas de liquidez; b) o saneamento do sistema bancário; c) maior controle e transparência dos gastos públicos, inclusive com o instrumento retratado pela Lei de Responsabilidade Fiscal; d) autonomia do Banco Central; e) abertura da economia; f) desmonte de oligopólios públicos e privados; g) incentivo à competição; h) modernização da estrutura produtiva, proporcionando empresas mais eficientes e ágeis; i) criação da Secretaria do Tesouro; j) unificação do orçamento; l) fim da conta-movimento entre Banco Central e Banco do Brasil; m) transparência no recolhimento dos impostos e sua distribuição; n) menor estatização; o) privatização; p) ampliação do mercado de consumo; q) inclusão social.

Os ajustes trouxeram as condições que permitiram a estabilidade da moeda e desarmaram a inflação (ou hiperinflação) resultante do descontrole da economia – basta lembrar que no ano de 1988 a inflação foi de 980% (LEITÃO, 2011, p. 145-147), e que nos 15 anos anteriores ao último Plano econômico, o Real, foi de 13.342.346.717.617,70% (casa dos trilhões), e nos 15 anos posteriores foi de 196,87% (LEITÃO, 2011, p. 299). Ao lado do descontrole dos preços despontaram a produção desorganizada, as reservas esgotadas, a falta de capacidade de importar matérias-primas e de produzir.

Como registra LEITÃO ( 2011, p. 241), com relação à década de 90:

Aquela década inteira seria de crises intercaladas por momentos de tranquilidade. Mas seria uma década definitiva, na qual o Brasil escolheria seu destino econômico: mais aberto, moeda estabilizada, credibilidade internacional, menos estatização, empresas mais eficientes e ágeis, ampliação do mercado de consumo, inclusão social.

O novo destino econômico foi viabilizado, seguindo-se a interpretação trazida pela autora, por meio de intervenções intensas do Estado na economia, podendo-se lembrar mais uma vez neste trabalho que no Plano Collor houve quebra de contratos e a retenção de depósitos da poupança, contrariando-se princípios como o da propriedade privada, mas, em todos eles, a marca de ideias e ações intervencionistas foi uma regra (a exceção do Plano Real, os Planos econômicos agiam numa ênfase regulatória máxima).

Assim, num país que nunca adotou o modelo socialista, por mais de uma década, o Estado interviu na economia do modo mais intenso possível, numa demonstração de que, ao contrário do que firmou TAVARES (2011, p. 47), o grau de intervenção não pode ser considerado mais como critério absoluto de distinção entre os diversos tipos de modelos econômicos.

#### **4 Os Planos Econômicos na experiência brasileira sob o paradigma *Rule of law*.**

Partindo do artigo “Repensando a Relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais” de Mário Gomes Schapiro, passasse a uma síntese sobre a experiência brasileira a partir dos Planos Econômicos do final do século XX, sob o paradigma *Rule of Law*.

A *Rule of Law* parte da interação de ideias econômicas, noção de direito e estratégia política associadas a um modelo de desenvolvimento econômico, sob as premissas da Nova Economia Institucional (NEI), como acentuada por SCHAPIRO (2010, p. 217):

No caso da estratégia Rule of Law, está a convergência entre ideias econômicas, noção de direito e estratégia política associada a um determinado modelo de desenvolvimento econômico, que é baseado em transações privadas, mediadas pelas garantias jurídicas de proteção à propriedade privada e aos termos contratuais, e, ainda, é vinculado a um viés definido de políticas públicas, em que prevalece uma relação Estado-economia comprometida com a preservação dos mercados como espaços de alocação de recursos. No âmbito das ideias econômicas, a concepção prevalecente que informa esse paradigma provém de uma apropriação dos estudos da Nova Economia Institucional (NEI), escola oriunda de uma revisão interna dos cânones da teoria econômica de matriz neoclássica, que introduziu as instituições como uma variável da análise econômica.

Para a *Rule of Law* o direito, conforme SCHAPIRO (2010, p. 219), seria de “um veículo promotor de garantia, previsibilidade e calculabilidade para as transações privadas.” - cabendo à regulação jurídica: a) firmar regras jurídicas constituindo espaços seguros para as transações entre os agentes; e, b) fazer com que essas regras protejam os indivíduos da atuação discricionária do Estado. Porém, a eficiência ou não do Direito vincula-se ao ambiente institucional, com reflexos, inclusive, no desempenho econômico.

SCHAPIRO (2010, p. 221) elenca as reformas ocorridas nos países latino-americanos na década de 1990, como experiências baseadas no paradigma *Rule of Law*, situação que teria sido

precipitada “pela crise dos programas desenvolvimentista e pela conseqüente desorganização econômica registrada em boa parte de seus países, acometidos por altíssimas taxas de inflação e pela restrição na capacidade de realização de investimentos públicos”.

Nesse contexto, é possível firmar que os “ajustes jurídicos e econômicos” praticados no Brasil, as regulações jurídicas, a partir dos Planos Econômicos, como a criação do mercado interbancário, o saneamento do sistema bancário, o maior controle e transparência dos gastos públicos, a autonomia do Banco Central, a abertura da economia, o desmonte de oligopólios públicos e privados, o incentivo à competição, a modernização da estrutura produtiva, a criação da Secretaria do Tesouro, a unificação do orçamento, o fim da conta-movimento entre Banco Central e Banco do Brasil, a transparência no recolhimento dos impostos e sua distribuição, a menor estatização, a privatização e a ampliação do mercado de consumo, agiram para a melhoria do ambiente institucional, criando espaços seguros para as transações entre agentes e protegendo os indivíduos da atuação discricionária do Estado.

Nessa linha:

Ultrapassada a década de 1980, em uma espécie de transição desde um modelo de desenvolvimento baseado na coordenação pública e na substituição de importações, países como o Brasil e a Argentina inauguraram, na década de 1990, um audacioso programa de reformas econômicas, orientadas para a promoção do ambiente de mercado, semelhante ao que já havia sido realizado no Chile. Os alvos principais dessas reformas foram a diminuição do *deficit* fiscal, a redução da abrangência regulatória do Estado, entendida como um fator de limitação ao florescimento de investimentos privados, e, ainda, a melhoria do ambiente de negócio, por meio de dispositivos de proteção a investidores e alterações no funcionamento judicial – considerado excessivamente moroso (SCHAPIRO, 2010, p. 221-222).

No paradigma da *Rule of Law* acomoda-se a ideia de intervenção do Estado com o propósito restrito de criar ambiente institucional mais favorável à atuação dos agentes, pois “em boa medida, é este formato de intervenção do Estado, menos confiante na capacidade da regulação pública e mais comprometido com a preservação dos espaços econômicos privados, que tem balizado as políticas de desenvolvimento conduzidas sob a rubrica *Rule of Law*”, e nessa perspectiva, o Estado seria, “mais das vezes, um agente gerador de ineficiência, que impede o desenvolvimento da livre iniciativa” (SCHAPIRO, 2010, p. 220 e 239).

Na experiência brasileira são destacáveis dois objetivos reformistas, o objetivo imediato (o combate a inflação) e outro mediato (a retomada do desenvolvimento). Não descaracteriza a



constatação de que foi utilizado o paradigma *Rule of Law* o fato de que o objetivo imediato tenha sido o combate a inflação descontrolada do período, como atestado pelos índices inflacionários referidos, pois isso deve ser compreendido como passo anterior e necessário a estruturação do país em busca da retomada do crescimento.

No Brasil, a particularidade do objetivo imediato (combate a inflação) fez com que as ações regulatórias do Estado fomentadas na ocasião dos Planos Econômicos fossem distanciadas da percepção mais moderada de intervenção do Estado na economia, pois foi viabilizada junto com quebras de contratos e retenções de depósitos da poupança, com invasão à propriedade privada, enfim, preponderando a marca de ações intervencionistas (a exceção do Plano Real, os Planos econômicos agiam numa ênfase regulatória máxima), de modo que na época, e por mais de uma década, o Estado interviu na economia da forma mais intensa possível em todos os aspectos da economia.

Essas questões pontuais e aspectos particulares permitem observar que a concepção de “instituições corretas”, que serviram de parâmetro para implantação do paradigma *Rule of Law*, seja criticada para que se compreenda a necessidade de considerar como relevantes os arranjos nacionais.

Como registrado por SCHAPIRO (2010, p. 239):

Na realidade, as premissas e recomendações da concepção prevalente, identificada estilizante neste trabalho como *Rules of Law*, parecem preferir os 'transplantes' aos 'diagnósticos'. Em outros termos, têm mais facilidade em identificar e sugerir 'boas práticas' do que em compreender as especificidades locais e os correspondentes encadeamentos institucionais.

Com isso, e com a percepção de que o direito não é a única instância de organização social, e de que as expectativas do paradigma em questão estão relacionadas com a pretensão de que as alterações no panorama jurídico sejam plenamente realizáveis e suficientes a conduzir os países a novos patamares de desenvolvimento, SCHAPIRO (2010, p. 243) assume a nova abordagem desafiadora da ideia de “padrão único”. A abordagem que foi denominada de “paradigma das alternativas institucionais”, e que tem em conta que “as economias de mercado, muito embora detenham traços comuns como a garantia da propriedade privada e a persecução do lucros nas transações comerciais, não apresentam uma conformação idêntica”.

Enfim, as reformas no Brasil, expressas a partir dos Planos Econômicos nas décadas de 1980 e 1990, apesar de peculiaridades relativas aos arranjos nacional, retrataram o paradigma *Rule of Law*.

## **5. Conclusões.**

O cenário firmado é de que a intervenção do Estado na economia independe de modelo econômico e sua intensidade não serve mais como critério único de distinção entre Estado capitalista e socialista, em razão da complexidade da economia e das falhas que lhe são inerentes.

A degradação das condições econômicas geram crises e a intervenção do Estado é necessária (seja em que grau for) para reequilibrar os sistemas econômicos de tempos em tempos.

O Estado age na economia não apenas como resultado da incapacidade dos agentes privados de satisfazer suas necessidades, mas como forma de bem direcionar a economia para a melhoria das condições de vida, especialmente em função da prevalência da visão desenvolvimentista dos Estados contemporâneos.

É essencial a interação entre os aspectos político, social e econômico, descartando-se que qualquer um deles viabilize, isoladamente, o desenvolvimento. A interdependência entre a economia e o social (a vida das pessoas) torna-se palpável.

No Brasil, os Planos Econômicos da parte final do século XX demonstram a intensidade da intervenção do Estado na economia, mesmo num sistema capitalista, como consequência dos aspectos sociais, econômicos e políticos do momento. Mesmo assim, foram formatados com base no paradigma *Rule of Law* a partir de modelos normalmente importados de outros sistemas.

Porém, as particularidades da sociedade brasileira e de suas instituições fizeram com que o grau de intervenção por meio dos planos econômicos fosse intenso, sem, contudo, maior aprofundamento relativamente às peculiaridades locais, razão, talvez, dos efeitos questionáveis resultantes de boa parte dos programas implementados e que resultaram nos chamados ajustes.

Por fim, lembre-se que os planos econômicos, assim como a maior parte das formas de intervenção do Estado se apresentam pela via legislativa, revelando o papel fundamental do Direito para as tentativas de mudanças institucionais, papel este, todavia, que não se pode isolar dos demais elementos que compõe o ambiente institucional.

## Referências.

- FURTADO, Celso, **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5. ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 2009;
- GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009;
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed., São Paulo: Malheiros, 2008;
- LEITÃO, Míriam. **Saga brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2011;
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005;
- MONCADA, Luis S. Cabral de. **Direito econômico**. 4. ed. Coimbra: Centelho, 1978;
- MOREIRA, Vital. **O ordem jurídica do capitalismo**. 3. ed. Coimbra: Centelho, 1978;
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977;
- RAMOS, André Tavares. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011;
- RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (org.). **Análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Forum, 2011;
- RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. São Paulo: Renovar, 2007;
- SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2001;
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000;
- SCHAPIRO, Mario Gomes. **Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais**. São Paulo: Direito GV, 2010;
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008.