

**O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO:
AÇÃO OU LIBERAÇÃO**

Leandro Sarai*

Resumo: Este artigo aponta que a Constituição brasileira adota um modelo dirigente, o qual exige ação estatal na concretização de seus objetivos transformadores da sociedade sem prejuízo da livre iniciativa quando esta atende aos fins constitucionais. A ação estatal deve priorizar o setor difusor de novas tecnologias, o controle do capital estrangeiro e o combate às desigualdades. Além disso, deve ser planejada democraticamente, e o planejamento deve ter garantidos recursos financeiros para sua execução. Este artigo sustenta que a ação do Estado não é adequada nos âmbitos em que a iniciativa privada estiver cumprindo sua função social e levanta sugestões para debate.

Palavras-chave: desenvolvimento; ação estatal; livre iniciativa.

1 Introdução

Muito se discute acerca do papel do Estado no desenvolvimento. Nessa discussão, encontram-se aqueles que pregam seu afastamento, sob o argumento de que o mercado, por si só, trará o desenvolvimento esperado.

No sentido contrário, há a defesa do controle estatal sobre a economia.

Encontra-se, entre esses dois polos, a posição de que a ação estatal deve ocorrer na medida do necessário à garantia do desenvolvimento.

No presente artigo, com base na Constituição, será feita uma tentativa de extrair os contornos da ação estatal a esse respeito, bem como dos caminhos a serem trilhados.

* Mestrando em Direito Político e Econômico e especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM).
Procurador do Banco Central do Brasil.

Ao final, serão levantadas sugestões para debate, relativas aos problemas ligados à tributação, às relações de trabalho, à corrupção e ao controle do Estado.

2 Constituição dirigente

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, segundo Gilberto Bercof (2009, p. 732; 2011, p. 208), conquanto ainda seja democrática e social (ou programática), inova em termos de modelo, passando a ser dirigente.

Com efeito, há nela um plano de desenvolvimento, um projeto de transformação do país para superar o subdesenvolvimento (BERCOVICI, 2003b, p. 295; 2009, p. 733).

Vale salientar que o subdesenvolvimento não é uma etapa evolutiva que desemboca no desenvolvimento. Trata-se de fenômeno paralelo e concomitante, segundo Celso Furtado (apud BERCOVICI, 2003b, p. 37). A propósito, de acordo com Furtado (1965, p. 184):

O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas.

É a execução desse projeto indispensável para romper com a situação econômica do Brasil de mero consumidor de tecnologia externa (GRAU, 2010, p. 231), sendo “necessária uma política deliberada de desenvolvimento, em que se garanta tanto o desenvolvimento econômico como o desenvolvimento social, dada sua interdependência” (BERCOVICI, 2003b, p. 37).

Não se trata de buscar o isolamento do país em relação ao mercado internacional (GRAU, 2010, p. 232, 234), mas apenas de conferir-lhe condições de participação em posição de equilíbrio, aumentando seu poder de barganha e suas chances na concorrência.

3 A controvérsia sobre ação ou inação do Estado

As tentativas de buscar o desenvolvimento ou o uso de tecnologia local, segundo Eros Grau (2010, p. 231), são criticadas pela visão ideológica da “modernização” sob o argumento da irracionalidade dessa postura. A atuação do Estado, por sua vez, é vista como “retrógrada” e como um obstáculo ao desenvolvimento (GRAU, 2010, p. 232).

Pregam-se a maximização de liberdade e a minimização do Estado, com base em teóricos como Adam Smith (2010, p. 116), para quem “a política da Europa, por não deixar as coisas em perfeita liberdade, ocasiona outras desigualdades de importância muito maior”.

Em obra recente, esse pensamento ainda pode ser visto em afirmações como: “a intervenção governamental na economia tende a resultar em mais ineficiência,

injustiça e, até mesmo, mais predação do que iríamos encontrar em um mercado completamente livre” (SMITH, 2009, p. 119).

Ainda segundo Adam Smith (2007, p. 19, tradução nossa):

Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelos próprios interesses. Apelamos, não para sua humanidade, mas para seu amor-próprio, e nunca falamos de nossas necessidades, mas das vantagens que eles podem obter.

Quisesse ou não, seu pensamento teve influência na implantação do livre comércio (CERQUEIRA, 2003, p. 4):

No círculo mais amplo dos homens públicos, a doutrina liberal de Smith também encontrou seus admiradores. Seus princípios foram gradualmente difundidos e implementados, de tal modo que, na segunda metade do século XIX, o livre comércio foi aclamado como a mais importante consequência prática de sua obra. Entre estes admiradores, a adoção do *laissez-faire* era entendida como o resultado de um consenso sobre os princípios básicos da economia política. Julgava-se que os temas que ainda suscitavam alguma controvérsia teórica estariam limitados a aspectos secundários da doutrina e que haveria pouco a ser acrescentado aos princípios enunciados por Smith e ampliados e desenvolvidos por Ricardo e seus seguidores.

O *laissez-faire*, entretanto, encontra sérios óbices, como ressalta John Maynard Keynes (1984, p. 117):

[...] a conclusão de que os indivíduos que agem de maneira independente para seu próprio bem produzem maior volume de riqueza depende de uma série de pressupostos irrealistas, com relação à inorganicidade dos processos de produção e consumo, à existência de conhecimento prévio suficiente das suas condições e requisitos e à existência de oportunidades adequadas para obtenção desse conhecimento.

A mesma conclusão é apontada por Celso Furtado (1965, p. 24-26):

O aumento da produtividade econômica no plano da empresa significa, algumas vezes, apenas aumento de lucros para o empresário, sem qualquer repercussão na renda global.

[...]

Na obra de Adam Smith o estudo da produção, se bem tratado de forma desigual, ocupa um grande espaço. Preocupou-se ele com este problema, que depois desaparecerá, praticamente, das cogitações dos clássicos ingleses: por que cresce o produto social? Atribui a causa desse fenômeno à divisão do trabalho, à qual empresta três virtudes: aumento de destreza no trabalho, economia de tempo e possibilidade do uso de máquinas. Depois dessa saída tão feliz, a análise de Smith baixa bruscamente de nível: afirma que a divisão do trabalho é resultado da “propensão do homem para comerciar” e que o tamanho do mercado limita a divisão do trabalho. Caímos, assim, num círculo vicioso, pois o tamanho do mercado depende do nível de produtividade, este último da divisão do trabalho, a qual por seu lado depende do tamanho do mercado.

Segundo Cerqueira (2003, p. 14), a própria interpretação que se faz de que Adam Smith defendia interesses puramente egoísticos como instrumento de alcance dos interesses coletivos não se mostra sólida:

Sen afirma existirem poucos indícios de que ele realmente pensasse assim e julga que um retorno a sua obra se justifica diante do desafio de repensar a teoria econômica “porque Smith foi figura de máxima importância na origem da economia e também porque o tratamento que ele deu ao tema é verdadeiramente esclarecedor e útil” (Sen, 1999: 37-8).

Essa visão de Adam Smith (apud KLABIN, 2011, p. 304-305) é corroborada pelo seguinte trecho de sua obra *Teoria dos sentimentos morais*:

O homem justo e virtuoso está sempre disposto a sacrificar o seu interesse privado pelo interesse público da sociedade da qual ele participa. Ele está sempre disposto, igualmente, que o interesse de sua sociedade seja sacrificado em prol do interesse maior do Estado do qual é apenas parte subordinada. Ele deve considerar todos os infortúnios que ele mesmo possa sofrer, ou seus amigos, ou sua sociedade, ou seu país, como necessários para a prosperidade do Universo. Ele deve submeter-se como se soubesse de todas as conexões e interdependência entre as coisas; deve, com resignação, submeter-se sincera e devotadamente às situações de infortúnio que ele desejaria se soubesse da importância que têm para o todo.

O debate, no Brasil, acerca do cabimento da ação estatal também se instala no meio jurídico na era Vargas. Waldemar Ferreira defendia o liberalismo e Oliveira Viana pregava a intervenção estatal (LOPES, 2002, p. 384).

Enfim, conquanto a base da corrente que afasta o Estado seja questionável na origem, após a Segunda Guerra Mundial há uma volta da defesa do *laissez-faire* (VON MISES, 2010, p. 830):

Laissez-faire não significa: deixem funcionar as forças mecânicas e desalmadas. Significa: deixem os indivíduos escolherem de que maneira desejam cooperar na divisão social do trabalho; deixem que os consumidores determinem o que os empresários devem produzir. Planejamento significa: deixem ao governo a tarefa de escolher e a capacidade de impor suas decisões por meio do aparato de coerção e compulsão.

Em 1947, Friedrich August Hayek e outros intelectuais instituíram a Mont Pelerin Society, de onde surgiu o movimento conhecido como neoliberalismo, consistente na defesa das posições de economistas como Adam Smith e John Stuart Mill, isto é, Estado mínimo (MARTINS, 2011, p. 154).

Milton Friedman, que foi um dos intelectuais do referido grupo, era professor da Universidade de Chicago e nela difundiu as ideias do neoliberalismo, dando origem à Escola de Chicago, o maior polo acadêmico desse movimento (MARTINS, 2011, p. 154).

A Escola de Chicago tinha a pretensão de implantar seus ideais universalmente e isso foi facilitado pelo fim da guerra fria. Em 1989, foram reunidos em Washington,

por convocação do Institute for International Economics, representantes do Fundo Monetário Nacional, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do governo norte-americano para discutir as reformas necessárias para a América Latina. O diretor desse instituto, John Williamson, apresentou dez pontos de consenso entre os participantes, sendo essa conclusão conhecida como *Consenso de Washington* (MARTINS, 2011, p. 160).

Gilberto Bercovici (2011, p. 237-238) traz essa relação de propostas neoliberais:

A aplicação das teses neoliberais na América Latina foi imposta pelo chamado “Consenso de Washington”, um programa de dez instrumentos de política econômica e fiscal sintetizado pelo economista John Williamson: disciplina fiscal, reordenação e controle rígido dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, liberalização das taxas de câmbio, liberalização do comércio, liberalização dos investimentos estrangeiros, privatização de empresas estatais, desregulação econômica e garantias efetivas aos direitos de propriedade.

Nesse período de retomada da defesa liberal, a crise do petróleo também teve repercussão (BERCOVICI, 2011, p. 47-48):

De acordo com Kaldor, o pior efeito da crise do petróleo gerada pela OPEP foi ter propiciado o retorno com força do monetarismo e do *laissez-faire*. A adoção do ideário neoliberal de políticas econômicas de ajuste estrutural ignora a interdependência da racionalidade econômica e da racionalidade política. Ao se preocuparem em limitar e diminuir a margem de atuação do Estado, os neoliberais se esquecem de que, no caso dos Estados exportadores de minérios ou petróleo, há uma necessidade de fortalecimento, não de enfraquecimento, da autoridade estatal.

A concretização dos ideais neoliberais levou, entre outras coisas, a uma busca pela garantia do capital em detrimento do social (BERCOVICI, 2011, p. 241-242):

A adoção das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e a implementação das medidas de redução do papel do Estado na economia e de atração de investimentos estrangeiros fez com que se tornasse necessário garantir determinadas medidas de política econômica mesmo contra as maiorias políticas, gerando um processo de reformas constitucionais em vários países, cujo objetivo, na síntese de David Schneidermann, foi “constitucionalizar a globalização econômica”. Com a garantia dos investimentos constitucionalizada e a retórica sobre “segurança jurídica”, “regras claras”, “respeito aos contratos”, “Estado de direito”(ou “*rule of law*”) sendo utilizada contra qualquer atuação estatal que contrarie os interesses econômicos dominantes, institui-se um fenômeno que denominei “blindagem da constituição financeira”, ou seja, a preponderância das regras vinculadas ao ajuste fiscal e à manutenção da política monetária ortodoxa que privilegia os interesses econômicos privados sobre a ordem constitucional econômica e as políticas distributivas e desenvolvimentistas.

Ligado às ideias neoliberais, está o “princípio da subsidiariedade”, segundo o qual a atuação do Estado somente seria legítima quando fosse subsidiária, quando

insuficiente ou falha a iniciativa privada. Além disso, sua posição na economia não seria superior, mas estaria no mesmo nível da iniciativa privada (BERCOVICI, 2011, p. 267-271).

Independentemente da questão sobre o cabimento ou não da ação estatal, a industrialização como instrumento de desenvolvimento parece ser consenso mesmo para o radical liberalista Ludwig Von Mises (2010, p. 711).

Daí a importância de verificar qual a melhor forma de propiciar essa industrialização e, por conseguinte, o desenvolvimento, podendo-se utilizar, em primeiro lugar, a história como referência.

Sob esse aspecto, “ao observar o que foi erigido pela sociedade brasileira, é difícil deixar de perceber que o Estado teve um papel fundamental e que sua atuação foi decisiva para que todas as iniciativas nos campos econômicos e sociais fossem bem-sucedidas” (MATIJASCIC, 2010, p. 9).

Há estudos que conferem certeza a essa relação de causa e efeito entre atuação estatal e desenvolvimento:

Restam, hoje, poucas dúvidas sobre o fato de que, entre 1930 e 1945, no mesmo período em que se desencadeava a primeira fase da industrialização brasileira – *industrialização restringida* –, amadurecia também um *projeto* de industrialização pesada. Naquele momento, a ação estatal foi decisiva tanto no movimento econômico real quanto na tentativa de definir o processo e tomar a iniciativa da instalação das indústrias de base no país. Ante às teses mais tradicionais de que a aceleração industrial no pós-30 foi devida a resultados não esperados das políticas anticrise, já se demonstrou que a orientação da política econômica foi uma entre várias alternativas em jogo, e que o Estado, ao adotá-la, estabeleceu, de fato, uma política de desenvolvimento econômico que contemplava a industrialização entre seus objetivos prioritários (DRAIBE, 2004, p. 87-88).

O Brasil chega à atualidade como a sexta economia mundial, superando a Inglaterra e podendo chegar à quinta posição. Ocorre que a mesma fonte que trouxe essa notícia relata que o PIB *per capita* do Brasil, segundo dados do Fundo Monetário Internacional, é de US\$ 12,916 e o da Inglaterra chega a US\$ 39,604 (ECONOMY WATCH, 2011).

Assim, o projeto de transformação ainda não terminou e sua execução depende da superação da questão sobre o cabimento ou não da ação estatal.

Antes de enfrentá-la, é preciso de certa forma superar a própria autoimagem negativa de país subdesenvolvido.

É importante a construção de uma imagem positiva do país no cenário externo para gerar confiança e atrair investimento produtivo.

É relevante também no âmbito interno para elevar a autoestima do povo e aumentar a esperança em um futuro melhor, para que cada um perceba as vantagens de investir em si, em se educar, em participar da vida política.

Enfim, deve-se divulgar o sucesso da economia no âmbito interno e externo, mas seu insucesso importa prioritariamente ao Brasil.

A propósito, problemas sociais não são privilégio brasileiro, mas também estão presentes nas “nações desenvolvidas”, embora não haja o mesmo enfoque midiático nesses casos. A título de exemplo, Zygmunt Bauman (2000, p. 178) traz a situação dos Estados Unidos da América:

Ao mesmo tempo, nos EUA, de longe o país mais rico do mundo e terra natal do povo mais abastado do planeta, 16,5 por cento da população vive na pobreza, um quinto dos homens e mulheres adultos não sabe ler nem escrever e 13 por cento têm uma expectativa de menos de 60 anos de vida.

Voltando então à questão posta, é necessário perquirir qual o papel do Estado no desenvolvimento e esse papel deve ser visto a partir do texto constitucional.

Nesse contexto, antes de tudo, é importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 não adotou nenhum modelo econômico exclusivo (BERCOVICI, 2011, p. 260). Por isso, não estão corretos, segundo Bercovici (2011, p. 261), os que defendem, com base nela, um liberalismo fundamentalista e o afastamento do Estado do cenário econômico.

De acordo com Bercovici (2011, p. 261-262), a propósito, é contraditório pregar esse afastamento do Estado somente em relação à implantação de políticas distributivas e às normas de direitos sociais, mas não no que diz respeito à atuação em favor do ajuste fiscal para garantia dos investimentos privados. Aliás, ao contrário, nesse âmbito, a ação estatal não só não é criticada, como é defendida (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p. 19).

A Constituição, aliás, incorpora princípios nitidamente contrários à ideologia liberal: “O Estado não só pode como deve atuar na esfera econômica e social, legitimado por toda uma série de dispositivos constitucionais” (BERCOVICI, 2011, p. 271).

Essa atuação é necessária porque o subdesenvolvimento, como dito, não é uma mera fase rumo ao desenvolvimento, não é simples momento histórico cujo tempo se encarregará sozinho de trazer sua superação.

Essa superação deve mirar na destinação do excedente produzido pela coletividade em capacidade produtiva, segundo Celso Furtado (1965, p. 113-114; BERCOVICI, 2011, p. 306-307).

O instrumento para regular essa destinação é o direito econômico (BERCOVICI, 2011, p. 309):

O direito econômico tem como objetivo, assim, também as formas e meios de apropriação do excedente, seus reflexos na organização da dominação social e as possibilidades de redução ou ampliação das desigualdades. A preocupação com a geração, disputa, apropriação e destinação do excedente é o que diferencia o direito econômico de outras disciplinas jurídicas que também regulam comportamentos econômicos. O fundamento da regulação proporcionada pelo direito econômico não é, portanto, a escassez, mas o excedente.

Então resta apontar quando o Estado deverá utilizar esse instrumento agindo, controlando ou influenciando a economia.

Uma total inércia pode ser afastada de plano, uma vez que não teria sentido o artigo 3º da Constituição ter elencado uma série de objetivos para a República se estes pudessem ser alcançados com a simples inércia estatal.

Ao atribuir esses objetivos à República, atribuiu-os a todo o povo brasileiro, de modo que esse dispositivo constitucional pode ser visto de dois pontos de vista: da perspectiva privada individual e do ponto de vista coletivo.

Considerando-o a partir do ângulo do particular, sua atuação, conquanto livre, deve ocorrer tendo em vista o bem comum:

A previsão do valor social da livre iniciativa como fundamento da ordem econômica constitucional significa que a livre iniciativa não é garantida em termos absolutos, mas como atividade que contribui para o progresso da sociedade. Por mais ampla que seja a concepção de “valor social”, o significado mínimo diz respeito a algo não individualista. A iniciativa privada é limitada e suscetível de ser vinculada positivamente na direção da utilidade social, em uma perspectiva não individualista, suficiente para excluir a visão atomística idealizada dos agentes econômicos eficientes e racionais das teorias econômicas neoclássicas. O fato de o valor social da livre iniciativa estar previsto como fundamento da República e da ordem econômica constitucional prescreve o objetivo de satisfação dos interesses econômicos gerais, não exclusivamente os individuais, com preferência aos setores tradicionalmente em desvantagem (como trabalhadores, pequenos proprietários, pequenos empresários, cooperados etc.) nos confrontos econômicos com grupos mais privilegiados (BERCOVICI, 2011, p. 263-264).

Enfim, mesmo a iniciativa privada é vinculada, e seus bens, se empregados como meios de produção, devem cumprir uma função social:

A chamada função social da propriedade representa um poder-dever positivo, exercido no interesse da coletividade, e inconfundível, como tal, com restrições tradicionais ao uso de bens próprios. A afirmação do princípio da função social da propriedade, sem maiores especificações e desdobramentos, tem-se revelado, pela experiência constitucional germânica, tecnicamente falha.

A destinação social dos bens de produção não deve estar submetida ao princípio da autonomia individual nem ao poder discricionário da Administração Pública. O abuso da não utilização dos bens produtivos, ou de sua má utilização, deveria ser sancionado mais adequadamente (COMPARATO, 1986, p. 37).

Não só os bens têm uma função social, mas o próprio mercado em que eles são transacionados.

Nesse aspecto, o artigo 219 da Constituição é expresso:

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal (BRASIL, 1988).

O segundo ângulo do artigo 3º é aquele a partir do coletivo, do Estado. Objetivos da República são objetivos do Estado. Aliás, ele é o principal destinatário das

referidas normas, não só dos objetivos do artigo 3º, mas também a observância dos princípios do artigo 170 da Constituição (GRAU, 2010, p. 45).

Quando se fixam esses objetivos, espera-se, em princípio, uma ação para alcançá-los e uma ação do ente para quem tais objetivos tenham sido estabelecidos.

Cabe destacar que a previsão de direitos ou a fixação de objetivos pode ser vista de duas formas. De um lado, pode representar uma conquista, no sentido de obter uma vinculação estatal ao cumprimento dos ditames traçados na Constituição. De outro lado, representa motivo de angústia, pois só se preocupa em assegurar aquilo que efetivamente se receia perder, só se coloca como objetivo aquilo que ainda não se alcançou.

Em suma, ao dizer o constituinte, dentre outras coisas, que se deveria construir uma sociedade livre, justa e solidária, reconheceu uma realidade a ser superada, uma sociedade oprimida, injusta, individualista e segregada (BERCOVICI, 2003a, p. 560).

Bercovici (2011, p. 264), por isso, aponta a legitimação da atuação Estado:

O valor social da livre iniciativa condiciona os detentores de privilégios e poder econômico à conformidade com o interesse coletivo, legitimando a atuação do Estado na execução das diretrizes constitucionais.

O artigo 219 da Constituição, por exemplo, ao estabelecer que o mercado interno deve ser incentivado no sentido de promover o desenvolvimento, fundamenta a intervenção estatal, segundo Eros Grau (apud BERCOVICI, 2011, p. 219).

Esse dispositivo traduz juridicamente a política de internalização dos centros de decisão econômica do país como forma de garantir sua soberania econômica (BERCOVICI, 2011, p. 219).

Ele não representa a adoção de uma economia de mercado, mas a colocação do mercado como centro dinâmico do desenvolvimento e sob o controle da nação para propiciar o desenvolvimento esperado, com redução das desigualdades sociais (BERCOVICI, 2011, p. 219).

Amartya Sen (2000, p. 169-170) reconhece o importante papel do mercado na economia, mas salienta que ele deve ser complementado pela iniciativa pública:

Não se pode duvidar das contribuições do mecanismo de mercado para a eficiência, e os resultados econômicos tradicionais, nos quais a eficiência é julgada segundo a prosperidade, a opulência ou a utilidade, podem ser estendidos também para a eficiência no que se refere a liberdades individuais. Mas esses resultados de eficiência não podem, sozinhos, garantir a equidade distributiva. [...]

No contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial.

Por isso, para Eros Grau (2010, p. 45), a política neoliberal “é incompatível com os fundamentos do Brasil, afirmados no art. 3º da Constituição de 1988, e com a norma veiculada pelo seu art. 170”.

Enfim, nem o Estado deve ser mínimo nem o indivíduo deve ser máximo.

No entanto, afirmar que o Estado pode agir não significa que ele deva agir sempre.

A polêmica sobre a necessidade ou o cabimento de o Estado atuar ou não na busca do desenvolvimento deveria ser superada com a leitura atenta do texto constitucional.

É curioso, contudo, que ambas as correntes se apeguem nesse mesmo texto para deduzir suas conclusões totalmente díspares.

Sem embargo, partindo dessa premissa, a solução deve-se basear principalmente no confronto dos fatos com os objetivos fundamentais da República contidos no artigo 3º e com os princípios da ordem econômica previstos no artigo 170, ambos da Constituição.

Tendo essas diretrizes em mente, qualquer postura do Estado que as contrarie ou atenda a elas em menor grau do que possível estará em confronto com os ditames constitucionais. A propósito, as diretrizes do artigo 3º consubstanciam uma fórmula política que sintetiza princípios ideológicos da Constituição e representa até mesmo um limite material para sua reforma (BERCOVICI, 2003a, p. 561).

Se em determinado caso o mercado estiver atuando perfeitamente, propiciando adequada distribuição de riqueza, não haverá sentido na atuação do Estado, mesmo porque, possuindo recursos escassos, deve utilizá-los onde seja efetivamente necessário e onde propicie um atendimento ótimo dos fins a que está vinculado.

Num ambiente em que seja possível a livre escolha, deve-se concordar com os liberais no sentido de que somente a própria pessoa saberia o que é melhor para si (VON MISES, 2010, p. 38).

Ao que tudo indica, então, não se deve radicalizar, seja extinguindo o Estado, seja agigantando-o de tal forma a sufocar as individualidades. A razão reta, inflexível, que não se molda ao caso concreto buscando equidade já era criticada desde Aristóteles (2003, p. 125), quando tratou da justiça:

O que origina o problema é o fato de o equitativo ser justo, porém não o legalmente justo, e sim uma correção da justiça legal. A razão disso é que toda lei é universal, mas não é possível fazer uma afirmação universal que seja correta em relação a certos casos particulares.

Retornando ao texto constitucional, há dois tipos de atividades objetos de contro-
vêrsia quanto ao cabimento da atuação estatal. Usando a terminologia de Eros Grau (2010, p. 99-107), elas seriam as atividades econômicas em sentido estrito, referidas no artigo 173¹, e os serviços públicos, tratados no artigo 175² da Constituição, ambos compondo o gênero “atividade econômica em sentido amplo”.

¹ “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

² “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II – os direitos dos usuários; III – política tarifária; IV – a obrigação de manter serviço adequado”.

Sobre as atividades econômicas em sentido estrito, há infindáveis hipóteses que podem ser imaginadas como de relevante interesse coletivo ou mesmo de imperativos da segurança nacional, devendo a lei definir no caso concreto cada uma das situações.

Relativamente ao serviço público, mencionado no artigo 175 da Constituição, sua prestação compete, segundo Eros Grau (2010, p. 101), preferencialmente ao setor público. Por sua vez, as atividades econômicas em sentido estrito, por conseguinte, ficam à disposição da iniciativa privada, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 170 da Constituição³.

Em sendo lucrativas, ambas serão objeto de desejo da iniciativa privada. Em se tratando de serviço público, a atuação privada buscará submetê-lo ao mesmo regime das atividades econômicas em sentido estrito. Esse conflito é bem retratado por Eros Grau (2010, p. 108-109):

Pretende o capital reservar para sua exploração, como *atividade econômica em sentido estrito*, todas as matérias que possam ser, imediata ou potencialmente, objeto de profícua especulação lucrativa. Já o trabalho aspira atribua-se ao Estado, para que este as desenvolva, não de modo especulativo, o maior número possível de *atividades econômicas (em sentido amplo)*. É a partir deste confronto – do estado em que tal confronto se encontrar, em determinado momento histórico – que se ampliarão ou reduzirão, correspectivamente, os âmbitos das *atividades econômicas em sentido estrito* e dos *serviços públicos*. Evidentemente, a ampliação ou retração de um ou outro desses campos será função do poder de reivindicação, instrumentado por poder político, de um e outro, capital e trabalho. A definição, pois, desta ou daquela parcela da *atividade econômica em sentido amplo* como *serviço público* é – permanecemos a raciocinar em termos de modelo ideal – decorrência da captação, no universo da realidade social, de elementos que informem adequadamente o estado, em um certo momento histórico, do confronto entre interesses do capital e do trabalho.

Tratando de ambas as espécies de atividade econômica em sentido amplo (GRAU, 2010, p. 107), está o artigo 174 da Constituição⁴.

Nele está claro que o planejamento é vinculante para o setor público, mas meramente indicativo para o setor privado. Ambos, contudo, estão abrangidos pelas funções de incentivo e de fiscalização.

Disso que foi exposto até aqui, pode-se extrair que, se o planejamento, em algum ponto, puder ser prejudicado, por depender de alguma forma da iniciativa privada, poderá ser questionada a tentativa de o Estado tentar compeli-la a seguir

³ "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei".

⁴ "Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º – A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento".

suas diretrizes. Restará, então, se eventuais incentivos não surtirem efeito, como única alternativa, atuar diretamente para suprir essa lacuna. Com isso, respeita-se a liberdade do particular e se sana uma omissão que viria a prejudicar a concretização do plano.

Quando, por exemplo, na crise de 2008, o Estado brasileiro planejou ampliar o crédito, não poderia obrigar os bancos particulares a assim proceder. Mas isso não impediu que o Estado, por meio de suas instituições financeiras oficiais, concretizasse sua estratégia, o que representou, segundo estudos, algo positivo naquele cenário (LODI, 2010).

Para desenvolver-se, então, conta o Estado com a iniciativa privada, mas não pode dela depender, principalmente quando o desenvolvimento necessitar da superação do conflito entre capital e trabalho. O desenvolvimento é para o Brasil e não para alguns.

Nessa linha, se em determinada ocasião, por hipótese, o Estado não puder satisfazer direitos de alguns por ausência de recursos, essa situação deve ser colocada ao país, para que se decida o que fazer, entre satisfazer ou não tais direitos. Mas, em uma situação como essa, em que se alegue ausência de recursos, essa ausência deverá ser para todos e não somente para determinados grupos.

Não havendo recurso para todos, o atendimento de alguns depende da eleição de prioridade feita por todos, o que inclui os prejudicados. Aqui entra a ideia do planejamento democrático, como forma de conciliar interesses em conflito (COMPARATO, 1986, p. 36-37).

A decisão, quando envolve, por exemplo, o pagamento de empréstimos estrangeiros, deve atentar para os efeitos que eventual inadimplemento pode gerar.

Essa preocupação se deve ao fato do reconhecimento de que recursos externos foram importantes no passado, à falta de alternativa para propiciar a industrialização (BASTOS, 2006).

De qualquer modo, a decisão deve ser a afirmação da soberania e deve vir de dentro. Para fortalecer essa soberania, é essencial o fortalecimento do Estado, de acordo com Bercovici (2003a, p. 567): “Portanto, a necessidade de fortalecer e reestruturar o Estado para a promoção do desenvolvimento passa, em nossa opinião, pelo estudo da soberania estatal, tanto em seu aspecto interno como externo”.

4 Caminhos para a ação

Para alcançar esse fortalecimento, Bercovici (2011, p. 212) aponta a necessidade de um planejamento científico e tecnológico, já que essa política está vinculada à política de desenvolvimento e representa o meio para atingir independência da tecnologia externa. Wilson Suzigan e Annibal V. Villela (1996, p. 21-24) também indicam o setor difusor de progresso técnico como prioridade.

Celso Furtado (apud ALBUQUERQUE, 2005, p. 19) considera que a criação de um sistema produtivo eficiente dotado de relativa autonomia tecnológica é fun-

damental para superar o subdesenvolvimento, devendo estar associada à redução das desigualdades.

Furtado (apud ALBUQUERQUE, 2005, p. 18), a respeito da manutenção da soberania, aponta cinco recursos de que pode se socorrer o Estado: 1. controle de tecnologia; 2. controle das finanças; 3. controle dos mercados; 4. controle do acesso aos recursos não renováveis; 5. controle do acesso à mão de obra barata. Para neutralizar a dependência tecnológica, devem-se fortalecer os demais recursos.

É essencial também o controle do capital estrangeiro no que diz respeito, principalmente, às remessas de lucros ao exterior. Esse controle visa à garantia da manutenção dos centros de decisão dentro do território para sustentar a soberania econômica (BERCOVICI, 2011, p. 221).

Além da priorização do setor tecnológico e do controle do capital estrangeiro, mostra-se indispensável a solução da desigualdade social, como aponta Celso Furtado (apud ALBUQUERQUE, 2005, p. 19), na medida em que “a desigualdade inicial é um fator limitante para o crescimento subsequente” (LEITE; ÁVILA, 2007, p. 790).

Eduardo da Motta e Albuquerque (2005, p. 14), com base em Celso Furtado, aponta uma relação geral entre a orientação tecnológica de um país subdesenvolvido e sua condição de desigualdade social.

Uma das políticas voltadas a esse problema é aquela de garantia de uma renda mínima.

A distribuição de renda, além de promover, em alguma medida, a redução das desigualdades (CAMPOS FILHO, 2007), incentiva o consumo e, por decorrência, estimula a industrialização. Leite e Ávila (2007, p. 790-795), ao tratarem da reforma agrária, trazem demonstrações da relação positiva entre distribuição de ativos e desenvolvimento.

Consoante Zygmunt Bauman (2000, p. 184-185), o objetivo principal da renda mínima deve ser a integração do cidadão na política, fazendo-o sentir-se parte do todo social:

No entanto, o argumento decisivo a favor da garantia social incondicional de uma subsistência básica pode ser encontrado não no dever moral para com os desfavorecidos e despossuídos (por mais redentora para a saúde ética da sociedade que a satisfação desse dever indubitavelmente seja) nem nas versões filosóficas da igualdade ou da justiça (por mais importante que seja despertar e manter acordadas as consciências humanas a esse respeito) ou nos benefícios para a qualidade de vida comunitária (por mais crucial que sejam para o bem-estar geral e a sobrevivência dos laços humanos), mas na sua importância *política* ou para a sociedade politicamente organizada: seu papel crucial na restauração do espaço público/privado perdido. Em outras palavras, no fato de ser uma condição *sine qua non* do renascimento da cidadania e da república plenas, ambas concebíveis apenas na companhia de pessoas confiantes, pessoas livres de medo existencial – pessoas seguras.

Do ponto de vista liberal, os salários devem ser fixados pelo mercado (VON MISES, 2010, p. 678) e “as políticas para aliviar a pobreza têm servido, algumas

vezes, para estimular a relutância ao trabalho e o ócio de pessoas perfeitamente capazes e saudáveis” (VON MISES, 2010, p. 689).

No entanto, com base nessa constatação, que mesmo Von Mises (2010) percebe ser aplicável “algumas vezes”, não se pode criar uma regra geral e, a partir dela, frustrar tais políticas. Seria, novamente, a utilização de regras universais para casos particulares distintos, procedimento contrário à equidade já defendida desde Aristóteles (2003, p. 125).

Há comprovações de que o comportamento humano, principalmente a respeito das escolhas que faz, necessariamente é regido por incentivos (GICO JÚNIOR, 2010, p. 21; LEVITT; DUBNER, 2005, p. 15; POSNER, 2000, p. 11).

Com base nessa premissa, as pessoas que tivessem a garantia de uma renda mínima independentemente de trabalho, em princípio, seguindo tal raciocínio, somente iriam trabalhar se o retorno compensasse. Isso tenderia a elevar o salário no mercado, mas também poderia, de fato, estimular o ócio.

O fato, todavia, é que pessoas estão morrendo de fome (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006) e não podem esperar o término dessa discussão, e somente uma experiência poderia levar à verificação de como as pessoas reagiriam (SEN, 2000, p. 156).

Feita a experiência e evidenciando a existência de grande massa de ociosos, a sociedade deveria reavaliar seu rumo.

Toda e qualquer ação depende de planejamento, que, por sua vez, demanda recursos para sua execução. Daí a importância da vinculação entre a constituição econômica e a constituição financeira.

Essa concepção se inicia em 1939, quando o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) elaborou o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. Segundo Sônia Draibe (2004, p. 91):

Ao preparar o orçamento daquele ano, [o Dasp] propôs uma nova fórmula – a distinção entre o orçamento ordinário, para os gastos de custeio, e o orçamento especial, para os investimentos públicos. A vinculação entre a elaboração orçamentária e o planejamento econômico começou, assim, a ser concebida e justificada sob a tese de que o “orçamento é o plano traduzido em dinheiro”.

De acordo com Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massoneto (2006, p. 14-15), a partir da década de 1980, a constituição financeira prioriza a estabilidade monetária como garantia do capital privado. Esse isolamento acaba prejudicando o atingimento dos objetivos constitucionais:

A ordem econômica intervencionista e dirigente da Constituição de 1988 é isolada de seus instrumentos financeiros, cuja efetividade é medida em si mesma, sem qualquer relação com os objetivos da política econômica constitucional. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a insana proposta de emenda constitucional instituindo o déficit nominal zero são meios de excluir o orçamento da deliberação pública, garantindo metas de política monetária muitas vezes impostas de fora e em favor de interesses econômicos privados,

que desejam uma garantia sem risco para seus investimentos ou para sua especulação financeira. A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. A constituição financeira de 1988 foi, deste modo, “blindada”. A Lei de Responsabilidade Fiscal apenas complementa este processo, ao vedar a busca do pleno emprego e a implementação de outra política financeira (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p. 17-18).

Sem os recursos necessários para a concretização dos planos, estes serão apenas declarações de boas intenções.

Evidencia-se que, na prática, não existe norma programática. O que existe é ausência de vontade política ou falta de força política suficiente para buscar os instrumentos para concretização dos planos.

Norma programática é uma contradição em termos. Norma, por definição, impõe deveres ou molda a forma de sua execução. Não há sentido em trazer ao instrumento jurídico maior do sistema normas sem efeito ou que sujeitem seus efeitos à vontade dos agentes públicos.

Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massoneto (2006, p. 18), a propósito, salientam o fato de as críticas à constituição dirigente se restringir àquelas normas relativas a políticas públicas e direitos sociais, mas não às amarras legislativas de ajuste fiscal para garantia de pagamento de juros da dívida pública.

Fato que contribui para a inexecução de projetos sociais é a atribuição normativa de objetivos a órgãos, sem imposição de responsabilidades a agentes específicos. Com isso, não há, no ordenamento jurídico, um sistema de incentivo para pressionar a ação, que fica dependendo da vontade e do poder da autoridade competente ou do governo do momento.

Enquanto as normas constitucionais não receberem o respeito merecido, as páginas da Constituição continuarão tendo menos utilidade do que laudas em branco.

5 Propostas para debate

Para finalizar, apresentam-se a seguir algumas sugestões ligadas a problemas paralelos com o desenvolvimento, formuladas apenas em nível teórico, para debate e pesquisa mais aprofundada para que se verifique sua adequação ou não.

5.1 Tributação

A ação do Estado voltada ao desenvolvimento carecerá de recursos financeiros. As formas pelas quais o Estado os obtém, em suma, são três: a partir de atividades econômicas que exerça, por meio de empréstimos ou por meio da tributação.

A dívida pública, em princípio, só teria sentido em relação a recursos externos. No âmbito interno, se o Estado pode tributar, deve estar bem justificada a razão de se endividar, mediante títulos públicos, submetendo-se a seus súditos.

Se o indivíduo possui recursos para emprestar para o Estado, trata-se de recursos que denotam capacidade contributiva.

A lógica da tributação deveria passar por um planejamento, com prioridades elencadas democraticamente e com estimativas dos custos correspondentes e com o valor da contribuição devida por parte de cada cidadão, na medida de sua capacidade contributiva. O cidadão tem o direito de pleitear a satisfação de seus interesses, mas tem o dever de pagar por isso, na medida de sua participação na riqueza nacional.

É uma lógica comezinha, aplicada em qualquer condomínio edilício ou mesmo nas sociedades empresárias⁵. Dividem-se os bônus e os ônus conforme a participação no patrimônio comum.

Entretanto, o risco desse raciocínio será a alegação de uma contrapartida, no sentido de que, participando em maior peso da contribuição, caberia também maior peso na decisão, o que levaria ao debate da proteção dos minoritários no âmbito da República ou do peso de cada voto.

Em resposta a esse argumento, deve-se lembrar que, a esse respeito, a Constituição já fixou a regra de que todos os votos têm o mesmo valor⁶, enquanto a contribuição deve ser proporcional à capacidade econômica de cada contribuinte⁷. Sem embargo, essa lógica pode ser aplicada, por exemplo, na instituição do imposto sobre grandes fortunas, previsto no artigo 153, inciso VII, da Constituição.

Com efeito, qualquer outra definição, que se afaste da proporção, por exemplo, fixando determinado valor como “grande fortuna”, como feito em alguns projetos brasileiros de leis complementares (MAMEDE, 2011, p. 45-47), poderá resultar injusta.

Novamente, deve-se recorrer a Aristóteles (2003, p. 110): “Assim, o justo é o proporcional, e o injusto é o que viola a proporção”.

Nessa linha de raciocínio, pode-se, por exemplo, tomar o percentual de riqueza de cada pessoa no total de riqueza de todas as pessoas juntas e, a partir daí, fixar-se, com base nesse percentual proporcional ao total, a alíquota do imposto.

Por sua vez, a base de cálculo desse imposto pode partir dos recursos necessários para suprir o déficit do Estado no cumprimento de suas políticas públicas. A tributação deve seguir, então, a seguinte fórmula: elenco das necessidades → estimativa do valor necessário → estimativa do valor da contribuição de cada componente do povo proporcionalmente à respectiva riqueza → aprovação da proposta. A Tabela 1 mostra com essa tributação é calculada.

⁵ Código Civil: “Art. 1.007. Salvo estipulação em contrário, o sócio participa dos lucros e das perdas, na proporção das respectivas quotas, mas aquele, cuja contribuição consiste em serviços, somente participa dos lucros na proporção da média do valor das quotas. [...] Art. 1.023. Se os bens da sociedade não lhe cobrirem as dívidas, respondem os sócios pelo saldo, na proporção em que participem das perdas sociais, salvo cláusula de responsabilidade solidária. [...] Art. 1.315. O condômino é obrigado, na proporção de sua parte, a concorrer para as despesas de conservação ou divisão da coisa, e a suportar os ônus a que estiver sujeita”.

⁶ “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]” (grifo nosso).

⁷ “Art. 145. [...] § 1º – Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte” (grifo nosso).

TABELA 1 – Cálculo da tributação

	Valor do déficit	R\$ 1.000.000,00	
Cidadão	Riqueza dos cidadãos	Percentual do total da riqueza	Valor do imposto
A	R\$ 300.000,00	21,71%	R\$ 217.076,70
B	R\$ 200.000,00	14,47%	R\$ 144.717,80
C	R\$ 100.000,00	7,24%	R\$ 72.358,90
D	R\$ 50.000,00	3,62%	R\$ 36.179,45
E	R\$ 600.000,00	43,42%	R\$ 434.153,40
F	R\$ 20.000,00	1,45%	R\$ 14.471,78
G	R\$ 10.000,00	0,72%	R\$ 7.235,89
H	R\$ 100.000,00	7,24%	R\$ 72.358,90
I	R\$ 2.000,00	0,14%	R\$ 1.447,18
J	R\$ –	0,00%	R\$ –
Totais	R\$1.382.000,00	100,00%	R\$ 1.000.000,00

Fonte: Elaborada pelo autor.

As pessoas jurídicas, em princípio, deverão participar das contribuições, sob pena de frustrar o objetivo distributivo.

Usando essa sistemática, pode-se instituir o imposto para todos, já que cada um participará de acordo com sua riqueza. Aquele que nada tem, por isso, nada pagará.

Trata-se, de qualquer forma, apenas de um esboço, colocado para análise crítica.

5.1.1 Procedimento para tributar

No âmbito da tributação, predomina atualmente o recolhimento do valor devido por meio do lançamento por homologação.

Essa modalidade de lançamento tende a gerar insegurança jurídica ante a possibilidade de conflito entre a interpretação do sujeito passivo da obrigação tributária e o sujeito ativo.

O ideal seria que o Estado efetivasse todos os cálculos e entregasse a conta ao sujeito passivo, que teria como única preocupação pagar o tributo devido.

Como, atualmente, o sujeito passivo já arca com os custos necessários para o controle fiscal sobre sua atividade, bastaria passar seu setor fiscal para a responsabilidade do Estado. O custo de manutenção desse setor passaria a ser uma taxa.

Com isso, a empresa não teria o risco de vir a ser questionada no futuro por algum erro, quando foi o próprio Estado que calculou o montante devido.

5.2 Relações de trabalho

A mesma lógica poderia ser atribuída às relações trabalhistas.

O Estado deveria manter um órgão de controle das relações trabalhistas para calcular os valores devidos pelos empresários em relação a seus empregados e, com isso, evitar riscos de demandas trabalhistas.

Continuaria aberta, em todos os casos de lesão ou ameaça de lesão a direito, a porta do Judiciário, mas a contraparte seria sempre o Estado, minimizando o conflito entre capital e trabalho.

5.3 Corrupção

Quando o Estado se aproxima do indivíduo, há quem aponte nisso uma causa de corrupção: “A corrupção é uma consequência natural do intervencionismo. Podemos deixar aos historiadores e aos advogados a tarefa de lidar com os problemas decorrentes desse fato” (VON MISES, 2010, p. 836).

Relativamente à corrupção, poderia haver uma previsão legal de que a vantagem oferecida ilicitamente ao agente público poderia ser por ele adquirida licitamente se, sem se corromper, colaborasse para a captura do indivíduo que praticou o ilícito. O mesmo aconteceria quando alguém recebesse pedido de vantagem feito por agente público e, negando-se a entregar vantagem, auxiliasse na condenação deste (SARAI, 2011).

5.4 Integração entre universidade e Estado

O controle da ação estatal acaba ficando a cargo de poucos. A pessoa normal, em razão de seus afazeres diários, não conta, normalmente, com condições para acompanhar as atividades do Estado. Por vezes também não possui conhecimentos para uma fiscalização.

Talvez fosse viável instituir nas universidades, como trabalho para conclusão de curso, a atividade de fiscalização da ação estatal. Cada aluno ou grupo de alunos, conforme sua área de conhecimento ou por meio de grupos interdisciplinares, poderiam tomar, por exemplo, processos de contratação pública para análise.

Ao apurarem eventuais irregularidades, poderiam elaborar um relatório para encaminhamento ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas ou mesmo ao órgão interno de controle.

Sabe-se que muitas irregularidades não constam da forma do processo, mas a atividade serviria para formar a cidadania.

Essa relação entre universidade e administração pública também poderia auxiliar na busca de solução para gestão de pessoas, processos de trabalho etc.

6 Considerações finais

A Constituição de 1988 trouxe em seu texto um projeto de transformação da sociedade brasileira.

Esse projeto não exige apenas ação estatal, mas também conta com a colaboração da sociedade.

A ação ou inércia do Estado será legítima na medida em que contribuir para o cumprimento dos objetivos traçados na Constituição, notadamente em seu artigo 3º.

Não há, no texto constitucional, adoção de um único modelo puro que determine ou afaste o Estado da economia. Daí não se pode dizer que ele é liberal ou neoliberal.

O desenvolvimento passa necessariamente pela priorização do setor de inovação tecnológica, pelo controle do capital estrangeiro e pela vinculação entre constituição econômica e constituição financeira, além de cuidados no que diz respeito à minoração da desigualdade social.

No combate à desigualdade, programas de distribuição de renda, em princípio, mostram-se justificados, devendo a crítica ser deixada para um momento posterior à experiência do programa.

Os recursos necessários para concretização desses objetivos podem ser obtidos pela instituição do imposto sobre grandes fortunas, cujo valor deve ser proporcional à riqueza de cada cidadão e de cada empresa.

O Estado deve assumir a fiscalização efetiva e o cálculo dos tributos devidos, como forma de dar mais segurança à atividade empresarial.

Também deve intermediar a relação de trabalho, responsabilizando-se pelos cálculos das verbas devidas, assumindo a posição de contraparte nas reclamações trabalhistas, como forma de minimização do conflito entre capital e trabalho.

Como a ação estatal pode ensejar corrupção, é necessária a criação de uma legislação que crie estímulos mais efetivos para seu combate.

A integração da universidade com a administração pública pode contribuir para o controle da ação estatal e mesmo para seu aprimoramento.

A consideração de que as normas constitucionais que fixam objetivos são programáticas faz com que a transformação da sociedade fique na dependência da vontade política e também da prevalência de seu poder jurídico sobre os poderes de fato.

THE STATE'S ROLE IN DEVELOPMENT: ACTION OR RELEASE

Abstract: It points out that the Brazilian Constitution adopts a directive model – It shows that this model requires State action in achieving your goals regarding society transformation without prejudice to the free enterprise when this meet the constitutional purposes – It points out that the State action must prioritize the diffuser industry of new technologies, the foreign capital control and the fight against inequalities – It

shows that the State should be democratically planned action and that planning should have secured financial resources for its implementation – It supports that the State action is not suitable where the private initiative commits its social function – It brings suggestions for discussion.

Keywords: development; state action; free enterprise.

Referências

- ALBUQUERQUE, E. da M. “*Inadequacy of technology*” and innovation systems at the periphery: note on Celso Furtado’s contributions for a dialogue between evolutionists and structuralists. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005. (Texto para discussão, n. 254).
- ARISTÓTELES. *Política*. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- BASTOS, P. P. Z. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Revista Economia*, Brasília, v. 7, n. 4, p. 239-275, dez. 2006.
- BAUMAN, Z. *Em busca da política*. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BERCOVICI, G. Estado, soberania e projeto nacional de desenvolvimento. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n. 1, p. 559-569, jan./jun. 2003a.
- _____. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003b.
- _____. Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D.; BINENBOJM, G. (Org.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 725-738.
- _____. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. XLIX, p. 57-77, 2006.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 21 ago. 2008.
- CAMPOS FILHO, A. C. *Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no município de Nova Lima*. 2007. Tese (Doutorado em Saúde Pública)–Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/Tese_Claret.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2012.
- CENTRE FOR ECONOMICS AND BUSINESS RESEARCH. Brazil has overtaken the UK’s GDP. Dec. 2011 Disponível em: <<http://www.cebr.com/?p=729>>. Acesso em: 18 mar. 2012.
- CERQUEIRA, H. E. A. da G. Para ler Adam Smith: novas abordagens. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 31., 2003. *Anais...* Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A20.pdf>>.
- COMPARATO, F. K. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil*, São Paulo, n. 63, p. 71-79, jul./set. 1986.
- DRAIBE, S. 1930-1945: rumo à Industrialização e à nova forma do Estado brasileiro. In: _____. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil. 1930-1960*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- ECONOMY WATCH. Brazil Overtakes A G20 Nation As Sixth Largest Economy. Which G20 Nation? 28 Dec. 2011. Disponível em: <<http://www.economywatch.com>>.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

GICO JÚNIOR, I. T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. *Economic Analysis of Law Review*, v. 1, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?filename=0&article=1043&context=ivo_teixeira_gico_junior&type=additional>. Acesso em: 23 fev. 2012.

GRAU, E. R. *O ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Segurança alimentar 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibeg.gov.br>>. Acesso em: 1º abr. 2012.

KEYNES, J. M. O fim do *laissez-faire*. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org.). *John Maynard Keynes*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. p. 106-126. (Os grandes cientistas sociais).

KLABIN, I. *A urgência do presente: biografia da crise ambiental*. São Paulo: Campus, Elsevier, 2011.

LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. de. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 777-805, jul./set. 2007.

LEVITT, S. D.; DUBNER, J. S. *Freakonomics: o lado oculto de tudo que nos afeta*. Tradução Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LODI, A. L. G. *O papel dos bancos públicos do Brasil e da Índia no contexto da crise econômica mundial*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas)—Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

LOPES, J. R. de L. *O direito na história: lições introdutórias*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

MAMEDE, A. R. *A extrafiscalidade do imposto sobre grandes fortunas como instrumento de emancipação dos direitos humanos*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito)—Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011. Disponível em: <<http://uol02.unifor.br>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

MARTINS, R. M. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.

MATIJASCIC, M. (Org.). *Presença do Estado no Brasil: Federação, suas unidades e municipalidades*. 2. ed. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/presenca/images/presenca_web_2aed.pdf>.

POSNER, R. A. *El análisis económico del derecho*. Traducción Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

SARAI, L. Ideias para combater a corrupção. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 16, n. 3007, set. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20046>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SMITH, A. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. A Penn State electronic classics series publication. Pennsylvania: The Pennsylvania State University, 2005. Disponível em: <<http://i-ahrens.de/schule/bvw/Wealth-Nations.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

_____. *A riqueza das nações*. Tradução Maria Teresa Lemos de Lima. Curitiba: Juruá, 2010.

SUZIGAN, W.; VILLELA, A. V. *Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil*. Brasília: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 421).

VON MISES, L. *Ação humana*. Tradução Donald Stewart Jr. 3. ed. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010.