

## RESENHAS / REVIEWS

FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013. Cap. 2, p. 35-66.

### O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE “RAISON D’ÉTAT”

LAW AS INSTRUMENT “RAISON D’ÉTAT”

Ianara Cardoso de Lima<sup>1</sup>

**Como citar:** LIMA, Ianara Cardoso de. O direito como instrumento de “raison d’état”. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 11, n. 2, p.317-322, ago. 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n2p317. ISSN: 1980-511X.

No capítulo 2 de seu livro “Direito e economia na democratização brasileira”, José Eduardo Faria pretende analisar até que ponto países como o Brasil obtiveram sucesso na transição de um regime autoritário e burocrático para um democrático e representativo por meio de políticas públicas que pretendiam enfrentar o desafio da governabilidade sem comprometer a ordem constitucional.

O autor analisa o problema posto partindo do bloqueio dos ativos financeiros das empresas e dos cidadãos, um dos programas econômicos mais polêmicos já adotados no Brasil. Faz uma análise que vai além da discussão técnico-jurídica, promove uma análise jurídico-

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: ianarac.lima@gmail.com.

sociológica, uma vez que trata dos paradoxos que envolvem a formulação, implementação e execução de políticas públicas em determinadas condições jurídico-institucionais e socioeconômicas, além de avaliar a diferença entre o plano das intenções das autoridades econômicas e os resultados efetivamente alcançados.

José Eduardo Faria afirma que as medidas econômicas implementadas pelo então presidente da república Fernando Collor de Melo em 1990 como, por exemplo, o bloqueio de 80% de todos os ativos financeiros das pessoas físicas e jurídicas, inclusive de cadernetas de poupança, com a finalidade de congelar a dívida pública interna e eximir o Tesouro Nacional da rolagem diária de juros, se deu com fundamentação no artigo 62 da Constituição de 1988, mas que, no entanto, as medidas instituídas feriam outros dispositivos constitucionais, como o artigo 154, e também dispositivos infraconstitucionais, como o artigo 63 do Código Tributário Nacional.

O dilema dos profissionais do direito estava em impedir a dissolução da racionalidade formal inerente ao Estado de Direito em nome de imperativos econômicos fundados na Razão do Estado, ou, em outras palavras, adotar políticas econômicas contrárias à lei a fim de superar a crise econômica.

Esse dilema suscitou discussões a respeito da interpretação da máxima de Oliver Wendell Holmes “a vida real do direito não tem sido lógica: tem sido experiência”. Para alguns, isso significa que a validade das soluções jurídicas está mais associada à sua efetiva adequação à realidade social, do que à coerência interna de textos legais postos em um ordenamento jurídico. Para outros, a máxima significa que não existe uma natureza humana fixa e imutável, de modo que o sistema legal deve ser fundado na experiência e na história, ou seja, naquilo

que promova a coesão social. José Eduardo Faria, por sua vez, afirma que as interpretações não são excludentes entre si, mas que mostram que a vida do direito resulta da interação entre duas forças opostas – manutenção da ordem, preservação da estabilidade e promoção da justiça e transformação social. Com isso, o autor afirma que há uma discrepância entre o paradigma teórico-doutrinário do direito tradicionalmente cultivado pelos juristas no Brasil e as condições da sociedade a que se destinam as normas.

Diante desta discrepância, o autor questiona até que ponto um ordenamento jurídico como o brasileiro, formal, logicamente coerente e que tem como objetivo a manutenção de um determinado padrão de relações sociais e estabelecimento de limites à administração pública, pode funcionar numa sociedade complexa, tensa e conflituosa.

Para responder a essa questão, José Eduardo Faria analisa o que Pocock chamou de “momento maquiavélico”, que se configura quando uma sociedade gera, dentro de suas estruturas socioeconômicas e institucionais, necessidades inéditas de articulação política, que só podem ser satisfeitas por meio de políticas públicas, estratégias decisórias e mecanismos processuais também inéditos.

De acordo com o autor, no Brasil esse momento decorre da convergência de três crises – socioeconômica, crise da hegemonia dos setores dominantes; política, crise de legitimação do sistema representativo; e jurídico-institucional, crise da matriz organizacional do Estado. Estas três crises tem origem associada ao modelo de desenvolvimento adotado pelo regime autoritário-burocrático adotado a partir de 1964, que pretendia crescimento ilimitado e, portanto, ampliou as formas de intervenção do Estado, diversificou suas despesas de custeio e investimento, expandiu a engrenagem administrativa e criou um sistema

financeiro que tinha como meta permitir a utilização da capacidade ociosa da indústria, assegurar a poupança necessária à consolidação do processo de substituição das importações e promover a modernização da agricultura por meio do financiamento subsidiado.

Tais medidas fizeram com que o país, a princípio, obtivesse taxas de crescimento superiores às registradas pelos países industrializados. No entanto, a partir do primeiro choque do petróleo em 1974, o regime burocrático-militar se revelou incapaz de promover a reformulação de seus gastos, funções e responsabilidades; administrar o conflito entre os interesses do capital industrial; redefinir o papel do capital produtivo na substituição de importações; e avaliar as consequências da mudança de comportamento do capital industrial externo. Portanto, este modelo de desenvolvimento impactou de maneira desigual sobre os grupos detentores de poder e trouxe consequências perversas em termos de distribuição de renda, o que resultou em divergências e conflitos.

Ademais, entre 1940 e 1980, em decorrência do crescimento econômico induzido pela estratégia de industrialização substitutiva importações houve uma mudança na estrutura geo-ocupacional da sociedade brasileira com o aumento populacional urbano. Tal transformação acarretou a ruptura dos valores tradicionais dos diferentes grupos e classes e, conseqüentemente, o aparecimento de novas demandas de políticas públicas, de justiça substantiva e serviços básicos por segmentos desfavorecidos.

Por fim, os excedentes do setor privados eram repassados para o financiamento de políticas sociais por meio de impostos, o que gerou um aumento da carga tributária, abrindo as portas para uma crise fiscal, acentuando o esgotamento do regime burocrático-militar. Além disso, havia uma crescente ineficiência e improdutividade da administração

pública direta e indireta e incompetência na percepção do processo de industrialização.

Deste “momento maquiavélico” surgiu em 1985 um governo de transição e a Assembleia Constituinte de 1987, que possuíam uma agenda decisória marcada pelos problemas derivados da crise socioeconômica gerada pelo regime militar.

Tanto o governo de transição, quanto a Assembleia Constituinte defendiam um conjunto de interesses divergentes. Esse período foi marcado por uma profunda crise organizacional do Estado. Os grupos e facções sociais, extremamente heterogêneos, estavam em confronto aberto, o Estado, por sua vez, encontrava-se estilhaçado em termos estruturais, de modo que cada grupo e facção pressionou a Assembleia a fim de constitucionalizar o máximo de vantagens e prerrogativas, e, quanto mais os interesses dos grupos eram atendidos, menor era a liberdade da Assembleia para promover o reordenamento organizacional do Estado com a recomposição de sua base fiscal e a revisão das funções do setor público.

José Eduardo Faria aponta que, em consequência, pode-se dizer que tanto a Assembleia Constituinte, quanto o primeiro governo de transição falharam em romper com o sistema político anterior, perderam a força transformadora e tornaram-se apenas um eixo faccionário e corporativo.

O autor então questiona novamente o que deve prevalecer em contextos estigmatizados pela hiperinflação, com seu potencial desagregador, anômico e entrópico – o respeito à igualdade formal, condição essencial à certeza jurídica, ou a ênfase ao tratamento desigual entre desiguais, que assegura a igualdade material e promove a justiça social? *État de Droit* ou *raison d'état*? Até que ponto um ordenamento

concebido com base na tradição positivista e de inspiração liberal pode funcionar em uma sociedade complexa e heterogênea?

José Eduardo Faria aponta que muitos dispositivos constitucionais, ao assegurarem o individualismo, contrariam outros dispositivos igualmente constitucionais de cunho social, de modo que diante do caos deflagrado pela hiperinflação, as medidas de estabilização da moeda não são exclusivamente técnico-instrumentais, mas também político-ideológicas, o que afeta a ordem institucional em vigor.

Conclui o autor que do ponto de vista das consequências sociais, o círculo vicioso que envolve a dívida pública e seu financiamento não penalizou apenas os contribuintes e acelerou a concentração de renda, mas também desvirtuou a responsabilidade do Executivo, neutralizando a autonomia do estado para decidir a destinação de seus gastos, o que compromete a credibilidade da moeda como fator de soberania.

**Como citar:** LIMA, Ianara Cardoso de. O direito como instrumento de “raison d’état”. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 11, n. 2, p.317-322, ago. 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n2p317. ISSN: 1980-511X.

Submetido em 26/11/2015

Aprovado em 05/05/2016