



Ética y Derecho

## A DIALÉTICA DO DESENVOLVIMENTO: ECONOMIA, POLÍTICA E CONSTITUIÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Matheus Felipe de Castro

Doutor em Direito, Estado e Sociedade pela UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis-SC); professor de direito constitucional da graduação em Direito da mesma Instituição; professor de pós-graduação na UNOESC – Universidade do Oeste de Santa Catarina (Chapecó); professor da ESA – Escola Superior da Advocacia de Santa Catarina, e advogado em Florianópolis-SC. E-mail: [matheusfelipecastro@uol.com.br](mailto:matheusfelipecastro@uol.com.br).

### Resumen

O artigo realiza abordagem sobre as relações tensas entre política e economia na Constituição brasileira dirigente de 1988, concluindo pela existência de um avançado projeto de desenvolvimento nacional que, se efetivado, pode garantir a realização de direitos fundamentais que sustentam um moderno Estado de Direito.

**Descritores:** Estado; Desenvolvimento; Política Econômica; Direitos Fundamentais; Relações Privadas.

## Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, traçou as linhas gerais de um avançado projeto político de desenvolvimento nacional, a partir da compreensão de que a trajetória histórica da nação brasileira e de seu povo acumulou problemas relacionais e estruturais que precisam ser superados pelo desenvolvimento da própria democracia.

Objetivou, com isso, construir um regime orientado para a consolidação de uma sociedade de *bem-estar*, fundada no *pleno emprego* e na *justiça social*, desempenhando papel na construção de um moderno sistema *produtivo*, que garanta desenvolvimento do *mercado interno* com agregação de *produção tecnológica avançada*, eliminação de graves *vulnerabilidades externas* (subdesenvolvimento/dependência) e de crônicas *disparidades internas* (pobreza, marginalidade, exclusão social), inclusão de grandes parcelas subempregadas no *sistema formal de trabalho* com todos os seus benefícios (trabalhistas e previdenciários), fortalecimento dos laços de *coesão social*, construindo uma sociedade política e economicamente soberana e desenvolvida.

Ou seja, um sistema econômico *funcionalizado* (politicamente dirigido) pela própria função social da propriedade privada, da empresa e do contrato, que permita a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos, em todas as suas dimensões (primeira, segunda e terceira gerações).

O presente artigo, portanto, tem por finalidade abordar a estreita relação entre desenvolvimento, políticas econômicas e relações privadas, no sentido de uma profunda superação da dualidade público/privado, rumo à construção de um regime político, econômico e social que garanta ampliação dos direitos fundamentais, nos termos previstos pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas de 1986 e pela Constituição brasileira de 1988.

### 1. Estado e Relações Privadas

O Estado é uma realidade, síntese de múltiplas determinações políticas, econômicas, sociais, humanas e jurídicas. A teoria geral do Estado, procura sistematizar, no nível das idéias, algumas características que seriam aplicáveis para todos os Estados em geral, o que é válido somente no terreno das abstrações. Quando se analisa um Estado concreto, como o brasileiro, existente no tempo/espaço, deve-se analisar suas características próprias, que o tornam específico diante dos demais, o que só pode ser percebido através do cruzamento daquelas determinações acima mencionadas.

O Estado, como realidade é *relação* (entre pessoas, classes e categorias) e *estrutura* ao mesmo tempo. Relação e estrutura se interconectam como *poder* e *aparelho*, como *função* e *burocracia*. Não podem ser separados sob pena de uma análise superficial e isolacionista.

Imagine-se um bairro onde vivessem duzentas famílias. Os seus representantes fundariam uma associação de bairro para administrar os problemas comuns, como limpeza e segurança. Criariam um estatuto enxuto, prevendo cargos e distribuição de competências entre os membros da futura direção.

Escolheriam essa direção composta por alguns daqueles representantes e dentre eles, escolheriam o seu presidente, talvez a pessoa mais capacitada ou mais conhecedora dos problemas do bairro. Composta essa direção, eles tratariam de alugar um imóvel que pudesse comportar a sede da associação e na seqüência equipariam o local com computadores, telefones, materiais de escritório, uma secretária, etc.

Dalí passariam a operar soluções para aqueles problemas concretos que dizem respeito a todos e ao mesmo tempo a nenhum deles em particular. Ora, aquela associação não é uma estrutura, mas uma relação social que se concentra e organiza como relação política. O local alugado, com seus móveis, pode ser considerado uma estrutura ou instrumento a serviço da realização das finalidades daquela relação.

No exemplo dado, a associação de bairro nasceu do seio daquele coletivo. Na verdade aquela associação representou a concentração e organização daquele coletivo em torno de problemas comuns. Assim, destacados alguns membros daquela comunidade para cuidar dos problemas comuns, todos os demais ficaram livres para cuidar de suas vidas privadas.

Entretanto, passado algum tempo, com o aumento quantitativo e qualitativo daquele bairro, os problemas vão se tornando cada vez mais complexos, ao ponto em que os interesses individuais de cada um daqueles moradores vai se tornando um problema para a convivência harmônica do todo, eis que o cruzamento desses interesses gera conflitos que precisam ser equacionados por uma esfera que lhes seja exterior.

Alguns moradores ocupam terrenos considerados públicos, como vias de acesso ou espaços de lazer. O exercício – *rectius*, abuso – dos direitos individuais começa a se tornar obstáculo à boa convivência de toda coletividade. A associação de bairro, aquela relação social condensada numa relação política, diante das novas necessidades, passa ela mesma a normatizar o exercício dos direitos individuais, de uma forma em que esse exercício realize o bem comum, o interesse coletivo. Aquele velho estatuto é reformado e passa a prever instrumentos para a realização do bem comum. Já, aqui, a associação de bairro visualiza que o interesse coletivo, a boa convivência do todo de forma harmônica, deve prevalecer aos interesses egoístas de cada um em seu isolamento.

Num terceiro momento – o que não significa que ele não tenha convivido historicamente com os dois momentos anteriores – de maior complexidade, alguns moradores do bairro percebem que com o seu crescimento se formaram áreas empobrecidas e áreas mais

abastadas; que muitos moradores daquele bairro têm acesso aos serviços da associação, mas que os moradores da parte empobrecida não os têm; surgem ou se multiplicam conflitos sociais que precisam ser resolvidos urgentemente.

Uma nova direção da associação é eleita com uma proposta inovadora. Promove a reforma do estatuto, onde agora se propõem finalidades a serem alcançadas pela associação. A *justiça social* aparece naquele estatuto como uma *meta*: a relativa igualização das partes desiguais do bairro surge como uma forma de distencionar os conflitos, conciliando os desiguais para uma boa convivência social.

Mas para que a associação possa cumprir a meta de servir de instrumento de redistribuição social ela precisa não só cobrar taxas para seu financiamento, como induzir ou mesmo promover a reordenação das atividades econômicas daquela região, propiciando, ainda, mais e melhores serviços coletivos (saúde, transporte, educação, saneamento, e mesmo o trabalho). Os membros do bairro, reunidos em associação – essa *relação social* – compreendem que a boa convivência social, de forma harmônica, deve ser realizada como forma de amenizar os conflitos sociais que não pode, entretanto, sepultar.

Como é facilmente perceptível na história acima, o que marca a existência do Estado – em todas as fases expostas, que não se separam a não ser com finalidades pedagógicas – são as relações que ele promove e o fato de ele mesmo se constituir numa relação social condensada e organizada no tempo/espaço como relação política (*estratégica*) da sociedade civil de uma formação social. Os homens *se relacionando em seus interesses privados* são a sociedade civil e os mesmos homens *se relacionando em suas questões comuns* são o Estado, o que poderia ser dito de outra forma: os homens se relacionando em suas necessidades e interesses imediatos, de curto prazo (o *ser* da sociedade civil) e os homens se relacionando em suas necessidades e interesses de longo prazo, como *devem-ser*, em caráter estratégico – o Estado.

Essa relação política de longo prazo, de caráter estratégico, que pressupõe a negação de uma instrumentalidade formal ou mesmo daquilo que se convencionou chamar de racionalidade econômica<sup>1</sup> – onde se busca o máximo proveito com o mínimo de dispêndio – surge em torno de necessidades e finalidades que devem ser cumpridas *na* sociedade. Daí que não haja, senão no terreno ideológico, separação concreta entre sociedade e Estado, sendo

---

<sup>1</sup> A teoria da escolha racional passou da economia para a ciência política, a partir dos trabalhos de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson. A visão de mundo construída por esses autores é fundada na lógica do lucro, onde se deve alcançar o máximo de excedentes com o mínimo de custos. Dessa forma, também as relações sociais seriam marcadas pela lógica da maximização da riqueza. Passada essa teoria para a ciência política, principalmente estadunidense, a democracia – principalmente no seu formato eleitoral – passou a ser concebida como um grande mercado, onde os eleitores escolhem seus representantes como escolhem um produto a ser comprado por um preço. Na verdade, a racionalidade econômica nada tem de racional. Antes, pressupõe a transposição da lógica de regularidade do reino natural para o reino histórico do humano, gerando graves distorções de natureza política e ideológica. Sobre esse assunto, consulte FERREJOHN, John & PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista brasileira de ciências sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, pp. 05-24, 2001.

ambos, antes, momentos de uma mesma realidade. A natureza finalística, teleológica do poder concentrado e organizado da sociedade civil é latente.

Essa relação social, concentrada e organizada, precisa predispor instrumentos materiais, um aparelho administrativo e burocrático para a realização de suas funções – as estruturas é que devem estar predispostas à realização das funções. O Estado, visto como aparelho, como máquina administrativa ou burocrática, não é uma coisa, mas *uma relação social se desenvolvendo no tempo*. O aparelho de Estado se mostra na história de uma nação como uma coisa, mas essa coisa não é uma coisa, no sentido imediato do termo, mas uma *relação*, cuja essência deve ser buscada em sua função, que é sua razão de existência.

## 2. Estado e Política Econômica

Assim, a *política econômica* do Estado aparece como a realização concreta das suas funções governamentais constitucionalmente traçadas – embora a correlação das forças sociais possa, invariavelmente, impor derrotas ou retrocessos às metas constitucionais, estabelecendo políticas econômicas em desacordo com a ideologia constitucionalmente adotada.

Ora, se o direito não se reduz à lei – embora a lei seja a cristalização mais evidente do direito –, englobando também o processo de *aplicação da lei* (= efetivação do direito), fazendo parte da estrutura jurídica de um Estado toda a sua organização material e humana que desempenha o papel de concretizar o direito<sup>2</sup>, as políticas de Estado seguem a mesma coerência lógica.

São ao mesmo tempo o princípio e o fim do Estado, o seu ponto de partida e o seu ponto de chegada, a forma em que os conteúdos definidos como fins e funções da organização política de uma sociedade assumem formas concretas.

Todo Estado, seja de tipo *liberal*, seja de tipo *intervencionista*, manipula o desenvolvimento econômico, porque a maior das funções de um Estado é administrar as condições gerais exteriores à reprodução do Modo de Produção Capitalista. Portanto, a política econômica do Estado é que pode ser de tipo *abstencionista* ou de tipo *intervencionista*. No primeiro caso, ela aparece quando o Estado entrega à *livre iniciativa* e à *livre concorrência* (às relações privadas) a direção prioritária do desenvolvimento, se restringindo à tarefa de se colocar como mero regulador externo da atividade econômica.

No segundo caso, adotado pela ideologia da Constituição de 1988, a política econômica do Estado chama para o Estado a tarefa de *administrar, induzir e produzir* o desenvolvimento em certa direção traçada pela comunidade política nacional. Nesse caso, a livre concorrência e a livre iniciativa não são negadas ou anuladas, mas alçadas a outro

---

<sup>2</sup> SAES, Décio. *A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990, p. 38.

patamar, de grande *interpenetração entre a esfera privada e a esfera pública*, no sentido de superação relativa da dicotomia liberal entre o público e o privado.

A politização da economia é a imposição de condições, metas e aspirações de uma comunidade ao seu Estado, com o fim de superar uma realidade social que se afasta da igualdade, da liberdade e dos demais direitos fundamentais. A política econômica de um Estado social/intervencionista é uma política que deve ter por meta primeira a expansão da igualdade, desenvolvendo-a em igualdade relativamente material, impulsionando, enfim, a liberdade<sup>3</sup>, ao criar condições para que os homens se libertem do reino das necessidades.

### 3. A Política Econômica traçada na Constituição de 1988

A política econômica mais geral para o Brasil, levando-se em conta a sua realidade concreta de nação subdesenvolvida e dependente, marcada por graves disparidades políticas, econômicas e sociais internas e por crônicas vulnerabilidades externas, de ordem econômica, tecnológica, militar, geopolítica, etc., está traçada na Constituição de 1988<sup>4</sup>.

Ela diagnosticou os principais problemas de natureza econômica da realidade interna e externa brasileira e apontou as principais políticas para combater e transformar essa realidade, no rumo da efetivação dos direitos fundamentais.

Poder-se-ia agrupar esses problemas e políticas nos seguintes grupos de ordem interna: a) problema da força de trabalho “ociosa” e correspondente política de pleno emprego; b) problema da falta de dinamismo do Modo de Produção Capitalista brasileiro e correspondentes políticas de incentivo à inovação tecnológica e de consolidação da empresa nacional; c) problema da fragmentação dos mercados internos e correspondente política de fortalecimento do sistema econômico nacional.

No aspecto externo, o principal problema se revela no subdesenvolvimento da economia nacional, sendo que a Constituição definiu uma correspondente política de afirmação econômica e política da nação brasileira perante a comunidade internacional.

Esses problemas não são tratados pela Constituição como questões de ordem econômica estrita, mas de ordem política, uma vez que foram *funcionalizados*. Ou seja, a solução dos problemas apontados está vinculada ao fim de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, *ex vi* do disposto no artigo 170, *caput*, da Constituição de 1988.

A efetivação da Constituição é o grande projeto que se coloca para o povo brasileiro, na perspectiva da construção de uma nação desenvolvida e socialmente justa, que ao realizar o

<sup>3</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 27.

<sup>4</sup> O tema foi analisado em CASTRO, Matheus Felipe de. *Capitalista coletivo ideal: o Estado e o projeto de desenvolvimento nacional na Constituição de 1988*. 643f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Ver também: BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

projeto de desenvolvimento nela traçado, acabe por realizar os direitos fundamentais, deixando claro que à frente de qualquer política econômica desenvolvimentista, devem estar as pessoas em primeiro lugar<sup>5</sup>.

Problema da força de trabalho e do pleno emprego. O processo de industrialização brasileira não foi capaz de absorver, em termos absolutos, a grande massa da força de trabalho disponível. A industrialização partiu do modelo de substituição de importações, primeiramente de bens de consumo, depois de bens de capital, mas não conseguiu alcançar o nível da inovação técnica que caracteriza o capitalismo das nações centrais, altamente desenvolvidas. Acabou permanecendo um sistema *modernizado*, no sentido de ser capaz de impor à sociedade novos padrões de consumo adotados nas nações desenvolvidas – mediante importação de bens de alto valor agregado – sem, contudo ser inovador, com capacidade de gerar necessidades internas e externas que tornassem as forças produtivas nacionais relativamente auto-suficientes.

As crises financeiras que se abateram sobre o Estado nacional na segunda metade da década de 1970, com a crise da dívida externa e o esgotamento histórico do modelo nacional-desenvolvimentista, acabariam por subtrair ao Estado grande parte de sua capacidade política de indução do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, de redistribuição do excedente social, gerando desindustrialização, desemprego, aumento do trabalho informal e do trabalho ilícito, tornando cada vez mais restrito e precário o trabalho de tipo formal, ou seja, com carteira de trabalho assinada (contrato jurídico-formal da relação de compra e venda da força de trabalho), que pressupõe uma série de direitos sociais e previdenciários correspondentes garantidos pelo Estado.

O advento do neoliberalismo e de um regime de acumulação financeirizada gerou grande migração de capitais para a especulação financeira, transformando a massa monetária em capital portador de juros, de natureza parasitária, gerando desindustrialização e conseqüentemente, desemprego. A total ausência de proteção do Estado aos capitais e empresas nacionais levou à quase sucumbência dessas ao capital e às empresas internacionais, gerando precarização dos direitos sociais e trabalhistas, eufemisticamente denominados sob a rubrica da “flexibilização das relações trabalhistas”.

Assim, desde a Abolição da escravidão, o Brasil jamais viveu, como na Europa e outras nações de capitalismo tecnologicamente avançado, uma situação de pleno emprego dos fatores de produção. A característica da formação social brasileira condicionou a formação de um exército estrutural de reserva excluído dos processos de empregabilidade formal. Constata-se que a) o capitalismo brasileiro, por não ser inovador, não consegue se desenvolver, por vias estritamente econômicas, ao ponto de absorver para o trabalho formal a força de trabalho absoluta existente no Brasil; b) isso gera um exército estrutural de reserva que, na falta de trabalho formal, se emprega no trabalho de tipo informal e no trabalho de tipo

<sup>5</sup> SEN, Amartya & KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os*

ilícito; c) esse exército industrial de reserva, empregado em setores informais e ilícitos, constitui uma gigantesca capacidade ociosa de geração de *valor* para a consolidação do desenvolvimento nacional.

Ora, a Constituição brasileira de 1988 optou por uma sociedade de *pleno emprego* (artigo 170, inciso VIII). Isso significa dizer que a Constituição reconheceu, primeiro, que o trabalho é a fonte primária da geração do valor (circuito D-M-D') e, portanto, do desenvolvimento econômico da nação e, segundo, que o mercado interno brasileiro não é capaz de, por si só, sem a intervenção consciente do Estado, criar uma situação de pleno emprego dos fatores de produção, levando a uma sociedade de bem-estar social.

Os termos e conceitos nunca são destituídos de conteúdo, sendo que uma terminologia sempre designa uma ideologia que lhe é subjacente. Com muito mais razão, os termos e noções adotados pela Constituição de uma nação designam, em-si mesmos, uma ideologia constitucionalmente adotada. O *pleno emprego* é uma concepção política do desenvolvimento capitalista, advinda do pensamento keynesiano, que se contrapõe efusivamente à ideologia liberal-abstencionista que apregoa a omissão do Estado frente ao livre jogo das forças de mercado.

Segundo Keynes “os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas”<sup>6</sup>. Keynes está se referindo a dois defeitos que perpassam problemas econômicos e sociais e que se reproduzem no nível da sociedade civil deixada por si mesma, sem a intervenção consciente do Estado, porque esse autor, advindo das fileiras do liberalismo econômico, percebeu que a teoria do mercado auto-regulável, provido de mecanismos que o fariam funcionar automaticamente, não passava de uma falácia. Pelo contrário, o mercado, deixado por si mesmo, geraria descompassos, concentração de renda, desemprego e toda sorte de efeitos que desequilibrariam o bem-estar social.

O receituário keynesiano para gerar uma sociedade de pleno emprego, portanto, passaria por estabelecer controles políticos centrais capazes de compensar os desequilíbrios naturais do mercado, qualificando o Estado para realizar investimentos e obras públicas que eliminassem ou mantivessem em níveis baixos o desemprego involuntário.

Para tanto, a comunidade política nacional deveria: a) implementar medidas destinadas a redistribuir a renda no sentido de aumentar a propensão a consumir, como forma de induzir o crescimento do capital<sup>7</sup>; b) reduzir as taxas de juros até o nível em que, em relação à curva da eficiência marginal do capital, se realize o pleno emprego, o que significa induzir, por via política, a eutanásia do *rentier*<sup>8</sup> e, conseqüentemente, a eutanásia do poder cumulativo de

---

problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

<sup>6</sup> KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1988, p. 245.

<sup>7</sup> KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Op. cit., loc. cit.

<sup>8</sup> KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Op. cit., p. 247.



opressão do capitalista em explorar o valor da escassez do capital<sup>9</sup>; c) socializar, via Estado, os investimentos em infra-estrutura, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada<sup>10</sup>; d) ampliar as funções de governo, instituindo um controle central para manter o ajuste entre a propensão a consumir e o estímulo para investir, ou, dito de outra forma, para administrar a alocação de recursos em esferas econômicas estratégicas para o desenvolvimento<sup>11</sup>. Com essas medidas, o Estado se qualificaria a exercer o papel de *empregador de última instância*, inaugurando um “novo paradigma de Estado e de sociedade, capaz de trazer em seu bojo uma dimensão civilizatória cujo alcance não é possível avaliar antecipadamente”<sup>12</sup>.

Ora, identificada a ideologia constitucionalmente adotada, fica claro que o Estado, adotando a forma de *employer of last resort*, deve investir pesadamente na reprodução da força de trabalho, porque a estratégia de emprego da mão-de-obra é a questão essencial para qualquer sociedade<sup>13</sup>.

Todo ser humano busca se empregar em algum setor que lhe ofereça trabalho. Basicamente, existem quatro esferas<sup>14</sup> de empregabilidade na sociedade: a) o *trabalho formal*, em atividades privadas reconhecidas como legais pela sociedade; b) o *trabalho público*, em atividades nos serviços de Estado; c) o *trabalho informal*, em atividades privadas reconhecidas como legais pela sociedade, mas exercidas de forma irregular ou clandestina; d) o *trabalho ilícito*, exercido em atividades ilegais, proibidas pela lei civil ou penal, aí incluída mesmo a mendicância, como forma de trabalho porque meio hábil para obtenção de recursos necessários para a reprodução social do ser humano.

Todos os membros da sociedade buscam vender sua força de trabalho em troca de um salário, que corresponde, amiúde, ao preço da sua reprodução social (ponto de vista econômico) ou ao preço que a comunidade política nacional, em certo momento histórico, mediante a correlação das forças sociais, define como suficiente e necessário para que todo cidadão e sua família possa viver com dignidade (ponto de vista político).

Na medida em que, no Brasil atual, o mercado interno é composto por um exército estrutural de reserva que não consegue ser absorvido pela iniciativa privada, grandes parcelas

<sup>9</sup> Linhas atrás se afirmou que as finanças do Estado brasileiro se caracterizam, em primeiro plano, pela escassez de capitais internos que dão origem à receita tributária. Nesse contexto de escassez de capital, é inconcebível que o Estado brasileiro pratique elevadas taxas de juros, que contribuem ainda mais para a escassez de capital. É como se o Estado praticasse uma política deliberada de auto-destruição: um suicídio político.

<sup>10</sup> KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Op. cit., p. 248.

<sup>11</sup> KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Op. cit., p. 249.

<sup>12</sup> PARREIRAS, Luiz Eduardo. Recuperando o sonho do pleno emprego. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 15, p. 32, outubro de 2008.

<sup>13</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p. 73. LÊNIN, V. I. *Como iludir o povo com os slogans de liberdade e igualdade*. São Paulo: Global, 1979, pp. 39-40, afirmava: “num país devastado, a primeira tarefa é salvar os trabalhadores. A primeira força produtiva de toda a humanidade é o trabalhador. Se ele sobreviver salvaremos e restauraremos tudo”.

da população foram empurradas para os dois últimos setores de empregabilidade, ou seja, para a *informalidade* ou para a *ilicitude*. Isso gera uma situação onde, de um lado, existe escassez de mão-de-obra altamente qualificada, em setores modernizados da economia nacional e, de outro, abundância de mão-de-obra não qualificada que, não conseguindo se empregar em nenhum dos dois primeiros setores recorre aos dois últimos<sup>15</sup>.

O incremento da informalidade e da ilicitude enfraquece ainda mais o Estado nacional, que fica privado de grande parte de sua receita tributária. A seguridade social (previdência pública, saúde e assistência), fica desamparada de grande parte de suas receitas constitucionais, fortalecendo o discurso neoliberal de devolução dessas atividades para a iniciativa privada, principalmente para os fundos privados de pensão.

Dessa forma, diagnosticado o problema, uma política de emprego no Brasil deve ter como meta corrigir essas distorções, enfraquecendo os setores informais e ilícitos da economia e o capital portador de juros, na mesma medida em que fortaleça, em primeiro plano, a *forma valor* produtiva (D-M-D'), o setor privado formal e, em caráter subsidiário e auxiliar, a empregabilidade no aparelho do Estado, constituindo-se naquilo que Hyman P. Minsky e L. Randall Wray<sup>16</sup>, representantes da mais moderna corrente pós-keynesiana, designam por *employer of last resort*, ou seja, um *empregador de última instância*<sup>17</sup>.

No atual quadro de um regime mundial financeirizado, a única forma de o Brasil fortalecer o seu setor privado é através da intervenção consciente do seu poder concentrado e organizado na economia, com amplos investimentos em infra-estrutura e inovação científica e tecnológica, tudo isso comandado por um planejamento econômico racional que esteja no topo da política econômica de Estado, ao contrário do que vem ocorrendo no período de hegemonia neoliberal, que privilegia as metas de inflação e o equilíbrio financeiro ao desenvolvimento e o emprego.

O controle central de que falava Keynes, com o Estado na direção política da alocação de recursos, de acordo com os anseios da comunidade expressados em sua constituição, é a melhor forma de se criar uma sociedade de pleno emprego e, conseqüentemente, uma sociedade de bem-estar social, mantendo-se a atual estrutura do Estado social criado pela Constituição de 1988.

<sup>14</sup> A classificação é de GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Op. cit., pp. 78-79.

<sup>15</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Op. cit., p. 81.

<sup>16</sup> CONCEIÇÃO, Daniel; RESENDE, Felipe & Muller Flavia. Entrevista com L. Randall Wray. *Oikos: revista de economia heterodoxa*, Rio de Janeiro, n. 8, pp. 125-142, 2007. Ver, ainda GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Op. cit., p. 92: "Ao segmento da população não empregável no setor privado e nem mesmo no informal somente o Estado poderá fornecer *emprego*, ocupação. Esse *emprego*, essa ocupação, deve ocorrer sem vínculo empregatício permanente, mas por meio de esquemas de recrutamento de mão-de-obra para a realização de tarefas de serviços públicos que vão desde a coleta de lixo até a construção de estradas e a prestação de serviço militar como instrumento de *socialização*. Essa criação de empregos deve recrutar e enquadrar a mão-de-obra sem torná-la *mendicante* do Estado".

<sup>17</sup> Para a análise do papel do emprego público no desenvolvimento nacional brasileiro, ver POCHMANN, Marcio. *O emprego no desenvolvimento da nação*. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 165 e ss.

O fortalecimento da iniciativa privada é o fortalecimento dos mercados internos brasileiros e isso só pode ocorrer através de ações coordenadas por um plano racional de fortalecimento da empresa nacional ou de capital nacional, tornando-a competitiva frente às empresas e ao capital internacional, o que não se operará sem a proteção do Estado brasileiro – como amiúde o fez o Estado norte-americano com suas empresas e capitais nacionais.

A opção política pelo desenvolvimento da *forma valor* é uma opção pelo emprego formal em massa e continuidade da construção do projeto de um Brasil que já foi traçado pela Constituição de 1988. A submissão desse projeto político ao capital portador de juros, à *forma valor* financeirizada, é a opção pela migração dos excedentes nacionais para os circuitos financeiros, onde a empregabilidade é mínima e altamente qualificada, gerando desemprego e miserabilização de grandes massas sociais.

Dessarte, a política de emprego para o Brasil se constitui num grande tronco de onde derivam uma firme *política de infra-estrutura*, uma *política de desenvolvimento*, uma *política industrial*, uma *política tecnológica* e uma *política comercial*, todas elas voltadas para a realização dos interesses nacionais politicamente predispostos pela comunidade nacional.

A *política de infra-estrutura* pressupõe que o Estado brasileiro realize, ele mesmo, as obras necessárias a predispor o território nacional com os equipamentos públicos necessários ao livre desenvolvimento das forças produtivas, trazendo bem-estar para a população usuária (vias de rodagem, saneamento ambiental, transporte coletivo, portos e aeroportos, etc.).

A *política de desenvolvimento* ou aceleração do crescimento pressupõe que o Estado induza o fortalecimento das empresas e dos capitais nacionais, fortalecendo o setor privado interno e induzindo uma maior ramificação do consumo interno de massas.

A *política industrial* tem por base o fato de que o setor produtivo é o gerador da mais-valia, ou seja, da riqueza nacional, em contraposição aos setores especulativos ou rentistas, que nada produzem para a sociedade brasileira; a comunidade política deve definir – como amiúde já definiu – que a produção de riquezas no Brasil, para além do interesse privado, deve estar predisposta à construção de uma nação desenvolvida e socialmente justa.

A *política tecnológica* deverá estar intrinsecamente ligada à política industrial, invertendo-se a atual política de importação livre de tecnologia, por uma política de estímulo à produção interna de ciência e tecnologia, pela iniciativa pública e privada. A *política comercial*, que é um instrumento da política industrial e tecnológica, deve favorecer a modernização da produção e não a do consumo.<sup>18</sup>

Deve-se ter atenção para que se desenvolvam setores econômicos cuja empregabilidade seja de grande capacitação técnica –porque geradores de produtos de alto valor agregado e altos salários– atraindo e estimulando a juventude às carreiras tecnológicas, mas também setores econômicos cuja empregabilidade seja de baixa exigência de capacidade

<sup>18</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Op. cit., p. 84.

técnica, visto que uma das tarefas prementes do Estado brasileiro é que o mercado de trabalho formal absorva uma massa gigantesca de trabalhadores não qualificados, que mais normalmente tendem, com o neoliberalismo, a se empregar na informalidade ou em setores de trabalho ilícito. O desenvolvimento desses dois setores de empregabilidade deve ocorrer paralelamente e nada tem de contraditórios, pelo contrário, sendo capazes de colaborar na resolução de dois problemas da sociedade brasileira: o desemprego e a falta de dinamismo do capitalismo brasileiro.

Por outro lado, o fortalecimento do aparelho de Estado pode, no curto prazo, servir como importante instrumento para o enfraquecimento dos mercados de trabalho informais e ilícitos, como, por exemplo, através do fortalecimento das Forças Armadas nacionais, aumentando-se os postos, o tempo do serviço militar obrigatório e os seus soldos, oferecendo à juventude (masculina e feminina) oportunidades de emprego estatal que se contraponha ao tráfico de drogas, ao contrabando, à prostituição, à mendicância e outras formas indesejáveis de empregabilidade<sup>19</sup>.

Problema do dinamismo precário do Modo Capitalista de Produção brasileiro e política de inovação tecnológica e consolidação da empresa nacional. O Modo Capitalista de Produção, no Brasil, formou-se e desenvolveu-se a partir da indução consciente do Estado nacional, ou seja, tendo a esfera do político como elemento de dinamização do processo.

Desde que o Estado nacional foi garroteado em suas funções políticas de intervenção econômica, mais ou menos com o fim da Ditadura Militar (1964-1985), em virtude dos problemas financeiros que adviram com a crise da dívida externa, a economia nacional perdeu dinamismo porque perdeu a parceria do Estado na promoção do desenvolvimento. O projeto neoliberal não foi capaz de oferecer uma alternativa ao desenvolvimento, como se apregoava. A retirada do Estado dos setores econômicos e sociais levou à multiplicação do trabalho informal e do trabalho ilícito.

Ora, o Modo Capitalista de Produção brasileiro é condicionado pela posição do Brasil na divisão internacional do trabalho como nação subdesenvolvida e dependente. O sistema econômico internacional não é *competitivo*. Pelo contrário, é *monopolístico*. As empresas brasileiras se inserem na economia mundial em posição de *vulnerabilidade* frente às mega empresas multinacionais, principalmente de origem norte-americana: não há como tentar equiparar os essencialmente desiguais, pois em nada uma pequena ou média empresa brasileira se iguala às grandes corporações internacionais perante o mercado, que podem se valer de instrumentos como os trustes, o *dumping*, o controle de mercados e mesmo o controle de governos.

---

<sup>19</sup> POCHMANN, Marcio. *O emprego no desenvolvimento da nação*. Op. cit., p. 169: “Diante da especificidade na atuação do Estado brasileiro, poder-se-ia imaginar que o peso do emprego público é excessivo e contém, em áreas funcionais, até mesmo contingentes desnecessários de pessoal. Mas essa não parece ser a realidade nacional. O Brasil apresenta uma das mais baixas relações entre o emprego público e o total da ocupação (e da população) em uma amostra de duas dezenas de países. Em relação aos Estados Unidos, por exemplo, o Brasil possui nível quase 30% menor de emprego público como proporção da ocupação”.

A escassez de capitais determina o financiamento insuficiente da produção e a financeirização retira capitais do setor produtivo. Nessa situação de extrema vulnerabilidade e desequilíbrio, torna-se fundamental recuperar a capacidade de o Estado brasileiro intervir nos processos econômicos, fortalecendo o papel das empresas e dos capitais nacionais, garantindo proteção suficiente para que possam concorrer interna e externamente, em pé de relativa igualdade. Políticas *afirmativas* da empresa brasileira de capital nacional frente às empresas estrangeiras mostram-se como importantes medidas de fortalecimento do desenvolvimento, de consolidação dos mercados internos e de expansão da soberania nacional.

Por outro lado, setores como os de pesquisa científica e tecnológica, que envolvem altos custos de investimento e longos prazos de retorno, tornando a sua realização inviável pelas empresas nacionais, deve ser tomado pelo Estado, via universidades públicas, que devem ser direcionadas para a produção de tecnologias que sejam do interesse do desenvolvimento e da defesa nacionais. A própria Constituição afirmou que “a pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências” (§1º, do artigo 218) e que “a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (§2º, do artigo 218). Dessarte, também as universidades públicas devem estar a serviço dos interesses da nação, formando pessoal qualificado e dispondo de planos de carreira que tornem atraente aos chamados “cérebros” a permanência no Brasil: “O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho” (§3º, do artigo 218).

O setor de inovação tecnológica é o mais dinâmico do Modo Capitalista de Produção, e tem interesse estratégico para o fortalecimento das empresas e capitais nacionais, bem como para a geração de empregos e postos de pesquisa. A inovação é a característica dinâmica de uma economia porque é o elemento que impulsiona o desenvolvimento das forças produtivas. O capitalismo brasileiro não consegue atingir o nível de um capitalismo como o norte-americano e o japonês, altamente inovadores, que acabam, por isso mesmo, impondo ao consumo internacional os seus produtos e padrões de vida. Os produtos tecnológicos tem a virtude de possuírem grande valor agregado, ao contrário dos produtos primários (agrícolas) e dos produtos manufaturados de consumo simples, o que é capaz de quebrar velhos automatismos da economia brasileira, dependente da importação livre de tecnologia.

O projeto de construção de um *Brasil High Tec*<sup>20</sup> impõe que o Estado brasileiro invista pesadamente na produção interna de tecnologia e não em sua simples importação (que não deve ser descartada em alguns casos específicos), passando a economia nacional a ser ela mesma inovadora e não simplesmente modernizada, ou seja, importadora de inovações. Além das universidades brasileiras, as Forças Armadas podem se tornar grandes centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico de defesa. Nas nações altamente desenvolvidas, a maior parte

das tecnologias de uso civil foram desenvolvidas na esfera militar, principalmente com o advento das explorações do espaço sideral.

Problema da fragmentação dos mercados internos e correspondente política de fortalecimento do sistema econômico nacional. A política de emprego e a política de inovação tecnológica precisam ser acompanhadas de uma política de integração e fortalecimento do mercado interno brasileiro. A financeirização exerceu um poder centrípeto e fragmentador nos mercados internos nacionais, ao fortalecer o papel primário-exportador da economia brasileira.

O comércio exterior é importante para gerar divisas para o Brasil, mas não pode ser concebido como o principal ator do processo de geração de riquezas internas. O desenvolvimento das forças produtivas internas deve pressupor um mercado interno de consumo fortalecido, que consiga absorver boa parte da produção nacional de baixo (produtos básicos de primeira necessidade, principalmente alimentos, vestuário, materiais de construção), e de alto valor agregado, o que pressupõe a retomada do projeto de construção de uma sociedade de pleno emprego, a partir do projeto político de desenvolvimento nacional.

O fortalecimento do mercado interno brasileiro pressupõe que o Estado realize o poder-ser expresso no artigo 219, da Constituição da República: “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 soberania tecnológica do País”. Pleno emprego, elevação dos padrões de consumo internos e priorização do comércio interno inter-regional são medidas que se somam a uma atitude enérgica de repressão ao capital portador de juros, que subtrai excedentes dos setores produtivos nacionais, geradores de riqueza, para os setores especulativos, de livre circulação mundial. O receituário keynesiano, acima apontado, fornece importantes elementos, não só da geração de uma sociedade de pleno emprego, mas também do fortalecimento dos mercados internos nacionais<sup>21</sup>.

A *globalização* não deve ser confundida com o *neoliberalismo*. A primeira é um processo irreversível e desejável de aproximação de mercados, culturas, línguas, e outros importantes aspectos da comunidade internacional que não precisa, necessariamente ser conduzida por uma ideologia abstencionista, fundada na financeirização da *forma valor*, nem pelo hegemonismo de uma cultura única. O *internacionalismo* é uma perspectiva progressista de mundo, porque rompe as barreiras e tira os homens e as comunidades de seus anteriores isolamentos.

Não há mais espaço para economias autárquicas ou fechadas. Ocorre que, sem um amplo esforço de desenvolvimento interno das forças produtivas, das empresas e capitais nacionais, uma nação e seus agentes econômicos não têm condições concretas de concorrer perante um mercado mundial marcado pelo monopólio e pela escassez de capitais produtivos.

<sup>20</sup> High Tec é a abreviação de *high technology* (alta tecnologia).

<sup>21</sup> KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Op. cit., p. 250.

*Desenvolver-se para dentro para poder se desenvolver para fora* é uma tática concreta de projeção da economia brasileira num mundo globalizado, que possa efetivar os direitos fundamentais de seus cidadãos.

## Conclusão

Há muito vem se discutindo a superação da velha dualidade entre o público e o privado e o direito ao desenvolvimento parece ter colocado novas perspectivas para essa superação. Desde o advento da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas de 1986, e da Constituição brasileira de 1988, se compreendeu claramente que direitos fundamentais não podem ser efetivados sem que o Estado se constitua num aparelho verdadeiramente dirigido à realização de uma política econômica desenvolvimentista e humanista.

A Constituição de 1988 programou essa perspectiva ao projetar um avançado projeto de desenvolvimento nacional, direcionado à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com erradicação da miséria, das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos acima de quaisquer diferenças de credo, cor, raça, gênero ou orientação político-ideológica. Esse projeto identificou problemas estruturais da sociedade brasileira, e projetou (dever-ser) as metas a serem cumpridas para a superação desses problemas, estruturando, ainda, o sujeito capaz de realizar essas mudanças.

A realização de um desenvolvimento politicamente orientado, portanto, tem o condão de resolver problemas estruturais da sociedade brasileira, que possibilitam a construção de um regime de bem-estar, fundado sobre um forte aparato previdenciário, que não é um fim em si mesmo, mas o meio adequado à promoção da efetividade dos direitos fundamentais de todos os cidadãos. Sem a realização do desenvolvimento (direito humano de 3ª geração), não será possível implementar o aparato de direitos sociais previsto na Constituição (direitos humanos de 2ª geração), tornando inefetivos os direitos humanos de primeira geração, os direitos de personalidade, enfim, os direitos fundamentais de todos os cidadãos.

## Referências Bibliográficas

- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CASTRO, Matheus Felipe de. *Capitalista coletivo ideal: o Estado e o projeto de desenvolvimento nacional na Constituição de 1988*. 643f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.
- CONCEIÇÃO, Daniel; RESENDE, Felipe & MULLER, Flavia. *Oikos: revista de economia heterodoxa*, Rio de Janeiro, n. 8, pp. 125-142, 2007.
- Entrevista com L. Randall

- Wray.
- FEREJOHN, John & PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista brasileira de ciências sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, pp. 05-24, 2001.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- LÊNIN, V. I. *Como iludir o povo com os slogans de liberdade e igualdade*. São Paulo: Global, 1979.
- PARREIRAS, Luiz Eduardo. Recuperando o sonho do pleno emprego. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, n. 15, p. 32, outubro de 2008.
- POCHMANN, Marcio. *O emprego no desenvolvimento da nação*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- SAES, Décio. *A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SEN, Amartya & KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.