

POR UMA TEORIA JURÍDICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

PROF. MAGDALENO GIRÃO BARROSO
(Cat. de Economia Política)

Com o presente artigo, pendente, mais tarde, de maior estudo, pretendemos aflorar o problema, que nos parece hoje sumamente importante, da formulação de uma teoria jurídica para o desenvolvimento econômico.

Por essa teoria entendemos o estabelecimento de princípios que, no domínio do direito, possam ser considerados os mais adequados à criação dos quadros institucionais indispensáveis aos processos de dinamização da economia, tais como são postulados pela nova ciência econômica, no sentido de acelerar o progresso material dos povos.

Os que se entregam a êsse campo da Economia Política contemporânea e os que se dedicam a pôr em equação prática, através de projetos e planejamentos, as conclusões obtidas, são naturalmente levados a emprestar maior ênfase aos aspectos essencialmente técnicos da questão.

Menosprezam, por isso, os seus prismas éticos, dentre êles convindo salientar os de maior significação, a saber, os jurídicos, que são os mais intrinsecamente ligados aos interesses sociais.

Fazem-no, ou porque julgam a tarefa própria dos legisladores, ou porque se resignam às dificuldades institucionais com que por via do ordenamento legal se deparam, limitando-se não raro a ladeá-las com subterfúgios e artifícios de tecnologia nem sempre felizes.

Com isso, todavia, por abstraírem de um dado importantíssimo do desenvolvimento, qual o das coordenadas jurídicas em que deve êle processar-se, tendem a frustrar grande parte de seus resultados e, de modo mais particular, quanto aos projetos, diminuir-lhes o grau de rentabilidade.

Sem embargo das proposições já apresentadas nesse particular, no campo da Economia pela própria teoria de Keynes, isto para não citar os avanços dessa disciplina renovadora que é a Política Econômica, achamo-las em todo caso ainda tímidas e inacabadas, merecedoras, por isso, de maior atenção, num momento em que se acentuam cada vez mais as interligações do direito com a economia.

Essas interligações, sabemo-lo são da própria natureza dos fatos sociais, como muito bem assinalaram as concepções de Marx e Stammler. Delas, e da crítica que se lhes seguiu, podemos concluir que há espaços sociais em que os dois fatores não se justapõem, surpreendendo-se atividades econômicas independentes da proteção normativa do direito, do mesmo modo que há normas jurídicas sem conteúdo econômico. No entanto, uma conclusão é certa: naquilo em que a sociedade melhor se estrutura, no que respeita àquele núcleo mais representativo da coesão existencial dos agrupamentos humanos, no ponto em que neles amadurece a organização estatal, os elementos materiais da economia e os formais do direito mostram-se inelutavelmente coincidentes e irreduzíveis, pela necessidade de coordenar os meios de existência, próprios da economia, com os meios de convivência e de solidariedade, próprios do direito.

Só por isso, não se poderia aspirar a um programa de atuação econômica sem levar na devida conta o *status* jurídico em cujo âmbito ou sob cuja influência êle deva realizar-se.

Dir-se-ia que, preestabelecido como é geralmente o ordenamento legal, caberia então apenas ajustar-lhe aos quadros institucionais a obra de engrandecimento material em vista, tal e qual vem ocorrendo. Aqui, porém, surge um novo elemento de análise que altera profundamente a lógica do argumento. É que aquele *modus operandi*, próprio de uma economia estática ou de desenvolvimento natural, vivida sob condições geo-políticas ultrapassadas, há que modificar-se agora, quando as realidades são outras e como tais justificam, mormente nos países sub-desenvolvidos, a aceleração consciente e propositada do progresso material, conducente às situações de bem estar almejadas impacientemente por todos os povos.

Assim, e aliás é o que vem acontecendo por fôrça daquêle fenômeno que os grandes juristas da atualidade chamam a revolta do direito contra os códigos e dos fatos contra o direito, a política do desenvolvimento já não pode satisfazer-se com a simples aplicação da lei prevalecente, tendendo antes a forçar-lhe as transformações que se tornem necessárias à colimação de seus objetivos.

Esta constitui razão decisiva, portanto, para que a essa política de desenvolvimento, na conformidade de sua justificação racional e de suas conveniências e intuitos objetivos, corresponda uma política jurídica em condições de proporcionar-lhe os elementos formais de plena e perfeita realização.

Essa política jurídica pode ser aleatória ou ocasional, conforme as opções momentâneamente surgidas, mas tudo indica a necessidade de formulá-la à base de uma teoria geral, capaz de traçar as mais amplas ordenadas para todos os casos particulares que ocorrerem.

O que assim chamamos teoria jurídica do desenvolvimento econômico teria então como finalidade geral, antes de tudo, demonstrar em que melhores condições de juridicidade seria possível promover o progresso e o bem estar material dos povos. Ou seja, que organização jurídica debaixo da qual seria possível desenvolver mais a economia, preservando os povos ama-

durecidos da decadência e elevando os imaturos ao indispensável grau de desenvolvimento.

Essa questão nos levaria imediatamente à velha discussão sobre os sistemas sócio-econômicos por que se tem inclinado em todos os tempos a humanidade, mas desta feita a análise teria que abstrair de ideologias e exclusivismos, para antes estudar cientificamente os modelos, na tentativa de construção do modelo ideal.

Qual seria o modelo sócio-político-jurídico ideal para o desenvolvimento econômico, tal qual é este concebido, isto é, como um processo de aceleração da produtividade e sua mais perfeita disseminação, no sentido do bem estar econômico da coletividade?

A essa interrogativa outras teriam que se seguir: como estruturar esse modelo, em busca da solução dos diferentes problemas do desenvolvimento, mormente os relacionados com a necessidade de sincronização da dinâmica com a estabilidade econômica, dos maiores, com os menores graus de desenvolvimento das diversas nações da comunidade internacional, da micro com a macro economia, etc.?

Cairíamos, segundo a classificação do prof. Nogueira de Paula, na análise dos chamados modelos normativos, especialmente dos ideativos reais — comunismo, socialismo, capitalismo, cooperativismo, etc. — e certamente, racionalizando cada vez mais, iríamos ao exame dos intitulados modelos explicativos, dos quais hoje nos parece mais célebre o de Lord Keynes, tudo na tentativa de encontrar uma fórmula de política econômica em torno da qual devessem gravitar os sistemas tendentes ao desenvolvimento econômico.

Trabalho muito interessante, nesse particular, acaba de ser publicado nos "Annales de Sciences Économiques Appliquées", da Universidade Católica de Louvain, número de março do ano cadente, sob o título "Capitalisme, socialisme ou libéralisme social?", pelo prof. dr. Angel N. Rugina, da Niagara University. A propósito das conclusões da Conferência Internacional

de Ciências Econômicas, de Roma, reunida em setembro de 1956, o autor atenta, entre outras coisas, na questão da compatibilidade da dinâmica do progresso com a estabilidade do equilíbrio econômico, perguntando-se por que de uma parte os países socialistas realizaram um incremento visível da produção sem que, contudo, melhorassem o nível de vida das massas; observando que nos regimes socialistas o problema da estabilidade é mais fácil, enquanto no dos regimes capitalistas o da dinâmica progressista é que mais se impõe; fazendo finalmente a análise dos diversos modelos possíveis, que classifica em 1) sistemas de planificação e 2) de liberdade, para dividi-los em a) completamente livres, b) completamente planificados e c) mistos, estes últimos, por sua vez, em mistos do tipo A, em que predomina o princípio da livre concorrência (concorrência imperfeita); mistos do tipo B, em que predomina a planificação (monopólio imperfeito); e, finalmente, mistos do tipo C, em que a concorrência e a planificação se igualariam; e por fim propondo a necessidade de um sistema ideal, denominado "liberalismo social", capaz de entrosar harmonicamente tôdas as excelências econômicas representadas pela liberdade individual, por um nível de bem estar compatível com a dignidade humana, pela justiça social e pela estabilidade a longo prazo...

A fórmula ideal, passível apenas de uma teorização orientadora e possivelmente vanguardeira, na prática, contudo, não se concretiza, como não se concretizaram o liberalismo e o socialismo puros, diversificando-se naturalmente em função não só dos fatores naturais, como das contingências políticas, umas históricas, outras até mesmo ocasionais e episódicas.

Dêsse modo, a teoria jurídica teria que dar um outro passo, no sentido de estabelecer as condições institucionais que na conformidade de cada sistema sócio-político deveriam ser obedecidas, para que o seu conteúdo de atividades materiais pudesse corresponder ao *élan* de desenvolvimento econômico. E não só isso, mas ajustar essas condições à atmosfera geo-política de cada

época ou etapa do seu crescimento, na proporção das contingências empíricas de sua vida.

Assim, por exemplo, dentro dos postulados gerais do socialismo, haveria que traçar as ordenadas jurídicas que lhe fôsem próprias, mas de qualquer modo compatíveis com o processo do desenvolvimento. O mesmo se diga em relação aos outros regimes.

As contradições entre o sistema sócio-político e as instituições jurídicas agravam a situação econômica, provocando crises e ainda mais impedindo o pretenso anseio de crescimento acelerado próprio da política do desenvolvimento.

Nesse particular, o caso do Brasil é típico, porquanto adotamos, pela Constituição de 1946, um sistema de política econômica intervencionista, o Estado passou de fato a intervir na ordem econômica, mas a essa situação sócio-política e ideológica não adaptamos devidamente, como cumpria, o quadro jurídico-institucional, ou conservando resíduos, com ela incompatíveis, do antigo individualismo liberal, ou em muitos aspectos criando condições jurídicas impróprias ao novo regime seguido, tomado em si mesmo ou nas suas ligações com a realidade brasileira. De fato, num sentido, a estrutura do Estado intervencionista continua a atuar dentro do obsoleto ordenamento jurídico liberal; enquanto noutra as inovações porventura feitas não se ajustam bem ao novo modelo estatal, ou por desconhecimento e inadvertência quanto a seus princípios dominantes, ou por empirismo ocasional e episódico de soluções improvisadas.

Se isso é gravemente danoso num plano de economia normal, muito mais o será em relação a uma política de desenvolvimento que desejemos seguir, para sairmos de nosso estado de imaturidade técnica, de baixa rentabilidade e produtividade social, de baixo índice de bem estar econômico, cumprindo assim adaptar a êsse programa as nossas concepções jurídicas, as nossas leis, os nossos Códigos e o aparêlho incumbido de legislá-los, interpretá-los e executá-los.

A esta altura, é preciso salientar a mutação que uma teoria

jurídica do desenvolvimento pode sofrer em vista das diferenciações relacionadas com os diversos graus de maturidade econômica dos povos, digamos melhor, tendo em consideração os povos suficientemente desenvolvidos e os ainda atrasados, o que nos traz à mente a doutrina precursora da economia nacional de List.

Há no bojo dessa indagação questões importantíssimas, ligadas à política econômica internacional, aos problemas do balanço de pagamentos e do protecionismo, e à natureza da economia interna da nação sub-desenvolvida, cuja situação de atraso pode provir ou de causas histórico-culturais, como é o caso do Brasil, ou de insuficiência mesma do potencial econômico.

A nosso respeito cabe entre outras coisas perquirir como estruturar as nossas leis protecionistas, para nos defendermos da competição externa dos países mais desenvolvidos; se devemos insistir num sistema de equilíbrio estatista e de proteção governamental, ou, pelo contrário, abrir as válvulas da economia à iniciativa privada e à livre concorrência; onde conservar e de onde retirar a "mão invisível" do poder estatal; e finalmente, até onde levar as reformas sociais tendentes a dirigirem o reparticionismo da riqueza.

A última etapa de uma teoria jurídica, como a que propugnamos, e descendo ao campo das escolhas individuais, consistiria na determinação das formas de organização de empresa mais adequadas ao desenvolvimento. Assuntos importantes, por exemplo, são os que estão sendo levantados na órbita do direito comercial e do direito industrial, onde as ficções e os expedientes jurídicos, frechando por entre dogmatismos e preconceitos, abrem caminhos extraordinários aos programas de desenvolvimento econômico. Isso mostra a necessidade de alterações oportunas na sistemática do direito privado, não já no sentido do chamado dirigismo contratual, mais apropriado aos aspectos macro-econômicos e sociais do desenvolvimento, mas em busca da maior flexibilidade e elasticidade dos cânones dentro dos quais possa mover-se a livre iniciativa.

Como é sabido, o progresso das nações sub-desenvolvidas, pelo menos na fase propulsora inicial, e conforme a orientação dos órgãos econômicos das Nações Unidas, necessita do apoio governamental, através de uma fecunda política de fomento, o que por certo induz a necessidade de aparelhos jurídicos protetores dos esforços oficiais, representativos afinal de contas de compromissos externos ou de sacrifícios coletivos internos. Isto se faz por via da publicização do direito, mas não esquecer que, apesar dessa tendência, devemos fugir de prejudicar, com excessivos contrôles jurídicos, o espírito de empreendimento privado, a que também se condiciona a política do desenvolvimento e que surge como o fator mais decisivo, depois de vencida a inércia ou rompido o famoso círculo vicioso das economias estranguladas.

Tudo o que acabamos de expor, advogando a necessidade de uma teoria jurídica específica para o desenvolvimento, torna imperativo um movimento dos juristas mais esclarecidos, paralelo ao dos economistas, no sentido da análise das concepções teóricas e da criação dos correspondentes ordenamentos legais que se mostram indispensáveis à aceleração do nosso progresso econômico.